

URBANISMO Y MEDIOAMBIENTE

PONENTE:

D. Pedro Fandos Pons
Registrador de la Propiedad

COPONENTES:

D. Jesús Daniel López Martín
Asesor del Justicia de Aragón
Ex-Secretario de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Teruel

D. José Manuel Marraco Espinos
Abogado

MODERADORA:

D.ª Pilar Palazón Valentín
Decana del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Aragón

URBANISMO Y MEDIOAMBIENTE

Por

D. Pedro FANDOS PONS (Ponente)

D. Jesús Daniel LÓPEZ MARTÍN y

D. José Manuel MARRACO ESPINOS (Coponentes)

Intervención de D. Pedro Fandos Pons

A) EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD COMO OFICINA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL

La extensión de los términos de la ponencia, que muchas veces han sido utilizados como antagónicos aunque en realidad son complementarios, nos obliga a concretar un poco el tema.

Como dice el Profesor DÍEZ PICAZO, el señorío del hombre sobre las cosas es uno de los motores de la humanidad. A lo largo de la historia, las diferentes corrientes filosófico-políticas han intentado imponer sus ideas a la hora de lograr un concepto de derecho de propiedad, pero desde el punto de vista jurídico, se debe operar con un concepto de propiedad que sea en gran medida aséptico.

La regulación legislativa del derecho de propiedad revela esa evolución, así el concepto universal, abstracto e individualista del derecho de propiedad que contiene el artículo 348 CC, ha dejado paso a un concepto de propiedad basado en tres pilares fundamentales, como reconoce nuestra Constitución Española:

El contenido esencial del derecho de propiedad cuya identificación permite la configuración del derecho de propiedad como un auténtico derecho subjetivo, que la acción legislativa siempre deberá respetar, como lo reconoce el artículo 53.1 de la Constitu-

ción Española, y que ha sido definido por el Tribunal Constitucional Español en Sentencia 11/81 de 8 de Abril, como «aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos». En la perfecta delimitación de ese contenido esencial del derecho subjetivo de propiedad, de lo que el propietario puede y no puede hacer, respecto del objeto de su derecho de dominio, juega un papel clave, especialmente tratándose de una propiedad inmobiliaria, una información exacta y unos instrumentos de difusión de dicha información que sean eficaces.

La función social que el derecho de propiedad ha de cumplir, pues ha de ser efectiva tanto para la satisfacción de los intereses del propietario, como los de la comunidad, la cual si puede ser objeto de acción legislativa, para delimitar las facultades del propietario, comportando también en ocasiones el ejercicio de ciertas obligaciones inherentes al derecho. La STCO 37/87 de 26 de marzo considera la función social como un elemento de la estructura del derecho de propiedad, de modo que *«la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración del derecho o intereses individuales que a este subyacen, sino que debe incluir la referencia a la función social, entendida no como límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del mismo derecho. Utilidad Individual y función social definen, por tanto, de modo inescindible, el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes»*.

Consecuencia inmediata de la función social del derecho de propiedad será su función ecológica o medioambiental, también reconocida por el artículo 45 de la Constitución Española que impone la utilización racional de los recursos naturales, introduciendo en nuestro Ordenamiento la idea de sostenibilidad, para lograr que el derecho de todo ciudadano de gozar de un Medio Ambiente digno.

Esa función ecológica justifica la imposición de cargas y gravámenes sobre los concretos derechos subjetivos de propiedad inmobiliarios, para lograr el objetivo final de un desarrollo sostenible, esas cargas o limitaciones ambientales inciden en el valor económico del objeto del derecho de dominio, y pueden implicar unas obligaciones adicionales para los titulares dominicales, por lo que la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario demanda que las mismas sean conocidas por todos en general, a través de los instrumentos de seguridad jurídica, cuyo principal agente es el Registro de la Propiedad Inmobiliaria.

Estas actuaciones ambientales de los poderes públicos ayudan a la delimitación del contenido esencial del derecho de propiedad, sobre el cual no inciden, pero sí que lo perfilan, sin que las mismas tengan carácter expropiatorio, ni por tanto indemnizatorio. Así lo ha dispuesto la STCO 170/1989 donde declara el Alto Tribunal, en un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parque del Manzanares, como espacio natural protegido, *«No se trata de una verdadera expropiación, sino de una configuración de derechos existentes sobre dichos terrenos, que no supone en sí misma privación de propiedad alguna, ni de bienes ni de derechos patrimoniales, sino sólo del establecimiento de limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger»*.

Por tanto, podemos distinguir:

- 1.— Límite de un derecho es la potestad mínima que es superior a todas las facultades posibles del mismo, el confín del derecho que el mismo no puede rebasar, su plena potestad.
- 2.— Limitación es la acción y efecto de limitar o limitarse. Las limitaciones del dominio son los derechos reales limitativos resultado del uso de la facultad de disposición por los propietarios que los hubiesen constituido sobre su derecho o de la imposición producida por la usucapión, o por un acto administrativo o judicial. Si el derecho de propiedad fuese un círculo los límites serían tangentes, cuyos puntos de contacto con el círculo dibujarían la circunferencia (derecho), las limitaciones serían secantes. Los primeros marcan el campo de ejercicio ordinario, las segundas lo cercenan.

La delimitación perfecta del contenido esencial del derecho de propiedad requiere de la completa información de todo lo que puede incidir en el mismo. El Registro de la Propiedad, como Registro de derechos subjetivos reales, es la institución esencial para la delimitación perfecta de ese contenido esencial, de lo que el propietario puede y no puede hacer y de lo que debe o no debe hacer, por una serie de razones:

- 1) Su proximidad con el ciudadano, dada su organización territorial.
- 2) La unidad básica con la que opera, que es la finca registral, como franja de territorio delimitada por la pertenencia a un titular registral.
- 3) Los potentes efectos jurídicos que produce la publicidad registral.

La prestación de la información medioambiental a través de la oficina del Registro de la Propiedad, también puede ayudar al logro de otros objetivos, como una implicación real del ciudadano en la defensa del Medioambiente, y una más efectiva defensa del mismo, convirtiendo esa protección en objeto de negocio, potenciando el mayor valor económico que una finca ambientalmente sostenible tiene en el Mercado, con lo que se fomentará la inversión de recursos en protección ambiental, como medio de aumentar el valor económico de nuestras propiedades.

Para la prestación de esa información medioambiental, el Registro de la Propiedad debe contar de las herramientas adecuadas para que asegurar la exactitud de la misma, así la tradicional publicidad registral que se recoge en los libros del Registro, desde un punto de vista descriptivo y literal, debe completarse con una adecuada información gráfica de la finca registral en cuestión, hoy posible gracias al uso de las nuevas tecnologías y su alto grado de implantación en el Registro de la Propiedad, a través de un nuevo concepto: la base gráfica registral, a través de la cual queden definidas las distintas capas de información con trascendencia en el contenido de las facultades que integran el derecho de propiedad, entre ellas la medioambiental, para hacerla más accesible a los ciudadanos.

El Derecho Medioambiental, puede utilizar la institución registral, como mecanismo para facilitar al público la información medioambiental de corte inmobiliario y de trascendencia real para la finca registral y ello, a nuestro entender por las siguientes razones:

El objeto común sobre el que se proyectan, cual es el suelo o territorio aunque contemplados desde puntos de vista diversos, pero que se complementan. El suelo es

uno de los elementos del Medio Ambiente más castigados por la actuación del hombre, pues ante la falta de planificación sufre una agresión constante tanto de forma directa por la actuación sobre él, como indirecta por las repercusiones que puede sufrir a través de otros elementos incidentes sobre él.

La necesidad de hacer efectivo el derecho del ciudadano de acceder a la información medioambiental.

La cercanía de las oficinas registrales a los Administrados, a quienes se dirigen las limitaciones que el Derecho Medioambiental impone y que delimitan el contenido esencial del derecho de propiedad inmobiliaria, y que deben ser conocidas por ellos, a través de un sistema de información claro, exacto y comprensible, aprovechando la costumbre instaurada en los ciudadanos de acudir a los Registros de la Propiedad para solicitar información jurídica, fiscal o urbanística para facilitar a través de estas oficinas la información medioambiental que posea la Administración.

La reducción de asimetrías informativas que reduzca en la mayor medida de lo posible los costes de información o incertidumbre en la contratación inmobiliaria, a través principalmente de los sistemas registrales, y dentro de ellos el sistema de Registro de derechos o de fe pública que dotan a su publicidad de una serie de efectos jurídicos, como el más adecuado para la prestación de la información medioambiental, dada la seguridad jurídica que genera la inclusión de la misma en el Registro de la Propiedad.

La colaboración de la Institución Registral con todas las Administraciones Territoriales en materia urbanística y tributaria, puede extenderse también al campo del Derecho Medioambiental.

La utilización de las nuevas tecnologías aptas para prestar este tipo de información está ya consolidada en todas las oficinas registrales.

Existen registros en todos los Estados de la Unión Europea, lo cual facilita la armonización e incluso la interconexión entre los mismos, a través de Convenios de Colaboración suscritos entre los Estados Miembros.

Un Medio Ambiente protegido constituye un valor añadido del suelo. La protección medioambiental es una actuación con un claro enclave territorial. El Registro de la Propiedad como Registro de seguridad jurídica del tráfico inmobiliario, debe reflejar todas las circunstancias que puedan incidir en el valor de tráfico de la finca, tanto desde el punto de vista subjetivo del titular registral, como objetivo de la configuración física de la finca.

Las herramientas de que dispone el Registro para la prestación de esa información son:

- 1) Los libros del Registro.
- 2) Las bases gráficas registrales.
- 3) El proyecto GEOBASE como herramienta de tratamiento de la información territorial para asociarlo a una finca registral determinada.

La identificación gráfica registral es la representación georeferenciada de los perímetros que delimitan la superficie de una finca registral, cuando guardan plena iden-

tividad con la descripción de la misma que figura en el Registro, es decir es la representación gráfica del derecho de dominio de que es objeto una determinada finca registral, como unidad esencial del Registro de la Propiedad.

La utilización de las bases gráficas registrales se basa, principalmente, en la utilización de las bases gráficas catastrales, aunque las fincas registrales y las parcelas catastrales no tienen que ser coincidentes, pero también se utilizan otras bases gráficas como las ortografías y los mapas elaborados por los diferentes organismos oficiales.

La base gráfica registral nos permitirá estratificar por capas toda la información territorial que afecte a una finca registral determinada y que pueda incidir sobre el derecho de dominio que recae sobre ella, entre ella la ambiental.

GEOBASE es la herramienta que nos permite conectar la información territorial, entre ella la ambiental, a la finca registral determinada, que cuenta con base gráfica registral, que ha sido validada por el Registrador previamente, lo que permitirá ponerla a disposición del público de una manera rápida, segura y sencilla.

Aunque lógicamente, la prestación de la información ambiental vinculada a la finca registral, requiere la colaboración entre distintas Administraciones Públicas, así por ejemplo, el uso de las bases gráficas registrales descansa sobre la utilización de las bases gráficas catastrales, aunque ello no nos debe llevar al error de confundir ambas, como tampoco se puede confundir la finca registral con la parcela catastral, dadas las diferentes finalidades de unas y otras y la no siempre coincidencia real entre las mismas, como ocurre en aquellas fincas registrales formadas por más de una parcela catastral, o en las fincas registrales resultantes de un sistema de ejecución urbanística, que no tienen asignada parcela catastral en el mismo, y sin que se pueda hacer de la base gráfica catastral, la base física del Registro, y ello porque aunque el objeto de ambos es una parte del territorio, este es contemplado desde diversos puntos de vista, dada la finalidad eminentemente fiscal del Catastro, frente al carácter sustantivo y de Derecho Privado del Registro de la Propiedad. La Coordinación Catastro-Registro a la que aspira el legislador, no puede confundirse con la identificación de la unidad de actuación de ambas instituciones, dadas las disensiones apuntadas entre ambas y la diferente finalidad de las mismas. La utilización de bases gráficas registrales, a través del Proyecto GEOBASE, no pretende crear una cartografía paralela a la oficial, ni sustituir a las bases gráficas utilizadas por las distintas Administraciones para su respectiva finalidad, sino que pretende ser una herramienta interna del Registro, con la que asociar a la finca registral las diferentes capas de información territorial que pueden incidir sobre la misma, y que van a contribuir a la delimitación del contenido esencial del derecho de dominio de la misma, dado que el Registro de la Propiedad Español es un Registro de Derechos, que tiene por objeto garantizar la seguridad del tráfico jurídico y no la vinculación de una parte del territorio a un uso determinado, para la correcta fiscalización de la riqueza territorial de un país. Más que de coordinación, habría que hablar de colaboración entre la institución catastral y registral, pues a través de la misma y del uso de las nuevas tecnologías, ambas instituciones pueden servir mejor a las finalidades para las que fueron creadas, la catalogación de la riqueza territorial de un país para su adecuada fiscalización y la correcta

publicidad registral de los derechos reales que refuerza la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario.

Las nuevas necesidades que la sociedad demanda, derivadas de la protección medioambiental y el desarrollo sostenible, requieren cambios en la forma de gestionar los Registros de la Propiedad Inmobiliaria, mediante el tránsito hacia el Registro gráfico, que permita asociar a las fincas registrales todas las situaciones de trascendencia real inmobiliaria, ya sean urbanísticas, jurídicas, económicas, agrarias y medioambientales, para que puedan ser conocidas por el ciudadano.

El camino abierto por el legislador de utilizar el Registro como instrumento de difusión de la información medioambiental que recaiga sobre las fincas registrales, se va a extender a otras situaciones medioambientales necesitadas de un apoyo registral para el control del cumplimiento de la legislación ambiental.

En el presente trabajo, dentro de esa información ambiental, nos vamos a centrar en la huella acústica y su relación con el Registro de la Propiedad.

B) LA HUELLA ACÚSTICA Y EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

En las últimas décadas, la evolución experimentada en los países desarrollados, ha elevado la calidad de vida de los ciudadanos, pero también ha ocasionado un incremento de la contaminación ambiental, y en concreto, de la producida por ruidos y vibraciones.

La **contaminación acústica o ruido ambiental** se puede definir como los sonidos y vibraciones no deseadas o nocivas, generados por la actividad humana que pueden causar molestias a las personas generar riesgo para su salud o bienestar o deteriorar la calidad del medio ambiente.

En efecto, el ruido puede llegar a representar un factor psicopatógeno importante en nuestra sociedad y fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos. Así lo acreditan las directrices marcadas por la organización Mundial de la salud sobre el ruido ambiental, en donde se pone de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruido, tienen sobre la salud de las personas, por ejemplo, deficiencias auditivos, perturbación del sueño, hipertensión e isquemia, etc; pero, también se observan consecuencias sobre la conducta social, por ejemplo incremento de las tendencias agresivas.

Además, hay que tener en cuenta que las consecuencias negativas del ruido, por sus peculiares características, se manifiestan a lo largo de periodos de tiempo dilatados. Por todo ello el ruido es considerado como una forma de contaminación y una clara manifestación de una baja calidad de vida.

De la contaminación acústica trataremos en la presente ponencia, pero tras una visión legislativa general, descenderemos al terreno concreto para tratar de la contaminación acústica generada en los aeropuertos y analizar cuales son los derechos que asisten al ciudadano y cual es la publicidad que puede prestar el Registro de la Propiedad en relación con esta materia, para terminar con los límites que se pueden imponer legislativamente para proteger al ciudadano con carácter preventivo.

1. Antecedentes legislativos

Se ha de partir de la idea, de que en la configuración del Derecho Ambiental participan la Unión Europea, la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos asumiendo éstos últimos la competencia básica para poner en práctica y materializar las exigencias normativas previstas en la Ley.

Los atentados contra el medio ambiente, en general, y los ruidos, en concreto, pueden vulnerar ciertos derechos humanos fundamentales, los derechos a la vida y a la integridad física, la inviolabilidad del domicilio, la propiedad privada, derechos recogidos en el artículo 8 CEDH. En diversas ocasiones se ha acudido al Tribunal de Estrasburgo aduciendo, que la contaminación acústica violaba los derechos de determinadas personas recogidos en el artículo 8 CEDH, son de destacar las sentencias, POWELL y RAYNER, relativa al ruido del aeropuerto de HEATHROW, y sobretodo, la sentencia HATTON de 20 de octubre de 2001, en la que por primera vez el Tribunal de Estrasburgo declara vulnerado el derecho de ciertas personas al respeto de su vida privada y familiar por los ruidos que éstos sufrían al vivir en las cercanías del aeropuerto de HEATHROW.

En efecto tal y como señala la Exposición de Motivos de la Ley 87/2003 de 17 de noviembre del «Ruido», la Unión Europea tomó conciencia a partir del Libro Verde de la Comisión Europea sobre «Política futura de lucha contra el Ruido», de la necesidad de aclarar y homogeneizar el marco normativo del Ruido, reconociendo que con anterioridad no se había dado preferencia a la cuestión, debido al hecho de que el ruido es fundamentalmente un problema local, que es afrontado de manera muy diversa en las diferentes partes de la comunidad. Pues bien, en el Derecho Comunitario, son de destacar dos directivas:

Directiva 2002/80/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de marzo de 2002, sobre el establecimiento de normas y procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos comunitarios (en esta Directiva nos adentramos más adelante en la exposición).

Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental.

Esta última Directiva proporciona una base para desarrollar y completar el conjunto de medidas comunitarias existente sobre el ruido emitido por las principales fuentes, en particular vehículos e infraestructuras de ferrocarril y carretera, aeronaves, equipamiento industrial, etc., con el fin de «evitar, prevenir o reducir con carácter prioritario los efectos nocivos, incluyendo las molestias de la exposición al ruido ambiental» (art. 1 Directiva).

En el **ámbito español**, el ruido excesivo supone una violación de los derechos fundamentales protegidos en el artículo 18 de nuestra Constitución. Por otra parte, la doctrina ha mostrado unánime al señalar que la Constitución (art. 43 y 45) al proteger la salud y el medio ambiente incluye en su ámbito de control a la contaminación acústica. Además el artículo 7 LO 1/1.982 de 5 mayo destaca que los ruidos excesivos y molestos deben ser indemnizados al amparo de la protección de la intimidad familiar. También destacaremos, en el ámbito estatal, el Reglamento de Actividades

Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Decreto 1.414/1961, 30 diciembre, que prepara el terreno a la Ley 37/2003 de 17 de noviembre, del «Ruido», que en su art.1 señala su finalidad cuando dispone «Es la Ley tiene por objeto prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, para evitar y reducir los daños que de ésta pueden derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente». Esta ley se dicta de conformidad con las competencias que al Estado otorga el artículo 149.1.16ª y 23ª de la Constitución, en materia de bases y coordinación de la sanidad y protección del medio ambiente; todo ello, sin perjuicio de que la regulación de servidumbres acústicas de infraestructuras estatales y el régimen especial de aeropuertos y equipamientos vinculados al sistema de navegación y transporte aéreo, se dicta de conformidad con lo establecido en los párrafos 13ª, 20ª, 21ª y 24ª del apartado 1 del artículo 149. Un desarrollo parcial de la Ley del Ruido, es el RD 1.513/2005 de 16 de diciembre, sobre evaluación y gestión del Ruido Ambiental, y se trata de un desarrollo parcial, pues como señala su Exposición de Motivos, mientras la Ley del Ruido abarca la contaminación acústica producida no sólo por el ruido ambiental, sino también por las vibraciones y sus implicaciones en la salud, bienes materiales y medio ambiente, este RD, solo comprende la contaminación acústica derivada del ruido ambiental y la prevención y corrección, en su caso, de sus efectos de la población (EM RD).

Destacar que mientras el Gobierno ha de fijar los **objetivos** de calidad acústica aplicables a cada tipo de área acústica, las CCAA gozan de competencias para fijar los tipos de **áreas** acústicas, clasificadas en atención al uso predominante del suelo, pero en esta cuestión profundizaremos posteriormente y de este modo llegamos al último eslabón, las autoridades locales. La atribución de la potestad **sancionadora** recae, como principio general, preferentemente sobre las autoridades locales, más próximas al fenómeno de contaminación acústica generado, y también pueden establecer tasas para repercutir el coste de las inspecciones sobre el titular del correspondiente emisor acústico objeto de inspección. Los Ayuntamientos aprobarán ordenanzas municipales en la materia, al amparo del artículo 25 CE y los artículos 127.1-129.1,2 y 3, Ley 30/92 de 26 de noviembre.

2. Ámbito de aplicación de la Ley del ruido y calidad acústica

La Ley 37/2003 tiene el propósito genérico de prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, con el fin de evitar daños para la salud, los bienes y el medio ambiente.

Pues bien, la Ley excluye de su ámbito de aplicación la contaminación acústica originada por **actividades domésticas** y relaciones de vecindad, así como actividades laborales siempre que en este último caso la contaminación acústica, se produzca **en el propio lugar de trabajo**, rigiéndose en este caso por la normativa sectorial aplicable.

Una vez delimitado el ámbito de aplicación de la Ley, resaltaremos que la misma va más allá de la trasposición de la Directiva comunitaria sobre el Ruido 2002/49 CE. Esta Directiva señala métodos comunes de evaluación del ruido ambiental y una definición de los valores límites en función de indicadores armonizados para calcular los

niveles de ruido, pero la Ley, además, pretende dotar de mayor adhesión a la ordenación de la contaminación acústica en el ámbito estatal, con el fin de mejorar la calidad acústica de nuestro entorno.

Como hemos comentado anteriormente, el Gobierno ha de fijar, los objetivos de calidad acústica aplicables, a cada tipo de área, acústica.

La **calidad acústica** es el grado de adecuación de las características acústicas de un espacio a las actividades que se realizan en su ámbito.

Y las **áreas acústicas** son zonas del territorio que comparten idénticos objetivos de calidad acústica.

Pues bien, en relación a las áreas acústicas hemos de distinguir las reservas de sonidos de origen natural y las zonas de servidumbre acústica. Ninguna de las dos tiene la consideración de área acústica, debido a que en ningún caso se establecerá para ellos objetivos de calidad acústica.

A nosotros nos interesan especialmente las **zonas de servidumbre acústica** que se definen como los sectores del territorio situados en el entorno de las infraestructuras de transporte viario, ferroviario, aéreo, portuario o de otros equipamientos públicos que se determinen reglamentariamente.

La propia Ley del Ruido 37/2.003 de 17 de noviembre trata de medidas que divide en dos bloques:

- de acción preventiva
- de acción correctora

Dentro de las primeras incluye la prohibición, salvo excepciones, de conceder licencias de construcción de edificaciones destinadas a viviendas, usos hospitalarios, educativos o culturales, si los índices de inmisión incumplen los objetivos de calidad acústica, que sean de aplicación a las correspondientes áreas acústicas.

Así podemos aludir a la declaración de zonas acústicas saturadas las cuales se pueden declarar a través del correspondiente expediente administrativo, a instancia de la Administración Medioambiental Autonómica, cuando de la comparación de los resultados facilitados por la Administración local de los niveles acústicos de los distintos sectores de actividad, con las directrices fijadas por los Mapas Acústicos Municipales y las Directrices establecidas en los Instrumentos Autonómicos, se desprenda que determinado sector del territorio supera estos estándares, sin que la vida humana pueda desarrollarse en su ámbito, en unas condiciones de calidad de vida saludables para los habitantes y moradores de la zona analizada.

El sistema debería ser paralelo al establecido para los suelos contaminados en el RD 9/2005 de 14 de Enero, con sus debidas adaptaciones, pues:

La obligación del titular de la finca de declarar que respecto a la finca que sea objeto de negocio jurídico en el correspondiente título público estaba desarrollando una actividad potencialmente generadora de una contaminación acústica, para que el posible adquirente pueda conocer que en caso de querer continuar esa actividad, la Administración puede obligarle a realizar una serie de obras de acondicionamiento.

La iniciación del expediente administrativo de declaración de una zona acústicamente saturada, se hará constar en el Registro por una nota marginal, y el Registrador expedirá certificación de dominio y cargas de cada una de las fincas afectadas, que se hará constar por nota marginal.

La cancelación por caducidad requerirá la previa autorización de la Administración competente, a solicitud del titular registral.

La resolución del procedimiento se hará también constar en el Registro, por medio de nota marginal, previa presentación del testimonio de la resolución definitiva con el mandamiento que determina la práctica de la nota marginal correspondiente por finalización del expediente con el resultado obtenido. Si la zona se declara como acústicamente saturada, una de las consecuencias que puede llevar aparejada es la de la suspensión de las licencias de cualquier tipo de actividad en la zona afectada, lo cual supone una restricción que debe ser conocida por los terceros que puedan tener algún tipo de interés en las fincas registrales incluidas en la zona declarada como acústicamente saturada.

El **asiento** que se ha de realizar, a diferencia de lo que ocurre con la inscripción del demanio, no necesita ser una inscripción ni puede ser una anotación por el carácter temporal y preventivo de este tipo de asiento. La solución está en la **nota marginal** que tendría unos efectos análogos a los que le atribuye el artículo 73 del RD 1093/1997, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la LH sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de Naturaleza Urbanística, que regula la **duración y efectos** de las notas marginales en materia urbanística, según el cual, salvo que expresamente se establezca otra cosa, las notas marginales reguladas en el reglamento sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de los actos urbanísticos, tendrán vigencia indefinida, tales notas no surtirán otro efecto que el dar a conocer a quien consulte el contenido del Registro de la Propiedad la situación urbanística de la finca en el momento a que se refiere el título que la origine salvo los casos en que la legislación aplicable prevea un efecto distinto. También es interesante destacar, aunque no sea necesariamente un límite legal, la constancia de las condiciones impuestas sobre determinadas fincas, cuando con ocasión de la concesión de licencias o autorizaciones, se impongan condiciones que regula el art. 74 del mismo RD.

3. La huella acústica y la protección del Registro de la Propiedad

Uno de los puntos más interesantes de la lucha contra el ruido se refiere al causado por las aeronaves en los grandes aeropuertos. Son altísimos los niveles de contaminación sonora generados por estas instalaciones y soportados por un gran número de habitantes, que además son de muy difícil erradicación.

A nivel legislativo, la cuestión se regula, además de por la Ley del Ruido 37/2003, por el RD 1257/2003, de 3 de octubre, por el que se regulan los procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en aeropuertos.

Por otra parte, la Directiva 2002/30/CE recoge el concepto de «**enfoque equilibrado**», como instrumento de acción para tratar el problema del ruido de los aviones,

y alcanzar una solución proporcional, introduciendo restricciones operativas en los aeropuertos, normas técnicas más estrictas en relación con los niveles de ruido permitidos a las aeronaves, e, incluso, poner fuera de servicio las más ruidosas.

El «**enfoque equilibrado**» es el punto justo y satisfactorio para todas las partes que tienen intereses en juego, por un lado el interés económico del país y por otro lado la calidad de vida de los ciudadanos.

La introducción de **restricciones operativas** en los aeropuertos comunitarios pueden contribuir a impedir un agravamiento de la contaminación acústica en los alrededores de los aeropuertos, pero existe el riesgo de que se falsee la competencia. Por lo tanto, la Comunidad debe establecer normas armonizadas para la introducción de restricciones operativas, con el fin de lograr el objetivo perseguido. La cuestión que se plantea es como se puede proteger al ciudadano frente a las inmisiones sonoras producidas por las aeronaves, en las zonas próximas a los aeropuertos.

Y aquí podríamos distinguir, como medidas preventivas, dos grandes apartados: de un lado la publicidad que puede obtener el ciudadano, antes de adquirir un inmueble, y que se la proporciona el Registro de la Propiedad, y de otro lado, los límites, que deben venir impuestos legislativamente, con el fin de controlar la construcción en las zonas cercanas a los aeropuertos. Centrándonos en primer lugar en la publicidad, a nivel comunitario se ha de partir del Convenio de la Comunidad Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de las decisiones y el acceso a la Justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998. Con el fin de adaptar el derecho comunitario a los postulados del convenio se han dictado varias Directivas Comunitarias entre las que destacamos:

- 1.— La Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso al público de la información ambiental.

La difusión de tal información contribuye a una mayor concienciación en la materia, permitiendo una mayor participación del público en la toma de decisiones. De igual modo se garantiza que toda persona física o jurídica que tenga derecho de acceso a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas, acceda a dicha información, sin que se vea obligada a declarar un interés determinado, unificando la disparidad de disposiciones legales vigentes en los distintos estados miembros.

- 2.— *Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003, por el que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente.*

En incorporación y aplicación de estas Directivas en España se ha dictado la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la Justicia en materia de medio ambiente.

Estas Directivas se traspone al Derecho Español por la Ley 27/2006 de 18 de Julio, la cual define lo que debe entenderse por información ambiental, que en el aspecto que ahora nos interesa es toda información en forma escrita, visual, sonora, electrón-

nica, o en cualquier otra forma verse sobre el estado de los elementos del medio ambiente, entre ellos el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marítimas y costeras, las medidas, incluidas las administrativas, en materia de medioambiente, que afecten o puedan afectar a estos elementos y los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental (art. 2.3). Las Autoridades Públicas deben tener a disposición de los ciudadanos esta información. La ley extiende la condición de Autoridad Pública a los Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles (art. 2.4).

Por tanto los Registradores pueden prestar la información ambiental de que dispongan previa solicitud de los interesados (art. 10) y se tramitarán de acuerdo con los procedimientos que se establezcan al efecto, aquí, de acuerdo con los establecidos por la legislación hipotecaria para la expedición de publicidad formal, y en formatos de fácil reproducción y acceso mediante telecomunicaciones informáticas o por otros medios electrónicos (art. 11). Y en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud o de dos meses si el volumen o complejidad de la información solicitada lo justifica (art. 11).

Pues bien, centrándonos en lo que la publicidad se refiere la Directiva 2002/49/CE, ya señala que una de sus finalidades es poner a disposición de la población la información sobre el ruido ambiental y sus efectos.

Esta Directiva impone a los Estados miembros la obligación de designar las autoridades y entidades competentes para elaborar los **mapas del ruido** y planes de acción, así como recopilar la información que se genere, que será puesto a disposición de la población, y sería apropiado, que esa «entidad competente» a que se refiere la Directiva, para poner a disposición del público, la cartografía sonora y los mapas del ruido, fuera el Registro de la Propiedad. De modo, que el particular interesado, obtendría esta información medio ambiental, en la misma oficina a la que acudiría para obtener toda la información jurídica (titularidad y cargas), dando un mayor servicio al ciudadano y facilitando su actividad.

El uso de las nuevas tecnologías a través de las bases gráficas registrales y el proyecto GEOBASE permitirá asociar esa información acústica a una finca registral determinada y verterla hacia el ciudadano que tenga interés legítimo en conocerla y se podrá incorporar a los medios de publicidad formal, si el solicitante de la misma lo solicita.

El Registro de la Propiedad opera sobre el territorio, dividido en fincas registrales, como parte del territorio delimitado por su pertenencia a un titular registral, por lo que lo lógico será que la información medioambiental que preste a los ciudadanos el Registro Inmobiliario, sea aquella, que aún referida a una parte del territorio, repercute o recaiga directa o indirectamente sobre las propias fincas registrales, lo cual se puede hacer a través de las bases gráficas registrales, cuyo uso por el Registro Inmobiliario se prevé en el artículo 9.1 LH en su último párrafo cuando dispone que los Registradores dispondrán de aplicaciones informáticas para el tratamiento de las bases gráficas que permitan su coordinación con las fincas registrales y la incorporación a estas de la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente.

Los tipos, contenido y formato de los **mapas de ruido** serán determinados por el gobierno reglamentariamente, así como las formas de su presentación al público, y en este punto debemos incluir al Registro de la Propiedad, pues estos mapas del ruido, una vez hayan accedido al Registro de la Propiedad, pueden superponerse a la cartografía proporcionado por el Programa **Geobase**, de modo que se obtendría una visión clara de la situación acústica de una determinada zona, pudiendo proporcionar al ciudadano una información certera sobre la contaminación acústica del lugar.

Si de los mapas acústicos pudiera derivarse alguna limitación para fincas registrales concretas, el artículo 26 LH dispone que su inscripción no es necesaria porque deriva directamente de la Ley, pero tampoco excluye su posible inscripción, pues puede contribuir a aumentar la difusión de la información, además el cumplimiento de la legislación ambiental y de las limitaciones que puede imponer, se puede beneficiar del apoyo que puede prestarle una calificación registral independiente.

C) CONCLUSIÓN

Un objetivo clave de la política comunitaria de transportes es el desarrollo sostenible. Ello exige una estrategia integrada que garantice a la vez el correcto funcionamiento de los sistemas de transporte de la Comunidad Europea y la protección del medio ambiente. Por todo ello, el desarrollo sostenible del transporte aéreo exige la introducción de medidas dirigidas a reducir la contaminación acústica producida por las aeronaves, sobre todo en las grandes aeropuertos.

Además, de las medidas técnicas que se puedan adoptar al efecto (reducir los vuelos nocturnos, eliminar de la circulación las aeronaves más ruidosas...), es necesario proteger al ciudadano con carácter preventivo, a través de la publicidad y las limitaciones legales.

Para poder proporcionar publicidad certera sobre las limitaciones medio ambientales que afectan a zonas cercanas a los aeropuertos, es necesario que previamente las autoridades competentes elaboren informes adecuados, que tendrán que basarse en métodos comunes de evaluación del ruido ambiental, con unos valores límite que tendrán que estar armonizados a nivel europeo.

A fin de conseguir una amplia difusión de la información en la población, es preciso elegir los canales de información más adecuados, por ello consideramos que el Registro de la Propiedad puede cumplir a la perfección esta función, porque combinaría los mapas del ruido con la representación gráfica Geobase que se lleva en los Registros, y al mismo tiempo cabría obtener toda la información jurídica sobre inmuebles concretos y determinados.

Esta medida preventiva debe combinarse con las limitaciones legales que imponga el Gobierno, también con el fin de prevenir males futuros al llevar a cabo edificaciones residenciales en zonas afectados por la huella acústica de los aeropuertos.

Se espera que con estas medidas, de un lado se proteja al ciudadano de los efectos perjudiciales derivados del ruido y mejore su bienestar y calidad de vida, y de otro se dé seguridad al tráfico jurídico.

Intervención de D. Jesús Daniel LÓPEZ MARTÍN**URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE****INTRODUCCIÓN**

Dentro del limitado espacio de tiempo previsto, trataré de enlazar la exposición precedente con algunos aspectos de los que, por razón de nuestro trabajo en la Institución de El Justicia de Aragón, y por mi previa experiencia en la Secretaría de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Teruel, pueden ser objeto de debate en este Foro.

La intervención que acabamos de escuchar, del Sr. Fandos Pons, centrada en las posibilidades que el Registro de la Propiedad ofrece como oficina de información medioambiental, con particular referencia a las afecciones que desde el punto de vista del desarrollo de actividades especialmente molestas, como son las originadas por los ruidos producidos por los aviones en los entornos de los Aeropuertos, y a su reflejo en los llamados «Mapas de Ruido», a los que podrían acceder los ciudadanos interesados a través de su superposición sobre la cartografía del programa GEOBASE, y al expreso reconocimiento como Autoridades Públicas habilitadas para facilitar información medioambiental, que la reciente Ley 27/2006, de 18 de julio, ha hecho de los Registradores de la Propiedad., Mercantiles y de Bienes Muebles, me dan pie al planteamiento de la utilidad de esos mismos Registros de la Propiedad como posibles oficinas de información del planeamiento y condiciones urbanísticas que afectan a las fincas registrales, en la medida en que el Planeamiento urbanístico hace ordenación de usos y por tanto, de algún modo, crea condiciones medioambientales. Y planteo esta posibilidad ante la comprobada insuficiencia, cuando no abierta resistencia, de no pocas Administraciones locales aragonesas para facilitar dicha información, en tiempo y forma, como nos muestra la experiencia de las quejas que sobre esta materia se presentan ante la Institución de El Justicia de Aragón. Se trataría de ir creando una amplia red de puntos de información que permitan al ciudadano obtener la información urbanística y medioambiental de su interés.

Haré una breve referencia a la «ordenación del territorio» y a la legislación de protección ambiental, como ámbitos de competencias desde los que las Administraciones Autonómicas pueden condicionar el planeamiento urbanístico municipal, y del reto de trabajar para conseguir un «urbanismo sostenible», con expresa mención a la tramitación, actualmente en sede parlamentaria, de un nuevo Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio, cuando aún no se han desarrollado los instrumentos previstos en la vigente Ley de 1992. Ante la falta, en dicho Proyecto, de un régimen sancionador, plantearé la posibilidad de abordar un campo de impunidad administrativa que debiera llenarse (en relación con actuaciones, y sobre todo omisiones, de Autoridades, funcionarios y técnicos). Y aludiré a la reciente promulgación de la Ley de Protección Ambiental de Aragón, que recoge la evaluación ambiental de los planes urbanísticos, aunque, entiendo, se ha tramitado sin la participación pública que propugnaba el Convenio de Aarhus.

Recordaré la evolución de la organización colegiada que ha venido gestionando las competencias de la Administración Autonómica, en materia de urbanismo, medio ambiente y patrimonio cultural, culminando en las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio, que el nuevo Proyecto de Ley de Urbanismo pretende suprimir, retrocediendo, lamentablemente a mi juicio, hacia la sectorialización de las decisiones, en materias tan necesitadas de coordinación.

Y tras referirme a los mecanismos de subrogación autonómica y de impugnación de actos y acuerdos municipales, escasamente utilizados, plantearé una regulación de la inspección urbanística y medioambiental, organizada al servicio de los ciudadanos.

Terminaré con una apreciación personal sobre el flaco favor que el frecuente cambio de leyes reguladoras de estas materias hace a su consolidación en la conciencia jurídica de los ciudadanos.

I. DIFICULTADES DE ACCESIBILIDAD A LA INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN URBANÍSTICA Y MEDIOAMBIENTAL. INSUFICIENCIAS, RESISTENCIAS Y DEMORAS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. NECESIDAD DE ESTABLECER UNA AMPLIA RED DE PUNTOS DE INFORMACIÓN, EN ARAS DE LA TRANSPARENCIA PÚBLICA

Que la Administración Local, los Ayuntamientos, son la Administración más próxima a los ciudadanos; que en la atribución de competencias debe regir el principio de subsidiariedad; que las competencias en materia de urbanismo son básicamente propias de dicha Administración, y que también lo es la protección del medio ambiente, son afirmaciones pacíficamente admitidas por todos, y recogidas en nuestro Ordenamiento jurídico.

Una primera cuestión objeto de posible debate en este Foro, dedicado a urbanismo y medio ambiente, podría ser la de si la actual estructura y organización de nuestra Administración Local aragonesa, teóricamente la más próxima a los ciudadanos, es apta para cumplir satisfactoriamente con el nivel de competencias que, en estas materias, las Leyes otorgan a los municipios, y si llegamos a una conclusión negativa, si no se está lesionando, desde un principio, el propio ordenamiento jurídico, y el interés general de los administrados.

Dejemos constancia en este punto de que, en las recientes Jornadas de Defensores del Pueblo, celebradas en León, el pasado mes de octubre, y dedicadas precisamente a «Urbanismo y Medio Ambiente», una de las conclusiones finales fue, precisamente, la necesidad de *«arbitrar medidas para corregir el actual desequilibrio entre las amplias competencias de que disponen los Ayuntamientos y los escasos medios técnicos con que muchos de ellos cuentan»*.

En el marco de los trabajos previos a dichas Jornadas, presentamos al Taller dedicado al Impacto social del urbanismo, en Tudela, un documento de trabajo en el que hacíamos algunas reflexiones, «sobre urbanismo, transparencia y participación pública», y poníamos de manifiesto que:

«En la actividad de la Institución ..., y en el área de Urbanismo, son frecuentes las quejas, o, a veces, la mera consulta, de ciudadanos que hacen referencia a un déficit de información y de transparencia de las Administraciones con competencias urbanísticas, muy especialmente de las Administraciones municipales, por ser éstas las que tienen atribuida, en gran medida, y tanto en la legislación básica estatal como en todas las legislaciones autonómicas, las más importantes competencias en esta materia.

Aun cuando todos tenemos constancia de la abundancia de disposiciones contenidas en la legislación general de procedimiento administrativo, como en la más específica legislación urbanística, en las que se reconoce el derecho de los ciudadanos a la información urbanística, y a participar en la actividad urbanística, es lo cierto que la experiencia diaria nos muestra frecuentemente la necesidad, por una parte, de recordar a muchas Administraciones Locales sus obligaciones en relación con tales derechos, pero también de impulsar sustancialmente una mejor actuación de las Administraciones, porque la impresión generalizada que nos transmiten los ciudadanos es la de que la actividad urbanística de las Administraciones se hace al margen de los ciudadanos, cuando no en su contra, y que responde a poco claras negociaciones entre los responsables políticos y técnicos y los grandes promotores y constructores, respondiendo a intereses no siempre generales, con nula transparencia, y en un lenguaje críptico, o poco asequible para la comprensión del ciudadano medio, y que no siempre hay voluntad de aclarar ni explicar.»

En ocasiones, las dificultades de acceso a la información, en el ámbito de la Administración Local, devienen de las especiales circunstancias que afectan a muchos de nuestros Ayuntamientos, con limitados medios personales (un secretario a tiempo parcial, sin servicios técnicos especializados, y sin medios materiales para facilitar copia de la documentación o información interesada). Pero también en algunos casos detectamos actitudes obstruccionistas, y en casos extremos, de negativa, a facilitar el acceso a la información. Y aunque el ordenamiento jurídico es claro al respecto, y que la Jurisprudencia así lo tiene declarado, es plenamente comprensible que los ciudadanos no acudan a reclamar este derecho básico ante la Jurisdicción competente, por el desproporcionado coste que ello conlleva.

Además del reconocimiento, contenido en el art. 35 a) y 37 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, del derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que se tiene la condición de interesado y obtener copias de los documentos contenidos en ellos, está reconocido también el derecho a acceder a archivos, registros y documentos que obren en archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren siempre que se trate de expedientes terminados en la fecha de solicitud. Pero es que, además, en materia urbanística, este derecho a la información se reconoce en el más amplio sentido, al no exigirse la condición de interesado en el procedimiento de que se trate (así STS de 10-6-96), y tanto si se trata de personas físicas como jurídicas, incluso entidades representativas de intereses afectados, aunque no tengan personalidad jurídica.

Pero convendrá recordar que, más allá de esta declaración del derecho de los ciudadanos a acceder a la información urbanística, en la práctica nos encontramos con

Ayuntamientos que, por citar algunas deficiencias de funcionamiento, no aprueban regularmente sus Presupuestos, que carecen de Ordenanzas, que no han aprobado, a veces, ni el más elemental instrumento urbanístico como eran los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano, que no ejercen control alguno de las actividades de sus vecinos, a través de la previa licencia, que permanecen cerrados al público durante varios días a la semana, etc. Tenemos, en suma, muchos Ayuntamientos que son, realmente, un cascarón de Administración, vacía de actividad, y sin embargo con un amplio conjunto de competencias reconocidas, en base al principio constitucional de autonomía local.

Si la situación es penosa, cuando la causa de la misma es la carencia de medios económicos, personales y materiales, para que el Alcalde correspondiente, o los Concejales electos puedan desarrollar una normal actividad administrativa, puede alcanzar a ser lamentable cuando quienes desempeñan tales responsabilidades decisorias, o quienes desarrollan labores de gestión administrativa, hacen uso de tal amplitud de competencias para actuaciones al margen del ordenamiento jurídico, o incluso contra el mismo, o haciendo caso omiso de las obligaciones que les incumben como servidores de sus ciudadanos. Qué podemos decir, cuando, a estas alturas de siglo, atendemos a un ciudadano y nos transmite que el Alcalde de su pueblo no le deja ver el planeamiento urbanístico municipal; o cuando nos transmite que a él le exige solicitar licencia de obras y presentar Proyecto técnico, en tanto que el propio Alcalde, o el Concejale de Obras, ha edificado sin licencia, o con una mera licencia de obras menores. Pues éstos, son casos reales, que se plantean ante nuestra Institución.

Y podremos decirle que la actuación municipal requiriéndole que solicite la preceptiva licencia es legal y conforme a derecho, y que puede denunciar, ante el Ayuntamiento o ante la Administración Autonómica, la infracción en la que estaría incurso cualquiera de los ediles que hayan edificado, o lo estén haciendo, sin las licencias precisas, o que puede impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa la ilegalidad de la licencia que ampara éstas últimas, pero lógicamente recelará de que la Alcaldía adopte medida alguna contra sí mismo, o contra su Concejale de obras, y no alcanzará a comprender por qué tiene que hacer un gasto para ver reconocido, en la instancia judicial, lo ilegal de una actuación, enfrentándose a una autoridad local.

Aunque volvamos luego sobre estas situaciones, para suscitar alguna posible reacción del ordenamiento jurídico administrativo, retomamos la idea del déficit que venimos constatando en cuanto al acceso a la información urbanística, y a la transparencia de la actuación de las Administraciones públicas, y en particular de las locales, por su básica competencia en estas materias, de urbanismo y medio ambiente, para volver a referirnos al documento de trabajo que presentamos en Tudela, y en el que continuábamos diciendo:

«En materia de Planeamiento urbanístico parece pertinente distinguir entre lo que es el procedimiento de formulación, tramitación y aprobación del planeamiento urbanístico, sea éste general o de desarrollo, y cual sea, en dicho procedimiento, el estado actual de la información y participación pública, y lo que se refiere a la información al ciudadano del planeamiento ya aprobado.»

Ciertamente, en lo que se refiere al procedimiento de formulación, tramitación y aprobación del Planeamiento, tanto general como de desarrollo, las diversas Leyes y normas de desa-

rrollo autonómicas contemplan, como no podía ser de otro modo, el trámite de información pública (y en los planeamientos generales la previa exposición de Avances del Plan, para presentación, en su caso, de alternativas y sugerencias por los ciudadanos). En el caso de Aragón, véanse al respecto lo previsto en art. 41.1 de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, que dispone un plazo mínimo de un mes para exposición de los Avances de Plan General, y un plazo, también mínimo, de un mes para exposición a información pública del Plan General, una vez aprobado inicialmente (art. 41.2); y en caso de introducirse modificaciones sustanciales, como consecuencia de la resolución adoptada respecto a las alegaciones presentadas al Plan aprobado inicialmente, se impone la obligación de abrir una nueva información pública (art.41.3). La regulación del procedimiento para aprobación de Planes Parciales, ya sean de iniciativa municipal o de iniciativa privada, también contemplan un trámite de información pública por plazo mínimo de un mes (art. 50, al que se remite también el art. 53). Y al mismo procedimiento y trámite se sujeta la tramitación de los Planes Especiales. Un mes también es el plazo mínimo de información pública para tramitación de Normas Subsidiarias de ámbito provincial (art. 62), y para Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano (art. 63, que se remite al art. 50). Para los Estudios de Detalle, el plazo mínimo de información pública se establece en 30 días hábiles.

En el antes citado art. 53, y procedimiento (para aprobación de Planes Parciales de iniciativa privada), el Legislador aragonés ya estableció un mecanismo para romper la comprobada inactividad administrativa ante Planes propuestos por iniciativa privada: la información pública y audiencia de interesados por iniciativa privada regulada en la Disposición Adicional Quinta de la Ley.

Conscientes de estas previsiones del Legislador, sin cuyo cumplimiento, el procedimiento quedaría viciado, debemos señalar, no obstante, que estamos ante un trámite habilitado para que los ciudadanos interesados, o afectados, puedan presentar alegaciones a los Planes, pero todos sabemos que el mero cumplimiento del trámite de publicación del anuncio correspondiente (en el B.O. que corresponda, en Tablón de Anuncios del Ayuntamiento de que se trate, y en periódico de la difusión territorial que proceda), ni llega a todos los posibles afectados por las nuevas previsiones del Plan que se pretende aprobar, ni explican el alcance de lo que se proyecta.

Junto a ese acto formal del anuncio, parece que habría que ir pensando en su difusión (que igualmente habría de quedar acreditada en Expediente) a través de los más modernos medios de comunicación audiovisuales (Televisiones Autonómicas y Locales) y también a través de cuñas radiofónicas, pues, hoy por hoy, son sin duda estos medios los que más llegan a los ciudadanos, y pueden fomentar realmente una mayor información pública. A estas alturas del Siglo XXI, la omisión de toda mención a estos medios de difusión de los anuncios de apertura de los trámites de información pública de los planeamientos nos da una negativa impresión de opacidad, que sería bueno corregir, si queremos hacer un urbanismo más participativo, y no sólo para "iniciados", "profesionales", ...

Pero hay algo que, a mi juicio, es más importante todavía. Y es que las previsiones del Planeamiento sometido a información pública sean explicadas, en términos comprensibles a los ciudadanos, para que éstos, desde la comprensión de lo que se proyecta, puedan, conscientemente asumir, o cuestionar, aquellas previsiones, y, en su caso, formular las alegaciones que tengan por conveniente y por propuestas alternativas.

Aunque es relativamente frecuente que los Ayuntamientos, con ocasión de las fases de información pública de los Planes Generales, bien por iniciativa propia, o por iniciativa de colectivos ciudadanos, o de profesionales, realicen actos de explicación o debate público de estos instrumentos, lo cierto es que, más allá de las grandes líneas generales del planeamiento que se proyecta, o de algunas cuestiones especialmente polémicas que se susciten por algunos grupos de interés, raramente puede asistirse a una auténtica organización de explicación pormenorizada del Plan al ciudadano medio interesado, que acude a las Oficinas municipales, a ver en qué pueda afectarle, y al que, en el mejor de los casos (no siempre, y en muchas ocasiones, con no pocas trabas) se le facilita el documento escrito y los Planos, por un tiempo que queda condicionado por la disponibilidad de ejemplares y por la concurrencia de otros interesados, sin más explicación ni guía, que la que se desprende de la propia documentación que se expone, y quedando el ciudadano limitado a sus solas fuerzas para intentar comprender de qué va todo el Plan y en qué aspectos concretos puede o no afectarle. Y en muchos pequeños Municipios las Oficinas municipales están abiertas al público sólo algunos días al mes, con lo que las posibilidades de examen de la documentación se reducen notablemente. ...

Siendo conscientes de que todo Plan, por su propia naturaleza y por los contenidos que el ordenamiento jurídico le impone, es un documento de elevada complejidad, si queremos hacer un urbanismo auténticamente participativo y responsablemente asumido por sus destinatarios finales, los ciudadanos, se impone la necesidad de hacer accesible aquella complejidad a la comprensión del común de éstos.

En este sentido, ¿no sería ya llegado el momento de dar un salto cualitativo?, y también como obligación jurídica prevista en las leyes urbanísticas, de que los trámites de información pública sean más específicamente activos, no sólo de pasiva recepción de las alegaciones ciudadanas, sino de explicación y justificación del Plan, en general, y de las concretas repercusiones para los afectados, organizando la información pública con sesiones de explicación y aclaración al ciudadano, por zonas o sectores, cuando la dimensión de la ciudad o del pueblo así lo aconsejen. ¿Se conoce alguna experiencia en este sentido, y cuáles han sido sus resultados?

En esa misma línea de facilitar al ciudadano la información y documentación del planeamiento en tramitación, las modernas tecnologías permiten recoger en soportes informáticos reducidos (CDs, DVDs..) toda la documentación que integra el Plan sometido a información pública, para su estudio y análisis por los interesados, dentro del plazo establecido al efecto, sin los agobios que hasta ahora venían caracterizando el examen del planeamiento en oficinas municipales. La introducción en dichos soportes de localizadores de zona y de su correspondiente normativa de aplicación prevista, así como de referencia y justificación de las variaciones que se proyectan, en relación con la situación anterior, facilitaría al ciudadano la toma de postura consciente ante el nuevo Plan. Y a mi juicio, sólo desde el conocimiento puede hablarse de verdadera información.

Suele ser habitual que los ciudadanos afectados por la ejecución del Planeamiento nos manifiesten que, en su día, cuando se tramitó el Plan, no recibieron notificación alguna de lo que se aprobaba, y de los perjuicios que del mismo se derivan para ellos. Siendo plenamente conscientes de la imposibilidad de llegar a una notificación individualizada de los actos de aprobación del planeamiento, ¿no es posible estudiar fórmulas de una más amplia difusión de estos actos aprobatorios entre todos los ciudadanos, para estimular la presentación de alegaciones sobre aquellos aspectos con los que no estén conformes?».

A estas medidas que se apuntaban, en orden a dar una mayor información y transparencia, cabría añadir, en la estela de lo expuesto por el Sr. Fandos, la posibilidad de que las Oficinas del Registro de la Propiedad, dentro de una amplia red, que implicase a la Administración Autonómica, a las Diputaciones Provinciales, Comarcas, y Ayuntamientos (los cuatro escalones de nuestra organización administrativa territorial), actuasen como Oficinas de información del Planeamiento urbanístico.

Como es sabido, el Planeamiento Urbanístico, mediante la «clasificación del suelo» y mediante la «calificación», que implica la asignación de usos, tipologías e intensidades edificatorias posibles del mismo, en el ámbito territorial objeto de planificación, determinan el régimen jurídico, derechos y obligaciones, que corresponden a las propiedades situadas en su ámbito.

Dado que la ordenación urbanística, desde el punto de vista documental, tiene su plasmación en una documentación escrita (Memoria, Normas, etc) y en una documentación gráfica (Planos), en tanto que los Registros de la Propiedad, hasta fechas recientes, tan sólo han trabajado con documentación escrita, los Libros del Registro, y con referencia a «fincas registrales», es lo cierto que la información urbanística accesible en dichas Oficinas, tan sólo podía ser la que constaba en tales Libros.

Los avances que se han producido, con la aplicación progresiva de nuevas tecnologías de la información y documentación, de los que puede ser un referente la implantación del programa GEOBASE al que se ha hecho referencia, permiten atisbar unas nuevas posibilidades para los titulares de las fincas registrales, en la medida en que se llegue a facilitar a los Registros de la Propiedad, el Planeamiento urbanístico digitalizado, para superponerlo sobre la cartografía territorial disponible, la catastral, y sobre éstas el reflejo de las fincas registrales.

Según hemos podido conocer, en las conversaciones mantenidas con el Ponente, Sr Fandos, ya hay experiencias en marcha, en algunas Comunidades Autónomas, de acceso a información urbanística en las Oficinas del Registro.

En nuestra Comunidad Autónoma, la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio, en su art. 8, incluía la creación de un Centro de Documentación Territorial, cuya justificación venía dada por la mejora de los servicios públicos, la atención a la demanda pública de obtención de información territorial integrada, y dar cumplimiento a la normativa que ampara el derecho a la información. Estas ideas justificaron la oportunidad de la Directriz Instrumental Primera, de las Directrices Generales de Ordenación del Territorio, relativa a la creación de un Centro de Documentación e Información Territorial, entre cuya producción debía estar la cartografía territorial, para suministrar información al Gobierno de Aragón, pero también a los sectores privado y público sobre las condiciones del territorio aragonés. Pero si las Directrices Generales se aprobaron por Ley 7/1998, de 16 de julio, el Centro en cuestión no fue creado hasta el año 2000 (por Decreto 162/2000, de 26 de julio, en el marco de la asunción de las competencias en materia de ordenación del territorio por parte del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales).

Por lo que respecta a nuestra Comunidad Autónoma aragonesa, hemos tenido ocasión de comprobar que, aunque en el Centro de Documentación e Información

Territorial de Aragón se ha establecido un Sistema de Información Territorial de Aragón (SITAR), que ha conseguido disponer de cartografía digitalizada de todo el territorio, todavía se está trabajando en la digitalización del Planeamiento urbanístico vigente, aunque ciertamente el nivel de desarrollo de dichos trabajos creemos que es muy mejorable, y su más pronta terminación facilitaría mucho el objetivo de hacer plenamente accesible a los ciudadanos a través de muy diversos medios, y puntos de información, una información de tanto interés como es la urbanística.

Al igual que, en materia de agricultura, al hilo de la ejecución y control de la Política Agraria Común, el SIGPAC, permite hoy visualizar por medios informáticos el parcelario catastral rústico sobre la fotografía aérea y ortofotos disponibles, cuando culminen los trabajos de digitalización del planeamiento urbanístico, con toda la información gráfica a que da lugar, sería igualmente accesible a todos los ciudadanos a través de esos mismos medios informáticos que Internet pone a disposición general.

La Oficinas del Registro de la Propiedad, en la medida en que puedan acceder a esa información, podrían, efectivamente, ser puntos de información del Planeamiento urbanístico vigente, y de sus determinaciones, de público acceso, y especialmente para quienes sean titulares de fincas registrales, que, a través de la superposición de dicha información administrativa sobre la cartografía del GEOBASE, relacionaría la finca registral con las condiciones urbanísticas que le son de aplicación, y con sus entornos próximos, en relación con proximidad o lejanía a equipamientos docentes, culturales, sanitarios, religiosos, etc, existentes o proyectados, a zonas verdes o espacios libres, a infraestructuras existentes o previstas, y desde el punto de vista de eventuales cargas a soportar, en relación con su inclusión o no en ámbitos de planeamiento de desarrollo, o de unidades de ejecución, información, en suma, toda ella, relevante para el ciudadano.

II. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL, CONDICIONANTES DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO. EL RETO DEL URBANISMO SOSTENIBLE

Reconocido el urbanismo como ámbito de competencias propio de los Municipios, es igualmente cierto que, progresivamente, se han ido abriendo camino como ámbitos de competencias supramunicipales las relativas a la ordenación del territorio, reconocida como exclusiva de la Comunidad Autónoma, aunque deban articularse con las reconocidas a la Administración del Estado, y la protección del medio ambiente, en lo que también Estado y Administración Autonómica comparten ámbitos.

Aunque ya la Ley 11/1992, regulaba la competencia autonómica de ordenación del territorio, cuando este año se ha llevado a tramitación en Cortes de Aragón un Proyecto de nueva Ley de Ordenación del Territorio, la lectura de su exposición de motivos, da cuenta del escaso desarrollo de dicha Ley.

Como instrumentos de ordenación territorial, se contemplaban:

Directrices Generales de Ordenación Territorial.

Conforme a la Disposición Adicional 1ª, el Proyecto debía aprobarse por la DGA, en plazo de 1 año desde la entrada en vigor de la Ley.

La Ley por la que se aprobaron las Directrices Generales vigentes, fue la Ley 7/1998, de 16 de julio.

Directrices Parciales de Ordenación Territorial: de ámbito territorial, o de carácter sectorial.

La exposición de motivos del Proyecto de nueva Ley de Ordenación del Territorio, da cuenta de haberse aprobado tan sólo:

Directrices Sectoriales sobre Actividades e Instalaciones Ganaderas (por Decreto 200/1997, de 9 de diciembre)

Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés (por Decreto 291/2005, de 13 de diciembre).

Quedaron en mero Proyecto: las Directrices Parciales de Ordenación Territorial de La Jacetania, Serrablo, Sobrarbe, y entorno de la ciudad de Huesca.

Programas Específicos de Gestión o Actuación de ámbito territorial.

Procedimientos de gestión coordinada.

El Proyecto de nueva Ley de Ordenación del Territorio (BOCA de 7-02-2006), regula como Instrumentos:

Estrategia Territorial de Desarrollo Territorial de Aragón

Directrices Territoriales: Comarcales; Zonales; Sectoriales; Especiales.

Programas de Gestión Territorial

Sistema de Información Territorial

Proyectos de Interés General de Aragón

Informe Territorial.

A la vista de que el citado Proyecto no contempla, a diferencia de la Ley anterior una regulación de infracciones y régimen sancionador (derogado por la posterior Ley 5/1999, Urbanística), y en relación con eventuales decisiones administrativas, y sobre todo con omisiones o inactividad de responsables políticos, técnicos o funcionarios, me permito plantear a este Foro el siguiente tema de debate. ¿Es viable configurar, desde la titularidad autonómica de la competencia en materia de «ordenación del territorio», pero también podríamos hacerlo extensivo a las competencias en materia de «urbanismo» y de «medio ambiente», y sin llegar a incurrir en una tutela de la Administración Autonómica sobre las Administraciones Locales, un régimen sancionador administrativo en el que se atiende a las responsabilidades de los cargos públicos, autoridades o funcionarios, por decisiones, y sobre todo por omisiones, que supongan infracción contra las determinaciones de la Ley y de los instrumentos de ordenación del territorio, o contra planes y normas de urbanismo, o contra las normas de

protección del medioambiente, y las que configuran los derechos del ciudadano en materia de acceso a la información territorial, urbanística, medioambiental o de protección del patrimonio cultural?

Ciertamente, hay cierta regulación legal, en el ámbito penal, para determinados ilícitos contra la ordenación del territorio, el urbanismo, el medio ambiente, y el patrimonio cultural, pero, entre esos ilícitos más graves, y las infracciones imputables, y sancionables, a los administrados, pero, personalmente, y ante no pocos supuestos concretos, he echado en falta la existencia de una tipificación de infracciones achacables a los administradores (entendiendo por éstos, en un sentido amplio, a responsables políticos, funcionarios, técnicos, etc.); entiendo que hay un campo de impunidad, especialmente ligado a la inactividad o a la omisión, que creo debería ser cubierto; en definitiva, la clásica pregunta, tantas veces sin respuesta: ¿quién vigila al vigilante? Y ¿qué decir de los incumplimientos de obligaciones previstas en las Leyes, por parte de la propia Administración?

Permítanme comentar un caso concreto. Un ciudadano que retorna a su pueblo, desde la ciudad, con la sana intención de fijar su residencia, y de cumplir con sus obligaciones legales, presenta una solicitud de licencia de obras para construirse su vivienda en finca de su propiedad, y con el consiguiente Proyecto Técnico. En éste, el Colegio de Arquitectos, en su visado hace constar que la edificación proyectada se emplaza en el ámbito de una Unidad de Ejecución, delimitada en el Plan urbanístico municipal. Pero la U.E. no ha sido desarrollada por el Ayuntamiento, en 10 años de vigencia del Plan (el principal propietario afectado es actual Alcalde de la localidad). No hay respuesta municipal a la solicitud de licencia, y el peticionario solicita, pasado el plazo legal, la certificación de silencio positivo, a la que tampoco se da respuesta. El ciudadano en el buen entendimiento de que está en posesión de licencia, por silencio administrativo positivo, comienza las obras. El Servicio de Inspección y Disciplina Urbanística, a la vista de la comunicación del Colegio de Abogados, incoa y tramita un expediente sancionador, e impone una multa. Tratando de legalizar su situación, solicita al Ayuntamiento reiteradamente el desarrollo de la U.E., asumiendo las cesiones que proporcionalmente le corresponden y que no afectan al espacio en que proyectaba su vivienda, sin obtener respuesta. El ciudadano recurre en vía administrativa la sanción disciplinaria impuesta, alegando que cumple con todos los parámetros urbanísticos esenciales, que ha solicitado el desarrollo de la U.E. sin obtener respuesta. Sancionado y sin poder legalizar su vivienda. ¿No creen que hay, en la actuación del Alcalde, una actuación antijurídica, que no alcanza el nivel de gravedad para ser penalmente castigado, pero que impide el desarrollo urbanístico planeado, y que perjudica la buena disposición del ciudadano que quiere cumplir con la legalidad?

En cuanto a medio ambiente, la reciente trasposición de la Directiva 2001/42/CE, que se ha instrumentado mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, y la regulación que nuestra Ley autonómica 7/2006, de 23 de junio, de protección ambiental, introduciendo y regulando, entre otros, la evaluación ambiental de planes y programas, y, entre aquéllos, del planeamiento urbanístico, nos da cabal idea de la importancia que, jurídicamente, van adquiriendo estos condicionantes medioambientales.

Cada vez se va poniendo más de manifiesto que la actividad humana sobre el territorio, tanto desde el punto de vista de los desarrollos urbanísticos, como de la creación de infraestructuras de comunicación y transportes, o de implantación de instalaciones industriales, incluso de las más directamente relacionadas con el sector primario, conllevan un uso y un consumo de recursos naturales muchos de los cuales no son ni ilimitados, ni renovables, y, por tanto, parece necesario ir concretando normativamente los límites precisos a los que deberían ajustarse los nuevos planeamientos para ser sostenibles.

No es posible, en este momento, ser exhaustivo, pero sí recordar que, por ejemplo, la disponibilidad o no del recurso agua, y de los caudales disponibles condiciona decisivamente la sostenibilidad de usos como el residencial, el industrial, o el agropecuario. También la disponibilidad o no de «suelo», aunque éste pueda parecer un recurso sobreabundante en nuestra Comunidad. Pero, respecto a este recurso, habría que hacer un inventario del mismo, en función de sus capacidades de ser objeto de usos alternativos. Y la repetidamente denunciada situación de la contaminación atmosférica y su contribución al llamado «efecto invernadero», debería poner en valor el recurso de montes y espacios arbolados, como sumideros.

III. LA LEY ARAGONESA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL Y EL CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO DE AARHUS, DE 1998, EN CUANTO A LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN SU PROCESO DE ELABORACIÓN

Por la proximidad de publicación, en el tiempo, de la Ley 7/2006, de Protección Ambiental de Aragón (BOA nº 81, de 17 de julio), y de la Ley estatal 27/2006, de 18 de Julio (BOE de 19-07-2006), por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, no podemos por menos de retomar lo que dice la Exposición de Motivos de esta última, cuando señala que el Convenio de Aarhus, de 25 de junio de 1998, «... parte del siguiente postulado: para que los ciudadanos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlos, deben tener acceso a la información medioambiental relevante, deben estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y deben tener acceso a la justicia cuando tales derechos les sean negados. Estos derechos constituyen los tres pilares sobre los que se asienta el Convenio de Aarhus:

1. El pilar de acceso a la información medioambiental ...

— El pilar de participación del público en el proceso de toma de decisiones, que se extiende a tres ámbitos de actuación pública: la autorización de determinadas actividades, la aprobación de planes y programas y la elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario.

— ... El derecho de acceso a la justicia ...»

Cuando comprobamos que una Ley de tanta importancia potencial para la regulación de importantes aspectos de la actuación administrativa autonómica, en materia de medio ambiente, como la antes citada Ley de Protección ambiental, se ha tra-

mitado sin ninguna proyección hacia el público en general; sino tan sólo en el ámbito parlamentario, legítimo desde luego pero alejado de ese segundo pilar al que antes hemos hecho referencia, cabe preguntarse si no estaremos ante un mal comienzo.

Recordemos que el art. 8 del citado Convenio de Aarhus, hablando de la participación del público durante la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general, dispone: *«cada parte se esforzará por promover una participación efectiva del público en una fase apropiada y cuando las opciones estén aún abiertas, durante la fase de elaboración por autoridades públicas de disposiciones reglamentarias o de otras normas jurídicamente obligatorias de aplicación general que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente. A tal efecto, conviene adoptar las disposiciones siguientes:*

- a) Fijar un plazo suficiente para permitir una participación efectiva.*
- b) Publicar un proyecto de reglas o poner éste a disposición del público por otros medios;*
y
- c) Dar al público la posibilidad de formular observaciones, ya sea directamente, ya sea por mediación de órganos consultivos representativos. Los resultados de la participación se tendrán en consideración en todo lo posible».*

Por poner un ejemplo, si se hubiera realizado alguna actuación de debate público ciudadano sobre el Proyecto de Ley de Protección Ambiental, hablando de la evaluación ambiental de Planes urbanísticos, hubiera podido plantearse la discusión sobre si, a la vista de algunos desarrollos urbanísticos desaforados que se vienen produciendo, es o no aceptable, a juicio de los ciudadanos, que la decisión administrativa sobre la obligatoriedad de hacer tal evaluación, se deje caso a caso, en manos del órgano ambiental, para modificaciones menores (¿qué ha de entenderse por tales?) del planeamiento urbanístico general que afecten al suelo no urbanizable o al suelo urbanizable no delimitado, o que queden fuera de evaluación de impacto ambiental los planes parciales en suelo urbanizable no delimitado cuando el ámbito objeto de planeamiento no exceda de 50 Hectáreas. ¿No se corre el riesgo de que se planteen desarrollos urbanísticos fraccionando dicha clase de suelo en sectores inferiores a ese límite de superficie, para eludir la evaluación ambiental? En fin, es un simple ejemplo, por razón del tema del que estamos hablando en esta sesión del Foro, pero podrían plantearse muchos otros aspectos, como también el de si puede o no ser más eficiente la atribución de las competencias de calificación a las Comarcas, o a los Ayuntamientos, en lugar de mantenerse en la Administración Autonómica, cuando quienes hemos trabajado en esa materia, sabemos que, ya el Decreto 109/1986, por el que se regulaba la intervención administrativa de la Diputación General de Aragón, en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, contemplaba la posibilidad de solicitar la exención de la calificación sobre determinadas actividades, y en todos los años transcurridos sigue siendo reducidísimo el número de Ayuntamientos que se acogieron a tal posibilidad. ¿Acaso la Disposición Transitoria Primera no es un reconocimiento de esa comprobación histórica?

IV. LA EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN COLEGIADA ADMINISTRATIVA AUTONÓMICA ARAGONESA, EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE, URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Muy sucintamente, por razón del tiempo disponible, procede recordar que las primeras competencias transferidas por el Estado a esta Comunidad Autónoma, cuando todavía estábamos en Preautonomía, fueron las de urbanismo y actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (por Real Decreto 298/1979, de 28 de enero), y siguiendo con el esquema organizativo que había desarrollado tales competencias en la Administración del Estado, se constituyeron, por una parte, la Comisión de Urbanismo de Aragón (Decreto de 7 de Julio de 1980, regulada más tarde en su composición y funciones, por Decreto 6/1986, de 23 de enero), y por sendas Comisiones Provinciales, de Urbanismo (regulada su composición por Decreto 17/1984, de 1 de marzo, y la de sus ponencias Técnicas, por Decreto 43/1984, de 23 de mayo) , y de Medio Ambiente (creadas y reguladas en su composición y funciones por Decreto 105/1984, de 17 de diciembre). En materia de Patrimonio Histórico-Artístico, por Decreto 127/1986, de 19 de diciembre, se crearon las Comisiones Provinciales de Patrimonio Cultural, que fueron objeto de nueva regulación por Decreto 28/1991, de 19 de febrero, y por un posterior Decreto 158/1997, de 23 de septiembre.

En el año 1991, por Decreto 135/1991, de 1 de agosto, se constituyeron el Consejo y las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio, partiendo del entendimiento de que la ordenación del territorio, debía vertebrar las actuaciones colegiadas sobre urbanismo, medio ambiente y patrimonio cultural, y desde el punto de vista organizativo, debía entenderse como un gran foro al que pudieran acceder las funciones y los órganos sectoriales. Y así, adelantándose a las previsiones de la que sería Ley 11/1992, creó un órgano colegiado de ámbito autonómico, y tres Comisiones Provinciales, en cada una de las cuales se creaban tres Ponencia Técnicas especializadas (una de Urbanismo, otra de Medio Ambiente, y otra de Patrimonio Cultural). En todo caso, se daba entrada en estos órganos a los departamentos sectoriales, a otras Administraciones (del Estado, Provincial y local), técnicos especialistas y agentes sociales. El Decreto fue modificado en parte por otro posterior: Decreto 209/1991, de 26 de noviembre. Y más tarde, se aprobó su Reglamento, por Decreto 216/1993, de 7 de diciembre, que ha venido siendo su regulación última.

Ciertamente, desde un primer momento, el Departamento competente en materia de Cultura, aún siendo parte de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio, mantuvo en paralelo sus propias Comisiones Provinciales de Patrimonio Cultural, cuya última regulación, tras la entrada en vigor de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, de Patrimonio Cultural Aragonés, se recoge en Decreto 300/2002 del Gobierno de Aragón.

Y ahora se viene a poner fin a aquel proceso de incipiente coordinación, volviendo a un esquema organizativo que se ciñe a las competencias departamentales, pues la reciente Ley de Protección Ambiental, crea las Comisiones Técnicas de Calificación, como órganos colegiados dependientes del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (INAGA), asumiendo las competencias en materia de medio ambiente que tenían atribuidas las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio, y a las Comarcas se

atribuye la calificación de las actividades sometidas a licencia ambiental. Por su parte, el Proyecto de nueva Ley de Ordenación del Territorio, contempla, en su art. 10, la existencia del Consejo de Ordenación del Territorio como «*órgano colegiado de tipo representativo dispuesto para la coordinación de los intereses territoriales, públicos y privados*», adscribiéndose, sin dependencia jerárquica, al Departamento competente en materia de ordenación del territorio. En cambio, el Proyecto de nueva Ley de Urbanismo, como hemos señalado, opta por suprimir las Comisiones Provinciales, y atribuye competencias urbanísticas al Consejero del Departamento, al Director General de Urbanismo, y a los Directores de los Servicios Provinciales (art. 4), y, por supuesto, a los Alcaldes y Ayuntamientos (art. 6). Y crea un denominado Consejo de Urbanismo de Aragón, como órgano consultivo y de participación (art. 4.5).

Si analizamos los motivos por los que, con arreglo a la vigente Ley Urbanística de Aragón (art. 42), puede denegarse la aprobación definitiva de los Planes Generales, instrumento de ordenación urbanística integral por excelencia, se establece que sólo podrá hacerse «... *por falta de cumplimiento de las prohibiciones y exigencias procedimentales, competenciales, documentales y materiales establecidas en el ordenamiento jurídico, incluidas las determinaciones de las Directrices de Ordenación del Territorio y de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, así como cuando el Plan no respete los principios de equilibrio territorial, justificación de la correcta organización del desarrollo urbano y coherencia con las políticas de vivienda, medio ambiente y patrimonio cultural de la Comunidad Autónoma*».

Si vamos al Proyecto de nueva Ley de Urbanismo, en su art. 44, está previsto que «*sólo podrá denegarse la aprobación definitiva por los motivos de alcance supralocal o de legalidad establecidos en los dos apartados siguientes*:

3) *Son motivos de alcance supralocal los siguientes:*

- a) *El cumplimiento de los principios de equilibrio y cohesión territorial, correcta organización y sostenibilidad del desarrollo urbano.*
- b) *La compatibilidad, articulación y conexión entre las infraestructuras y restantes elementos supralocales que vertebran el territorio y las infraestructuras locales.*
- c) *La compatibilidad con los riesgos preexistentes, de conformidad con los mapas e indicadores de riesgos.*
- d) *El cumplimiento de los instrumentos de ordenación territorial y de protección ambiental vigentes.*
- e) *La coherencia con las políticas de vivienda, medio ambiente, patrimonio cultural, sanitaria y educativa de la Comunidad Autónoma o con aquellas otras que, como consecuencia de los desarrollos previstos, exigiesen la programación de inversiones estatales o autonómicas para la dotación de servicios a los ámbitos urbanizados en ejecución del planeamiento.*

4) *Son motivos de legalidad los siguientes:*

- a) *El cumplimiento de normas legales y reglamentarias de rango superior y de instrumentos de ordenación prevalentes o de rango superior.*
- b) *La tramitación del planeamiento urbanístico.*

c) *La documentación del planeamiento urbanístico.*

d) *La interdicción de la arbitrariedad».*

A la vista de las motivaciones expuestas, como parámetros límite del planeamiento general, y dado que es evidente el carácter complejo y multisectorial del planeamiento urbanístico, considero que su aprobación definitiva debería mantenerse en un órgano colegiado de amplio espectro en su composición, como son las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio, y no atribuirse, sin más a la decisión única de un Departamento que, por otra parte, ha ido siendo vaciado de competencias, justamente en todo lo referente, primero, a medio ambiente, y más recientemente, a la ordenación del territorio, y, por tanto carente de la información para poder resolver con el suficiente rigor.

Considerando la todavía vigente Ley 11/1992, que «*la ordenación del territorio es un proceso continuado de gestión coordinada de las Administraciones Públicas hacia la consecución de unos objetivos*», y siendo los de cooperación y coordinación, junto con el de eficiencia, algunos de los principios generales que han de regir las relaciones entre las Administraciones públicas (art. 3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero), me permito considerar un retroceso en la coordinación interna de la Administración Autonómica, y en su relación con otras Administraciones e incluso con agentes sociales, la ya consolidada opción del legislador autonómico, por desandar el proceso que llevó a refundir en las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio, las antiguas Comisiones Provinciales de Urbanismo, y de Medio Ambiente, y la tempranamente frustrada de las también Comisiones Provinciales de Patrimonio Cultural.

Sirva, en defensa de la conveniencia de mantener vivo este tipo de órganos colegiados, y con ello no quiero hacer pronunciamiento alguno sobre cuál sea el concreto Departamento autonómico al que estén adscritos, que uno de los escasos desarrollos reales de la Ley de Ordenación del Territorio, las primeras Directrices Sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas, son el resultado final de una problemática planteada, en su día, en la Comisión Provincial de Teruel, al comprobar la descoordinación administrativa que se ponía de manifiesto en relación con la existencia de actividades ganaderas que carecían de licencia municipal, pero que sin embargo tenían cartilla ganadera, del Servicio de Agricultura de DGA, en instalaciones que habían sido construidas sin autorización urbanística, o en suelos urbanos de uso esencialmente residencial, y con denuncias reiteradas sobre afecciones a la salubridad de la población, pero en los que también debía tenerse presente la componente socioeconómica de quienes tenían en estas actividades su medio de vida. Esa visión plurisectorial de los problemas del día a día sólo puede abordarse desde órganos colegiados, como habían quedado configuradas las Comisiones Provinciales. Que el resultado final de las Directrices elaboradas pueda ser discutible, al haberse promocionado desde algunas instancias políticas, o por intereses electoralistas, la generalización de la opción por la regularización, creo que no invalida, ni la metodología seguida, ni el valor de lo actuado por la Comisión,

En todo caso, lo cierto es que la reciente Ley de Protección Ambiental viene a crear unas Comisiones Técnicas Calificadoras, para la calificación ambiental de actividades

clasificadas, y el Proyecto de Ley de Urbanismo, en tramitación en Cortes, expresamente viene a justificar la supresión de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio, e incluso del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, como órganos urbanísticos. Resulta curioso que unos órganos colegiados que, a diferencia de muchos otros previstos o creados en diversas normas autonómicas, venían desarrollando con regularidad sus funciones y competencias, se hagan desaparecer, y se vuelva a la sectorialización de competencias.

V. LA SUBROGACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA EN COMPETENCIAS URBANÍSTICAS Y MEDIOAMBIENTALES DE LOS MUNICIPIOS, LA IMPUGNACIÓN DE ACTOS Y ACUERDOS MUNICIPALES, Y LA INSPECCIÓN ADMINISTRATIVA, A INSTANCIA DE PARTE. SU POSIBLE UTILIZACIÓN AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS EN EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PÚBLICA

De un tiempo a esta parte, los medios de comunicación nos trasladan toda una serie de casos, de escándalos urbanísticos, en los que se evidencia que algunos Ayuntamientos, haciendo uso y abuso de sus competencias en materia urbanística pueden llegar a incurrir en todo tipo de aberraciones e ilícitos.

En la legislación urbanística aragonesa vigente, el art. 198 (en relación con la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística) contemplan la posibilidad de subrogación del Director General de Urbanismo en las competencias de los Alcaldes, previa desatención al requerimiento para que actúen, y para actuar directamente en relación con construcciones en suelo urbanizable o no urbanizable sin la autorización regulada en el art. 25, o contra las condiciones de dicha autorización

Y en materia de sanciones urbanísticas, el art. 210, también admite la subrogación del Director General de Urbanismo (en caso de infracciones graves), o del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes (en infracciones muy graves), cuando los Ayuntamientos no incoen expediente sancionador previo requerimiento al efecto.

Pero es lo cierto que, con un Servicio de Inspección y Disciplina Urbanística, claramente infradotado para hacer frente a las necesidades reales que se plantean, se detecta una cierta práctica de eludir actuaciones en tal sentido.

Por otra parte, la Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón, recogiendo lo también previsto en la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, contempla (art. 148) la posibilidad que asiste a la Administración Autonómica de impugnar ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa actos o acuerdos de las entidades locales:

- «a) Cuando considere que se infringe el ordenamiento jurídico.*
- b) Cuando excedan de la competencia propia de las entidades locales, menoscaben competencias de la Comunidad Autónoma, o interfieran su ejercicio.»*

¿No convendría acotar el amplio margen de discrecionalidad política, y establecer, a instancia de cualquier ciudadano (en materias de urbanismo, medio ambiente y patrimonio cultural, materias en las que está reconocida la acción pública), la pro-

cedencia de que la Administración Autonómica venga obligada a la impugnación, o a justificar al ciudadano expresamente las razones de no hacerlo?, y, así mismo, en relación con la intervención subrogatoria de los órganos citados del Departamento competente en materia de urbanismo.

En el documento de trabajo al que antes aludí, presentado en Tudela, hablando de la inspección urbanística se exponía:

«Son frecuentes, asimismo, al menos en esta Institución, y sería bueno contrastar si ello se da también en otros ámbitos autonómicos, las quejas que aluden a la demora de los servicios de inspección urbanística en relación con peticiones dirigidas a las Administraciones urbanísticas, instando la comprobación de si determinadas obras se están ajustando o no a las normas de aplicación, o de hechos que pueden ser constitutivos de incumplimientos o infracciones urbanísticas, y con ello se contribuye, en ocasiones, a la prescripción de infracciones, favoreciendo así, desde la actividad administrativa a los incumplidores. Determinar qué medidas podrían impulsar una mayor atención de las Administraciones urbanísticas a la actividad inspectora, de comprobación de si las obras en ejecución están o no amparadas por licencia debidamente tramitada, y que las obras se ajustan a las normas y condiciones de aplicación, podría también ser objeto de examen en el Taller».

Pues bien, desde una concepción de la Administración Pública al servicio de los ciudadanos, considero que debiera articularse con toda claridad el derecho de cualquier ciudadano a recabar la asistencia de los servicios técnicos cualificados para inspección urbanística, y, con mucha más razón, en materia medioambiental, campo en el que la complejidad técnica de muchas comprobaciones exige una importante precisión, para que los informes emitidos y facilitados al administrado que los haya solicitado, puedan, en su caso, fundamentar la petición de intervención de la Administración Autonómica, o para el ejercicio, por su propia cuenta, de las acciones oportunas ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, si aquélla desestima la solicitud de actuación administrativa.

VI. LA INESTABILIDAD LEGISLATIVA, FUENTE DE INSEGURIDAD JURÍDICA, Y DE DESCRÉDITO SOCIAL DE LAS LEYES

Ese vaivén en la organización administrativa autonómica para la gestión de las competencias atribuidas a dicha Administración, en parte resultado de los repartos de poder político por Departamentos, es también, en parte, correlato de una compulsiva fiebre legisladora que no se ve acompañada después por los totales desarrollos ejecutivos de sus previsiones, con lo que queda en duda la calidad final de las normas que se aprueban, y generan la consiguiente falta de credibilidad de los ciudadanos en las propias normas. La antes citada Ley 11/1992, de Ordenación del Territorio, mediante la que se pretendían coordinar la actuación de todas las Administraciones Públicas, y de cuantos agentes sociales y económicos, operan sobre el territorio, regulaba toda una serie de instrumentos para dar cumplimiento a los fines de la Ley (como antes hemos citado), y, sin embargo la simple lectura del Preámbulo del Proyecto de nueva Ley de Ordenación del Territorio, que se encuentra en tramitación parlamentaria, da cuenta de los limitados desarrollos efectivos de aquella Ley.

Y qué decir de la legislación urbanística. Cuando, tras años de venir aplicando el veterano Texto Refundido de 1976, de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, la actuación legislativa estatal que culmina en el Real Decreto Legislativo 1/1992, es impugnada ante el Tribunal Constitucional, y sólo cuando éste dicta su famosa Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, se cae en la cuenta de la necesidad de formular y aprobar una Ley Urbanística propia, la vigente Ley 5/1999, de 25 de marzo, que sólo parcialmente se desarrolla, mediante el Decreto 52/2002, de 19 de febrero, y que actualmente (pasados tan sólo siete años) ya está en vías de ser sustituida por una nueva Ley de Urbanismo, en trámite parlamentario, sin que aquella haya podido desplegar sus virtualidades, positivas o negativas, entre las que, sin duda, está su comprobado fracaso para resolver el problema del acceso a una vivienda digna para todos los ciudadanos.

Más allá de las justificaciones que se argumentan en las exposiciones de motivos de los Proyectos de nueva Ley de Ordenación del Territorio, y de nueva Ley de Urbanismo, considero, aunque no pase de ser una mera opinión personal, que esa frenética actividad de cambio de Leyes, hacen un flaco servicio al asentamiento de las mismas en la conciencia jurídica de los ciudadanos, y en la práctica de las Administraciones Públicas que han de aplicarlas.

Pero es que, además, las propias Leyes dan cuenta, sin recato alguno, de las evidencias de su incumplimiento, y así reiteradamente (en la Ley 5/1999, Urbanística; y en el Proyecto de nueva Ley de Urbanismo) se habla de la regularización de las urbanizaciones ilegales. O, como en el caso, de las actividades clasificadas, que ya en el Reglamento de 1961, tuvieron un plazo para regularización de las actividades sin licencia, plazo que fue ya entonces prorrogado, y que, en la nueva Ley de Protección Ambiental, viene a contemplarse un nuevo plazo para solicitud de licencia para las actividades que, a la entrada en vigor de la Ley, no la tuvieran. Menos mal que ese nuevo plazo no se reconoce a los expedientes de regularización de actividades e instalaciones ganaderas, que ya tuvieron su propio plazo, previsto en el Decreto 200/1997, por el que se aprobaron las Directrices Sectoriales, y su consiguiente prórroga de un año más.

Qué credibilidad social puede tener un planeamiento urbanístico que es modificado para adecuarlo a una actuación ilegal que se han producido durante su vigencia, antes, incluso que aplicar la sentencia que declaraba la ilegalidad de la licencia concedida. O lo que es práctica habitual, que se modifica o revisa, sistemáticamente, para legalizar las actuaciones que lo han vulnerado.

Intervención de D. José Manuel MARRACO ESPINOS

LA INTERVENCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (O.N.G.s) EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL. LOS INTERESES COLECTIVOS

En primer lugar agradecer a la Institución del Justicia de Aragón la deferencia de haberme invitado a participar como coponente en esta sesión sobre «Urbanismo y Medio Ambiente», en la que después de las brillantes intervenciones del ponente y el coponente, me limitaré a expresar la visión de un Abogado en ejercicio desde la perspectiva de la defensa del derecho al medio ambiente en lo que se ha venido a llamar los intereses colectivos, fundamentalmente en mi actuación profesional en defensa de las Organizaciones No Gubernamentales.

I. ANTECEDENTES

La costumbre de celebrar el día **5 de junio el Día Mundial del Medio Ambiente** se puede decir que tiene ya una tradición y que como muchos de Vdes. conocerán viene dada por la designación acordada por las Naciones Unidas (ONU) en 1.972, que designó esta fecha para dar a conocer la necesidad de conservar y mejorar el medio ambiente.

Se eligió esta fecha porque fue en la que se había iniciado la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo (Suecia) en 1972¹ y que para algunos es donde se sitúa el origen del moderno derecho ambiental.

Conviene recordar, porque siempre sigue de actualidad, el párrafo primero del **Principio 1º de los veintiséis que se acordaron en la Conferencia de Estocolmo** y que señala:

«El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y al disfrute de las condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna de gozar de bienestar y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras».

A esta Conferencia le sucedieron las de Río de Janeiro, del año 1.992 y la de Johannesburgo, del año 2.002.

Un gran avance supuso el **Principio nº 10 de la Conferencia de Río de Janeiro**, la participación de los ciudadanos en los asuntos ambientales:

«El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda.»

(1) www.un.org.

En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes».

II. EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

El **artículo 45 de la Constitución Española** que figura en el Título Primero de los Derechos y Deberes Fundamentales, en su Capítulo 3º, como uno de los **principios rectores de la política social y económica**, es la referencia expresa en el Derecho Español al derecho al medio ambiente:

«1. Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado».

Así indudablemente, es en el **artículo 45 CE** en el que debemos centrarnos para incardinar el objeto de esta exposición, y desde el análisis de la perspectiva del derecho ambiental a través de la percepción de las Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a la defensa del medio ambiente. Por establecer unas referencias concretas, he ido repasando algunas de las Sentencias en las que las organizaciones ecologistas han acudido a los Tribunales de Justicia para defender este derecho.

Formalmente el citado artículo al insertarse en el Capítulo Tercero del Título I de la Constitución y configurarse como un principio rector de la política social y económica, dada su no inclusión en el Capítulo Segundo, el derecho al medio ambiente *constituye un principio informador de la legislación positiva de la práctica judicial y de la actuación de los Poderes Públicos* y por tanto de manera formal sólo puede ser alegado ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo a lo que dispongan las Leyes que lo desarrollan, conforme expresa el **artículo 53.3 C.E.**, lo que en definitiva le confería una trascendencia jurídica limitada.

Pese a esta trascendencia jurídica limitada, por algunos autores existe una tendencia por la que se pretende su incorporación a los derechos fundamentales del *Título Primero, Capítulo II* (artículo 14, igualdad ante la ley; artículo 15, derecho a la vida; artículo 16, derecho a la libertad ideológica y religiosa; artículo 17, derecho a la liber-

tad y a la seguridad; artículo 18, derecho al honor, intimidad y domicilio, secretos de comunicaciones; artículo 20, libertad ideológica; artículo 21, derecho de reunión; artículo 22, derecho de asociación; artículo 23, participación y acceso a los cargos públicos; artículo 24, tutela efectiva de Jueces y Tribunales y presunción de inocencia; artículo 25, ni condenas ni sanciones por hechos que no sean delito, falta o infracción; artículo 27, derecho a la libertad de enseñanza y derecho a la educación; artículo 28, derecho a la libre sindicación; artículo 29, derecho de petición).

Lo que se plantea es que el derecho al medio ambiente es reconducible al derecho humano, pero en el derecho español, como señalábamos en un principio, se ha partido de la tesis formalista. Así hay autores que partiendo del derecho a la vida o la integridad física lo reconducen al carácter de derecho fundamental.

El Profesor Lorenzo Martín Retortillo², señala:

«La defensa frente al ruido tiene carácter de derecho fundamental por formar parte del derecho a la intimidad garantizado en el artículo 18 de la Constitución, puesto que la contaminación acústica puede poner en peligro el equilibrio del sistema biológico».

Y esa relación al derecho a la intimidad medioambiental ha sido recogido en la *Sentencia «López Ostra» del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 1994*³.

El Tribunal tras admitir que naturalmente la grave contaminación del ambiente puede afectar el bienestar del individuo e impedirle disfrutar de su hogar de tal modo que se ataca su vida privada y familiar sin poner, sin embargo, su salud en peligro y examinar si las autoridades nacionales tomaron, dentro del margen de apreciación, las medidas necesarias para proteger el derecho de la recurrente al respeto a su domicilio y a su vida privada y familiar del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, considera que el Estado no tuvo éxito en conseguir un equilibrio adecuado entre el interés del bienestar económico de la ciudad —el de tener una planta de tratamiento de residuos— y el disfrute efectivo de la recurrente de su derecho al respeto a su domicilio y a su vida privada y familiar.

Este pronunciamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos resulta de gran interés por ser reconocido plenamente el contenido ambiental de los derechos humanos como garantía del mínimo ecológico existencial.

El Tribunal Constitucional también se ha pronunciado en materia de contaminación acústica, entre otras Sentencias la 119/2001, si bien en este supuesto no consideró probada la relación entre el ruido y el daño alegado, sí lo estimó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos considerando la pretensión de la recurrente Moreno Gómez en su Sentencia de 16-11-04⁴.

Realmente los derechos de la teoría a la práctica, como todos sabemos, distan mucho en su aplicación, y el caso del **artículo 45 CE** ha sido uno de los ejemplos más

(2) Guillermo Escobar Roca, «La ordenación constitucional del medio ambiente», Dickinson 1995.

(3) <http://webpages.ull.es/users/mbarral/juritedh.html>.

(4) Véase la Ponencia del Profesor D. Lorenzo Martín Retortillo en las Actas del Foro de Derecho Aragonés —Decimocuartos encuentros—, Págs. 172 a 186.

evidentes sobre todo al no estar, como decía antes, englobado en el apartado de los derechos fundamentales.

En un somero análisis del **artículo 45 CE**, vemos como hay dos conceptos claros: por un lado, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, y por otro, el deber de conservarlo.

Este derecho-deber a disfrutar de un medio ambiente adecuado, plantea una serie de obligaciones para los Poderes Públicos, no sólo en lo relativo a su protección, sino también en lo concerniente a su promoción y mejora.

Sin embargo, resulta necesario compaginar los objetivos de tutela del medio ambiente, con otros también postulados constitucionalmente, como son los implícitos en el desarrollo económico.

Como era de esperar, ha sido lo que bien puede denominarse «jurisprudencia medioambiental» del Tribunal Constitucional la que ha efectuado una toma de postura en dicha cuestión.

Ha habido algunos pronunciamientos del TC que interesan a estos efectos. Por un lado, la **STC 64/1.982, de 4 de noviembre**, en relación a la Ley Catalana 12/1.981, de 24 de diciembre, por la que se establecían normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas, declaró la existencia de ambos valores constitucionales —medio ambiente y promoción económica—, correspondiendo al legislador hallar la forma de compaginar ambos bienes jurídicos. Concretamente señalaba el TC:

«La conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar, en la forma que en cada caso decida el legislador competente, la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico».

«El artículo 45 recoge la preocupación ecológica surgida en las últimas décadas en amplios sectores de opinión que se ha plasmado también en numerosos documentos internacionales. En su virtud no puede considerarse como objeto primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que de ha de armonizar la utilización racional de sus recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida. Sin embargo, debe advertirse que la Constitución impone asimismo «el deber de atender el desarrollo de todos los sectores económicos» (artículo 130.1). «...la conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de compaginar en la forma que en cada caso decida el legislador competente en la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico».

Esta Sentencia, pese al tiempo transcurrido desde que se dictó la misma, entiendo que es de vital importancia puesto que explica sustancialmente el contenido del **artículo 45 CE**.

En cuanto a la protección penal del medio ambiente, que recoge el **artículo 45.3 CE**, se puede citar la **Sentencia TC 199/96, de 3 de diciembre**, Ponente Ruiz Vadillo,

contra Auto de la Audiencia Provincial de La Coruña, que confirmó en apelación el archivo de actuaciones decretadas por un Juzgado de La Coruña (Instrucción DOS) en Diligencias Previas por delito ecológico en relación con la refinería de Bens.

Dicha Sentencia señala:

«...que el derecho al medio ambiente adecuado reviste una singular importancia acrecentada en la sociedad industrializada y urbanizada de nuestros días. Así lo reconoce la Constitución, en su artículo 45, que enuncia el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo...» (Fundamento Jurídico 2).

«También se ha previsto la represión penal, tipificando determinadas conductas especialmente graves como delito ecológico (como los arts. 347 bis y 565 del Código Penal de 1973, hoy reemplazados por el artículo 325 y sigs. del nuevo Código, y STC 127/1990). Los ciudadanos afectados pueden hacer valer su derecho al medio ambiente siguiendo cualquiera de las vías que ofrece la legislación vigente (art. 53.3 C.E., y STC 90/1985, fundamento jurídico 5º). Pero, en sede constitucional de amparo, la situación es completamente diferente cuando los ciudadanos afectados pretenden que sus derechos sean protegidos por la vía penal o bien por las vías administrativa y civil (STC 31/1996, fundamentos jurídicos 9º a 11).

En este sentido debemos señalar que el llamado derecho penal del medio ambiente constituye la respuesta primaria o básica del ordenamiento jurídico a las más graves vulneraciones del equilibrio de la naturaleza, sin perjuicio del importante papel que en este orden de cosas desempeña el Derecho administrativo sancionador...».

Asimismo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo también dotó de eficacia jurídica al principio constitucional relativo a la protección del medio ambiente, generándose, ante todo, un clima interpretativo favorable a la defensa medioambiental.

Así en **Sentencia de 25 de abril de 1.989 —T.S. Sala 3ª—**⁵, se reconoció la legitimación a un vecino para impugnar la negativa de un Ayuntamiento ante su petición de subsanación de las instalaciones de tratamiento y evacuación de aguas residuales del municipio.

Señalando a este respecto:

«El art. 45, como los demás del expresado capítulo, tienen valor normativo y vinculan a los poderes públicos, cada uno en su respectiva esfera. Por todo ello, es claro que el recurrente tiene legitimación sobrada para acceder a los Tribunales de Justicia para plantear la cuestión aquí debatida».

Hay una tendencia entre muchos autores de incluir este principio rector del derecho al medio ambiente como un derecho básico de la sociedad actual. En este sentido, en un trabajo publicado en la «Revista de Gestión Ambiental» de Jerónimo Arozamena, Consejero de Estado, compara el derecho a la salud y el derecho al medio ambiente en este aspecto, dice textualmente:

(5) Ponente González Navarro.

«Se perciben cada vez con más creciente exigencia en la sociedad actual como derechos básicos de la sociedad incluso con mayor intensidad que otros derechos calificados como fundamentales o, al menos con no menor grado de exigencia»⁶.

Como señala el **Profesor López Ramón**, pionero en la materia del derecho ambiental, en su trabajo «El medio ambiente en la Constitución Española»⁷, el **artículo 45 CE** reconoce, pues, un derecho subjetivo al medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Y al propio tiempo, un deber de conservarlo, con lo cual las dos vertientes, activa y pasiva, de las Normas Jurídicas de relación entre sujetos quedan perfectamente expresadas: la conservación del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona es un derecho y deber del ordenamiento constitucional español. Por tanto, si alguien lesiona el derecho de otro al medio ambiente adecuado, incumpliendo el deber de conservarlo, el segundo tendrá acción judicial, según los casos, para evitar la lesión ante el peligro de su producción (**principio de prevención**) o para suprimirla, si ya se ha consumado (**principio de corrección**), comprendiendo incluso la reparación de los daños causados (**principio de responsabilidad**).

«Cada vez parecen existir menos razones para no concordar con quienes propugnan que el artículo 45 de la Constitución al establecer que «todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona» se traduce precisamente en lo que dice y no en otra cosa. La fuerza de las palabras utilizadas en el precepto, por lo que ellas mismas significan, junto con la fuerza de la conciencia social sobre la necesidad de compromisos ambientales en el texto fundamental son elementos que justifican interpretar que la palabra derecho equivale, como es habitual en el lenguaje jurídico, a derecho subjetivo, esto es una situación de poder individual susceptible de tutela judicial».

Y cuando añade:

«La interpretación que aquí se propone evita la inaplicación que, en otro caso, sufriría el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de «derechos e intereses legítimos» reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución. Ese derecho fundamental exige la tutela judicial de todos los derechos sin excepción, razón que impide considerar que los derechos proclamados expresamente en la misma Constitución, como el derecho al medio ambiente, puedan carecer de dicha tutela judicial»

De ahí toda un conjunto de Doctores en Derecho a los que el **Profesor López Ramón** en su trabajo cita, Delgado Piqueras, Jordano Fraga, Gómez Sánchez, plantean que se trata de un derecho subjetivo de naturaleza constitucional, lo que garantiza el **artículo 45.1 CE**.

Desde mi punto de vista, supone un gran avance para dotar al derecho al medio ambiente de una eficacia práctica.

(6) Gestión Ambiental 51, Marzo 2003.

(7) Revista de Derecho Urbanístico nº 222 del año 2005, pág. 183..

III. ASOCIACIONES AMBIENTALES Y TRIBUNALES DE JUSTICIA

Entrando en la aplicación práctica del derecho al medio ambiente, uno de los ejemplos que se podría poner de cómo la presión de los grupos ecologistas y su aportación positiva puede dar lugar incluso a reformas legislativas, fue el proceso seguido contra unas personas que en la proximidad de los cortados de Mezalocha, en la provincia de Zaragoza, se apoderaron de dos pollos de águila real y seis pollos de halcón peregrino. Ello dio lugar a la Vista Oral que se siguió ante la **Sección Primera de la Audiencia Provincial de Zaragoza** y su **Sentencia de 28 de octubre de 1988**.

En las fechas en que los hechos se produjeron no existía una tipificación penal expresa para quien atentare contra las especies amenazadas (corría el año 1986) y uno de los autores, el único que compareció en juicio, hubo de ser condenado como responsable de un delito previsto y penado en la Ley de Caza.

Lo interesante de dicha Sentencia fue lo que señaló el Tribunal en uno de sus Fundamentos de Derecho:

«Este Tribunal, obligado a aplicar siempre el principio de legalidad que se garantiza en los artículos 9, 3 y 25 de la Constitución Española, ante la imposibilidad de castigar los hechos como delito de hurto agravado por la naturaleza y especial importancia económica de lo sustraído, ya que, como se ha razonado en el primero de los fundamentos jurídicos, en la relación fáctica no concurre la totalidad de los elementos que jurídicamente configuran el expresado delito de hurto, ha tenido que sancionarlos como comprendidos en el artículo 42, apartado f) de la Ley de Caza, único precepto de la legislación punitiva en que podían ser incardinados, si bien teniendo el convencimiento de que los hechos enjuiciados resulten levemente penados si se atiende a su trascendencia y gravedad, puesto que la captura de animales que se hallan en peligro de extinción, afecta directamente a la utilización racional de los recursos naturales, y a la defensa y restauración del medio ambiente, debiendo entenderse que esas especies animales, si bien no están sujetas a una titularidad dominical concreta, por tratarse de animales salvajes, constituyen como un patrimonio común de la Humanidad, por lo que deben gozar de la protección que a la naturaleza y al medio ambiente otorga el artículo 45 de la Constitución Española y así, la destrucción de esas especies, o de sus crías, debería constituir delito ecológico que de haberse encuadrado la Sección Segunda, del Capítulo II, del Título V, del Libro II del Código Penal, dentro de los «delitos contra la salud pública y el medio ambiente», hubiera permitido la imposición de penas más graves que las previstas en la Ley de Caza y desde luego, más proporcionadas a la naturaleza y trascendencia de los hechos enjuiciados; por tales razones, el Tribunal estima que, haciendo uso de las facultades que se entienden comprendidas en el espíritu que informa el artículo 2º del Código Penal, debe exponer al Gobierno la conveniencia de que hechos como los enjuiciados en la presente causa, sean tipificados expresamente como delitos ecológicos o contra el medio ambiente».

Quedaba como muestra evidente que el Tribunal había sido sensible a la gravedad de la conducta juzgada y a la ausencia de tipificación penal de la misma e interesaba al Gobierno la modificación legal pertinente.

Como bien se conocía desde los grupos ecologistas, únicamente el que un Tribunal lo planteara no iba a dar lugar a la incorporación del tipo penal en el Código, sino que necesitaba la «ayuda» de las personas interesadas en ello, y así desde los grupos ecologistas se inició una campaña de recogida de firmas en la que la instancia que se suscribía por los ciudadanos señalaba:

«Excmo. Sr. D. ... (nombre, dos apellidos, DNI, dirección y lugar de residencia), ante V.E. comparece y EXPONE:

I.— Que el artículo 45 de la Constitución Española señala: «1. Todos tienen derecho a disfrutar de un Medio Ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el Medio Ambiente apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado (Constitución Española, 1978)».

Que a pesar de haber transcurrido caso 10 años desde que se aprobó la Constitución, dicho artículo no ha tenido el desarrollo legislativo que hubiera sido lógico suponer.

II.— Que con fecha 28 de octubre de 1988, por la Audiencia Provincial de Zaragoza, Sección Segunda, se dictó Sentencia en la Casa nº 9, rollo 262 de 1.986, por la que a su Fundamento Jurídico 5º se decía... «Debe exponer al Gobierno de que hechos como los enjuiciados en la presente causa, sean tipificados expresamente como delitos ecológicos o contra el Medio Ambiente».

Por todo lo expuesto,

A V.E. SOLICITA: Que teniendo por hechas las manifestaciones que en el presente escrito se contienen, previos los trámites legales oportunos en desarrollo y cumplimiento del artículo 45 de la Constitución Española se tipifique expresamente el delito ecológico.

Excmo.Sr.Presidente del Gobierno».

Podemos señalar que el proceso judicial antes referido, iniciada su instrucción en el año 1986 y sentenciado en el año 1988, dio lugar a que posteriormente el **Código Penal de 1995**, que entró en vigor en el año 1.996, en su **Título XVI, Capítulo IV, «Delitos relativos a la protección de la flora y la fauna»**, recogiera en su **artículo 334:**

«1. El que cace o pesque especies amenazadas, realice actividades que impidan o dificulten su reproducción o migración, contraviniendo las Leyes o disposiciones de

carácter general protectoras de las especies de fauna silvestre, comercie o trafique con ellas o con sus restos, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años (modificación: de cuatro meses a dos años) o multa de ocho a veinticuatro meses (modificación: y en todo caso inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de cazar o pescar por tiempo de dos o cuatro años).

2. La pena se impondrá en su mitad superior si se trata de especies o subespecies catalogadas en peligro de extinción».

(Modificado L.O. 15/2003, de 25 de noviembre, de modificación de la L.O. 10/95 de 23 de noviembre del Código Penal, B.O.E. 26 de noviembre, vigencia desde el 1 de octubre de 2004).

Esto es una muestra patente de cómo la importancia de una realidad social, como es el ecologismo, ha ido implementándose en la sociedad actual, consiguiendo pequeños avances que han incorporado a la realidad ese principio que consagra el **artículo 45 C.E.**, que tiene su razón de ser en que todos, sin excepción, reclamemos su vigencia y aplicación.

IV. EL TRIBUNAL SUPREMO Y LAS ESPECIES PROTEGIDAS («EL RUBIO»)

Otro supuesto que viene al caso citar por haber intervenido también directamente, fue el Recurso de Casación interpuesto ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo en nombre del **Fondo Asturiano para la Protección de los Animales Salvajes (FAPAS)** contra una Sentencia absolutoria dictada por la Audiencia de Palencia, en la que un cazador había sido absuelto de un delito de la Ley de Caza por haber abatido a un oso pardo, conocido como «El Rubio». La novedad en ese Recurso fue el interesar que la indemnización lo fuera no para la Asociación recurrente (FAPAS) sino para el organismo encargado de la protección de la especie, en este caso la Junta de Castilla y León, quien lógicamente debería haber recurrido por ostentar su legitimación y no la Asociación Ecologista, que lo hacía en el ejercicio de la acción popular. Resulta interesante transcribir el Fundamento de Derecho que se refiere a La cuestión de la legitimación de la asociación ecologista:

«*TERCERO.*— No puede entenderse que la acusación FAPAS no se halla legitimada para llevar al Tribunal la pretensión indemnizatoria a que se ha hecho referencia. La muerte del oso puede dar origen a la indemnización civil correspondiente. El daño originado no es puramente patrimonial, ni sobre aquel animal representante de una especie protegida recaía una dominicalidad civil a favor de la Junta de Castilla y León, a quien se designa como destinataria de la indemnización en razón a las funciones reconocidas a la misma en orden al mantenimiento, conservación y vigilancia de estas especies animales (Cfr. Orden de 30 de junio de 1988 y su Anexo I de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes), y en base a las atribuciones inherentes a la Sección de Montes de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes de aquella Junta. La protección de ciertas especies animales, entre ellas el oso pardo, en la medida en que se encuentra amenazada su existencia por circunstancias de todo orden, es objeto de atención por un conjunto de disposiciones y normas, encontrándose vigentes para España desde 1 de septiembre de 1986 el Convenio de Berna, los Decretos

3.181/1980, 1.497/1985 y 97/1986, junto con la Directiva 409/1979, de 2 de abril de la Comunidad Económica Europea. Cual consigna la Sentencia, en el caso concreto estudiado se ha sacrificado efectivamente un bien jurídico, no de persona individual, pero sí de sociedades concretas —personas jurídicas— como la que ha ejercido la acción popular, y de la Sociedad en general, por el valor ecológico que supone la conservación de las especies particularmente protegidas. Nos hallamos, pues, ante un bien en el que la colectividad humana se encuentra interesada. La responsabilidad civil era perfectamente postulable por cualquiera de los ejercitantes de la acción penal»⁸.

A través de estos ejemplos citados en los que he intervenido profesionalmente, he pretendido dar una muestra de cómo la intervención de las asociaciones ecologistas en sus actuaciones ante los Tribunales ha dado lugar a incidir en cuestiones para la mejora y aplicación del derecho contenido en el **artículo 45 CE**.

Ya en fecha reciente y siempre en referencia a la acción popular en materia ambiental, hay que destacar la **Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 2005**, referida a hechos cometidos en el Parque Natural de la Sierra de Baza, y que dieron lugar a la condena por delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente y prevaricación de Funcionarios Públicos. Dada la interesante reflexión que contiene la Sentencia sobre la intervención de la acción popular, consideramos que por su importancia merece la pena su transcripción:

«Efectivamente, es cierto que esta sala ha declarado con reiteración que el ejercicio de la acción popular, en tanto que prevista para personas físicas o jurídicas no directamente afectadas por los hechos delictivos, no puede dar lugar a una repercusión de las costas debidas a su iniciativa procesal.

Se trata de un criterio jurisprudencial consolidado, dotado de razonable fundamento, y cuya vigencia con carácter general no parece que pueda cuestionarse. Halla sustento en el dato de que, en la generalidad de los delitos, hay siempre alguien concernido en primera persona por las consecuencias lesivas que de ellos se derivan normalmente. Pero esto es algo que puede no darse en tales términos, cuando se trata de delitos como el contemplado, que afectan negativamente a los que se conocen como «intereses difusos». En efecto, el daño que los mismos producen incide sobre bienes colectivos, que son el contenido de los derechos llamados «de tercera generación», de difícil encaje en la categoría del derecho subjetivo convencionalmente entendido (forma jurídica habitual de los bienes penalmente tutelados), que, en general, presupone como titular al individuo singularmente considerado, o en todo caso, individualizado o identificable como tal. En cambio, esta otra aludida categoría de derechos vive en una dimensión que es siempre transpersonal, ya que interesan directamente a sujetos colectivos, integrantes de grupos humanos indeterminados y abiertos. En algunos casos, puede decirse que, en rigor, lo hacen a la ciudadanía en general e incluso a las generaciones futuras, como ocurre con los que inciden sobre el medio ambiente.

(8) T.S. Sentencia 751/93 de fecha 1 de abril de 1.993

Siendo así, es patente que tratándose de delitos relativos a este género de derechos el criterio aludido en materia de costas no es el más pertinente. Y lo mismo puede decirse del propio concepto de acusación particular, que presupone la existencia de un inmediatamente ofendido. Mientras, en cambio, la acción popular, es decir, la de los genéricamente afectados, se adecua perfectamente a la naturaleza de estas infracciones.

No sólo, la experiencia abona que con frecuencia, en estos años, si alguna protección penal se ha dispensado a tal clase de intereses, más aún, si éstos han llegado a encontrar acogida en la legislación criminal, ha sido, las más de las veces, merced a iniciativas de esa procedencia.

Por tanto, y en general, puede muy bien afirmarse que el cauce de la acción popular es el más natural para dar curso a actuaciones de los legítimamente interesados en la persecución de delitos contra los aludidos bienes colectivos, que actúen en la calidad de genéricos perjudicados. Es decir, de la misma forma en que les conciernen las acciones criminales de referencia.

Y siendo así, en presencia de determinadas condiciones, el mismo criterio de la afectación y el interés, interpretado a tenor de la naturaleza de los bienes y derechos de que se trata, deberá servir para fundar eventuales condenas al pago de las costas de la acusación popular, con perfecto encaje en la previsión del art. 124 CP.

Es cierto que el instituto de la acción popular puede ser y ha sido objeto de abuso y de diversos usos instrumentales, en el contexto de estrategias políticas y de otra índole. Pero esto es algo ajeno objetivamente al mismo y que no debe gravar la posición de quienes, haciendo de él un uso acorde con sus fines constitucionales, contribuyan eficazmente a dar efectividad al orden jurídico. Siendo éste un aspecto que debe quedar a la apreciación prudencial expresa que en cada caso deberá hacer el tribunal de quien dependa la decisión.

En lo que hace al papel desempeñado por la Asociación Proyecto Sierra de Baza, institución de carácter altruista, nacida para contribuir a la protección del medio natural de ese mismo nombre, es de señalar que ha cumplido a plena satisfacción esas exigencias. Pues, en efecto, ha actuado de forma eficaz y plenamente correcta en el plano procesal, todo en cumplimiento de sus fines sociales específicos, como lo acredita la existencia de no menos de medio centenar de intervenciones documentadas en el trámite, en el que ha tenido un papel fundamental. Es por lo que debe darse lugar al motivo».

V. CONCLUSIONES

No querría terminar esta exposición sin hacer referencia a lo que entiendo puede marcar, siempre dentro de los plazos que se dan entre la promulgación de las normas

y su aplicación efectiva, el **Convenio de Aarhus**, que se llevó a cabo en esa localidad danesa el 16 de junio de 1998, sobre acceso a la información, la participación del público en la adopción de decisiones y acceso a la justicia en materias medioambientales, que fue ratificado por España en el año 2004 y entró en vigor el 31 de marzo de 2005.

Este Convenio se asienta sobre tres pilares: 1.– el acceso a la información ambiental; 2.– la participación del público en el proceso de la toma de decisiones y 3.– el acceso a la justicia.

La promulgación de la **Ley 27/2006, de 18 de julio**, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4 CE y 2003/35 CE), supone la incorporación de dicho Convenio, que ya era de aplicación conforme al **artículo 96 CE**, y habrá que esperar que la misma suponga la «impregnación» de todos los Estamentos concernidos en ello de la Administración y que dé lugar, como señala su Exposición de Motivos cuando cita expresamente el Principio nº 10 de la Declaración de Río de Janeiro que establece:

«La mejor manera de gestionar los asuntos ambientales es contar con la participación de todos los ciudadanos encuentra su razón de ser última en la necesidad de avanzar hacia la transformación del modelo de desarrollo, basada en planteamientos democráticos que postulan la participación activa, real y efectiva de la sociedad civil como única vía para, en primer lugar legitimar las decisiones que se hayan de adoptar y en segundo lugar garantizar su acierto y eficacia en el terreno práctico».

Y yo añadiría también que siguiendo la tesis del Convenio de Aarhus y en su planteamiento del acceso a la justicia, los Tribunales, conforme señala el **artículo 24.2 CE**, tutelen el medio ambiente y el **artículo 45 CE** tenga su plena vigencia⁹.

(9) Por su interés y actualidad como referencia bibliográfica citaré el texto coordinado por el Profesor D. Fernando López Ramón, «Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006», Editorial Thomson-Aranzadi. 2006.

COLOQUIO

Moderadora: D^a. Pilar PALAZÓN VALENTÍN

Pilar Palazón Valentín (Moderadora)

Bueno, muchas gracias a los tres. La verdad es que este foro siempre es interesante. Yo, a título particular, reconozco que siempre aprendo. Creo que la visión de los tres ha sido muy diferente; ya hemos ganado dos más para la causa registral, es un acto positivo en el día de hoy... Y lo que sí que es cierto es que habría que estimular de alguna manera a la Administración para que todas estas leyes se llegaran a aplicar.

Hablando con notarios y registradores muchas veces vemos que podemos ayudar a controlar la legalidad urbanística en la medida en que, por ejemplo, las licencias de obras sean más completas: en la medida en que el ayuntamiento, cuando dé un certificado de una licencia, explicita los requisitos que exige, podemos, tanto en la notaría como en el Registro, comprobar que la declaración de obra nueva que hace el constructor se ajusta al proyecto para el que se da la licencia.

Si el ayuntamiento es muy genérico en su concesión de la licencia, pues nos impide entrar en más detalle.

Lo que sí que es cierto es que realmente los ayuntamientos están faltos de secretarios que hagan esa labor de asesoramiento. Inexplicablemente, durante muchos años han estado congeladas las oposiciones, no entiendo este proceso cómo se debate. Y la verdad es que querría agradecer a todas las instituciones y asociaciones ecológicas, porque la verdad es que estáis desarrollando una labor de concienciación que yo creo que a todos nos hace falta.

Si queréis, ahora abrimos un turno de debate, aunque es un poco tarde. Si alguien tiene algo que preguntar o quiere hacer algún tipo de comentario, tiene la palabra.

El jefe.

Carlos Carnicer (Abogado)

Sí, por alusiones, y... lo más brevemente posible.

Primero, mi felicitación a los tres ponentes y también a la moderadora por la magnífica sesión a la que hemos asistido.

Ciertamente, aquí se ha demostrado palpablemente que el interés general no es una cuestión ya de funcionarios públicos: el interés general, pues, debe perseguirlo cualquiera que esté inserto en esta sociedad y pretenda vivir honestamente. Es decir: abogados —actividades que se entienden por privadas— dedicados enteramente al interés general, no cabe ninguna duda; colectivos profesionales, que son administra-

ciones públicas pero sobre todo también son organizaciones privadas, que destinan gran parte de sus fondos precisamente a cubrir necesidades que obedecen exclusivamente a un interés general, un interés público...

Cuando el Consejo de Estado emitió el dictamen sobre la transposición del Convenio de Aarhus llamó la atención de que era necesario dotar económicamente a lo que se denominan en este momento «administraciones corporativas», porque las obligaciones que se imponen, precisamente, de exhibición de documentos y de participación no son posibles en muchas administraciones corporativas. En ésta sí: nuestro Colegio de Abogados de Zaragoza tiene, pues, probablemente personal suficiente como para ilustrar a cualquier..., y poner a disposición de cualquier ciudadano toda la documentación que se refiera a cualquier actividad medioambiental, ¿no? Y también, evidentemente, para recoger peticiones, o recoger cuestiones de interés.

Pero habrá muchas que no. El Colegio de Teruel, probablemente, no lo tenga, ¡y están abocados a incumplir —insisto— la legalidad vigente! Como consecuencia... —como decía José Manuel en el caso de un juicio por no poder abonar al perito—, incumplir la norma.

Yo creo que es hora ya de hacer planteamientos arriesgados, pero no sectorialmente: de una forma integrada, como decía Jesús, ¿no? Es decir, en este momento, ya las grandes decisiones, como las grandes peticiones, hay que hacerlas de forma integral.

Yo, desde luego, he felicitado muchas veces a los registradores de la propiedad, pues, por su conciencia social también. Ellos son funcionarios públicos pero llegan más allá de lo que les obliga la función pública y su sistema informático es una maravilla —no conocía Geobase; gracias, Pedro, porque he conocido algo más—. Pero yo creo que debemos elevarnos en el texto de la ley no sólo para hablar *de lege ferenda* para pedir una cosita concreta: pedir lo máximo.

El ciudadano de la calle, nuestro cliente... decía si está cerca del Registro. Mira, está cerca de donde le informan, y no sabes cuánto le gustan los gráficos y las fotografías. ¡Le encantan! Hasta ahora son más afines al catastro, o al SIGPAC, o a cualquier sistema que les representa gráficamente su finquita, porque es lo que entiende el ciudadano.

Entonces, es decir, la petición ¿no os parece que tendría que ser —insisto— formulada íntegramente por todos los colectivos de la vida jurídica, asociaciones de funcionarios públicos concienciados con el tema? Pedir, de una vez por todas, que se establezcan las cosas tal y como las demanda el interés general, es decir, una información completa. Que lo hagan los registradores me parece estupendo, porque aparte tienen..., pero que sea de verdad información; porque, citando a un economista... decía que «el desorden es falta de información»; yo te diré que la mala información o la información retrasada es peor que el desorden: es el error.

Por tanto, la integración inmediata de todo aquello que afecte a la titularidad, a la posesión... insisto, en el Registro de la propiedad, llámese en un sistema Geobase, o como sea.

Por supuesto que hay que solicitar también, como decía Jesús, pues un poco... Ahí sí que hay que solicitar un poco de seriedad en la confección de las normas. Que las normas las hagan los representantes de la ciudadanía, es decir, políticos, en las cámaras parlamentarias, no significa que esté legitimada la protección del «bicho político» fuera de la cámara. Es decir, las leyes tienen que ser realmente efectivas, y debemos denunciarlas también todos, desde todos los puntos de vista, sobre todo cuando nacen ya ineficaces como consecuencia de todas las torpezas y lentitudes de las que ha hablado Jesús.

Por último, la obsesión, ¿verdad? El acceso a la justicia, pero ¿a qué justicia? No a ésta que tenemos. ¡No a ésta que tenemos! Una verdadera justicia. La justicia, con las dilaciones actuales, ¡no es justicia! Con los medios actuales, en procesos complicadísimos, complejísimos, y además con unas grandes necesidades, pues no se cumple..., con unos juzgados especiales como los que se están... Has hablado del Prestige, pero no has hablado de Doñana, ¿no? Otro fracaso, evidentemente, derivado también de la mala concepción de la Administración de Justicia.

Evidentemente, hay mucho que trabajar. Yo os felicito a los tres; mi compromiso, no sólo con el medio ambiente: con todo lo que signifique el derecho y la justicia, y en fin, por lo menos a mí me habéis alimentado una tarde más, pues, para seguir peleando por los derechos de los ciudadanos, que es lo que yo creo que nos guía a todos en nuestras respectivas profesiones.

Pilar Palazón Valentín (Moderadora)

Muchas gracias, Carlos. ¿Alguna otra intervención? Sí.

Javier Sánchez (Abogado)

Hola, buenas tardes. Soy Javier Sánchez, abogado en ejercicio de este colegio. Y en particular quería hacer una breve reflexión, trasladarla directamente a la mesa, para reclamar la atención también sobre algunos otros temas medioambientales, que quizás en los últimos años han suscitado cierta alarma social, quizás también por la desinformación. Veo que, dado el planteamiento de la ponencia, urbanismo y medio ambiente, hay otros sectores de actividad que también son concurrentes en estos dos sectores y que sin embargo, dada esta desinformación, han captado la atención, digamos, de la opinión pública para generar simplemente alarma social.

Me estoy refiriendo al tema de la contaminación radioeléctrica generada directamente por los equipamientos, los emplazamientos, estaciones base de telecomunicación, ¿de acuerdo? Durante los últimos años han proliferado en nuestras ciudades realmente una serie de estaciones base a lo largo de toda la ciudad, muchas veces simplemente contando con una licencia de obras —¿de acuerdo?—, cuando progresivamente se ha demostrado que para el ejercicio de este tipo de actividades también eran necesarias licencias de actividad clasificada, licencias de puesta en funcionamiento, además de esa licencia de obra, demostrándose que hay competencias concurrentes de diferentes administraciones (la local, la general o la central, y la autonómica).

Y yo reclamo también este tipo de atenciones precisamente para estas otras contaminaciones, porque nos damos cuenta de que ahora que hemos conseguido quiza, o estamos en fase o período incipiente para, la contaminación acústica, dotarnos de mapas de ruidos, dotarnos de información los ciudadanos (por ejemplo ahora a través con este proyecto en el Registro de la propiedad) y coordinar las diferentes administraciones, en otros sectores donde desde luego se coincide desde instituciones como la Unión Europea, donde se establecen una serie de limitaciones en protección a la salud pública, donde se han establecido limitaciones de distancia por parte de los ayuntamientos, donde siguen estableciéndose limitaciones de distancia por parte de las autoridades centrales de los diferentes estados miembros, reclamo el mismo tipo de atención, información, coordinación de las administraciones públicas y de alguna manera si es posible también, en este tipo de proyectos o programas, Geobase, para informar a los ciudadanos, que sepan perfectamente cuando adquieren su propiedad, cuando adquieren sus fincas, que están sometidos también a una exposición continuada al campo electromagnético, a los efectos de las radiofrecuencias, etcétera, para que decidan, informadamente, justamente si deciden adquirir o no, tener una determinada relación real, realmente, con una determinada finca.

En particular, esa información es necesaria simplemente para (...) sepa perfectamente dónde se mete, porque a la hora de la verdad se está combatiendo, ante la falta realmente de instrumentos públicos, desde el derecho privado, contra este tipo de estaciones, o frente a este tipo de instalaciones. Desde el punto de vista, por ejemplo, de la propiedad horizontal. Y ahí dejo, realmente, esta reclamación.

Pilar Palazón Valentín (Moderadora)

Gracias. ¿Alguno quiere comentar?

José Manuel Marraco (Ponente)

Si, yo. Yo creo que el problema de las antenas, que muy bien plantea el compañero, la verdad es que es un asunto que, efectivamente, por el principio de precaución no se ha dicho todavía..., no se ha explicado, a pesar de que hay informes, sobre los daños que pueden causar; pero el problema se plantea cuando tú vas a comprar una casa, un departamento en una casa, y resulta que la antena está enfrente. Y las antenas, según sabemos, el efecto es «paraguas», o sea que no les está perjudicando a los que la tienen encima, que son encima los que están cobrando, y encima les está perjudicando a los de al lado. Efectivamente, yo creo que es un problema gravísimo, pero ahí volvería una vez más a lo que yo, para mí, es el caballo de batalla, que es...

[Cambio de la cinta 1 a la cinta 2.]

[Está hablando Javier Sánchez (Abogado)]: ... Nosotros... —y particularmente yo he defendido los intereses de la Asociación de Barrios de Zaragoza—, se ha conseguido defender la ordenanza municipal, que establecía, como digo, este tipo de requisitos, de licencias (licencias de obras, licencia de actividad clasificada, en temas perfecta-

mente implicados como es el urbanismo y el medio ambiente), y hemos conseguido que se retiraran únicamente dos antenas a lo largo de toda la ciudad, ¿eh? Y han sido justamente retiradas en este mismo año a través de instrumentos contencioso-administrativos ante la falta de licencia... Licencia de obras, que no licencia de actividad clasificada.

Reclamo la atención, en este foro también, para denunciar que durante cinco años desde la aprobación de la ordenanza municipal (la ordenanza municipal que aprueba la instalación de estaciones base, de instalaciones de transmisión-recepción radioeléctrica) no se ha ejecutado la propia ordenanza, se ha consentido —evidentemente, porque hay intereses económicos muy fuertes— esa instalación con ausencia total de licencias, y que ha sido muy dificultoso llevar a efecto la retirada de las antenas ante la ausencia de este tipo de licencias.

El instrumento para proteger los intereses de los ciudadanos no ha sido el Derecho público, no ha sido la disciplina urbanística para conseguir una retirada de este tipo de antenas ante la ausencia de esas licencias de actividad clasificada, sino que han tenido que recurrir los ciudadanos..., o hemos tenido que buscar otro tipo de instrumentos, ingeniándonoslos, como han sido por ejemplo los instrumentos de propiedad horizontal, demandando a las comunidades, colateralmente también a las empresas operadoras de telecomunicaciones, para conseguir en los juzgados civiles —no en el jurisdiccional civil— justamente la retirada de este tipo de instalaciones, resolviendo los contratos que tienen las empresas operadoras con las comunidades de propietarios.

Sí que es verdad, ¿eh?, que desde luego está incipiente, o está naciendo, la investigación científica sobre los efectos en la salud de los ciudadanos de los campos electromagnéticos. Hay informes muy cuestionados, y nos encontramos con informes comunitarios y con informes justamente nacionales, que todavía —digamos— no están muy desarrollados, pero que están sirviendo de base para poner énfasis justamente en ese principio de precaución que comentas, y, al fin y al cabo, ya que no se están —digamos— acordando medidas controladoras, establecer medidas cautelares desde las propias ordenanzas municipales —¿de acuerdo?—.

De manera que ha sido la Administración local la más comprometida, justamente, en la defensa de los derechos de los ciudadanos y la que ha tenido que, justamente, establecer este tipo de instrumentos para proteger, pero que a la hora de la verdad se han enfrentado con estos otros intereses, donde ha sido muy difícil plantear defensas, comprometer al propio equipo de gobierno municipal para llevar a efecto justamente la retirada, justamente, de este tipo de instalaciones.

Estamos hablando de salud, estamos hablando de medio ambiente, estamos hablando de urbanismo, estamos hablando de competencias concurrentes, estamos hablando de compromisos entre las administraciones, estamos hablando de información a los ciudadanos, y, desde luego, dentro de esta información, hay que aprovechar instrumentos que yo creo tan válidos como creo que el que se ha establecido hoy..., se ha informado hoy aquí, en este foro, justamente el Registro de la propiedad, para... A lo mejor no sé si es el instrumento adecuado, pero sí desde luego en coor-

dinación con el Ayuntamiento, establecer no solamente mapas de ruido sino mapas de contaminación radioeléctrica, saber perfectamente que hay limitaciones de cien metros a determinados centros sensibles que los ciudadanos tienen derecho a estar perfectamente informados —estoy hablando de normativa en vigor desde el año 2002— (centros sensibles como por ejemplo pueden ser colegios, geriátricos, centros escolares, etcétera, y, me parece, también hospitales).

De manera que los ciudadanos cuando sepan que existen este tipo de limitaciones decidirán en consecuencia si quieren adquirir una serie de fincas, si quieren establecer un tipo de relaciones con la cercanía de este tipo de estaciones... (...).

No quiero cansar más al auditorio.

Pilar Palazón Valentín (Moderadora)

Gracias.

¿Alguna otra intervención? Sí.

Jesús Olite (Asesor del Justicia)

Buenas tardes. Yo simplemente quería comentar... En relación con las antenas de telefonía móvil...

Pilar Palazón Valentín (Moderadora)

Perdón, ¿se podría presentar, para que conste en acta?

Jesús Olite (Asesor del Justicia)

Sí, soy Jesús Olite, asesor del Justicia.

Que en relación con las antenas de telefonía móvil, me parece que se hace siempre mucha demagogia sobre este asunto, porque hay una sentencia del Tribunal Supremo de 18 de abril que examina precisamente un recurso contra el real decreto que establece las restricciones a las radiaciones radioeléctricas. Y, precisamente... Bueno, el Tribunal Supremo analiza muchos informes científicos de bastante solvencia, y frente a estos, otros de... bueno, de menos relevancia científica. Y lo que dice: que en la recomendación de la Unión Europea que se asumió después en el real decreto establece unos límites cincuenta veces por debajo de lo que podría ser perjudicial para la salud. Y que no está en ningún caso demostrado que las antenas de telefonía móvil hayan causado perjuicios a... (...) a las personas, vamos, unos perjuicios reales y evidentes.

Y también quería comentar como anécdota que, bueno, en la institución recibimos una queja sobre la instalación de antenas de telefonía móvil, yo recibí en mi despacho a cuatro personas, y en la media hora o así que estuvimos hablando les sonó

a las cuatro el teléfono móvil. Entonces, pues bueno, si se quiere utilizar el teléfono móvil, pues habrá que poner antenas, y ya digo, pues, el Tribunal Supremo enjuició este asunto y determinó que no había... Vamos, que los límites que se habían establecido sí eran respetuosos con la recomendación europea y están muy por debajo de lo que podía ser peligroso para la salud.

Entonces yo creo que antes de plantear este asunto, y... Bueno, en este caso, como en todo, la información es fundamental, y la gente debería conocer esto y no sólo cuando se va a instalar una antena de telefonía móvil, la alarma social que se crea, yo creo que en muchos casos injustificadamente.

Pilar Palazón Valentín (Moderadora)

Bueno, como moderadora voy a ejercitar mis funciones, no querría que se dispersara el debate. Realmente es un tema nuevo y, como pasa en estos casos, muchas veces la ley llega tarde, y por desgracia puede pasar que cuando los informes eran (...) contradictorios ocurra algo, pero vamos...

Queda apuntado el tema y, si te parece, entonces pasamos a otro, si hay, en su caso, o...

O damos por terminada la sesión, agradeciendo a todos la asistencia... ¿Quieres poner alguna foto?

Pedro Faudós (Ponente)

Sí, yo quería... Contestando a la reflexión que ha hecho el compañero abogado y a lo que decía Carlos Carnicer sobre las acciones integrales, yo... Antes no he encontrado la foto, pero quería mostrarles esta foto, que es un ejemplo de acción integral, porque es una colaboración entre las distintas administraciones, tanto local como autonómica y también del Registro de la propiedad, y es la experiencia canaria, lo que llamamos nosotros ya «la experiencia canaria».

En la que, si veis en la parte... en esta parte de la pantalla, cómo se va superponiendo en capas de información todo lo que tiene la administración competente. Entre ellos se puede incluir... Yo creo que también... tampoco habría obstáculo para que se pudieran incluir esos mapas de contaminación radioeléctrica a los que estabas aludiendo. Es decir, a través del Registro de la propiedad se capta, del **¿programa mapa?** en este caso de la comunidad autónoma canaria, toda la información que tiene y que afecte a la finca registral o se vincule a la misma para que se sepa que hay zonas de riesgo.

Y yo creo que también se pueden aprovechar otro tipo de instrumentos pertenecientes más al ámbito del Derecho procesal, como en el caso de que se inicien juicios o procedimientos para quitar esas antenas, como anotaciones preventivas de embargo, anotaciones preventivas de demanda, y para que la gente sepa que ahí hay una zona potencialmente contaminada, en este punto de vista, desde la contaminación radioeléctrica.

Todo esto requiere un esfuerzo y una acción integral —como bien decía Carlos Carnicer— de las diferentes administraciones, y poner todos un poco de buena voluntad.

Simplemente era... comentar eso.

Pilar Palazón Valentín (Moderadora)

Bueno, pues entonces damos por terminada la sesión y las jornadas de este año en lo que respecta a Zaragoza, y agradecer a todos la presencia. Gracias. *[Se levanta la sesión.]*