

## RECENSIONES

**ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María:** *El Defensor del Pueblo y el Defensor del Pueblo Andaluz ante las Políticas Ambientales. Prólogo de Ángel Sánchez Blanco.* Ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2007.

El trabajo de investigación presentado por la Dra. Carmen M<sup>a</sup> Ávila Rodríguez recoge la tesis doctoral realizada por ella bajo la dirección del profesor Ángel Sánchez Blanco. Este libro viene a sumarse a un conjunto de fundamentadas monografías dirigidas por el profesor Sánchez Blanco y publicadas en las últimas décadas desde el área de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga.

La obra tiene como objetivo una aportación jurídica a modo de reflexión sobre el papel desempeñado en España por la figura del Defensor de Pueblo, tanto a nivel estatal como autonómico. El Defensor de Pueblo, cuya figura primigenia fue el Ombudsman (de origen sueco), en consonancia con lo establecido en el artículo 54 de la Constitución Española viene a suponer un instrumento de defensa de los derechos fundamentales del individuo designado para ello por las Cortes Generales como Alto Comisionado de estas. Este trabajo de investigación es de suma importancia a nivel jurídico-administrativo además de a nivel social, ya que como queda claro en la Constitución de 1978, se trata de un órgano designado por el Parlamento para ejercer un control sobre la Administración pública. Este órgano aporta una garantía adicional de los derechos de los particulares, al margen de los procedimientos judiciales más lentos y estrictos.

La metodología jurídica empleada en el libro ha llevado a la autora a la consulta de fuentes muy variadas: desde Normas comunitarias, incluido el Tratado para la Constitución Europea, hasta Ordenanzas locales. Se ha analizado además, la tramitación parlamentaria del artículo 54 de la Constitución, y del artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, así como los trabajos parlamentarios de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y del Defensor del Pueblo Andaluz.

Para ello utiliza como instrumento imprescindible no sólo los Informes anuales y especiales de las figuras del Defensor del Pueblo estatal y autonómico sino también los debates parlamentarios sobre los mismos reflejados en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y del Parlamento andaluz. Además, y a

modo de complemento, se han analizado los pronunciamientos doctrinales y jurisprudenciales formulados sobre la figura del Alto Comisionado de las Cortes Generales y del Parlamento andaluz. Con el fin de dar un sentido integrador al trabajo de investigación que presenta la Doctora Ávila, se completan las quejas con el análisis de los pronunciamientos doctrinales y jurisprudenciales que se han formulado y dictado sobre la figura objeto de estudio y sobre los tres ámbitos territoriales mencionados en el título de la obra, a saber: Dominio Público Marítimo-Terrestre, Patrimonio Histórico y Contaminación Acústica.

La obra está estructurada en dos partes claramente diferenciadas y complementarias entre sí, con una gran profusión de referencias al caso, tanto desde el texto principal como desde las notas a pie de página. La primera parte, titulada “El sentido alternativo del Defensor del Pueblo”, estudia esta Institución desde una óptica novedosa: el reconocimiento al Defensor del Pueblo del uso de la técnica mediadora en la tutela de los derechos del Título I de la Constitución, como resultado de la supervisión de la Administración Pública y la constatación de un conflicto entre ésta y el ciudadano. Junto al análisis del Defensor del Pueblo elegido por las Cortes Generales se ha ido haciendo un estudio comparado de las figuras similares que han ido surgiendo en las Comunidades Autónomas, constatando que el legislador autonómico ha venido a mejorar aspectos que en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo han sido insuficientemente tratados. Así ha reconocido la directriz mediadora de algunos Comisionados Parlamentarios autonómicos y ha definido de manera más amplia y completa el concepto de Administración pública que ha de ser supervisada. Cerrando esta primera parte, la autora ha dedicado un epígrafe a la experiencia europea del Ombudsman, incidiendo en su origen jurídico, su elección, su competencia circunscrita a las actuaciones de mala administración de las Instituciones u Órganos europeos, y sobre todo ha centrado su estudio en las peculiaridades de su procedimiento, especialmente en su atribución de encontrar una solución amistosa para suprimir un caso de mala administración dando satisfacción al ciudadano.

La segunda parte del trabajo doctoral lleva por título “Tres factores de las políticas territoriales”, y está organizado en tres capítulos: Dominio Público Marítimo-Terrestre, Patrimonio Histórico y la Contaminación Acústica. Con este segundo bloque, se ha pretendido en la obra corroborar la práctica de lo expuesto en el primero, en relación a los tres ámbitos de políticas territoriales mencionadas, situadas, cada una de ellas, en tres elementos en los que se desarrolla la vida de los ciudadanos: agua, tierra, aire, soportes respectivamente del

derecho a disfrutar de las playas en un estado sanitario adecuado y en condiciones de seguridad, el derecho a la cultura, al acceso de los bienes culturales, y el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y libre de contaminación acústica.

La elección de los temas expuestos se asienta, según la autora, en varios motivos: entre los que se encuentran estos derechos que se podrían situar insertos en el derecho al medio ambiente entendiendo éste en un sentido amplio y por tanto referido al entorno en el que se mueve la vida humana, estando afectados en su efectivo ejercicio por la condición de ser principios rectores de la política social y económica enunciados en el Capítulo III del Título I de la Constitución Española. Desde este prisma el Defensor del Pueblo y el Defensor del Pueblo Andaluz desarrollan una actividad importante y eficaz en este ámbito, puesto que tutelan derechos que inciden en aspectos de la vida del ciudadano cuya protección jurisdiccional resulta difícil. A juicio de la Doctora Ávila, el reconocimiento, la protección y el respeto de estos principios que han de informar la actuación de la Administración pública es lo que van a supervisar el Alto Comisionado de las Cortes Generales y el Comisionado del Parlamento Andaluz.

El estudio de los Informes ha sido objeto de un excelente tratamiento ya que han sido acotados en un doble sentido, primeramente en la franja temporal que comprende el periodo de tiempo que va desde 1990 hasta la fecha de conclusión de éste trabajo (2006). La segunda acotación se ha situado en relación al Comisionado Parlamentario, que los elabora centrándose en los Informes del Defensor del Pueblo Andaluz en este último caso por ser Andalucía pionera en esta realidad Autonómica y por ser la Comunidad Autónoma española con mayor porcentaje de población con el potencial humano que ello implica.

En cuanto al capítulo dedicado al Dominio Público Marítimo-Terrestre se estructura de forma tal que lo que se enumera en primer lugar son los peligros constantes que amenazan al litoral. El resto del estudio, se hace de forma sistemática y ordenada. Así el estudio de las quejas se ha agrupado en epígrafes que llevan por título cada uno de los fines expresados el artículo 2 de la Ley de Costas. Con respecto a la determinación del Dominio Público se analizan las quejas que se fundan en los procedimientos de deslinde y sus modificaciones. El objetivo del uso público del mar, de su ribera y del resto del dominio público marítimo-terrestre ha sido estudiado de forma pragmática a la luz de las quejas sobre privatizaciones encubiertas en las concesiones de los servicios de temporada y sobre la inaccesibilidad a las playas debido, según la

autora, a que en ocasiones los paseos marítimos se levantan como auténticas barreras arquitectónicas.

En el epígrafe dedicado a la utilización racional de los bienes en términos acordes con su naturaleza, sus fines con el respeto al paisaje y el medio ambiente han examinado el cumplimiento de las Directrices Regionales del Litoral, aprobadas por el Decreto el Consejo de Gobierno andaluz de 11 de abril de 1990, lo que le da profundidad al tema ya que estas Directrices, y según expone la autora, se configuran como marco de referencias para el desarrollo de las políticas sectoriales y el planeamiento que sobre el litoral se efectúen para asegurar la compatibilidad del uso y aprovechamiento del litoral con la preservación y renovación de sus recursos.

Se hace hincapié además, en claro contraste con el adecuado nivel de calidades de las aguas de la ribera del mar, en la realización de vertidos de aguas residuales al mar por la demora de la construcción de depuradoras, por el incorrecto funcionamiento de colectores y emisarios submarinos, y por la deficiente prestación del servicio municipal de limpieza de playas. Así se expone que el Defensor del Pueblo de Cortes Generales ha sido testigo de argumentos inaceptables dados por las autoridades portuarias para eludir obligaciones medioambientales de preservación del litoral. Finalmente en el epígrafe dedicado a la integridad y la adecuada conservación del Dominio Público Marítimo-Terrestre a través de la adopción de las medidas de protección y restauración necesarias, se han analizado quejas relativas a ocupaciones o construcciones ilegales y a las reacciones que las Administraciones han llevado a cabo como respuesta con especial mención a la planificación y disciplina urbanística.

Con respecto al capítulo dedicado a la experiencia del Defensor del Pueblo y del Defensor del Pueblo Andaluz ante el Patrimonio Histórico, en esta obra se hace un estudio de la existencia del Patrimonio Histórico, su protección y el final al que están enfocadas, cual es, su respuesta en valor. Previo análisis de competencias administrativas y de las técnicas concretas de protección, se han analizado las quejas presentadas agrupándolas en aquellas relativas al Patrimonio Arqueológico y aquellas relativas a los Bienes Inmuebles.

En cuanto a las quejas sobre los bienes inmuebles de valor cultural, éstas, según la autora, encuentran su fundamento de nuevo, en la dilación de los procedimientos de declaración de BIC además de en los retrasos del diseño de la planificación protectora del Patrimonio Histórico, en la ausencia de deli-

mitación de los entornos protegidos, en el incumplimiento de la Administración local de su obligación de informar y solicitar la autorización Autonómica para la ejecución de obras, así como en la descoordinación entre la Administración urbanística y la cultural.

La segunda parte del libro, se dedica a la experiencia del Defensor del Pueblo y del Defensor del Pueblo Andaluz ante la contaminación acústica, partiendo del tratamiento constitucional del ruido, de la identificación de los bienes jurídicos en conflicto, de los títulos competenciales sobre investigación y de las técnicas que ofrece el ordenamiento jurídico para controlar los ruidos, especialmente focalizadas en el papel de las Ordenanzas, en la concesión de licencias, en la actividad de policía, y en dos factores de la planificación urbanística: las servidumbres acústicas y los emplazamientos de las actividades.

Respecto a las quejas tramitadas por ambos Comisionados Parlamentarios, estas versan sobre la presencia que en que el ambiente exterior e interior de las producciones de ruidos que implican daños, molestias y riesgos pasen a la salud de las personas y al medio ambiente, aun cuando los focos de emisión tengan distinta procedencia. Así no solo se analiza la contaminación acústica proveniente de las actividades clasificadas, sino también aquellas que tienen su origen en el tráfico rodado, la construcción de nuevas infraestructuras de carreteras y aeroportuarias, civiles o militares y el consumo de bebidas en las vías públicas.

Además, las quejas que tienen por objeto las actividades calificadas han sido divididas en tres epígrafes: la primera dedicada a las actividades agropecuarias; la segunda a las actividades industriales y comerciales y la tercera a las actividades que se desarrollan en establecimientos recreativos o de ocio tales como bares, pubs, y discotecas. Las tres actividades comparten un denominador común: el inadecuado emplazamiento, la existencia de actividades clandestinas, la solicitud de licencias inadecuadas respecto a la actividad que se desarrollada, y la pasividad administrativa. Además de ello, se expone que en la actividad desarrollada por los establecimientos recreativos y de ocio se dan dos circunstancias perturbadoras de notable intensidad: de un lado la equilibrada concentración de locales y de otro el incumplimiento de los horarios de cierre.

Entre los vicios frecuentes y graves en el actuar administrativo se destaca en la obra las múltiples situaciones de desarticulación de las Administraciones públicas en el Estado descentralizado; el incumplimiento de las reglas del procedimiento Administrativo; y la inaplicación de las previsiones de los instrumentos de la planificación urbanística y de las Ordenanzas locales.

De las quejas estudiadas en el libro destacan las desigualdades existentes en la organización de los Entes locales, los cuales tienen establecidos unas prioridades de actuación conforme a las necesidades sociales, de manera que dotados de recursos económicos pueden destinar un volumen muy considerable de sus fondos propios a sufragar actuaciones encaminadas a conservar, restaurar y mejorar la situación de su Patrimonio Histórico. En la obra se advierte que mientras en unas quejas se observa la buena recepción de las sugerencias y recomendaciones formuladas por los Comisionados Parlamentarios, en otras se observa la falta de lealtad Institucional mostrada en la inexactitud y en la falsedad de los datos enviados a los Comisionados y en la total falta de iniciativa a la hora de investigar las denuncias presentadas por estos pese a que en ellas se aportan los datos suficientes para acreditar la existencia de un flagrante incumplimiento de la normativa.

Se aprecia en el libro *la implicación por las administraciones públicas de las previsiones de los instrumentos de la planificación urbanística y de las ordenanzas locales*. Estas tiene su manifestación en que el acotamiento y la distribución por los instrumentos de planificación urbanística de las zonas en función de su uso industrial, residencial y de servicios, se quebranta haciéndose de las ciudades y de los pueblos un acabado ejemplo de confusión de usos. Se otorgan licencias para construir viviendas residenciales, en coexistencia con la aprobación de planes de rondas, autovías y vías férreas sin coordinación entre los respectivos planeamientos. Se otorgan licencias de apertura de instalaciones industriales en zonas densamente pobladas que producen el irreversible deterioro de la calidad de vida.

Se afirma además, que los Ayuntamientos olvidan que una vez aprobadas las Ordenanzas, se acaba la discrecionalidad y no tienen más opción que aplicar la norma y sancionar su incumplimiento, así como que, no caben actuaciones administrativas en las que se toleran y permiten acciones y actividades que vulneran los derechos de los ciudadanos. También se pone de manifiesto que es inaceptable que mientras una construcción ilegal se consolida sobre un hito de la Demarcación de Costas, el Ayuntamiento y la Jefatura de Costas discutan sobre a quién le corresponda la competencia. También se considera por la autora como intolerable que para dar respuesta a una denuncia de expolio, la Delegación de Cultura no responda de modo inmediato mediante la personación de un arqueólogo, y tarde para ello seis meses en hacerlo. Es además escandaloso e injusto según la autora que un vecino se vea obligado a presentar innumerables denuncias durante ocho años a la Policía local y al Ayuntamiento, sin que se adopten medidas suficientes para paliar las molestias que le produce el funcionamiento sin la preceptiva

licencia de apertura, de una industria y un taller, colindantes con un domicilio familiar.

Como conclusión se propone desde esta obra a los Defensores del Pueblo que con carácter preferente agoten todos los medios internos de exigir la actitud colaboradora de las Administraciones Públicas, ya sean en la remisión de informe, en la consulta del expediente o en la respuesta a las sugerencias o recomendaciones. Se considera conveniente que se haga un uso más frecuente de las comunicaciones al superior jerárquico, de las protestades disciplinarias o de otras protestades administrativas de alto poder persuasorio ligadas a la pérdida de la confianza en las autoridades y cargos de libre designación: Estos referentes tienen coherencia con el recurso a los medios de comunicación y el recurso al Parlamento para que ésta exija respuestas y responsabilidades, pues se asegura que los Parlamentos, siendo consecuentes con los órganos de control que han creado, han de tomar una posición protagonista y contundente cuando las autoridades y funcionarios perpetúan situaciones de conflicto. No en vano las responsabilidades del incumplimiento normativo son disciplinarias, penales y también políticas, correspondiendo a los Parlamentos exigir y depurar estas últimas.

En definitiva, y a modo de reflexión final podemos decir que en esta obra se puede apreciar el gran esfuerzo investigador realizado por la autora, la Doctora Carmen María Ávila Rodríguez, y que constituye un trabajo serio y metódico sobre las figuras del Defensor del Pueblo y Defensor del Pueblo Andaluz. Por ello, podemos asegurar que este libro es una lectura más que recomendable para quienes estén interesados por la figura del Alto Comisionado de las Cortes Generales contemplado en el artículo 54 de la Constitución Española.

M<sup>a</sup>. Isabel JÁIMEZ GAGO