



consideraciones JURIDICAS

en torno a las ZONAS VERDES

Enrique Rivero Ysern

Creo que la problemática de toda índole que plantean las zonas verdes debe examinarse encajada dentro de una dimensión más amplia e igualmente problemática: el medio ambiente, el medio ambiente urbano y los espacios libres.

Es un hecho fácilmente constatable el interés que despiertan en la actualidad las cuestiones relativas al medio ambiente, complejas todas ellas, puesto que, en síntesis, se hace necesario buscar y lograr un punto de equilibrio entre la satisfacción a corto plazo de las necesidades colectivas y el equilibrio ecológico a largo plazo.

Pero las decisiones referentes al medio ambiente, y que afectan a bienes colectivos y a intereses públicos fundamentales, se toman, en multiplicidad de supuestos, desconociendo aquellos intereses, que se ven subordinados a los individuales.

De esta forma la ecología, en lugar de ponerse al servicio de la comunidad, se nos presenta en la actualidad, frecuentemente, al servicio de empresarios y especuladores, despreocupados por los proble-

mas colectivos. Como consecuencia de ello, la sociedad soporta costos económicos y cargas sociales de elecciones individuales.

Y no nos engañemos. El medio ambiente y su problemática no puede considerarse como una cuestión estética, sino como una forma específica, concreta, de análisis de las relaciones de producción y cambio que se producen en la sociedad contemporánea.

El medio ambiente en las ciudades, el medio ambiente urbano se nos presenta, básicamente, como un sistema altamente interrelacionado, cuestión ésta bastante desconocida por nuestros ciudadanos lo que ocasiona evidentes comportamientos sociales contradictorios, más o menos reales: nos lamentamos de la contaminación atmosférica, pero aceptamos y, si pudiéramos, votaríamos sin más una política de expansión industrial; nos quejamos de la extinción de los espacios libres y pedimos restricciones en la altura de los edificios, etc.

Evidentemente en todos estos comportamientos se hayan implicados inte-

reses diversos; existen beneficios a obtener, costos a evitar y, en un régimen democrático, elecciones que ganar.

Encajadas las zonas verdes en la problemática del medio ambiente y del medio ambiente urbano, las cuestiones que aquéllas suscitan deben analizarse en el contexto de los espacios libres.

El rápido y creciente fenómeno de la urbanización en todo el mundo ha acrecentado el interés por los espacios libres, incluyendo dentro de ellos las zonas verdes, que no pueden concebirse como la ausencia de algo, sino desde una visión positiva.

Los urbanistas del siglo XIX fueron conscientes de las funciones higiénicas y sanitarias de los espacios libres. También son numerosos los interrogantes que estos espacios libres suscitan: ¿existe una demanda claramente demostrable sobre estos espacios?; ¿tienen una sólida base real?

Estas y otras cuestiones, obviamente, no pueden ser aquí analizadas, pero necesitan adecuados enfoques y soluciones.

La necesidad de las zonas verdes ha sido defendida desde muchos puntos de vista: higienista, ético, esteticista, naturalista.

CAMILLO SITTE, promotor de la visión estética de la ciudad, llamó a los parques urbanos "espacios verdes sanitarios". LE CORBUSIER señalaba que la aglomeración urbana debería ser tratada como una ciudad verde.

Pero junto con todo esto, hay algo básico y fundamental: los espacios verdes como categoría de los mismos, no deben limitarse exclusivamente a una función higiénico sanitaria. Como ha señalado MUMFORD, los espacios libres cumplen un papel social: permitir que los individuos se reúnan. UNWIN, WRIGHT y

STEIN han demostrado que estos contactos se realizan de la forma más favorable cuando los espacios privados y públicos se conciben simultáneamente, dentro de una misma función planificadora; la congestión de las ciudades, desgraciadamente, ha hecho que el espacio libre se supervalore en su aspecto cuantitativo y, desde un punto de vista social, un exceso de aquéllos puede ser una carga más que un beneficio. Lo que cuenta es la calidad del espacio libre más que sus dimensiones. No se trata, como señalaba MUMFORD, de proceder a un simple aumento cuantitativo de los parques, sino a un cambio cualitativo de toda nuestra estructura de vida.

LA REGULACION JURIDICA DE LA ZONA VERDE

Realizadas estas consideraciones, pasaré seguidamente a examinar la regulación de las zonas verdes en el Ordenamiento urbanístico español, analizando algunas de las cuestiones más importantes, que en relación con aquéllas se plantean.

El legislador español emplea indistintamente los términos parques y jardines, jardines y zonas verdes o simplemente zonas verdes, sin que estos conceptos tengan un significado y valor jurídico diferente. En este sentido, la Ley del Suelo, el Reglamento de Reparcelaciones y la Ley de Zonas Verdes. Sin embargo, sí tiene repercusión jurídica la distinción entre zona verde y espacio libre, fundamentalmente a efectos de cesiones de terrenos por parte de los propietarios.

Conforme la legislación urbanística, las zonas verdes pueden ser públicas y privadas. Concretando más, podemos decir que las zonas verdes de una urbanización pueden ser de uso público, aunque su titular sea el urbanizador, y privadas. Las

primeras se llaman comunes para distinguirlas de las públicas, cuya titularidad ostenta el municipio. Las privadas son consecuencia de las propias ordenanzas de edificación. Las previsiones de la Ley del Suelo con relación a las zonas verdes, y que examinaremos, deben alcanzar a las urbanizaciones particulares, aunque en la práctica son sistemáticamente incumplidas por éstas.

Una vez efectuada la clasificación de las zonas verdes, es necesario determinar dónde pueden estar previstas. Respecto de esta cuestión, y en general respecto de los espacios libres, no puede decirse que la regulación jurídica existente en nuestro país sea aceptable.

El artículo 3, apartados c, f, g y j, de la Ley del Suelo indican que la competencia urbanística concerniente al planeamiento comprenderá las siguientes facultades: c) establecer zonas distintas de utilización según la densidad de la población que haya de habitarlas, porcentaje de terreno que pueda ser ocupado por construcción...; f) formular el trazado de las vías públicas y medios de comunicación; g) establecer espacios libres para parques y jardines públicos en proporción adecuada a las necesidades colectivas en los términos establecidos en la presente Ley; j) limitar el uso del suelo y de las edificaciones.

Como puede observarse fácilmente, la determinación de las zonas verdes queda en manos del planeamiento, donde goza la Administración de amplias facultades discrecionales.

Si no existe planeamiento, el artículo 71, 3, e) de la Ley del Suelo determina que las Normas Complementarias y subsidiarias de planeamiento contendrán las previsiones para... fines de interés general o comunitario pudiendo englobarse aquí las previsiones para zonas verdes.

En los supuestos en los que existe planeamiento, las previsiones para zonas verdes se encuentran especificadas en los planes generales y en los planes parciales.

El artículo 12, 2, 2.1 c) de la Ley del Suelo señala que los Planes Generales, en el suelo urbano delimitarán los espacios libres y zonas verdes destinados a parques y jardines públicos... También en el suelo urbanizable programado se prevén los espacios destinados a parques y jardines públicos.

Normalmente estas zonas verdes previstas en los Planes Generales de Ordenación Urbana son objeto de expropiación.

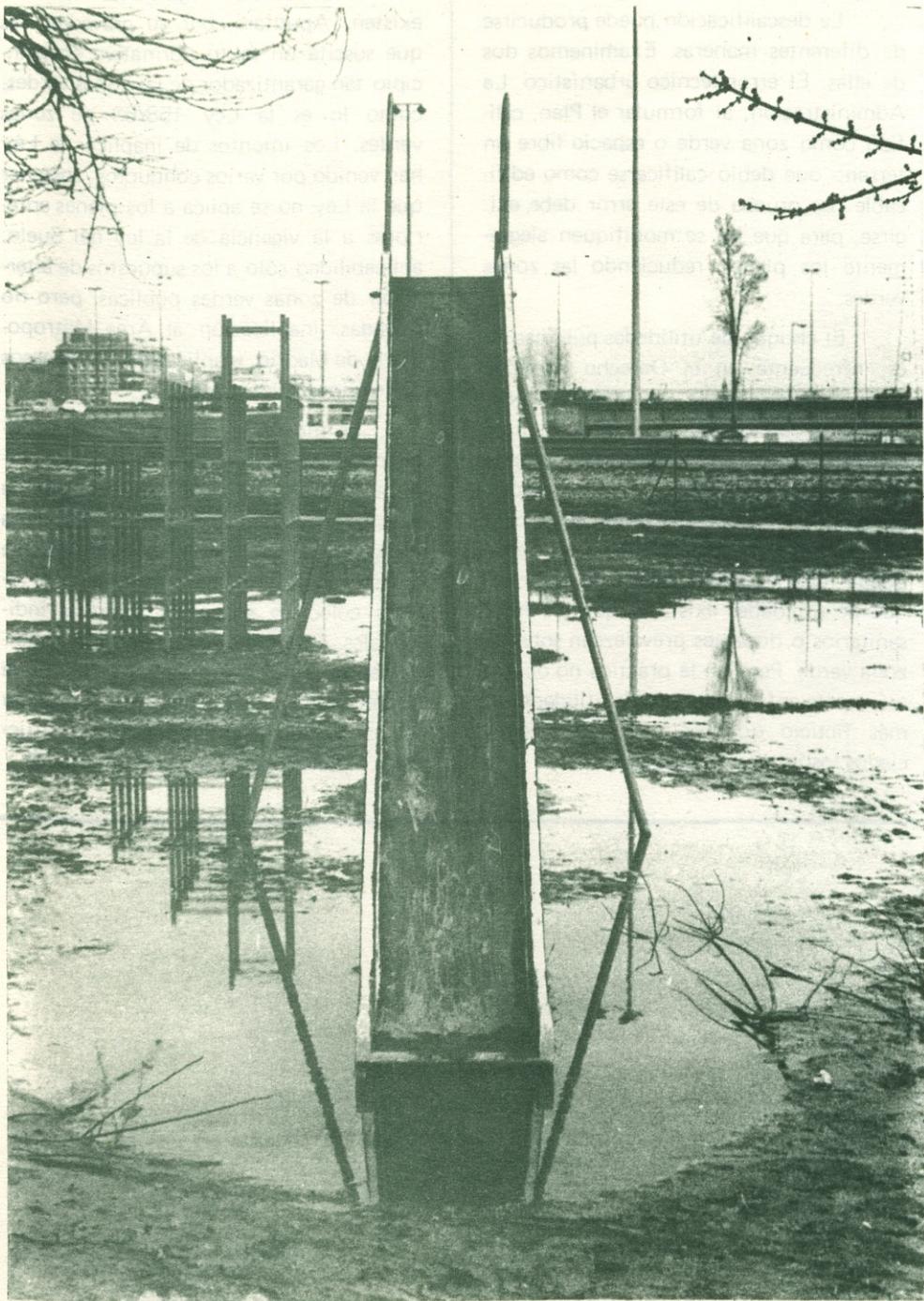
En relación con los Planes Parciales de Ordenación, la modificación de la Ley del Suelo ofrece mayores precisiones con relación a las zonas verdes.

El artículo 13, 2, b) de la Ley del Suelo señala, como una de las determinaciones del Plan Parcial, el señalamiento de reservas de terrenos para parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, en proporción adecuada a las necesidades colectivas. La superficie que se destina a dichas reservas es, como mínimo, de 18 metros cuadrados por vivienda o por cada 100 metros cuadrados de edificación residencial, si no se hubiera fijado, expresamente, el número de viviendas que se pudieran construir. Esta reserva no podrá ser inferior al 10 por 100 de la total superficie ordenada, cualquiera que sea el uso al que se destinen los terrenos y la edificación, y habrá de establecerse con independencia de las superficies destinadas en el Plan General a espacios libres o zonas verdes para parques urbanos públicos.

¿QUIEN PAGA LAS ZONAS VERDES?

Una vez examinadas las previsiones

FOTOS: ANGEL ROCA



HECHA LA LEY, HECHA LA TRAMPA

Hasta aquí, la regulación técnica de los fondos verdes para el control de los fondos verdes.

El fondo verde es un instrumento de gestión económica que permite al Estado intervenir en el mercado de valores y acciones, así como en el mercado de divisas y otros instrumentos financieros.

legales en orden a las zonas verdes, se hace necesario especificar quién debe soportar la carga económica que aquéllas, igual que cualquier espacio libre, conlleven; porque si no existen medios económicos, no habrá espacios libres. Nos interesa examinar esta cuestión en las zonas verdes de dominio y uso público.

La Ley del Suelo, que realmente puede decirse que crea la propiedad urbana, configura un principio básico que es el de la afectación de las plusvalías a la urbanización, el cual comprende la cesión de terrenos para espacios libres, y dentro de ellos, para jardines públicos y parques. El artículo 83, 3, 1º de la Ley del Suelo señala como una de las obligaciones de los propietarios de suelo urbano la cesión gratuita a los ayuntamientos de terrenos para parques y jardines públicos.

A efectos del modo y proporción de estas cesiones hay que estar a los diferentes sistemas de ejecución de los planes.

Pero el principio de afección de plusvalías también opera en sentido negativo, justificando la disminución de la aportación gratuita y obligatoria de terrenos por los propietarios para espacios libres cuando las plusvalías que se esperan no alcanzan a cubrir el importe de las aportaciones y cesiones gratuitas.

El principio, sin embargo, no opera en nuestro derecho urbanístico en sentido positivo, es decir, sería lógico que en los casos en los que se hubieran proyectado espacios libres de mayor extensión que la superficie de cesión gratuita y fuesen las plusvalías esperadas superiores al importe de la aportación de los propietarios, se incrementarían sus obligaciones en orden a la cesión.

Al no operar de forma positiva el principio, el coste de la superficie libre en exceso, dentro de la cual se engloban las zonas verdes, tiene que abonarlo el Ayuntamiento.

HECHA LA LEY, HECHA LA TRAMPA

Hasta aquí, la regulación básica de las zonas verdes, pero ¿qué ocurre en la práctica? . Todos sabemos esto.

A pesar de los medios de defensa que arbitra nuestra Ley del Suelo urbanística: garantías en la modificación de los elementos del plan, remedios contra construcciones ilegales, construcciones sin licencia en zonas verdes; a pesar de las importantísimas garantías contenidas en la Ley 158/63 de Zonas Verdes, los planes se alteran y se descalifican los espacios verdes por razones no de interés público, sino estrictamente particulares; los espacios verdes proyectados en los planes desaparecen y aumentan las construcciones. Los propietarios de los terrenos intentarán por todos los medios edificar en las zonas verdes.

A pesar de las garantías que la Ley arbitra en la modificación de los planes, se acude a ella para convertir en edificables terrenos que antes estaban conceptuados como zona verde, y en muchas ocasiones los intereses individuales triunfan sobre los colectivos.

Pero existen otras muchas técnicas e insuficiencias legislativas que traen como consecuencia el que prevalezcan los intereses particulares sobre los colectivos.

No podemos exponer aquí todas estas técnicas, que requieren cuidadosos análisis jurídicos, ni todas estas insuficiencias legislativas. Sin embargo, exponemos algunas.

Una de estas técnicas la constituye la descalificación de las zonas verdes. El por qué los propietarios intentan esta descalificación viene dado por el hecho de que la aprobación de los planes no transmite automáticamente a los Ayuntamientos, salvo en Madrid, y Barcelona, los terrenos de los particulares calificados de espacios libres públicos. Entonces los par-

ticulares presionarán sobre la Administración para obtener la descalificación, cosa fácilmente conseguible dadas las dificultades de reparcelar o expropiar.

La descalificación puede producirse de diferentes maneras. Examinemos dos de ellas. El error técnico urbanístico. La Administración, al formular el Plan, calificó como zona verde o espacio libre un terreno que debió calificarse como edificable. La prueba de este error debe exigirse, para que no se modifiquen alegremente los planes, reduciendo las zonas verdes.

El choque de utilidades públicas no es infrecuente en el Derecho administrativo. Este choque, en materia urbanística se da cuando una zona verde, que satisface necesidades colectivas, pretende dedicarse a otro fin público, por ejemplo, sanitario o docente. Evidentemente, para que la descalificación de la zona verde pueda realizarse es necesario que el choque de utilidades exista, y que los fines sanitarios o docentes prevalezcan sobre la zona verde. Pero en la práctica no ocurre así, y este enfrentamiento de utilidades es más ficticio que real, saliendo beneficiados los intereses particulares.

Otras muchas técnicas descalificadoras existen, pero obviamente no pueden ser expuestas todas.

Insuficiencias legislativas también existen. Apuntaré, por su gravedad, las que suscita un texto normativo en principio tan garantizador de las zonas verdes, como lo es la Ley 158/63 de zonas verdes. Los intentos de inaplicar la Ley han venido por varios conductos: sostener que la Ley no se aplica a los planes anteriores a la vigencia de la ley del Suelo; aplicabilidad sólo a los supuestos de alteración de zonas verdes públicas pero no privadas; inaplicación al Área Metropolitana de Madrid; inaplicación en los casos de revisión de los planes.

Es momento de finalizar. La problemática de las zonas verdes es una manifestación más de nuestra problemática, de nuestro desorden urbanístico. Es tema testigo de una Administración que se muestra ineficaz de hacer prevalecer el interés colectivo sobre los intereses individuales. Es tema que nos impulsa decididamente, como parte de un todo, a una acción en favor de una democratización formal y sustancial del país y sus estructuras sociales políticas y económicas. ■