

La ley prefigura, imagina un estado, un funcionamiento ideal. La realidad — toda la exposición que precede estas líneas es testimonio de ello — no coincide, no corresponde a aquella imagen. Entonces el planeamiento, la normativa con frecuencia no son sino mecanismos que tratan de ir ajustando una imagen, un patrón, a un objeto cuya dinámica de cambio es aparentemente incontrolable.

Mientras esta realidad vaya por delante, vulnere con facilidad la legislación, ésta puede ser únicamente sancionadora de estados de hecho, a posteriori, o punitiva. En esencia, la cuestión se reduce a las respuestas que se de a los interrogantes siguientes: ¿la ley ampara los intereses de todos los miembros de la sociedad? y ¿la Administración es un instrumento de esa sociedad considerada globalmente, adecuado para su cumplimiento?

Sin ser necesario extenderse en el sentido de cuáles serían las respuestas en el contexto de un país en que la propiedad privada juega un papel decisivo en la administración del suelo, bajemos a un nivel menos genérico y ciñámonos al tema de los espacios libres para plantearnos preguntas más al alcance de nuestras posibilidades de respuesta. El «espacio verde», bien colectivo, ¿es un lujo propio de países con altos niveles de renta? o ¿la Administración de nuestro país dispone de métodos o recursos legales, económicos y financieros capaces de incidir de una manera positiva sobre una situación hoy aparentemente insoluble? ¿Cuáles son o podrían ser esos recursos?

# Problemática Jurídico-Económica de los espacios libres

Un adecuado tratamiento de los aspectos jurídicos y económicos que suscita el planeamiento y ejecución de los espacios libres, como elemento fundamental y condicionante de la actuación urbanística, requiere que, a título de introducción, se formulen los principios básicos que presiden la legislación del país en esta materia.

En este sentido resulta evidente que nos encontramos ante un ordenamiento positivo basado en el respeto al derecho de la propiedad privada, a la que la innovadora Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana ha venido *únicamente a limitar en su uso*, y, aun en formas compensatorias, que la práctica ha tendido a consagrar. El enfoque tiene una gran trascendencia; no se funcionaliza el suelo, estableciendo, por ejemplo, proporciones entre densidad y estándares de equipamiento, sino que se limita el uso de aquél en clara actitud de contención y no de regularización.

Esta política de contención por vía pasiva — no dejar hacer — se ha mostrado a la larga perfectamente inoperante, por cuanto entraba en abierta contradicción con la orientación dominante de nuestro ordenamiento positivo, dando lugar a operaciones tardías de índole compensatorio que dejaban sin efecto la contención. En la actualidad, ya nadie duda en el Urbanismo español que, al «no dejar hacer», tiene que incorporarse una política de «hacer» por parte de la Administración pública.

Buena prueba de ello lo constituye la interpretación jurisprudencial que se ha venido dando al contenido del artículo 56 de la Ley del Suelo, que establece que la expropiación e imposición de servidumbres sobre terrenos que no resultaran edificables por sus propietarios particulares, habrán de llevarse a efecto dentro del plazo máximo de diez años, a contar de la fecha de entrada en vigor del plan que las motivare. Pues bien, en reiteradas sentencias dictadas por nuestro Tribunal Supremo contemplando supuestos de hecho en los que por la Corporación Municipal se había denegado la oportuna licencia de edificación en terrenos calificados como zona verde, dicho Alto Tribunal tiene manifestado que, en el transcurso de aquellos diez años, y que previo el cumplimiento de unos formales requisitos, recupera el propietario el pleno uso de sus facultades dominicales. En este sentido destaca entre todas ellas la muy reciente sentencia de 27-1-71, que, abundando en dicha doctrina por los argumentos legales que en la misma se transcriben, añade como precedente que, a partir de aquel momento, podrá invocarse por los particulares, el hecho «de la contradictoria actuación municipal recaída sobre estas cuestiones que se traduce en los planes parciales de ordenación aprobados por el Ayuntamiento, que invaden las zonas verdes delimitadas en el pretendido plano de espacios libres». «Es lo cierto que, dado el tiempo transcurrido desde que se aprobó el plan general, no podía sostenerse, como hace el Ayuntamiento, que se trataba de zona verde, sin haber ido previamente a la oportuna expropiación e indemnización del propietario, lo que no ha ocurrido en el presente caso, ni menos conceder licencia de obras a los edificios que hay levantados y que se hallan a la misma altura y alineación, lo cual no podría tampoco haberse hecho sin infringir este plan general; y como las denegaciones de defensa tienen que ser fundadas, es visto que la denegación formulada por el Ayuntamiento es improcedente.»

La claridad de los términos en que se desarrolla esta tendencia hace innecesario todo ulterior comentario. Baste, por tanto, poner de manifiesto que la actuación planificadora de contención no puede en modo alguno garantizar, en nuestro vigente ordenamiento, una adecuada política de espacios libres. La escasez de medios económicos impediría, en principio, actuar en el momento en que los terrenos aún no hubieran experimentado notables plusvalías, iniciándose así un círculo vicioso de progresivo encarecimiento de la actuación pública.

Así pues, es preciso reiterar que el planteamiento, tal como queda formulado, incide plenamente en la señalada escasez de medios económicos por parte de la Administración Pública, que no puede atender la financiación necesaria para enjugar los graves déficits que han venido acumulándose. Tales déficits son especialmente importantes si tenemos en cuenta la elevada tasa de crecimiento que experimentan los núcleos urbanos en que la situación deficitaria está comprobada, lo cual se agrava al observar la pasividad con que a este hecho se asiste por parte de los organismos responsables. En los programas de actuación de varias Corporaciones locales de la Comarca de Barcelona, no figura cantidad alguna con la que ampliar el Patrimonio municipal de suelo libre, ni para prever la instalación de equipamientos destinados a satisfacer el tiempo de ocio de las respectivas poblaciones. Del análisis de la política que tales Ayuntamientos realizan en cuanto a la aplicación de las contribuciones especiales, previstas en la Ley de Régimen local y el art. 183 de la Ley del Suelo, se desprende la deficiente actuación que comporta la ausencia de unos medios económicos que podrían ser perfectamente aplicados a esta finalidad. Pero también se plantea la conveniencia de examinar las posibilidades no agotadas de nuestro ordenamiento jurídico, tanto en la flexibilización y agilización de los órganos de gestión como en el tratamiento «rentable» de los espacios libres.

#### Problemas de gestión económica

Así, a nuestro entender, y entrando ya en la consideración de la política urbanística en materia de espacios libres, se ofrece una clara alternativa: la modificación de la actual legislación o el aprovechamiento de la misma. Entendiendo que la primera formulación no excluye la segunda – al menos en el tiempo –, y que el alcance del presente trabajo debe circunscribirse a las circunstancias o marco jurídico-económico actual, procedamos a examinar por qué cauces el ordenamiento jurídico español permite la adopción de una más eficaz política de actuación en materia de espacios libres.

Fundamentalmente, en este tema, como en muchos otros relacionados con el urbanismo, estamos en presencia de un problema de gestión. El rígido marco de las normas dentro de las que debe moverse la Administración pública, en sus distintos niveles, constituye en muchas ocasiones un grave obstáculo para una gestión eficaz; por otra parte, la especialización del tema requiere, a su vez, una gestión especializada que, generalmente, escapa a los condicionamientos técnicos y presupuestarios de la Administración.

No obstante, el problema de la gestión debe ponerse previamente en relación con una política de rentabilidad de los espacios libres, en cuyo carácter económico, incluso empresarial, debe encontrarse la fundamentación de un órgano especial de gestión. Efectivamente, hasta tanto no se habiliten nuevos medios presupuestarios con destino a las actuaciones urbanísticas, y muy concretamente a la adquisición y formación de un Patrimonio municipal del suelo y espacios libres de uso público, sería preciso encauzar la política urbanística por tres importantes vías, de aplicación simultánea, e incluso, en ocasiones, sustitutiva, y que son: a) la rentabilidad de los espacios libres; b) la rígida exigencia de las cesiones y obligaciones que a los propietarios privados corresponden en este terreno; y c) la adecuada inversión de los fondos públicos, actuando de manera programada, selectiva y ejemplar.

A fin de racionalizar las tres invocadas vías, enmarcándolas en el planteamiento de gestión a que se pretende reproducir la problemática de los espacios verdes, conviene que, en primer término, se desarrollen las características de cada una de aquellas, que definirán, en suma, las líneas directrices, el órgano u órganos gestores.

**1. La rentabilidad de los espacios libres.** Sin pretender alcanzar una definición de los espacios libres, la práctica nos viene demostrando como son muy diversos los Departamentos ministeriales y órganos urbanísticos que centran el interés de su cometido en esta cuestión. Indudablemente, los campos de deporte, los parques y jardines, determinadas zonas de atracciones y visita turística, algunos museos y recintos feriales, etc., deben ser aceptados todos ellos como ejemplo de espacios libres de uso público, en tanto que continentes de equipamientos para atender el tiempo de ocio. A ellos podrían también sumarse otros espacios «menos libres» adscritos al servicio de determinadas instalaciones, que requieren verse rodeados de un cinturón libre o verde que las separe debidamente del núcleo urbano en que se encuentran ubicadas. Todo ello se inicia en expedientes administrativos distintos, entre los que no existe ninguna coordinación, operando condicionados por las leyes del mercado privado, forzando muy a menudo las zonificaciones y los programas de actuación urbanística.

No obstante, la simple lectura de los ejemplos relacionados nos permitiría establecer entre todos ellos una efectiva coordinación. A título de ejemplo, no debería contrariar el planeamiento urbanístico la instalación de unas escuelas o un instituto, dentro de un gran espacio verde; un museo puede igualmente ubicarse en un espacio de aquella índole, y serían muchos los ejemplos a señalar. En ello está planteando el problema de los usos compatibles con la zonificación de espacios libres, cuyo atractivo y estímulo más fundamental estriba en el incremento – en progresión geométrica – de las posibilidades económicas de los organismos urbanísticos.

Evidentemente, los usos compatibles con las zonas verdes, por ejemplo, plantean delicadas cuestiones y deben ser objeto de una interpretación muy restrictiva; aún así, dotarían a la Administración pública de importantes cantidades que mejorarían sobradamente las actuales realizaciones en esta materia. Es más, no debería descartarse el que estos usos compatibles fueran también otorgados en forma concesional, de la que podrían beneficiarse los propietarios privados que, por ejemplo, quisieran instalar una asociación deportiva. El canon de la concesión debería servir para satisfacer el coste de la expropiación, y, transcurrido el plazo de ésta, que no puede superar los 50 años, la Administración recuperaría definitivamente estos terrenos.

Se perfilan, por tanto, en esta vía de rentabilizar los espacios libres, dos primeros tipos de actuación: la que se concierte con otras entidades públicas y el propio Estado, en la que la garantía del sujeto podría admitir la figura de la propiedad compartida; unos serían bienes de dominio público de uso público, y otros serían bienes de dominio público de uso privativo. Otra actuación sería la que se concertase con los particulares, en cuyo caso se acudiría a la fórmula de la concesión, garantizando así la reversión de los terrenos a la Administración.

Esta última actuación nos parece especialmente idónea para aquellos supuestos no urgentes o que figuren en las etapas más avanzadas del planeamiento, puesto que permitirían operar antes de que se hubiesen generado importantes plusvalías, y garantizarían que, al alcanzarse el desarrollo normal del planeamiento, se estuviera en condiciones de tener la libre disponibilidad de las zonas verdes. Es de destacar que, por medio de esta fórmula, se establece la importante ventaja de dotar al planeamiento de mayores posibilidades de previsión en el tiempo.

## INVENTARIO DE LUGARES PROPICIOS AL AMOR

Son pocos.  
La primavera está muy prestigiada, pero  
es mejor el verano.  
Y también esas grietas que el otoño  
forma al interceder con los domingos  
en algunas ciudades  
ya de por sí amarillas como plátanos.  
El invierno elimina muchos sitios:  
quicios de puertas orientadas al norte,  
orillas de los ríos,  
bancos públicos.  
Los contrafuertes exteriores  
de las viejas iglesias  
dejan a veces huecos  
utilizables aunque caiga nieve.  
Pero desengañémonos: las bajas  
temperaturas y los vientos húmedos  
lo dificultan todo.  
Las ordenanzas, además, proscriben  
la caricia (con exenciones  
para determinadas zonas epidérmicas  
- sin interés alguno -  
en niños, perros y otros animales)  
y el «no tocar, peligro de ignominia»  
puede leerse en miles de miradas.  
¿A donde huir, entonces?  
Por todas partes ojos bizcos,  
córneas torturadas,  
implacables pupilas,  
retinas reticentes,  
vigilan, desconfían, amenazan.  
Queda quizá el recurso de andar solo,  
de vaciar el alma de ternura  
y llenarla de hastío e indiferencia,  
en este tiempo hostil, propicio al odio.

Angel González  
Tratado de Urbanismo, El Bardo, 29 (1968)

**II. La rígida exigencia de las cesiones y obligaciones que a los particulares corresponden en este terreno.** Recordemos que, con arreglo a los principios inspiradores de la Ley del Suelo, corresponde a los propietarios de las fincas emplazadas en los sectores que fueren objeto de urbanización, el subvenir a la misma, en justa compensación a los beneficios que a su ejecución habrá de reportarles mediante la cesión de terrenos libres de gravámenes, y el costeamiento de las obras (art. 114). Esta definición un tanto generalizada ha planteado muchos problemas en la práctica, fruto de una exacta delimitación del contenido de las obligaciones de los propietarios en materia de espacios verdes. En principio, no obstante, partiendo de aquella obligación general y de lo dispuesto en el art. 115 de la misma Ley del Suelo para el sistema de cooperación, podría concederse, aceptando que son las obligaciones mínimas de los propietarios, las siguientes:

- a) Ceder gratuitamente la superficie vial.
- b) Ceder gratuitamente la superficie destinada a parques y jardines públicos.
- c) Contribuir económicamente a la construcción de plazas y grandes avenidas proyectadas, y
- d) Costear las obras de explanación, encintado y pavimentación, alcantarillado, drenaje, alumbrado público y redes de suministro de agua, electricidad y gas, plantaciones de arbolado y jardines.

De estos cuatro puntos nos interesa especialmente el segundo de ellos, que se refiere directamente al tema del presente escrito. Al relacionarlo con el art. 3.º, 1, g), de la Ley del Suelo, y con el art. 51, n.º 2, de la Ley especial de Barcelona, se concluiría, en una primera aproximación, que aquella obligación consiste en la cesión de un 10% de la superficie del terreno a que abarque un plan parcial con destino a espacios libres para parques y jardines públicos, y de un 5% con destino a zonas escolares, dependencias municipales y servicios públicos o de interés social.

Con arreglo a ello, en el planeamiento urbanístico, los espacios verdes suelen concretarse mediante ubicaciones ya señaladas o mediante porcentajes a respetar en la zona a urbanizar. En la práctica, los dos sistemas han conducido a una misma realidad: los espacios verdes se mutilan, se limitan, y se acude a su realización por el camino de costosas compras normalmente a destiempo, es decir, cuando la envolvente acción urbanizadora ha terminado ya.

Por ello, al replantearse la consideración del problema, se impone el reconducirlo a sus justas dimensiones conceptuales; significa tanto como reivindicar para los espacios verdes su consideración de elemento destacado de las infraestructuras generales, y que éstas, en su conjunto, deben ser definidas con carácter previo a cualquier actuación urbanística, arbitrándose de entrada aquellos mecanismos que aseguren su costeamiento por los propietarios privados en la proporción que les corresponda.

Efectivamente, aun cuando de los espacios verdes se deriva un beneficio social del que disfrutan todos los ciudadanos, constituiría un serio error de enfoque el concluir que ello exonera por completo la participación de los propietarios.

Sólo en la medida en que el beneficio social supera la efectiva revalorización de los terrenos, cabe hablar de la subsidiaria presencia del sector público, pero el principio general debe ser el que, a través de las infraestructuras generales, se redistribuye entre los ciudadanos una parte de las plusvalías que los terrenos, en su conjunto, experimentan merced al planeamiento.

Sobre estas bases, y dejando a salvo las acciones que a determinados propietarios privados competan por razón de perjuicios singulares, debe orientarse la renovada política de espacios verdes, que precisa:

- a) Una exacta delimitación de la zona a que los mismos sirven, destacándose en el planeamiento, a los efectos de lo previsto en el párrafo 3.º, del art. 104 de la Ley del Suelo, que toda dicha zona se construye como un polígono a los fines de la distribución del coste del mismo entre los propietarios;
- b) Con independencia del sistema de actuación que se elija la gestión, en lo que concierne a los referidos espacios verdes, será siempre pública;
- c) El planeamiento cuantificará el coste de los espacios verdes de tal manera, que cada uno de los polígonos de actuación que se definan, planes parciales o de proyectos, deberán tener la inexcusable previsión del costeamiento de aquéllos en su parte proporcional, siendo permisible a la Administración el percibo de dichos costes con independencia del desarrollo de la actuación urbanística por parte de los particulares, a fin de que la Administración pueda iniciar cuando convenga la ejecución de aquellos espacios verdes.
- d) Por último, la cesión de estos espacios deberá entenderse como inmediata, reservándose a los particulares el derecho de plantear la reparcelación de sus terrenos.

De actuar así, en plena conformidad con lo previsto por nuestras disposiciones legales, se evitarán los problemas existentes en la actualidad.

**III. La adecuada inversión de los fondos públicos.** Por último, conviene también plantear la conveniencia de que los escasos medios de que dispone la Administración pública con destino a las actuaciones urbanísticas y que justifican los nuevos medios de gestación que se han de propugnar, sean invertidos con arreglo a un programa suficientemente flexible, como para combinar un orden de prioridades con las oportunidades que la gestación ponga en evidencia.

En definitiva, debería establecerse un programa de inversiones que tuviera profundidad, de manera fundamental, una actuación selectiva, orientada en el sentido de la reducción de los déficits más sobresalientes, especialmente en aquellas zonas ya urbanizadas en las que la iniciativa controlada de los propietarios no podría aportar nada positivo. Todo ello dentro de una flexibilidad presupuestaria que reserva determinadas partidas para aquellas operaciones no programadas que otras actuaciones urbanísticas pongan de manifiesto. Nos referimos en este último caso a aquellos supuestos en los que, por ejemplo, la ejecución de grandes obras públicas, a través de expropiación, ofrece al mercado unos terrenos colindantes de inicial depreciación.

**La importancia del órgano gestor.** Todo cuanto queda expuesto nos define una especialidad dentro de la actuación urbanística: la de la gestión de los espacios libres. La necesaria coordinación de las tres vías que se han desarrollado

separadamente, la flexibilidad de la organización que debe hacerse cargo de todo ello, e incluso la aconsejable privatización de los instrumentos que se escojan, destaca la importancia del órgano gestor de los espacios libres.

Nuestra legislación ofrece caminos suficientes para que la Administración pueda escapar a la rigidez presupuestaria, y limitaciones en el terreno de la contratación acudiendo a formas privadas de gestión, cuya agilidad debería repercutir de manera incuestionable en la prestación del servicio público que, en definitiva, representa la ejecución urbanística. Parece absurdo que el sector público rehuya formas privatizadas de gestión que le abran el camino de nuevos medios de financiación procedentes, no ya del Erario público, sino de las entidades bancarias y crediticias privadas.

Estas formas privatizadas deberían encuadrarse en una entidad pública o ente local específico, que diera titularidad suficiente a la coordinación de las competencias en juego. En esta línea, los Consorcios previstos en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, al constituir un ente de la Administración local de competencia sectorial, parece el instrumento más idóneo del que debe partir una adecuada gestión de los espacios libres en el campo del Urbanismo.

Los Consorcios no deben gestionar exclusivamente servicios públicos. Cuando el art. 37 del Reglamento de Servicios nos dice que el objeto de los Consorcios es la instalación o gestión de servicios de interés local, creemos que piensa en el posible uso de esta figura, tanto en lo que se refiere a la realización de obras como a la gestión de tales servicios. Podemos definir el Consorcio de acuerdo con las finalidades que le son propias, y a que nos hemos referido, como «la técnica instrumental de base asociativa, al servicio de fines de relevancia pública». En un terreno práctico, hace posible la materialización de actuaciones comunes entre distintos organismos y entidades, de lo que se deducen notables facilidades como resultante de una gestión más flexible y sin fricción de intereses y atribuciones.

Se ha pretendido superar en la presente exposición un análisis casuístico de los supuestos de hecho que vulneran la actual ordenación jurídica de los espacios verdes, por cuanto, en definitiva, dichas infracciones se originan en la misma incoherencia del ordenamiento. Por eso se ha preferido moverse en una línea de planteamiento de principios de los que pudiera partir una proyección más afortunada en el tema que nos ocupa.

Miguel ROCA JUNYENT-Fernando RIBA RIBERA

