

ZONAS VERDES Y ESPACIOS NATURALES. POSIBILIDADES EN SU ORDENAMIENTO JURÍDICO Y GESTIÓN

Elvira ADIEGO ADIEGO¹
José Luis CALVO PALACIOS²

RESUMEN.—La obtención de espacios abiertos para parques periurbanos se ha mostrado difícil como consecuencia de la imposibilidad de clasificar suelo urbano de un modo correcto y puntual. Los autores proponen la obtención de ese espacio verde por medio de un *Plan Especial para la Protección del Medio Físico*, clasificándolos como "suelo no urbanizable de protección a un espacio natural" o como "suelo no urbanizable de protección a un sistema general de espacios libres".

SUMMARY.—Obtaining open spaces for periurban parks in big cities used to be difficult because of the impossibility of classifying urban space in suitable time and form. So, we propose to obtain green space through a previous "Special Plan for the Protection of Nature"³; through the qualification as "non urbanizable space to protect a natural area"⁴ or as "non urbanizable space to protect a future general system of open spaces"⁵.

La *Ley del Suelo* de 1976 tiene como objetivo prioritario la ordenación del territorio, en general, y de las zonas verdes y espacios naturales, en particular. A partir de sus *lagunas*, desde un punto de vista práctico, se considera en este artículo la coordinación con las legislaciones convergentes en el tema para ensayar una posible solución práctica, que se sugiere tanto en la panorámica actual como ante futuras reformas legislativas.

Siguiendo el orden expositivo de la propia *Ley del Suelo*, se destaca en primer lugar que entre las facultades del planeamiento se encuentran las de "establecer espacios libres para parques y jardines públicos en proporción adecuada a las necesidades colectivas". Más adelante (art. 8-2C), se señala que los Planes Directores Territoriales de

¹ Técnico-urbanista del Ayuntamiento de Zaragoza.

² Técnico-urbanista del Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio de la Universidad de Zaragoza.

³ En la legislación española, *Planes Especiales de Protección del Medio Físico*.

⁴ Calificación según la Ley del Suelo/76 como suelo no urbanizable de protección a un espacio natural.

⁵ Calificación según la Ley del Suelo/76 como suelo no urbanizable de protección a un sistema general de espacios libres.

Coordinación (P.D.T.C.), que apuntan por primera vez hacia una planificación integral del territorio,

"deben contener las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales, y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del Patrimonio Histórico-artístico".

En otros apartados (art. 11-3 y 12-3), se especifica que los Planes Generales Municipales de Ordenación (P.G.M.O.) tienen por objeto, en el suelo no urbanizable,

"preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer, en su caso, medidas de protección del territorio y del paisaje"... "protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales, etc... de conformidad en su caso con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto".

La Ley establece como dotaciones mínimas de plan general las de 5 m² por habitante; en planes parciales, las de 18 m² por vivienda o por cada 100 m² construidos, o el 10% de la superficie total en otros usos. En otro apartado, en aparente contradicción con lo anterior, señala que estas dotaciones, en suelo urbano, "se establecerán en función de las características socioeconómicas de la población..."; si se atiende a este último párrafo, en este campo, parece que queda mucho camino por andar, muy por encima de los topes señalados por la Ley del Suelo en cuanto a las dotaciones precisadas.

Pero, con todo, lo anterior hace referencia a dotaciones de "accesibilidad inmediata" y "uso cotidiano", diferentes de las dotaciones para la totalidad de la población, a las que en cierta medida cabría mejor la denominación de "generales", y a las que nos vamos a referir de forma explícita.

Sin caer en la tentación de señalar nuevos y más específicos módulos, sí es preciso recalcar que el espacio libre, las zonas verdes o el "contenido clorofila" son bienes o usos que tienden a hallarse relacionados de forma positiva con la "calidad de vida". De ello deriva que las necesidades lúdicas de la población no se satisfacen únicamente con la dotación de los clásicos parques urbanos, sino que requieren una mayor aproximación y contacto con la naturaleza, en forma, si no cotidiana, sí al menos periódica, lo cual presupone una cierta accesibilidad urbana o metropolitana, sin contar las necesidades de arbolado que, desde el punto de vista higiénico, se requieren para compensar la polución ciudadana.

Estamos por lo tanto aludiendo a la necesidad de la existencia de parques periféricos que cuenten con la entidad suficiente para aproximar al ciudadano a la naturaleza⁶; el problema que frecuentemente se plantea al planificador es el de la consecución de estos espacios en tiempo y forma suficientes para que adquieran tal condición de espacio natural protegido y la mantengan para cuando les alcance la dinámica del crecimiento urbano.

En primer lugar, cabe puntualizar que, desde el punto de vista de su utilización y planificación, el concepto de parque periférico, metropolitano o suburbano, no conlleva especificaciones respecto al tratamiento vegetal más o menos artificial o natural. Los entornos de interés natural también adaptados artificialmente a su posible contemplación y disfrute, bajo el prisma de la Ley del Suelo, pueden ser enfocados indistintamente, bien como "Sistema general de espacios libres", en cuyo caso deberían clasificarse como "suelo urbano o urbanizable", bien como "suelo no urbanizable de protección a un entorno natural".

⁶ Por lo menos, éste es el caso de las grandes o medianas ciudades, en las que se centra el tema de esta breve comunicación.

Este último supuesto, para que pueda tratarse con su exclusiva finalidad de protección, supone la preexistencia de elementos naturales, con interés y entidad suficiente como para que esta mera protección salvaguarde su existencia a largo plazo; además, para que puedan utilizarse libremente deberán ser de dominio público.

Fácilmente se comprueba que no es éste el caso de la mayoría de los espacios periurbanos. Antes bien, sus características más singulares son su rápida mutabilidad y su degradación; además, constituyen un espacio en el que la propiedad privada toma posiciones rápidamente, esperando la oportunidad de que, con el crecimiento, el suelo no urbanizable pierda tal clasificación en beneficio de la de urbano. Los propios "barbechos sociales", en los que incluso se abandonan los usos agrícolas, son una muestra clara de lo anterior.

El suelo de dominio público es aquí, por lo tanto, bastante escaso, aunque no tanto como para considerarlo inexistente (cuarteles, vertederos, depósitos municipales, etc.); incluso puede darse la feliz circunstancia de la existencia de bosques comunales o de propios, pero no suele ser lo más frecuente en torno a las grandes urbes. Así pues, es preciso acudir a las posibilidades de consecución y gestión que brinda la Ley del Suelo a través de los P.G.M.O.U.

Si nos aproximamos a la idea de su tratamiento como parque natural, metropolitano o suburbano, englobado dentro del "Sistema general de espacios libres" de nueva creación y, por supuesto, con nulo aprovechamiento económico, su régimen urbanístico podría ser el propio del suelo urbano o urbanizable programado. Su gestión debería iniciarse, como máximo, en el plazo de cinco años (art. 69), lo que, dadas las superficies requeridas (400 Ha. es la superficie mínima que para este tipo de parques se aconseja en diversos estudios), difícilmente puede ser asimilado por el estudio económico-financiero de unos Planes Generales jurídicamente pensados para ser gestionados a corto y medio plazo (ocho años); tampoco cabe su resolución a través del "aprovechamiento medio", porque se requeriría la calificación simultánea de unas ochocientas hectáreas, ni en un "sistema general clasificado como suelo urbanizable no programado", por cuanto este tipo de suelo viene diseñado como previsión ante unas indefinidas necesidades futuras mediante la exclusión de algunos usos incompatibles.

En nuestra opinión, este tipo de terrenos, cuya consecución únicamente puede realizarse a largo plazo, deben recogerse, o bien como no urbanizables de protección del entorno natural preexistente, o bien como no urbanizables de protección para un (futuro) sistema general de espacio libre. En ambos casos, la preexistencia del entorno ambiental, con base en uno o varios elementos naturales de interés, además de ser indispensable para conseguir la aproximación a la naturaleza, facilitará su gestión económica, por sus posibilidades de pasar parcialmente a dominio público a través de cualquiera de los diferentes departamentos ministeriales.

Efectivamente, esta posibilidad queda contemplada en la propia *Ley del Suelo* para el desarrollo de áreas de protección cuando, en el art. 17.1, indica que

"en desarrollo de las previsiones contenidas en los PGMOU y en los PDTU o en las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, deberán redactarse, si fuere necesario, Planes Especiales para... la protección del paisaje... conservación del medio rural en determinados lugares... y cualesquiera otras finalidades análogas".

También afirma (art. 18.2) que, a los efectos expresados, "podrán dictarse Normas Especiales para la conservación, restauración y mejora de los edificios y elementos naturales...".

Los artículos 21 y 25 indican que el planeamiento urbanístico especial

"podrá afectar, con fines de protección, a huertas, cultivos y espacios forestales, mediante restricciones de uso apropiadas para impedir su desaparición o alteración".

y que esta protección, cuando se trate de conservar o mejorar parques naturales o paisajes,

"requerirá la inclusión de los mismos en catálogos aprobados por el Ministro de la Vivienda y la Comisión Provincial de Urbanismo, de oficio o a propuesta de otros órganos o particulares".

Los Reglamentos, salvo la posibilidad de establecer catalogaciones de espacios que deben ser protegidos (art. 87.3), no aportan mayor claridad ni especificaciones a las características e *implementación* de estos Planes Especiales, que pueden resultar adecuados desarrollando otras figuras de planeamiento o con carácter apriorístico a aquellas. Parece claro, no obstante, que con ellos no se puede clasificar suelo, pero sí establecer protecciones, que, de hecho, son calificaciones⁷ que podrá recoger posteriormente el Plan General o PDTG.

En cuanto a su *implementación*, los Planes Especiales, sin contar con el apoyo de otros Departamentos Ministeriales y a salvo de las diferentes posibilidades que ofrezcan las regiones autónomas respectivas, únicamente parecen ser viables a través de permutas por otros bienes patrimoniales o mediante la expropiación de los bienes que no sean de dominio público. Para ello, el camino a seguir sería el de que, con la misma aprobación del Plan Especial, se elevaran estas áreas a la calificación de sistema general como legitimador de la actuación sobre los mismos en los casos en que sea necesario. Esta trayectoria propuesta permitiría la protección de los espacios precitados durante un tiempo indefinido (no sujeto a plazo) y su consecución en el momento oportuno.

También puede conseguirse un efecto parecido mediante su declaración como Parque Natural al amparo de la *Ley de Espacios Naturales Protegidos*, que lleva en sí la declaración de Utilidad Pública con posibilidad de expropiación si no se llega a un acuerdo sobre las utilidades derivadas. Pero para ello es preciso, obviamente, que exista un componente natural de cierta calidad, circunstancia que no siempre tiene lugar.

No obstante, a pesar de estas posibilidades que acabamos de mencionar, no cabe duda de que la R.L.S./76 no resuelve la instrumentación válida para un desarrollo de estos espacios naturales ni tampoco para su coordinación con el resto de las legislaciones convergentes en el tema.

Con todo, la R.L.S./76 debe ser, y es, la legislación más idónea para el ordenamiento de este tipo de parques naturales (a potenciar o de nueva creación), a través de los P.D.T.C. En efecto, además de que especifican claramente la posibilidad de "mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural" (en los P.G.M.O. se alude casi exclusivamente a la protección), posibilitan una idónea ubicación de este tipo de áreas, que no tienen por qué encontrarse dentro del ámbito del propio municipio. Posteriormente, en paralelo o precediéndolos, deben tenerse en cuenta los citados Planes Especiales, que, como legislación específica, pueden acercarse mejor al problema de cada espacio natural en particular.

Convendría en este momento realizar un repaso de las legislaciones confluyentes⁸, de sus distintas competencias y dependencias departamentales y, en especial, de la *Ley de Espacios Naturales Protegidos*, que, en un intento de homogeneización y aclaración de competencias al respecto, daba el plazo de un año para incorporar a su propio régimen las diferentes calificaciones⁹.

⁷ Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios Naturales Protegidos de la provincia de Sevilla. Este primer apartado de consideraciones normativas se reproduce básicamente en los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de las diferentes provincias andaluzas.

⁸ Véase a este respecto la publicación del CEOTMA *La protección Jurídica de los Espacios Naturales*.

⁹ Establece las figuras de *Parque Nacional, Reserva Natural de Interés Científico, Paraje Natural de Interés Nacional y Parque Natural*.

La coordinación, a efectos planificadores, de espacios considerados de interés nacional o parajes pintorescos debería realizarse a través de un acto de buena voluntad entre los distintos departamentos ministeriales y el organismo rector o aprobador del correspondiente P.G.M.O.U. Éste es el caso de la *Diputación de Barcelona* y el *ICONA*, que, ya en 1976 (la *Ley del Suelo* y la de *Espacios Naturales* protegidos son también de 1976), suscribieron un convenio para una mejor gestión de los parques naturales existentes, mediante el cual el entonces *ICONA* solicitaría la declaración de *Parque Natural* en aquellos espacios para los que la *Diputación* redactase Planes Especiales.

La situación actual, cuando los Estatutos de Autonomía recogen la posibilidad de un desarrollo legislativo en esta materia, posibilita la adopción de medidas coordinadoras y catalogaciones regionales homogéneas, que recojan, no sólo la protección de lo existente, sino sus deseables y necesarias futuras potenciaciones. El reciente anteproyecto de *Ley de Evaluación Ambiental* (4 de febrero de 1988) presentado por la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, donde las diferentes figuras de planeamiento relativas a espacios naturales protegidos afectan a cerca del 12% del espacio andaluz, resulta modélico en este sentido, pero posiblemente los problemas sobrevendrán cuando se consideren las restricciones de usos impuestas o su alternativa de indemnización sustitutiva.