

LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS ESPACIOS VERDES URBANOS EN SEVILLA.

Eva Gamero Ruiz. Inspectora de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Junta de Andalucía.

Javier Rodríguez Moral. Magistrado especialista del orden contencioso-administrativo.

RESUMEN:

En la época de la apoteosis de la "huella ecológica" y de la "revolución verde", han sido varias Sentencias de un Tribunal sevillano las que han recordado la importancia de lo verde para la calidad de vida en las ciudades. La Ecología, aunque a veces se olvide, tiene una evidente dimensión local, siendo también la ciudad el escenario donde se libran batallas contra la degradación de las condiciones medioambientales y paisajísticas. Teóricamente, el ordenamiento jurídico español— a través de los estándares urbanísticos y del carácter vinculante de los informes de evaluación ambiental— cuenta con un nivel de protección suficiente de las "zonas verdes"; pero han tenido que ser los Tribunales los que nos recuerden las dificultades para mantener la intangibilidad de lo verde en la ciudad consolidada. Consideramos estas Sentencias como *leading-case* que pueden servir de referencia tanto a autoridades como a cualesquiera ciudadano/a interesado en la defensa de los espacios verdes en la ciudad.

PALABRAS CLAVE: Espacios Verdes. Límites a la potestad de planeamiento urbanístico. Principio de no regresión ambiental. Potestad jurisdiccional. Evaluación ambiental.

KEYWORDS: Green Zone. Limits on the power of urban planning. Stand Still. Reservation of Jurisdiction. Environment assessment.

La preocupación por la protección de las zonas verdes y los paisajes urbanos es compartida por muchos países. Pero la realidad es que, España, a diferencia de otros países europeos, optó años atrás por un modelo de crecimiento económico demasiado ligado a la industria de la construcción, al desarrollo de proyectos urbanos faraónicos y a la comercialización de las hipotecas. Y son conocidas las trágicas consecuencias: degradación de los paisajes urbanos y rurales, destrucción de nuestras costas y espacios verdes, devastadores efectos de la urbanización extensiva, corrupción urbanística, hundimiento del mercado inmobiliario... Pero hay que pensar en el futuro con optimismo, porque, en nuestra opinión, las normas europeas, españolas y andaluzas cuentan con medios e instrumentos suficientes para proteger los espacios verdes de nuestros paisajes urbanos.

-En primer lugar, desde 1973, las leyes urbanísticas españolas han establecido una cláusula que los juristas denominamos "**stand still**", el *mínimo de no retorno*, manifestación del *principio de progresividad o no regresión* ambiental. Gracias a ella, para mantener la proporción y calidad de las zonas verdes existentes-- los llamados "estándares urbanísticos"¹—, no se permite que los Planes de urbanismo supriman o

¹ La ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía, art. 10.1.A c) establece como determinación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbana los llamados "sistemas generales" constituidos por la red de terrenos y construcciones que aseguren la racionalidad y coherencia del desarrollo urbanístico y garanticen la calidad y funcionalidad de los principales espacios de uso colectivo. Como mínimo, para los parques, jardines y espacios libres públicos debe respetarse el estándar mínimo entre 5 y 10 m² por habitante, o por cada 40 m² de techo

modifiquen sustancialmente estos espacios. Lo que la legislación española llama “huella ecológica” es jurídicamente vinculante y obligatoria, un verdadero límite infranqueable de la potestad de planificación urbanística². Hasta el punto que tanto la ley estatal de suelo, como la ley urbanística de Andalucía, sancionan con nulidad “de pleno derecho”, y por tanto, con carácter imprescriptible, aquellas licencias que se otorguen sobre zonas verdes³.

Hace unos años, dos sentencias históricas del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo en Sevilla, Sección 2ª, en ambas fue ponente el Illmo. Sr. D. José Santos Gómez,) de 25 junio 2009 y de 3 mayo 2012, confirmadas por el Tribunal Supremo⁴, ordenaron demoler dos obras importantes: una Biblioteca --cuyo proyecto era de la famosa arquitecta iraní Zaha Hadid-- y una Escuela de Hostelería --construida junto a los Jardines de Santa María del Buen Aire, puro Forestier -- sólo por el peligro que representaban las licencias otorgadas para los espacios verdes sobre los que se habían autorizado las construcciones.

-En segundo lugar, la “**acción pública**” en el urbanismo: cualquier ciudadano puede demandar ante la Administración y ante los Tribunales el cumplimiento de las leyes urbanísticas. Un ciudadano, actuando en solitario puede defender judicialmente cualquier zona verde. Al lado de esta acción, con igual o mayor importancia hay que destacar la labor, nunca suficientemente reconocida, de la sociedad civil y sus agentes: organizaciones ecologistas, de protección del patrimonio cultural o asociaciones vecinales. En el caso de Sevilla, sobresale la Plataforma para por los Parques, Jardines y el Paisaje de Sevilla y la Asociación Amigos de los Jardines de la Oliva , capitaneadas por Jacinto Martínez y Rosa Guallart , nombres sin los cuales siempre estaría incompleta la historia de la defensa y reivindicación de los jardines sevillanos.

-En tercer lugar, en España, desde el Código Penal de 1995, es **delito** tanto llevar a cabo una construcción no autorizada en zona verde, como informar favorablemente o resolver, a sabiendas de su injusticia, la aprobación de planes o licencias que autoricen a construir sobre zonas verdes - prevaricación urbanística-. Y desde 2006

destinado a uso residencial, pudiendo determinarse reglamentariamente un estándar mínimo en función de las características del municipio.

² Y no sólo con ocasión de una modificación del plan urbanístico que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de parques, jardines o espacios libres, para las que existe en la Ley urbanística de Andalucía (Ley 7/2002, de 17 de diciembre) un procedimiento cualificado, (art. 36.2. c) 2º con informe preceptivo del Consejo Consultivo y sin que quepa sustitución monetaria ; sino *también* con ocasión de la propia revisión integral del Plan General de Ordenación Urbanística. Además, basta que planeamiento haya clasificado un terreno como zona verde o espacio libre para que se aplique el límite *stand still*, aunque no se haya ejecutado de forma efectiva.

³ Artículo 55 del RDL 7/2015, Ley estatal de Suelo y Rehabilitación Urbana: *Serán nulos de pleno derecho los actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística. Mientras las obras estén en curso de ejecución, se procederá a la suspensión de los efectos del acto administrativo legitimador y a la adopción de las demás medidas que procedan. Si las obras estuvieran terminadas, se procederá a su revisión de oficio por los trámites previstos en la legislación de procedimiento administrativo común y artículo 169. 5 de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía: Serán nulas de pleno derecho ...las licencias que se otorguen contra las determinaciones de la ordenación urbanística cuando tengan por objeto los actos y usos contemplados en el art. 185.2 de esta ley, que comprende, entre otros, los que afecten a parques, jardines o espacios libres).*

⁴ Por Sentencias del Tribunal Supremo de 13 junio 2011 y de 14 de octubre de 2014, que insisten “una vez establecida la zona verde, ésta se constituye en un mínimo sin retorno, una suerte de cláusula *stand still* propia de derecho comunitario.”

⁵ Artículos 319 y 320 del Código Penal.

existe en la Junta de Andalucía un grupo de unos pocos funcionarios públicos, **Inspectores de Ordenación del Territorio y Urbanismo**, especializados en la lucha contra las infracciones de ordenación del territorio, emitiendo informes requeridos por Fiscales, Jueces y Tribunales respecto a estas cuestiones, y asesorando a los Ayuntamientos para el efectivo ejercicio de la disciplina urbanística, competencia que corresponde a la Administración Local.⁶

-En cuarto lugar, tanto la Ley urbanística andaluza como la Ley estatal de suelo⁷ apuestan claramente por la **renovación y regeneración de viviendas antiguas**, en lugar de construir nuevos barrios. La expansión indefinida de la ciudad no es aconsejable por evidentes razones ecológicas, culturales y económicas.

-En quinto lugar, la incorporación a nuestro Derecho las de **Directivas comunitarias sobre evaluación ambiental** tanto de planes y programas (incluyendo los planes territoriales y urbanísticos) como los proyectos concretos. La vigente ley básica estatal de Evaluación Ambiental, Ley 21/2013, que se completa en Andalucía con la Ley 7/2007, de Gestión Integrada de Calidad Ambiental⁸, que recuerdan tanto la naturaleza instrumental del procedimiento ambiental con respecto al procedimiento sustantivo de aprobación de planes, programas o proyectos; como el carácter preceptivo y vinculante de los informes ambientales.

-Finalmente, España ha incorporado a su ordenamiento el **Convenio Europeo del Paisaje** (Florenca, 2000), que se convierte así en un poderoso instrumento de interpretación de las normas estatales, autonómicas y locales referidas al paisaje, y a las zonas verdes, sin perjuicio de su valor normativo directo (Art. 96.1 CE). Su objeto abarca no sólo las áreas naturales y rurales, sino también la ciudad consolidada, las zonas urbanas y periurbanas- sean terrestres, marítimas o las aguas interiores--, los paisajes más excepcionales y los cotidianos o degradados (art. 2 Convenio).

Sin embargo, existen problemas sin resolver, singularmente la tradicional dificultad de ejecutar las resoluciones que ordenan la reposición de las zonas verdes alteradas. La enseñanza histórica de las Sentencias citadas es que una magistratura suficientemente enérgica y sin temor a llevar a cabo sus resoluciones hasta sus últimas consecuencias, es la mejor garantía de la intangibilidad de los jardines y espacios verdes de una ciudad, allí donde su defensa efectiva exige actuaciones compulsivas de demolición y restauración de la realidad ilegítimamente alterada.

Afortunadamente, la protección de los espacios verdes no viene siempre de la mano de la demolición de construcciones. El mismo Tribunal andaluz que decretó la demolición de los edificios antes señalados, es también autor de una serie de

⁶ La potestad municipal para ejercer la disciplina urbanística, como competencia propia y directa, se consagra en los artículos 92.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, Ley Orgánica 2/2007, en relación con los artículos 25.2.d de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y 9.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y los arts. 171, 190, 181 y siguientes y 195.1.a) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

⁷ Artículos 10 Ley 7/2002, Urbanística de Andalucía y 1, 3.3 b) y 4.4 TR 7/2015, Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

⁸ Las leyes españolas y andaluzas sobre evaluación ambiental transponen la Directiva Comunitaria 2001/42/CE, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente y la Directiva 2011/92/UE, sobre evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

resoluciones, las cuales, en contra de las pretensiones de propietarios particulares, refrendan la clasificación otorgada a la Dehesa de Tablada en el Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla como Suelo No Urbanizable de Especial Protección, inmune por tanto frente a los intentos de transformación urbanística de un área que, por sus singulares valores y su continuidad a la Sevilla urbanísticamente consolidada, está llamada a convertirse en el gran pulmón verde periurbano que insuflará nueva vida a esta ciudad milenaria, ya entrado el siglo XXI , e incluso cuando los autores de estas líneas hayamos desaparecido de este mundo.