

El urbanismo de la pequeña escala. La dimensión oculta de la ciudad

AURELIA BLANCO GONZÁLEZ

Dra. en Derecho

JOSÉ ANTONIO FRANCO TABOADA

Dr. Arquitecto

Regap

MONOGRÁFICO
Ordenación del territorio y urbanismo

Resumen: *Este artículo pretende analizar el urbanismo de la pequeña escala en la ciudad, como los SLOAP, acrónimo en inglés de “Space Left Over After Planning”, espacio excedente post-planeamiento, o aquellas actuaciones que pretenden introducir espacios peatonales o recreacionales en tejidos urbanos densamente masificados, ocupados por viales de la época del desarrollismo u obsoletos, sin destruirlos pero procurando integrarlos en el paisaje urbano. Se parte del concepto y definición del término “urbanismo” y su evolución para llegar a lo particular, el urbanismo en España y más concretamente en Galicia. Se analizan diversos ejemplos de creación de calles y espacios peatonales y su repercusión legal. Se concluye planteando las posibilidades que el ordenamiento jurídico vigente ofrece para posibilitar el tipo de actuaciones de “pequeño urbanismo” analizadas.*

Palabras clave: *Diseño urbano, planeamiento, calles y plazas peatonales, Derecho administrativo.*

Abstract: *This article aims to analyze the urbanism of small scale in the city, as the SLOAP, an acronym of “Space Left Over After Planning”, or actions which aim to introduce recreational or pedestrian spaces in urban fabric densely overcrowded, occupied by roads of the era of developmentalism or obsolete, without destroying them but trying to integrate them into the urban landscape. Starting from the concept and definition of the term “urbanism” and its evolution, it arrives to the particular: urban planning in Spain and more specifically, in Galicia. Examples of creation of streets and pedestrian spaces and their legal impact are analyzed. The text concludes considering the possibilities offered by the existing legal system to enable the type of actions of “small urban planning” analyzed.*

Key words: *Urban design, urban planning, pedestrian streets and spaces, administrative law.*

I Concepto de urbanismo

Al intentar introducirnos en el tema que proponemos en el artículo creemos necesario hacer, aunque sea someramente, algunas referencias al urbanismo contemporáneo español y a su evolución desde su nacimiento hasta el momento actual. Y es que como señala Antonio Alonso Timón¹ “La historia tiene siempre interés a la hora de analizar las diferentes instituciones jurídicas. Nos muestra su evolución y supone un eficaz ejercicio para la comprensión del presente”.

No obstante no nos remontaremos a los antecedentes mediatos (los que algunos autores sitúan en la Edad Media lo que obviamente puede ser más o menos discutible), sino a los inmediatos más próximos. Llegados a este punto, quizá sea oportuno partir de un concepto previo de lo que debemos entender por urbanismo.

Siempre resulta útil acudir en primer lugar a los diccionarios al uso para rastrear la definición de cualquier término y por lo tanto también del Urbanismo. El término urbanismo aparece por primera vez en el diccionario de la Real Academia Española en 1956 y se define como “Conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades de la vida urbana”.

Esta definición parece un intento de abarcar el mayor número posible de elementos que pueden incidir en el concepto de urbanismo. En esa pretensión como mínimo se echa en falta la referencia a las ciudades sin que se pueda interpretar que poblado sea sinónimo de ciudad.

En la actualidad el diccionario de la Real Academia Española ha sustituido la antedicha definición por otra mas acorde con lo que la mayoría de los estudiosos del urbanismo propugnan y que es la siguiente: “Conjunto de conocimientos relativos a la planificación, desarrollo, reforma y ampliación de los edificios y espacios de las ciudades”.

En el de Julio Casares se nos dice sobre urbanismo: “Conjunto de los conocimientos referentes al desarrollo y progreso de las poblaciones”. Es evidente que la citada definición resulta excesivamente generalista, pues no cualquier conocimiento que sirva al desarrollo y progreso de las poblaciones deberá ser considerado urbanismo, véase lo relativo a las finanzas, comercio, etc.

En el Espasa encontramos la siguiente definición: “Conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación desarrollo, reforma y progreso de las ciudades y poblaciones en orden a las necesidades materiales de la vida humana”. Por último, el Diccionario Enciclopédico de Salvat nos dice: “Urbanismo: Ciencia que estudia los distintos aspectos del desarrollo y planificación de las ciudades”.

La primera conclusión que podemos extraer de las definiciones antecitadas es que las cuatro se refieren a lo que en esencia es considerado como ciencia, en este caso concreto a la del urbanismo, aunque solo la última se refiere a esta expresamente, por lo que podemos en principio afirmar que el urbanismo es una Ciencia.

La segunda conclusión es que en todas ellas encontramos términos semejantes, cuando no idénticos, al referirse al empleo que deba dársele a los conocimientos científicos a los que se refieren, esto es al desarrollo, reforma, ampliación etc., de las ciudades y poblaciones.

1 ALONSO TIMÓN, A., Evolución del Urbanismo en España, en *Manual de Derecho de la Construcción*, Coordinadora San Cristóbal Reales, Susana, La Ley, 2008, pág. 70, Madrid.



II Definiciones de los autores

En España, por ejemplo Alonso Timón², en, a nuestro juicio, un intento de conceptualización del urbanismo, señala: “El urbanismo hace referencia a la actividad de ordenación de la utilización del suelo y, por lo tanto, también de la gestión, ejecución y control de todos los procesos de transformación, aprovechamiento y uso de dicho recurso”.

También Luque Valdivia³, al comentar los trabajos de Manuel Castel sobre la sociología urbana, nos muestra como este llega a un concepto de urbanización que es el que estudia “[...] la producción de las formas espaciales a partir de la estructura social de base”

Por su parte Tomas-Ramón Fernández⁴ se pregunta qué es entonces el urbanismo en la actualidad, “[...] sencillamente, una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo”.

En Italia Giovanni Astengo⁵ señala: “La urbanística es la ciencia que estudia los fenómenos urbanos en todos sus aspectos, teniendo como fin la planificación de su desarrollo histórico, sea a través de la interpretación, reordenación, saneamiento, adaptación funcional de agregados urbanos ya existentes y su crecimiento, sea a través de la proyectación eventual de nuevos agregados. O sea, finalmente, a través de la reforma y la organización *ex novo* de los sistemas de relación de los agregados, entre ellos y con el ambiente natural. En este sentido el significado del término urbanística es profundamente diverso de otros, de análoga raíz, con los que se confunde a veces: *Urbanismo*, que indica la concentración y condensación de los factores demográficos, sociales, culturales y económicos que constituyen la ciudad; *urbanizzazione*, que hace referencia al proceso de formación y diseminación de la ciudad en un área determinada, y finalmente, *inurbanamento*, que indica el proceso de afluencia de población desde lo más rural a los núcleos urbanos”.

Como vemos, son definiciones realmente parecidas que intentan abarcar los diversos aspectos referentes al urbanismo, siendo unas más descriptivas que otras, porque ello es conforme con el significado del término, que es demasiado diverso como para hacer una definición de corte sintético o, si se quiere, heterogénea.

III Evolución del urbanismo. La legislación española

En este punto es preciso partir de lo general, el urbanismo en el mundo, para finalmente llegar a lo particular, cual es el urbanismo en España. Así podríamos centrarnos en los CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna), fundados en 1928, porque son instrumentos que sirven al intento de iniciar un nuevo marco para entender la arquitectura y el urbanismo.

En este I congreso se trataba de hallar un nuevo enfoque sobre la arquitectura y el urbanismo. En los siguientes congresos la intención era pasar de la pura teoría a posiciones más pragmá-

2 ALONSO TIMÓN, Ob. Cit. Cap. 14, pág. 274 y ss.

3 LUQUE VALDIVIA, J., *Constructores de la ciudad contemporánea*. Departamento de Urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura. Universidad de Navarra, 2004, pág. 248.

4 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T., *Manual de Derecho Urbanístico*, La Ley/ El consultor, 22ª Ed.-2011, pág. 16.

5 ASTENGO, G., 1966, Voz “urbanística”, en la *Enciclopedia Universale dell’Arte*, Vol. XIVcc. 541-642, Instituto per la Collaborazione Culturale. Venecia Roma, comentado por LUQUE VALDIVIA, Ob. Cit., pág. 102.



ticas, pero el problema es que los arquitectos más eminentes de los participantes se movían en el campo teórico. Así Le Corbusier, en una de sus publicaciones más conocidas, *Urbanisme*, expone su concepto del urbanismo evidentemente desde el punto de vista teórico.

Este mismo autor se encarga de redactar la Carta de Atenas, que consta de 95 puntos repartidos en tres secciones siendo la tercera la relativa a la finalidad del urbanismo y al marco legal del mismo. Esta carta es consecuencia de los primeros CIAM y, más concretamente el IV, que tuvo lugar en 1933 y cuyas conclusiones no fueron consideradas definitivas y por ello se dejó para otro congreso la elaboración como tal de dichas conclusiones, lo que no se había producido todavía en 1943, que es cuando interviene Le Corbusier en la redacción de la influyente Carta de Atenas en la evolución del urbanismo moderno.

En España, los autores que se han ocupado de la cuestión que ahora tratamos, la evolución del urbanismo moderno, son casi unánimes al centrar la misma partiendo del siglo XIX y citando como causas la explosión demográfica, la revolución industrial y la afluencia masiva de población que se traslada del agro a las ciudades buscando mejores perspectivas.

Los problemas que dichas causas ocasionan y que los políticos deberán intentar resolver llevaran a los arquitectos a proponer en esencia dos posibilidades, a saber: una, extender las ciudades fuera de sus límites, es decir el ensanche y otra la creación de nuevas ciudades, sin olvidar por supuesto la necesidad de reformas internas de las ciudades existentes, que aparecían como imprescindibles, las más importantes relativas a la salubridad e higiene etc., más o menos lo que ya hemos visto que ocurría en el resto del mundo.

Se producen varios intentos del legislador por regular las actuaciones urbanísticas a las que nos hemos referido mediante textos legales específicos, como por ejemplo *El Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras mejoras de las poblaciones*, de Posada Herrera, de 1861, que no fue aprobado aun siendo alabado por la mayoría de los autores tanto de la época como actuales. Finalmente se aprueba y promulga la primera *Ley de Ensanche de las poblaciones*, de 29 de junio de 1864, recibiendo bastantes críticas de los autores, básicamente por tratarse de una ley de corte excesivamente liberal y que fundamentalmente acoge y protege los intereses de los propietarios del suelo

A esta ley le siguen la *Ley de Ensanche de 1892* y la de *Reforma Interior de 1895*, sin que haya que señalar otras normas importantes en la materia hasta que se llega a la importantísima *Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, de 12 de mayo de 1956, que fue muy bien acogida por la doctrina mayoritaria, pudiendo citar entre todos a García de Enterría⁶: “La LS es una obra notablemente original, de calidad técnica poco común [...] es el suceso más importante en toda la historia del Derecho urbanístico español.”

Los autores suelen resaltar la gran importancia práctica de esta ley; no obstante, para alguno como Antonio Alonso Timón⁷ “La enorme trascendencia práctica que la Ley del Suelo de 1956 tiene se pone de relieve en todo su esplendor”. Parece estar muy convencido del carácter práctico de la citada ley en una parte de su comentario pero a continuación señala:

“Un hecho curioso que ha puesto perspicazmente de manifiesto la doctrina es la dificultad en la aplicación práctica de la LS de 1956 debido a dos factores concretos: su complejidad

6 GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Ed. Civitas, Madrid, 1979.

7 ALONSO TIMÓN, Ob. Cit., págs. 708 y ss.

técnica, lo que hacía difícil la comprensión por los llamados a aplicarla y la necesidad de que fuese completada por reglamentos de desarrollo”.

Parece pues evidente que el legislador intentó imprimir un carácter práctico al texto de la Ley, pero no consiguió dicho propósito.

También es importante resaltar en la citada ley otras cuestiones, tal como hace la doctrina, entre otros Tomás-Ramón Fernández⁸, cuando dice que “[...] la ley reclamó por primera vez en nuestro derecho para los poderes públicos la entera responsabilidad en lo que concierne a la ordenación urbanística de todo el territorio nacional y ello tanto en lo que respecta a la planificación como en lo que se refiere a la determinación del régimen jurídico del suelo, la ejecución de las urbanizaciones y el fomento e intervención de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y su edificación”. A partir de ese momento el urbanismo es una función pública y no únicamente una consecuencia de la facultad del dominio que corresponde a todo propietario.

Otra cuestión que suscitó el interés de los comentaristas de la LS de 1956 es la consideración que deberá dársele a partir de la misma a la propiedad. Sin intentar hacer un análisis profundo de la cuestión, creemos que el Código Civil, que surge en un periodo de tiempo en el que triunfaba el mas puro liberalismo económico, adopta un modelo de propiedad acorde con el modelo liberal como no podía ser de otro modo, pues como señalan Diez-Picazo y Gullón⁹, “La propiedad y su regulación jurídica en gran medida no es mas que una superestructura de las ideas sociales, políticas y económicas que en un período determinado sacuden a las naciones”.

Por ello no podemos negar que el Código Civil de 1889, (en el artículo 348 señala: “La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes”) configura la propiedad como un derecho real que otorga a su titular las facultades de gozar y disponer sobre una cosa, sin que sea absoluto como lo era en Roma, pero desde luego el más pleno de los posibles, aunque a nuestro entender lo verdaderamente importante para la época es la limitación del ejercicio de la propiedad que se reserva a las leyes, es decir, creemos que el legislador en defensa del interés general podría intervenir en las facultades reconocidas al propietario para limitarlas.

En los años inmediatamente anteriores a la Constitución de 1978, se produce la modificación de la Ley del Suelo de 1956 mediante la *Ley de Reforma* de 1975 y el *Texto Refundido* de 1976, que básicamente tratan de resolver los problemas prácticos que había producido la primera intentando darle mas facultades a la Administración en materia de urbanismo.

Se llega así a la Constitución vigente en la que en la Sección 2ª Capitulo Segundo, Título Primero y bajo la rúbrica *De los derechos y deberes de los ciudadanos*, que no de los derechos fundamentales, se encuentra el importante artículo 33, donde se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia para, a continuación, añadir que la función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes. Por tanto a partir de este momento la propiedad deberá cumplir una función social que solo el legislador podrá determinar. Todo ello se complementa con el artículo 53 que es el de las garantías de las libertades y derechos fundamentales y que señala que solo por ley podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, creemos que será una reserva de ley ordinaria y no orgánica pues esta se queda para los derechos fundamentales a los que nos hemos referido antes.

8 FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Ob. Cit., pág. 21.

9 DIEZ PICAZO, L. y GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, Vol. III, Derecho de Cosas, Ed. Tecnos 1981, pág. 175.



Pero si la nueva consideración de la propiedad que la Constitución efectúa es esencial en materia de urbanismo, no lo es menos el reparto de competencias entre las diversas administraciones que desde ese momento ocasionaron numerosas fricciones entre todas ellas. En efecto, la Constitución vigente en su Título VIII regula la organización territorial del Estado y, en su primer artículo, el 137, establece que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Así, el artículo 149 dice: “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias [...]”, y a continuación siguen 32 reglas en ninguna de las cuales se refiere a la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, pero en la última de aquellas, en el apartado 3, señala que las materias no atribuidas expresamente el Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos.

Consecuentemente con lo dispuesto en el citado artículo 149, el artículo 148, al referirse e a las competencias de las CCAA, utiliza el termino facultativo cuando dice que estas “[...] podrán asumir competencias en las siguientes materias: (no usa la expresión competencias exclusivas del 149, ello porque de no asumir en sus Estatutos de Autonomía aquellas competencias que el Estado no tiene atribuidas constitucionalmente, podrán también ser asumidas por este) [...] 3ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

Por lo tanto y puesto que no está, como ya hemos señalado, entre las competencias exclusivas del Estado lo relativo al urbanismo y si entre las correspondientes a las CCAA, siempre que las hayan incorporado a sus respectivos Estatutos de Autonomía, pasarán a ser de su exclusiva competencia siendo lo cierto que todas ellas así lo han hecho.

Sin embargo Después del texto constitucional se suceden distintas reformas legales de ámbito estatal que tienen por objeto el urbanismo, así en 1990-1992 y en 1996-97, alguno de cuyos textos fueron impugnados por las CCAA y declarados inconstitucionales, por la famosísima sentencia de 20 de Marzo de 1997 en cuanto que, según el Tribunal Constitucional, la competencia en materia de urbanismo será exclusiva de las CCAA., por lo que el Estado carecerá, *a contrario sensu*, de cualquier competencia propia del urbanismo y de la ordenación del territorio, en aplicación de la regla 3ª del artículo 148, en una interpretación maximalista de la misma. A todo ello hay que añadir en materia competencial del urbanismo, lo que el artículo 137 proclama respecto a la autonomía de los municipios, provincias y CCAA para la gestión de sus respectivos intereses.

Por lo tanto el legislador estatal solo podrá tener competencia para regular cuestiones, digamos tangenciales, con el urbanismo, pero básicas para el mismo, como es el derecho de propiedad en toda su extensión (incluida la expropiación forzosa, valoración del suelo etc. Dichas competencias las asume a través de leyes del suelo o leyes específicas como la Ley de Expropiación forzosa, etc.

Así la *Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*, que ya en su Exposición de motivos señala: “La Historia del Derecho Urbanístico español contemporáneo se forjó en le segunda mitad del siglo XIX, en un contexto socio-económico de industrialización y urbanización, en torno a dos grandes tipos de operaciones urbanísticas: el ensanche y la reforma interior, la creación de nueva ciudad y el saneamiento y la reforma de la existente. Dicha historia cristalizó a mediados del siglo XX con la primera ley completa en la materia, de la que sigue siendo tributaria nuestra tradición posterior. En efecto, las grandes instituciones urbanísticas actuales conservan una fuerte inercia

respecto de las concebidas entonces: la clasificación del suelo como técnica por excelencia de la que se valen tanto la ordenación como la ejecución urbanísticas, donde la clase de urbanizable es la verdadera protagonista y la del suelo rústico o no urbanizable no merece apenas atención por jugar un papel exclusivamente negativo o residual; la instrumentalización de la ordenación mediante un sistema rígido de desagregación sucesiva de planes; la ejecución de dichos planes prácticamente identificada con la urbanización sistemática, que puede ser acometida mediante formas de gestión pública o privada, a través de un conjunto de sistemas de actuación”.

La Exposición de motivos antecitada se refiere obviamente al Derecho Urbanístico, uno de los aspectos del urbanismo, justo aquel que reglamenta a todos los demás. Pero a continuación se refiere a los dos grandes tipos de operaciones urbanísticas: la creación de nueva ciudad (ensanche) y la reforma de las ya existentes.

IV El urbanismo en el momento actual. La pequeña escala

Podemos concluir que el sistema urbanístico español, desde sus inicios, ha tratado de dejar en manos de los propietarios del suelo el derecho – deber de producir suelo urbanizado, reservándose la Administración de un lado la vigilancia de de esa actividad, que deberá adecuarse a las preceptivas licencias administrativas, que serán imprescindibles para iniciar cualquier actuación urbanística, y de otro lo que ya la Ley del Suelo del 75 y el Texto Refundido del 76 habían establecido respecto del procedimiento para urbanizar su propiedad, que se conoce como sistema de Compensación, mediante el cual y tal como señala Gerardo Roger Fernández¹⁰, “En la gran mayoría de las actuaciones urbanizadoras (las de iniciativa privada) la Administración española no participa ni en los costes derivados de la gestión ni en los derivados de la urbanización, operaciones que se atribuyen y se realizan de manera exclusiva por los propietarios del suelo”.

Además la Administración recibirá en beneficio del interés general las infraestructuras adecuadas que se hayan establecido al respecto en la licencia otorgada como finalización del sistema de compensación al que nos hemos referido.

Ahora bien, ¿qué ocurre cuando los propietarios no cumplen con lo ordenado o autorizado en la correspondiente licencia, así por ejemplo los plazos para llevar a cabo la urbanización? Pues, como señala Gerardo Roger Fernández¹¹, “En esos casos, la preceptiva reacción pública que comporta la legislación tradicional española era la sustitución del sistema de ejecución privada por uno de ejecución pública, fundamentalmente por la expropiación de la totalidad de los terrenos”.

Y, llegamos aquí al momento más espinoso de la cuestión, cual es el hecho incontestable de la falta de recursos económicos que desde siempre ha venido arrastrando la Administración para poder acometer las posibles expropiaciones y de este modo generar terrenos para urbanizar.

Y si esto ha sido así desde los albores del urbanismo en España, qué podemos decir de lo que ha ocurrido desde que se inició la llamada “burbuja”, que podemos situar en 1998.

De manera simplista podemos decir que se trata de que, ante la imposibilidad de que las distintas administraciones fueran incapaces de generar suelo urbano por no poder acomete-

10 ROGER FERNÁNDEZ, G., *Para comprender el urbanismo español (de una vez por todas)*, Lustel 2011, pág. 55.

11 ROGER FERNÁNDEZ, Ob. Cit, pág. 56.



ter las expropiaciones como hemos señalado, los solares seguían en manos de sus propietarios que, alegando que tampoco podían afrontar la urbanización, podían esperar a un momento especulativamente más propicio para sacar el mejor partido al suelo, lo que acabó produciendo viviendas, locales etc., cada día más caros, hasta llegar al momento actual cuya coyuntura todos conocemos.

Consecuentemente ahora que parece que las grandes actuaciones en las ciudades van a ralentizarse o incluso paralizarse durante unos cuantos años por la crisis económica, es posible que la atención municipal se vuelva a las pequeñas actuaciones urbanas, en general olvidadas a pesar de que sus presupuestos - o quizás precisamente por ello - serían en general bastante modestos. No estaría mal hacer ahora de la necesidad virtud y resolver situaciones urbanas inadecuadas o poco aprovechadas. Entre estas actuaciones destacan las referidas a la peatonalización de algunas calles, la regulación del tráfico con carriles para autobuses y taxis o para bicicletas y las pequeñas actuaciones en pequeños espacios libres de la ciudad.

Los americanos denominan a las actuaciones a las que nos referimos *SLOAP*, acrónimo de *Space Left Over After Planning*, es decir, "Espacios excedentes post-planeamiento", según la definición de James Stevens Curl¹². Un ejemplo que puede ilustrar adecuadamente el concepto es la Wlshire Plaza, en Los Ángeles, California¹³. Este "parque de bolsillo" (*pocket park*), como lo bautizaron sus promotores, mide únicamente 12 metros de anchura por 18 de profundidad y se construyó sobre la cubierta del aparcamiento subterráneo de un edificio a nivel de calle, cerrado lateralmente por una fachada lisa que parece una medianera.

En esencia se planteó un pequeño lugar de descanso a manera de un oasis de tranquilidad en medio del fragor de la calle, con bancos calefactados, un surtidor y plantas. Se integró con la acera existente continuando su pavimentación a base de ladrillo visto, que se utilizó también en los bancos, la fuente y las jardineras. Las colocadas contra la medianera se plantaron con *Ficus* para minimizar su impacto visual y ofrecer otra escala visual a los utilizadores del pequeño parque¹⁴. Fue un ejemplo de colaboración del ayuntamiento con los particulares para aprovechar un espacio sin un uso definido.

Si la idea era proporcionar un pequeño lugar de descanso o para almorzar, las actuales restricciones a los fumadores habrán fomentado todavía más su utilización. Precisamente estas restricciones están potenciando, en un clima ciertamente inhóspito en algunas épocas del año, como el gallego, la creación de pequeñas terrazas, calefactadas o no, muchas veces cubiertas, que antes apenas existían.

En todos los pueblos y ciudades existen pequeños espacios como el arriba descrito, que son percibidos como muestras de abandono urbanístico y, con una mentalidad que la crisis ha puesto en cuestión, como espacios desaprovechados y sobre los que se debería construir. Muchas veces estos espacios intersticiales en medio del tejido de la ciudad son efectivamente solares procedentes de la demolición de edificios antiguos o en ruina, derribados para construir otros nuevos. Ahora que parece que muchos de ellos tardarán en ser edificados, podría plantearse su recuperación municipal para construir esos pequeños parques de bolsillos o zonas de juego infantiles que tanto necesitan las ciudades.

12 STEVENS, J., *A Dictionary of Architecture and Landscape Architecture*, 2000.

13 Obra del estudio de arquitectura Fong, Preston, Jung Associates.

14 Ver una descripción detallada en LYALL, S., *Landscape. Diseño del espacio público. Parques. Plazas. Jardines*, GG, 1991, pág. 28.

Se podrá argüir que ya existen grandes parques y jardines, con zonas de juego infantiles, en todos los pueblos y ciudades. Pero no estarán a la vuelta de la esquina, al lado o muy cerca de casa. Ildefonso Cerdá ya decía en 1867, en su *Teoría General de la Urbanización*, que hay que *ruralizar* aquello que es urbano y *urbanizar* aquello que es rural. Su denostado Plan para Barcelona, impuesto por decreto del Gobierno central, fue desde el principio atacado, denigrado y calumniado por las fuerzas vivas de la ciudad¹⁵, a la cual dotó de un visionario, aunque anclado firmemente en la realidad, instrumento que potenció su desarrollo hasta convertirla en una gran ciudad¹⁶.

En su proyecto, como es sabido, Cerdá creaba *de partida* estos parques de bolsillo, que ocupaban una parte importante de la manzana. La especulación, apoyada muchas veces en infames justificaciones, convirtió estos pequeños parques interiores, en la mayoría de los casos, en nuevos solares para edificar, aumentando además las alturas cuidadosamente calculadas para una adecuado soleamiento, de modo que si la superficie edificable original de cada manzana tipo era de unos 67.000 m² se ha acabado edificando unos 300.000 m², es decir, casi un 500% más de construcción.

Con todo ello se eliminó no sólo la *ruralización* de la ciudad que ideara Cerdá, sino que también se eliminaron los grandes corredores verdes, suma de los pequeños espacios verdes de las manzanas con edificación en dos bloques paralelos, que hubieran atravesado la ciudad, así como las plazas de barrio formadas por el conjunto de cada cuatro manzanas, en los casos de la edificación proyectada en L.

En descargo de la burguesía barcelonesa cabe citar aquí las palabras de Aldo Rossi¹⁷: “Un plan extremadamente avanzado desde el punto de vista técnico y que respondía completamente a las transformaciones económicas que apremiaban a la capital catalana. Un plan vasto y oportuno aunque tomaba su empuje en una valoración demasiado amplia del desarrollo demográfico y económico de la ciudad; un plan, por lo tanto, que no fue realizado como debía ser, o si se quiere, no fue realizado completamente en sentido estricto, pero que, sin embargo, determinó el desarrollo sucesivo de Barcelona. El Plan Cerdá no fue realizado donde sus visiones técnicas eran demasiado avanzadas respecto de sus tiempos y allí donde las soluciones que proporcionaba requerían un grado de evolución urbana muy superior al existente en aquella época; un plan ciertamente más avanzado que el de Haussmann y que por lo tanto no podía ser fácilmente realizado, no ya por la burguesía catalana, sino por la de cualquier otra ciudad europea”.

Se podrá objetar la dificultad, también económica, de poder expropiar los espacios residuales de la ciudad para crear esos pequeños parques de bolsillo. No obstante, sí podría llegarse a acuerdos puntuales con los propietarios, por otro lado obligados a construir o malvender en caso contrario, para que cediesen por un periodo de años razonable sus solares y, pasado dicho periodo, el

15 “[...] mi proceder y mi abnegación me han valido las más duras calificaciones de parte de la censura así pública como privada, que es lo que más ha acibarado mi existencia durante los últimos diez años./ Todos estos sacrificios, que no ponderaré, pues basta indicarlos para que sean comprendidos, me han parecido siempre pequeños, comparados con la magnitud del objeto altamente humanitario, á cuya realización aspiro; y todos, y más que hubiese podido hacer, los dí por bien empleados, y me consideré ámpliamente satisfecho por la generosa acogida y por la eficaz protección que los altos cuerpos consultivos y el gobierno de S. M. han dispensado siempre á mis humildes trabajos.” CERDÁ, I., *Teoría general de la Urbanización, y aplicación de sus principios y doctrinas á la Reforma y Ensanche de Barcelona*, Tomo I, Imprenta española, Madrid, 1867, p. 10 (se ha respetado la ortografía original)

16 Eso sí, en 2009, con motivo del 150 aniversario de la aprobación del Plan Cerdá, la ciudad organizó una extraordinaria exposición conmemorativa comisariada por Joan Busquets, el catedrático de Urbanismo de la ETSA de Barcelona, autor del reciente Plan general de A Coruña, en tramitación.

17 ROSSI, A., *La arquitectura de la ciudad*, GG, Barcelona, 1971. pág. 216.



Ayuntamiento pudiese optar entre devolver la propiedad o adquirirla definitivamente. Es decir, se trataría de una expropiación temporal que sería ventajosa para ambas partes. De alguna manera, esto se está haciendo con las concesiones de aparcamientos e incluso de edificios que al cabo de determinado número de años revierten a su propietario original. Por otro lado, los edificios declarados en ruina y que es preciso derribar podrían dar lugar a actuaciones del tipo que se propone.

Lógicamente, estas pequeñas actuaciones deberían ser fruto de un estudio preliminar que tuviese en cuenta a los ciudadanos, a través de encuestas y de otros necesarios estudios previos. Los proyectos no deberían tampoco limitarse al tratamiento superficial del solar, sino, como en el caso del ejemplo recogido arriba, deberían tratar también las medianeras existentes, con plantaciones adecuadas, como en el ejemplo, o incluso con tratamientos más ambiciosos de las mismas.

Este tratamiento podría ir más allá de su adecentamiento superficial, ya que si la adquisición fuese hecha por el Ayuntamiento, al cabo de cierto tiempo podrá plantearse la abertura de huecos en las medianeras. De esta manera, sobre todo en el casco histórico, edificaciones con problemas importantes de adecuado soleamiento o ventilación podrían resolverlo y contribuir indirecta y económicamente a la construcción de los pequeños parques de bolsillo.

Un condicionante importante para que los urbanistas no tengan en cuenta estas posibilidades y que no se suele considerar apenas, es que las soluciones de este tipo son eliminadas antes de ser siquiera consideradas, dado que para ellos no forman parte del medio ambiente urbano tal como lo perciben. Como señala Amos Rapoport¹⁸, “[...] nos interesa analizar como aprehendemos el medio ambiente y qué parentesco tiene esta aprehensión con el medio ambiente «real». Por ejemplo, una cuestión importante sería saber si diferentes grupos perciben igual la misma situación ambiental. En términos antropológicos estamos hablando de la distinción entre aspectos «émicos» (*emic*) (o sea, qué significación tienen unos elementos culturales dentro de un sistema) y aspectos «etícos» (*etic*) (o sea, la manera a través de la cual un agente exterior evalúa este sistema de acontecimientos y elementos culturales)”.

El planeamiento realizado por los profesionales suele ser mucho más acertado cuando se trata de la media y de la gran escala. Cuando se trata de la pequeña escala, pero también podríamos hablar de planes de Reforma Interior en general, se necesita de un profundo conocimiento del tejido urbano sobre el que se pretende actuar. Lo que es difícil de conseguir, sobre todo por planificadores ajenos a la vida de la ciudad; que muchas veces se buscan por su renombre, pero que necesitan de la colaboración de técnicos locales que habiten en la ciudad y, desde luego y sobre todo, de la colaboración ciudadana.

Si Cerdá realizó un magnífico planeamiento, al margen de la realidad de su ejecución que ya se ha comentado, fue porque realmente su intervención se realizó esencialmente sobre una extensión virgen hasta el momento de la presencia humana. Como señalan David Canter y Peter Stringer, “Los grupos profesionales responsables del planeamiento de los medios ambientes urbanos los ven, y no ha de sorprendernos, de manera diferente que el público que los utiliza. Tales diferencias –y la naturaleza de las imágenes que se forma el público- originan consecuencias prácticas para los sujetos decisores y necesitan ser definidos de alguna manera”¹⁹.

18 RAPOPORT, A., *Aspectos humanos de la forma urbana. Hacia una confrontación de las Ciencias Sociales con el diseño de la forma urbana*, GG, 1979, pág. 39.

19 CANTER, D. y STRINGER, P., *Interacción ambiental. Aproximaciones psicológicas a nuestros entornos físicos*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1978, pág. 320.

Es evidente que las pequeñas intervenciones en el tejido urbano constituyen en realidad una especie de microcirugía que se lleva mal con las determinaciones mucho más generales propias del planeamiento de tipo general e incluso parcial. En consecuencia, su enseñanza difícilmente tiene cabida dentro de la enseñanza universitaria reglada. Pero ello no quiere decir que el futuro planificador no deba conocerlas. Al contrario y con más razón aún dentro de un contexto de crisis económica, su enseñanza debería ser cada vez más una prioridad dentro de la formación de los futuros urbanistas.

Al contrario que otras actuaciones de mayor escala, en las que resulta muy difícil prever a la larga su conveniencia, dada la compleja evolución de las ciudades, estas pequeñas actuaciones tienen la ventaja de ser fácilmente adaptables a la evolución de las costumbres y, por lo tanto, de las ciudades. Permiten su modificación de acuerdo con la participación de los ciudadanos del entorno inmediato en que se proponen e incluso de toda la ciudad, cuando el espacio tiene determinadas connotaciones culturales o históricas que hacen que sea percibido como de todos los ciudadanos.

Ejemplos de este último tipo de intervención ciudadana han sido las propuestas relativamente recientes de intervención en ciudades como A Coruña y Vigo, de cubrición de las calles Real y Príncipe o la polémica generada por las pérgolas de la plaza de María Pita de la primera.

V La dimensión temporal y la memoria colectiva

Si las dimensiones clásicas de la ciudad, referidas a un sistema de coordenadas cartesianas x , y , z , en el espacio son evidentes, no lo es tanto su dimensión oculta, que es el tiempo. Análogamente a como la teoría de la relatividad modificó la percepción del tiempo clásico absoluto introduciendo el continuo espacio-tiempo, a la escala de la ciudad debemos considerar también esta cuarta dimensión.

Cuando en una zona de la ciudad que frecuentamos se procede a la demolición de un edificio situado en esquina o entre medianeras experimentamos una sensación de descompresión y el conjunto de la edificación parece mucho más amplio y ligero, independientemente de su carácter original. Al contrario, cuando un solar que lleva mucho tiempo sin construir – aún quedan muchos en nuestras ciudades - es edificado, colmatando un espacio anteriormente vacío entre edificaciones existentes, sentimos la sensación contraria, de compresión y de que el espacio ciudadano se vuelve más denso y opresivo.

Evidentemente, estas sensaciones resultan más o menos intensas en función del tamaño relativo de los edificios y según sea su entorno. Lógicamente, la colmatación de un solar situado en una fachada frente a un parque o una amplia avenida no producirá la misma sensación que dentro del casco antiguo de los primeros ensanches de la ciudad.

El protagonista de una historia del escritor inglés J. G. Ballard adquiere de repente, en especiales circunstancias, un nuevo sentido, el del tiempo y en medio de un paisaje es capaz de sentir los incontables millones de años de las escarpaduras, las hondonadas o los años de los túneles de la carretera en las faldas de las montañas, como una película psíquica tan clara como una imagen visual²⁰.

20 BALLARD, E. G., *Las voces del tiempo*, Minotauro, 1962.



Aunque no poseamos el sentido del tiempo del protagonista nuestra esencia como seres inteligentes descansa en cierta manera en una especie de aproximación a ese sentido del tiempo. Por medio del aprendizaje podemos reconocer poco más o menos la antigüedad de un edificio por su estilo, entendiendo por tal las especiales características del lugar y de la época en fue construido. No en vano Platón, en su diálogo Timeo, o de la naturaleza, habla de la enfermedad propia del alma, la demencia y especifica dos clases de la misma: la locura y la ignorancia: "Hay que admitir que la enfermedad propia del alma es la demencia. Pero hay dos especies de demencia: una es la locura; la otra, la ignorancia"²¹.

Y esta segunda clase de demencia es la que acecha a los ciudadanos, ignorantes en este aspecto, como en otros importantes de nuestras vidas, de sus raíces y de la historia de su ciudad. Aunque existen excepciones: en las ciudades japonesas se numeraban tradicionalmente los edificios según su época de construcción, de modo que los números más bajos corresponden a los edificios más antiguos.

El ciudadano japonés aprende desde muy joven en que época fueron construidos los edificios de su ciudad, pero también los de otras ciudades que visita. Teóricos como Aldo Rossi plantearon explícitamente, por primera vez, la ciudad en su integridad, resaltando su continuidad evolutiva, superando los planteamientos esencialmente higienistas de la Carta de Atenas. En Rossi los monumentos constituyen hitos en la creación humana y signos tangibles de la memoria colectiva, pero consideraba la vivienda el problema básico que condiciona la estructura cardinal de la ciudad organizando y mejorando el espacio que ocupa.

También para Rossi el tiempo constituye una dimensión importante de la ciudad. Cuando dice, por ejemplo, que "Ahora se puede afirmar que el carácter distintivo de toda ciudad, y por lo tanto también de la estética urbana, es la tensión que se ha creado y se crea entre áreas y elementos, entre un sector y otro; esta tensión viene dada por la diferencia de los hechos urbanos existentes en cierto lugar y está medida no sólo en términos de espacio, sino también de tiempo. Estos se refieren bien al proceso histórico allí donde hay presentes fenómenos de permanencia, con todas las implicaciones que éstos poseen, bien en sentido puramente cronológico donde se pueden hallar hechos urbanos acontecidos en tiempos sucesivos"²².

Las vías para la destrucción de la memoria colectiva de la ciudad pueden ser engañosas, como ciertos planeamientos que presumen de lo contrario y son protegidos por los organismos públicos. Dado que a pesar del DOCOMOMO²³ resulta dificultosa la protección de un edificio de más de cien años, hasta hace poco más de veinte años resultaba difícil proteger algunas extraordinarias arquitecturas hoy desaparecidas, con casos paradigmáticas en nuestras principales ciudades como A Coruña y Santiago de Compostela. Todo ello propiciado en ocasiones por el planeamiento oficialmente aprobado.

El aparentemente inocuo cambio en 1967 de las Ordenanzas del Plan General de A Coruña por el que se modificaron las alturas de la edificación en toda la zona Z-8 aumentándolas de una vez – que era una altura razonable - a vez y media el ancho de la calle, unido al hecho de que las alturas de los pisos antiguos eran mucho mayores que las de las que entonces

21 PLATÓN [393-389 a.C.], "Timeo, o de la naturaleza", en *Platón, obras completas*. Aguilar, Madrid, 1969, pág. 1.174.

22 ROSSI, A., *Ob. Cit.*, pág. 140.

23 DOCOMOMO es el acrónimo de *Documentation and Conservation of buildings, sites and neighbourhoods of the Modern Movement*, creada en 1990 con el objetivo de inventariar, divulgar y proteger el patrimonio arquitectónico del Movimiento Moderno. La Fundación DOCOMOMO Ibérico, creada en 1993, se dedica a catalogar y defender el patrimonio arquitectónico del Movimiento Moderno de España y Portugal. <http://www.docomomoiberico.com/>

se permitían, propició la rentabilidad de numerosas demoliciones de edificios neoclásicos, modernistas o racionalistas. Estos imprimían su sello característico a la que podríamos denominar Ciudad Nueva, es decir, la Pescadería y el Ensanche y con ellos se destruyó la memoria de un largo y fundamental periodo de la historia arquitectónica de la ciudad y, por lo tanto, de su memoria colectiva.

Por ello es de agradecer que posteriormente se ha ido corrigiendo esta situación con la creación de catálogos de protección y ordenanzas al respecto, discutibles muchas veces en cuanto lo que se protege es esencialmente la fachada. No obstante, muchas veces, desgraciadamente, se recrean falsas fachadas antiguas, con falsas galerías, creando una ilusoria ciudad antigua con engañosas referencias temporales que va sustituyendo poco a poco a los edificios auténticos, desorientando y desvirtuando la memoria colectiva de la ciudad.

Los edificios “viejos” de la ciudad suponen no sólo un bien cultural inalienable, sino también un patrimonio económico cuya destrucción no tiene sentido, dado que la mayoría se encuentran en perfecto estado de uso, incluso del propio estado de uso para el que en su día fueron proyectados. Como señala Rossi²⁴, “Los tiempos diferentes [...] nos dan la imagen concreta de la cultura en transformación, de una modificación de misma estructura social a través de una fruición estética que está en la misma naturaleza de los hechos”.

VI La peatonalización

Resulta evidente que no es lo mismo pasear por una calle con tráfico automovilístico que por una peatonal, por muy anchas que sean sus aceras. El verdadero sentido de la calle sólo puede apreciarse si ésta es peatonal. Se podrá argüir que antiguamente apenas había calles peatonales, salvo que se tratara de callejones estrechos. Pero en realidad ocurría todo lo contrario, excepto en algunas grandes ciudades: todas las calles eran de hecho prácticamente peatonales, que pasara un coche por ellas era casi un acontecimiento.

La recuperación de algunas calles para el peatón sigue generando polémicas, pero parece que poco a poco se va aceptando como algo incluso bueno para los negocios, con horarios restringidos para el tráfico de mercancías y desde luego de determinados servicios públicos, como puede ser el acceso de los bomberos.

Aunque sólo fuera por los beneficios para la salud de la población –peligro de accidentes, disminución del número de decibelios, reducción drástica de gases contaminantes, reducción por tanto del estrés de los usuarios de la calle peatonal. Que al menos las zonas más comerciales de la ciudad deben ser peatonales lo demuestra la propia estructura arquitectónica de los grandes centros comerciales modernos: se estructuran los comercios, cafeterías, restaurantes a los lados de “calles” y “plazas” que incluso dan nombre al complejo.

Un fenómeno sociocultural que se ha producido en numerosas ciudades, pero que ha sido llevado al límite en muchas americanas, ha sido el abandono de los cascos antiguos por la burguesía y las clases altas a favor de los sucesivos ensanches modernos. En estos casos la recuperación mediante la peatonalización puede ser problemática. En la América latina la ciudad antigua ha sido ocupada por personas con pocos ingresos económicos y, en el mejor de los casos, por algunos hoteles y comercios dedicados al turismo.

24 ROSSI, A., *Ob. Cit.*, pág. 140. Rossi se refiere en concreto a Moscú, pero también a Londres, Berlín, Milán.

Entre otros muchos ejemplos podría citar el de la ciudad de Santo Domingo, capital de la República Dominicana. Su antigua Calle Real, denominada en su época de mayor auge El Conde²⁵, fue el centro de la vida ciudadana durante siglos, y en ella vivían, se reunían y existían los más modernos comercios de la ciudad.

Para el historiador dominicano Eugenio Pérez Montás²⁶, “La calle de El Conde es una especie de tradición dominicana, que poco a poco se fue esfumando para dejar a la vista un conjunto de estructuras arquitectónicas, que configuran un panorama transformado continuamente por intervenciones que requieren un estricto control”. Y añade: “Al peatonalizarse en nuestros días, esta vía ha recobrado su espíritu de “calle mayor”, refugio de poetas y cronistas de piedras. Uno de ellos dice que “[...] CONDEAR es el verbo mágico sobre el que se ha obstinado la pequeña burguesía derrotada, porque la calle El Conde es nuestro callejón de los milagros, como una gigantesca mentira nacional, un inexpugnable discurso de deseos”²⁷.

Efectivamente, el cronista optimista y el poeta anónimo tienen razón. La actual calle El Conde, ciertamente peatonalizada, es una especie de Calle Mayor vivida y visitada casi exclusivamente por unas clases sociales de muy bajo poder adquisitivo (la “pequeña burguesía derrotada”), dado que las clases medias y altas hace muchos decenios que la abandonaron y se fueron a los nuevos ensanches y urbanizaciones residenciales... y no han vuelto ni parece que lo vayan a hacer nunca. Su peatonalización sólo la ha vuelto atractiva para los pocos turistas que van a la República Dominicana para algo más que estar en sus playas. Pero su deterioro urbano impresiona, sus edificios más emblemáticos están cada vez en peor estado. Si no han sido ya derribados y sustituidos por otros es únicamente porque la inversión no sería productiva.

Realmente resulta casi imposible esperar que algún día dicha calle vuelva a tener algún valor para la vida social de los dominicanos, pero sí que debe conservarse como su memoria histórica. En su centro la entusiasta organización denominada Cluster Turístico de Santo Domingo, coincidiendo con la designación de la ciudad como Capital Americana de la Cultura en 2010, ha colocado una serie de paneles informativos, principalmente sobre su arquitectura, que ya están sufriendo el vandalismo urbano²⁸.

Por otro lado, el Proyecto de Recalificación de la Calle El Conde es una de las acciones prioritarias del Plan de Revitalización de la Ciudad Colonial y acertadamente pretende rehabilitar sus inmuebles, que considera, con razón, abandonados o subutilizados, para “comercios, oficinas profesionales y residencias de alta calidad”. Declaración de intenciones verdaderamente utópica, por poco que uno conozca la sociedad dominicana.

A pesar de todo, la peatonalización de la calle en cierta manera la ha reconvertido en un paseo ciudadano para las clases más desfavorecidas y en un exótico atractivo turístico, en el que los extranjeros pueden sentir el íntimo palpitar de la vida de la gente quizá más auténtica de la ciudad.

Sería recomendable la existencia de una legislación específica para la conversión de una calle en peatonal. En este sentido resulta cuando menos curioso comprobar como en Ale-

25 Llamada así en honor del Conde de Peñalba, Bernardino de Meneses Bracamonte, que defendió con éxito la ciudad del asedio inglés capitaneado por el almirante Penn en 1655.

26 PÉREZ MONTÁS, E., *La ciudad del Ozama. 500 años de historia urbana*, Lunwerg Editores, Barcelona, 2007, pág. 251.

27 Ídem nota anterior.

28 La exposición, titulada “El Paseo Comercial El Conde”, fue inaugurada por el ministro de Cultura dominicano a finales de 2010. Estaba previsto que permaneciese abierta hasta el mes de marzo de 2011, aunque a finales del año 2012 continuaba, incompleta pero en pie.

mania, y concretamente en el estado de Baviera, según el Código de Calles y Caminos de Baviera, una calle limitada a los peatones es un camino independiente y ya no puede considerarse como una calle del lugar.

En 1966 Nuremberg convirtió la *Breite Grasse* en peatonal, pero tolerando la circulación en coche de vehículos y suministradores con determinadas condiciones. El Tribunal de Ansbach anuló las restricciones para los vehículos, pero finalmente, en 1971, el Tribunal Superior de Baviera apoyó a la ciudad al considerar que había regulado “un objeto de nueva creación no previsto por el legislador” por medio de “una interpretación acorde con las necesidades modernas”²⁹. Finalmente, el Tribunal Federal se pronunció en el sentido de que lo que debería quedar garantizado para los vecinos, según el artículo 14 de la Constitución alemana, es su propia circulación y el acceso del tráfico de suministro.

De esta experiencia en Alemania resulta evidente que la creación de calles y espacios peatonales, como los planteados al principio de este artículo, debería estar regulada legalmente.

Aunque en España y, concretamente, en Galicia, la creación de calles peatonales no ha producido hasta ahora grandes enfrentamientos legales entre ayuntamientos y vecinos, sí que podría serlo el aprovechamiento de determinados espacios con la clasificación de solares como terrenos de uso público, temporal o definitivo.

La creación de estos espacios o las limitaciones de tráfico a favor, en última estancia, del bienestar de los ciudadanos, no debería ser motivo de discusión entre los partidos políticos, como está ocurriendo en estos momentos con los carriles bus en la ciudad de A Coruña. Demasiadas veces el urbanismo y más concretamente los planes de ordenación urbana han sido y son la principal arma política de los partidos en la oposición, sean del color que sean, para desalojar del poder municipal a sus oponentes. Cuanto mejor se legisle en relación con el urbanismo mejor será para todos.

Y no se trata de cambiar para volver a cambiar nuevamente la legislación urbanística con cada nuevo gobierno. Se trata, desde luego, de desarrollar los reglamentos previstos en las leyes existentes, lo que difícilmente suele hacerse, a fin de aclarar los puntos dudosos que puedan presentarse y adelantarse a los problemas correspondientes, pero también de dar solución a esos espacios vacíos existentes en todas las ciudades antes de la crisis económica, pero mucho más durante la misma y a los que nos hemos referido anteriormente.

VII El derecho *versus* las actuaciones urbanísticas

Hemos puesto algunos ejemplos, a nuestro entender interesantísimos, de países como Estados Unidos con actuaciones como los llamados “parques de bolsillo”. La cuestión en España será determinar o concretar cuál sería la solución jurídica a la que deberá someterse la actuación urbanística en cada caso concreto.

Partimos de la base de que en todos los supuestos en los que en una relación jurídica en la que una de los términos sea la Administración, cuando esta actúe en defensa de los intereses generales entrará en juego el Derecho Administrativo, siendo este el propio de la Administración pública³⁰.

29 FROMMER, H., “La zona para peatones en el Derecho”, en Peters, P., *La ciudad peatonal*, GG, Barcelona, 1979, pág. 154.

30 GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T., *Curso de derecho administrativo*, Ed. CIVITAS, Madrid 1981, pág. 21.



Pero la Administración puede utilizar el Derecho privado cuando actúe en el tráfico jurídico como un particular³¹ y todo esto nos lleva a donde queríamos llegar, es decir, a esas pequeñas actuaciones urbanísticas que proponemos para rellenar esos vacíos existentes en las ciudades, bien por haber queda fuera de plan o bien como consecuencia de derribos de edificios ruinosos y que por razones económicas los propietarios no pueden edificar y la Administración expropiar, ¿Cuál será la norma que deberá amparar la relación jurídica entre el ayuntamiento correspondiente y el propietario del suelo? Naturalmente, si el propietario ya es el Ayuntamiento, es este el que en uso de sus atribuciones podrá decidir el destino y usos que deban darse a la intervención de que se trate.

Excluida la expropiación, que como ya hemos señalado es hoy un procedimiento poco probable, dado que la situación de penuria económica no lo facilita, solo cabe pensar en recurrir a los convenios entre la Administración y administrados a semejanza de lo que ocurre en EEUU, como ya hemos señalado.

La vigente *Ley de Contratos del Sector Público* de 30 de octubre de 2007 en su artículo 2 señala que "Son contratos del sector público y, en consecuencia, están sometidos a la presente Ley en la forma y términos previstos en la misma, los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren los entes, organismos y entidades enumerados en el Artículo 3", siendo los mencionados en dicho artículo la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración Local.

Por su parte el artículo 18 del mismo texto legal dice que "Los contratos del sector público pueden tener carácter administrativo o carácter privado". A continuación, en el artículo 19 enumera los contratos administrativos y en el 20 los contratos de carácter privado y en este, el apartado 1 párrafo segundo último inciso dice que tendrán tal carácter "[...] así como cualesquiera otros contratos distintos de los contemplados en el apartado 1 del artículo anterior" o, lo que es lo mismo, todos los que no sean contratos administrativos serán contratos privados.

Por su parte las Administraciones Locales en sus leyes específicas regulan la contratación de manera muy semejante a la LCE y si nos referimos a la gallega en la *Lei de administración local de Galicia*, de 22 de julio de 1997, en el Capítulo III cuya rúbrica es *CONTRATACIÓN*, en el artículo 311 apartado 3, con idéntica sistemática a la LCE, por exclusión señala "Los restantes contratos firmados por las corporaciones locales tendrán la consideración de contratos privados, y, en particular, los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorpóreas y valores negociables".

Para concluir debemos preguntarnos, ante la legislación administrativa que hemos examinado, cual sería la fórmula contractual mas realista para que las Corporaciones Locales pudiesen acometer ese pequeño urbanismo al que nos venimos refiriendo. Es decir, no hay duda de que los convenios entre la Administración y los propietarios correspondientes podrán adoptar la forma de cualquiera de los contratos o convenios de Derecho privado, no obstante creemos que de entre todos ellos debemos descartar la compraventa ya que económicamente sería tanto o mas inviable que la expropiación.

31 GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Ob. Cit., pág.49: "Sin perjuicio de la existencia de este Derecho propio y específico, es posible la utilización del Derecho privado por las Administraciones Públicas, en principio con carácter instrumental. Las posibilidades de fricción sobre la aplicación de uno u otro Derecho no se extienden, sin embargo, a todas las materias o sectores de actividad, sino solamente a una zona polémica intermedia: una parte del Derecho de la Organización y el Derecho patrimonial".

En cambio, el arrendamiento de solar, que quedaría fuera de la *Ley de Arrendamientos Urbanos* de 1994, parece lo mas apropiado y quedaría sujeto a las disposiciones del Código Civil, que en el artículo 1543 señala: “En el arrendamiento de cosas, una de las partes se obliga a dar a la otra el goce o uso de una cosa por tiempo determinado y precio cierto”.

No obstante hay que tener en cuenta lo que dispone la *Ley de Contratos del Sector Público* de 30 de octubre de 2007, en su artículo 20, apartado 2, “Los contratos privados se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las normas de derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante. En cuanto a sus efectos y extinción, estos contratos se regirán por el derecho privado.”

Así pues, dado que en el caso que nos ocupa sería entidad contratante la Administración Local y, por lo tanto, en lo relativo a la preparación y adjudicación del contrato propuesto, deberá aplicarse las normas específicas o en su defecto la citada Ley de Contratos del Sector Público.

Así, si nos referimos a Galicia, la *Lei de administración local de Galicia*, en el artículo 312, apartado 2, contiene una disposición idéntica en el inciso primero al citado artículo 20, apartado dos, de la *Ley de Contratos del Sector Público*, añadiendo un último inciso en el que especifica que “Los contratos de compraventa, donación, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorpóreas y valores negociables se regirán por la legislación patrimonial de las administraciones públicas aplicables a cada caso.”

VIII Conclusiones

Después del breve recorrido por la legislación aplicable a los posibles convenios entre la Administración y los particulares podemos concluir lo siguiente:

En primer lugar el legislador ha querido permitir que la Administración en los contratos privados pueda voluntariamente desprenderse de sus poderes y por lo tanto actuar como un particular³². Se intenta, sin duda, que en lo posible se pueda eludir la rigidez del ordenamiento jurídico administrativo imperativo, que en lo relativo a la dinamización de la economía no deja de ser un corsé ineficaz para conseguir la colaboración voluntaria de los ciudadanos en la misma.

En segundo lugar creemos que dicho intento resulta insuficiente pues, como hemos visto, el legislador no se resiste a someter estos contratos privados en lo referente a su adjudicación y preparación a las normas de Derecho Administrativo.

Por último, es preciso señalar que pueden existir múltiples clases de conciertos con la Administración, que pueden ir desde los dirigidos a una generalidad de interesados a los dirigidos a uno en concreto. En los primeros es claro que el procedimiento de adjudicación será necesariamente más rígido que en el segundo, dentro de los cuales se encuadraría el pequeño urbanismos al que nos referimos en el presente trabajo y en el que la Administración tendrá que facilitar las cosas al posible arrendador, pues es esta la que necesita negociar,

32 GARCÍA DE ENTERRÍA, Ob. Cit., pág. 569 “la Administración renunciaría a hacer valer imperativa y unilateralmente sus poderes y se avendría a convenir con los particulares destinatarios la aplicación concreta de los mismos, ganando, en cambio, una colaboración activa de los administrados más beneficiosa (no solo en el orden social, sino también en el de la pura eficacia) que la pasiva y resignada (cuando no eludida o evadida) sumisión”.



aunque naturalmente siempre estará en el fondo, como señala García de Enterría, el hecho de que "La aplicación del régimen de conciertos en sustitución del ejercicio unilateral de los poderes públicos para convenir con los destinatarios su extensión concreta sólo puede emprenderse en virtud de habilitaciones legales específicas."³³

Bibliografía

- ALONSO TIMÓN, ANTONIO, "Evolución del Urbanismo en España", en *Manual de Derecho de la Construcción*, La Ley 2008, Madrid.
- ASTENGO, GIOVANNI, 1966, Voz "Urbanística" en la *Enciclopedia Universale dell'Arte*, Vol. XIV, comentado por Luque Valdivia.
- BALLARD, JAMES GRAHAM, *Las voces del tiempo*, Minotauro 1962.
- CERDÁ, ILDEFONSO, *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la Reforma y Ensanche de Barcelona*, Tomo I, Imprenta española, Madrid 1867.
- CANTER, DAVID y STRIGER, PETER, *Interacción ambiental. Aproximaciones psicológicas a nuestros entornos físicos*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid 1978.
- DIEZ PICAZO, LUÍS Y GULLÓN, ANTONIO, *Sistema de Derecho Civil*, Vol. III Derecho de Cosas, Ed. Tecnos.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS-RAMÓN, *Manual de Derecho Urbanístico*, La Ley / El consultor, 22^a Ed.
- FROMMER, H, "La zona para peatones en el Derecho" en PETERS, P, *La ciudad peatonal*, GG, Barcelona 1979.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Ed. Cívitas, Madrid 1979.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS-RAMÓN, *Curso de derecho administrativo*, Ed. Cívitas, Madrid 1981.
- LUQUE VALDIVIA, JOSÉ, *Constructores de la ciudad contemporánea*. Departamento de urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad de Navarra 2004.
- PÉREZ MONTÁS, E., *La ciudad del Ozam. 500 años de historia urbana*, Lunwerg Editores, Barcelona, 2007.
- PLATÓN (393 -389 a.C.), "Timeo, o de la naturaleza", en *Platón, obras completas*, Aguilar, Madrid 1969.
- RAPOPORT, AMOS, *Aspectos humanos de la forma urbana. Hacia una confrontación de las ciencias sociales con el diseño de la forma urbana*, GG, 1979.
- ROGER FERNANDEZ, GERARDO: *Para comprender el urbanismo español. (de una vez por todas)*, lustel 2011.
- ROSSI, ALDO, *La arquitectura de la ciudad*, GG, Barcelona 1971.
- STEVENS, JAMES, *A Dictionary of Architecture and Landscape Architecture*. 2000.
- STRINGER, PETER y CANTER, DAVID, *Interacción ambiental. Aproximaciones psicológicas a nuestros entornos físicos*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid 1978.
- SUTHERLAND, LYALL, *Landscape. Diseño del espacio público; parques, plazas, jardines*, GG, 1991.

33 GARCÍA DE ENTERRÍA. E. Ob. Cit., pág. 571.