



Agrupació Catalana
de Tècnics Urbanistes



GARRIGUES
ABOGADOS Y ASESORES TRIBUTARIOS

GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS ESPACIOS INTERSTICIALES

Rafael Fernández Bautista

Abogado. Técnico Urbanista

Garrigues – Abogados y Asesores Tributarios

Agrupación Catalana de Técnicos Urbanistas (ACTU-AETU)

XIV Congreso Iberoamericano de Urbanismo. Tenerife, 2010



Objeto de esta comunicación

- ✧ Es objeto de la presente comunicación analizar los llamados espacios intersticiales desde una perspectiva jurídica-urbanística.
- ✧ Ahora bien, dada la amplitud del tema es necesario acotarlo y estructurar la presentación en dos grandes bloques:
 1. En primer lugar, nos detendremos a analizar qué se puede considerar espacio intersticial.
 2. En segundo lugar, se ofrecerán algunas propuestas de actuación respecto de unos concretos espacios que pueden ostentar tal consideración.



1. Algunas consideraciones entorno al concepto de espacio intersticial

- ✧ Es necesario destacar la inconcreción del concepto.
 - Efectivamente, no es posible ofrecer una definición con rotunda seguridad que englobe todos los supuestos que pueden incardinarse dentro del concepto de espacio intersticial.
- ✧ Propuesta de definición:
 - Partiendo de la RAE (para la que intersticio es un “espacio o distancia entre dos tiempos o lugares”), una primera aproximación al concepto desde un punto de vista urbanístico sería considerarlo como:
 - **“aquella área o zona libre de urbanización y de desarrollo urbanístico completo (nótese la importancia de esta característica) entre dos puntos o límites que sí que están urbanizados y desarrollados, por lo menos en grado superior a los espacios considerados”.**



1. Algunas consideraciones entorno al concepto de espacio intersticial

- ✧ La no transformación puede deberse a:
 1. Decisión de los poderes públicos (p.ej. suelo no urbanizable de especial protección).
 2. O incluso por inexistencia de interés privado en dotar a los espacios de una urbanización adecuada y un desarrollo urbanístico completo y materializado.
- ✧ Si bien es usual asociar este tipo de espacios al **uso periurbano**, para nosotros es conveniente matizar tal analogía por cuanto:
 1. Cuando hablamos de uso periurbano precisamente existe un **uso**, mientras que en un espacio intersticial puede no existir uso o actividad de los asociados a los fenómenos periurbanos.
 2. El fenómeno periurbano se desarrolla habitualmente en ámbitos territoriales de dimensión acotada y no muy extensa, lo que puede no darse en un espacio intersticial.



1. Algunas consideraciones entorno al concepto de espacio intersticial

✧ Igualmente es necesario advertir de lo siguiente:

1. No es consustancial identificar siempre un espacio intersticial como un ámbito de suelo clasificado como suelo no urbanizable.
 - Lo característico no es la clasificación de estos espacios, y en consecuencia los deberes legales asociados, sino el hecho de que el proceso urbanístico no se ha dado o no completamente.
2. En cambio sí es posible asociarlo más claramente a la situación básica de suelo rural.



1. Algunas consideraciones entorno al concepto de espacio intersticial

- ✧ Dicho lo anterior, debemos centrarnos en una categoría de espacios intersticiales sobre los que basar nuestras consideraciones que, ya avanzamos, propugnan que en determinadas ocasiones (p.ej. por su localización próxima a núcleos urbanos) se apueste por su desarrollo para que tengan un uso que pueda ser factible en un concreto lugar (p.ej. usos residenciales de vivienda asequible, o también usos turísticos), evitando la constitución de **“bolsas” de suelo sin uso** y la perpetuidad de espacios que pueda no dar cumplimiento a la función pública encomendada a la Urbanismo.
- Vamos a centrarnos, así las cosas, en los **espacios intersticiales situados en suelo no urbanizable “común”**, que presentan peculiaridades respecto de los que están clasificados, p.ej., como urbanizables.



2. Los espacios intersticiales situados en suelo no urbanizable común. Ordenación, gestión y desarrollo

✧ Consideraciones:

1. En primer lugar, para la propia credibilidad del sistema, es necesario otorgar al suelo no urbanizable una especial protección únicamente cuando se den los requisitos fácticos para ello.
 - Carácter reglado (STS 15-11-1995).
 - Inadmisibilidad de las islas de suelo no urbanizable cuando no existen valores que lo justifiquen (STSJAND 24-3-2003).



2. Los espacios intersticiales situados en suelo no urbanizable común. Ordenación, gestión y desarrollo

2. En segundo lugar, siguiendo a Jordano Fraga (*“La reclasificación del suelo no urbanizable”*, 2009) es necesario indicar que:
 - La realidad que atañe ordenar al Urbanismo no es uniforme y su correcto tratamiento exige modelos urbanísticos poliédricos.
 - Es necesario superar el dogma de la no utilización ni aprovechamiento del suelo no urbanizable. Como dice el autor “España ya no es un país primario (agrario) sino terciario y postindustrial (...) Creemos que han de potenciarse los usos del suelo no urbanizable común y por el contrario endurecerse la protección del suelo no urbanizable de especial protección”.



2. Los espacios intersticiales situados en suelo no urbanizable común. Ordenación, gestión y desarrollo

- En este sentido, para evitar las rigideces de la implantación en suelo no urbanizable común y permitir unos determinados usos en los espacios intersticiales situados en tal tipo de suelo cuando sea conveniente, creemos interesante tener en cuenta lo siguiente:

a) **La regla balance costes-beneficios:**

- Regla procedente de la doctrina del Consejo de Estado francés pero perfectamente útil para el control y ejercicio de cualquier potestad administrativa.
- Regla interesante y necesaria cuando la Administración se plantea tomar en consideración la aprobación de determinados usos para un espacio intersticial situado en suelo no urbanizable común.



2. Los espacios intersticiales situados en suelo no urbanizable común. Ordenación, gestión y desarrollo

- Consiste en decidir valorando adecuadamente los perjuicios y beneficios que puede comportar la ordenación propuesta, debiéndose optar por su posibilidad siempre y cuando aquella parte de la balanza sea superior a la primera.
- En nuestro Estado y Ordenamiento Jurídico:
 - Regla de posible aplicación.
 - Incluida dentro del principio de proporcionalidad. Vid.p.ej. STS de 24-11-1981 y STSJVAL de 6-4-2006.



2. Los espacios intersticiales situados en suelo no urbanizable común. Ordenación, gestión y desarrollo

b) El deber de buena administración

- La Administración deberá motivar las decisiones que adopte en materia de ordenación de espacios intersticiales (permitiendo o no usos en tales ámbitos según se hayan propuesto), bajo el prisma de que cuando una ordenación sea beneficiosa para la colectividad (especialmente si se trata de un uso público) deberá apostarse por la misma, más allá de las rigideces impuestas por el sistema y utilizando los propios instrumentos que ofrece tal sistema (p.ej. la reclasificación del suelo no urbanizable común en urbanizable).

2. Los espacios intersticiales situados en suelo no urbanizable común. Ordenación, gestión y desarrollo

- Deber que se entiende recogido en la normativa europea (Carta de Derechos Fundamentales), la Constitución (p.ej. art. 31.2, eficiencia y economía), la normativa básica sobre régimen administrativo (p.ej. art. 54 de la LRJPAC, obligación de motivar).
- STS de 22-2-2005 entiende que es un deber exigible.
- Como dice Ponce Solé (*“Deber de buena administración”*, 2001) el “ordenamiento jurídico desea que la Administración quiera decisiones que no lo vulnere, pero quiere también que la Administración adopte buenas decisiones, que administre bien en definitiva”, lo que es sin duda aplicable plenamente a la materia que hemos visto.

* * *

MUCHAS GRACIAS POR SU ATENCIÓN

3. Ejemplo de propuesta de ordenación de un espacio intersticial



ESPACIO INTERSTICIAL ENTRE LOS MUNICIPIOS DE PINEDA DE MAR Y SANTA SUSANA, MARESME, BARCELONA*.

* Sobre este ámbito vid. *"Els espais intersticials del litoral de la Regió Metropolitana de Barcelona. Anàlisi i propostes per a una intervenció integral"*, Caparrós, J., Passola, J., Ximeno, F., Fernández, R., consultable en www.mcrit.com/plalitoral/index.htm, págs. 96 y ss. En el mismo, para el ámbito que se estudió, se propusieron las siguientes áreas/usuarios: (i) espacios libres (40 ha en la parte central, con el objetivo de garantizar la continuidad entre la playa y la montaña, con destino a usos recreativos de la población); (ii) equipamientos (3 ha para un centro de convenciones y una depuradora); (iii) una red viaria; (iv) una zona de agricultura industrial de producción floral (10 + 12 ha); (v) una zona mixta de oficinas-hotel (10ha); y (vi) una zona residencial (5 ha). Por tanto usos que, en principio, se alejaban de la rigidez de la normativa urbanística para el suelo no urbanizable pero que, como se justifica en el trabajo, son beneficiosos para el ámbito.