



Aspectos Jurídicos de la renovación urbana en España

Luis Enríquez de Salamanca

La renovación urbana: sus objetivos

No resulta tarea especialmente fácil definir cual sea el contenido de la operación que se ha venido en denominar renovación urbana. Para Serrano Guirado la renovación urbana tiene la doble finalidad de la creación y ordenación de la ciudad con el objetivo de evitar su hipertrofia, y al mismo tiempo la descongestión de las conurbaciones, lo cual supone la revisión estructural de la ciudad, la absorción y eliminación del suburbio y la planificación económica del territorio.

La renovación urbana, en su visión actual en los países donde está más desarrollada, se configura como una operación de conjunto cuyo objetivo es la modernización de barriadas o sectores enteros en las aglomeraciones urbanas existentes. La renovación urbana no debe limitarse a la renovación del patrimonio inmobiliario, sino que debe estar esencialmente puesta al servicio de la reestructuración de las ciudades, impuesta por la evolución de las condiciones de vida; fundamentalmente la motorización y la concentración de actividades terciarias en los centros de aquéllas.

Con ello delimitamos en un cierto

sentido el significado estricto de la operación o de las operaciones de renovación urbana en el sentido de eliminar, sin perjuicio de que evidentemente sean operaciones también de renovación urbana, las operaciones que consistan en evitar la hipertrofia del tejido urbano a base de ensanchamientos de la ciudad, es decir, marginamos por lo que respecta a la renovación urbana, en sentido estricto, todas las operaciones de creación ex novo de barriadas nuevas o zonas nuevas.

Los objetivos de la renovación urbana así configurada, serán los siguientes:

1.º Reestructuración (operaciones complementarias y operaciones de desconcentración).

2.º Renovación del patrimonio inmobiliario.

3.º Reabsorción social (lucha contra el chabolismo y técnica de integración social), y

4.º Restauración del patrimonio histórico artístico.

Las operaciones de reestructuración son necesarias para la realización de toda política urbanística, ya que se trata generalmente de permitir la implantación de servicios públicos necesarios en los centros ya existentes de las aglomeraciones urbanas o en los centros

secundarios de sus barriadas periféricas. Asimismo puede tratarse de operaciones emprendidas para permitir la realización de las grandes operaciones de obras públicas, preferentemente de tipo viario, que no desfiguren la aglomeración urbana a lo largo de su trazado.

La política de arrendamientos urbanos seguida desde hace muchos años y el crecimiento de la población en las grandes capitales del país, son las causas fundamentales de la necesidad de acometer una política de renovación del patrimonio inmobiliario. Son muchos los barrios antiguos en los cascos de las poblaciones que están formados casi absolutamente por casas de una ya enorme longevidad que, además, se encuentran prácticamente abandonadas por sus propietarios en lo que a su entretenimiento y conservación se refieren.

La reabsorción social, más que una política propiamente dicha de renovación urbana, se trata de un objetivo de dotación de viviendas a los habitantes de los núcleos de chabolas existentes en gran número en los cinturones o suburbios de las grandes ciudades españolas. Se trata, por tanto, de incidir en estas barriadas de chabolas dotándolas de una infraestructura urbanística

correcta, disminuyendo considerablemente la densidad de población de estas barriadas, construyendo viviendas decorosas para parte de los habitantes de estas barriadas y dotando en otros sectores de viviendas a la otra parte de la población; se trata realmente de una política, más que de renovación, de creación de patrimonio inmobiliario.

La falta de planeamiento en unos casos, el escaso control urbanístico en otros, acompañado ello de un defectuoso conocimiento del patrimonio histórico artístico implantado en los municipios españoles, ha originado un grave ataque a muchos de estos monumentos, que han caído demolidos por la piqueta de los constructores o por la acción de los especuladores de terrenos en unos casos, o por el envejecimiento progresivo de los mismos, por falta de un cuidado adecuado de sus propietarios. A la vista de esta situación se impone la necesidad de crear una especial política y técnica de protección de todos estos monumentos que constituyen el patrimonio histórico artístico, fundamentalmente a través de una acción dirigida a la restauración de todos estos monumentos singulares y a la restauración y ambientación de conjuntos que constituyen también una parte importante del patrimonio histórico artístico nacional.

Aunque todavía no se ha planteado en nuestro país la necesidad de una política de renovación urbana de gran alcance, debemos citar ejemplos de renovación que se encuadran en los cuatro objetivos que anteriormente hemos señalado; así la Avenida de la Paz de Madrid que ha supuesto la necesidad de enfrentarse con la reestructuración de las zonas colindantes al trazado de dicha Avenida, el polígono «San Julián» de reforma interior de un sector de la parte antigua de la ciudad promovido por el Instituto Nacional de la Vivienda, en Sevilla y el polígono, o mejor dicho, Plan parcial del barrio de Tetuán de

Madrid, del mismo carácter, promovido por la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, son casos claros de reestructuración. La demolición, para su posterior edificación, del barrio de Pozas de Madrid, aparte de otros aspectos que pudieran señalarse de la operación, supone un ejemplo de renovación del patrimonio inmobiliario como operación de conjunto. Las grandes actuaciones expropiatorias de la Comisaría para la Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores en la zona de Vallecas de Madrid y Entrevías, son ejemplo también de política de reabsorción social y de lucha contra el chabolismo; y, por último, podríamos mencionar, entre otras cosas, la restauración y recreación del Barrio Gótico de Barcelona, como una inteligente actuación de restauración del patrimonio artístico de un municipio.

El marco legal existente

¿Quiere esto decir que existe en nuestro país una instrumentación legal, puesta al día, que permita enfrentarse con las operaciones de renovación urbana?

Hemos visto que realmente los objetivos de una política de renovación urbana pueden ser bien diferentes unos de otros y, en consecuencia, diferentes serán en cada caso los medios legales de toda índole con que sea preciso contar para la ejecución de la operación. En el caso de la reestructuración, primero de los objetivos antes mencionados, la tarea fundamental a emprender consistiría en la liberación de los terrenos sobre los cuales ha de llevarse a cabo la operación reestructuradora. Ello supone la necesidad de adquirir unos terrenos, la necesidad, probable, de demoler una serie de construcciones, el cambio de afectación de uso de los terrenos a reestructurar, la necesidad de unos medios financieros para llevar a cabo la operación; debiendo

tenerse siempre en cuenta que normalmente la iniciativa particular ni tiene potencia suficiente ni, por supuesto, en muchos casos, interés para acometer por sí sola estas operaciones. Es una cuestión de hecho que muchas de las operaciones de reestructuración tienen una utilidad preferentemente pública, por lo cual resulta muy difícil intentar atraer a la iniciativa particular; por otra parte el gravísimo problema del realojamiento, común a a todas las operaciones de renovación urbana, no es, sin duda, el menor de los problemas con que se enfrenta el organismo encargado de la operación renovadora.

Por otra parte la falta de medios financieros en manos de los Ayuntamientos para acometer las operaciones de renovación urbana, nos plantea también la falta de un órgano específico, encargado de las tareas de renovación urbana, con competencia nacional para poder acometer las más imprescindibles operaciones renovadoras.

Por supuesto todas estas operaciones de renovación urbana deberían estar estrechamente ligadas con la política de planeamiento, puesto que en definitiva la renovación urbana es un instrumento más de la política de ordenación urbana de una ciudad.

Si estudiamos nuestra legislación urbanística, actualmente vigente, observaremos que existen atisbos, algunos de ellos interesantes, de planteamiento de una política de renovación urbana. Así el art. 12 de la Ley del Suelo habla de proyectos de reforma interior y de planes de reforma interior, no obstante lo cual esta denominación no supone realmente que nos hallemos en presencia de planes referentes a operaciones de renovación urbana, puesto que en realidad se trata tan sólo de una denominación que se aplica a los planes parciales y proyectos de urbanización que no abarcan la totalidad del término municipal y que están incluidos de hecho dentro del casco urbano y que

aunque su finalidad sería la de sanear barrios insalubres, resolver problemas de circulación o estética, mejorar servicios públicos o realizar otros fines semejantes, sin embargo no existe ninguna especificación más referente a contenido, previsiones, financiación e implementación de estos planes o proyectos de reforma interior que permitiera un desarrollo individual de una política de renovación, sino que ante tal silencio habría que acudir, por razones sistemáticas y de interpretación, a los planes parciales regulados por el art. 10 de la Ley del Suelo, cuyas previsiones y documentos ni son todos lo que necesita una operación de renovación urbana ni todos los documentos de un plan parcial ordinario son necesarios para una operación renovadora. No cabe duda, sin embargo, que podría ser extraordinariamente útil en un eventual reglamento del título de la Ley del Suelo dedicado al planeamiento, que se desarrollase este precepto en el sentido de crear los instrumentos necesarios para permitir la posibilidad de una política de reestructuración del interior de las poblaciones.

Por otra parte, el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares aprobado por Decreto de 5 de marzo de 1964 y que desarrollaba los arts. 142 y 151 de la Ley del Suelo referentes a la edificación forzosa, supone una medida legislativa de un fuerte contenido renovador en lo que se refiere a la renovación del patrimonio inmobiliario insalubre, inadecuado o anticuado, de los cascos de las ciudades.

Así en la Exposición de Motivos del anterior precepto se dice:

«Con los solares pueden «reconstruirse» las edificaciones ruinosas, inhabitables, derruidas o inadecuadas. Sin ello resulta imposible la renovación de las ciudades; y un envejecimiento progresivo impide que pueda disfrutarse dentro del casco de los beneficios que

para las viviendas se deriva del aumento del nivel de vida».

Sigue diciendo la Exposición de Motivos:

«Finalmente, con la reglamentación que se propone no se trata indiscriminadamente de «rellenar» los cascos urbanos con suficiente densificación, porque ello quizá provocaría graves repercusiones en el casco. Este es un problema de planeamiento y en los planes de ordenación ha de preverse; tampoco se esperan soluciones mágicas de resultados sorprendentes; los programas de actuación han de modular severamente las etapas de edificación...»

Además, el art. 30 del mencionado Reglamento de Edificación Forzosa indica en su apartado 1.º que:

«Conforme a lo dispuesto en el art. 146-3.º de la Ley del Suelo, los Ayuntamientos, las Comisiones Provinciales u otros órganos urbanísticos podrán formular y aplicar el sistema de «polígonos de expropiación» a todas o parte de las fincas incluidas en el Registro Municipal, siempre que se hallen comprendidas en el Plan Parcial o que concurren las circunstancias prevenidas en el art. 104-2, apartados a) y b) de dicha Ley». (O sea, integrar núcleo unitario de edificaciones y servicios y ser homogéneas las características de edificación en todo el sector rodeados por otros de régimen distinto).

Sin embargo, no ha resultado eficaz el instrumento creado para la consecución de esta política renovadora por el mencionado Reglamento —el Registro Municipal de Solares y otros Inmuebles de Edificación Forzosa—. Ello por varios motivos: en primer lugar porque la mayoría de los Ayuntamientos se han desinteresado por montar en forma eficaz tanto el Registro de Solares como los acuerdos de

declaración de interés inmediato, así como por un excesivo respeto a los intereses económicos en juego; a ello debe unirse que en ningún momento los Ayuntamientos han decidido dirigir con un criterio planificador y de conjunto las operaciones de renovación, sino que han dejado en manos de la iniciativa particular el problema de la renovación del patrimonio inmobiliario, renovación que por supuesto se ha hecho a nivel de casos individuales, con los consiguientes efectos perjudiciales para la ciudad.

En segundo lugar, porque la deficiente previsión del problema de la indemnización a los arrendatarios de viviendas viejas, inadecuadas o provisionales, crean una serie de problemas sociales a los Ayuntamientos, hasta tal punto que algunos de ellos prácticamente no tramitan ningún expediente de este tipo en que existan inquilinos, sin que previamente no se acredite de forma oficiosa que se ha resuelto por ambas partes satisfactoriamente el problema de los ocupantes. En la misma línea, aunque en un sentido económico diametralmente diferente, debe mencionarse el costosísimo problema que supone las indemnizaciones a los arrendatarios de locales de negocios.

Esto ha supuesto, como hemos indicado, que la política de renovación inmobiliaria haya sido ejecutada sin ningún sentido de conjunto, habiéndose entregado su ejecución a la iniciativa privada, quien, sobre todo en las zonas de más elevado coste, incluidas en los centros de las poblaciones, ha alterado sustancialmente el carácter urbanístico de dichas zonas sin la creación, como contrapartida, de los servicios urbanísticos necesarios para tal modificación. En efecto, en los cascos antiguos de las poblaciones se han derribado muchas viviendas que si bien en malas condiciones de vida, en cambio suponían poca densidad de habitación, para crear nuevos edificios que suponían un enorme aumento de densidad de las



zonas y con usos totalmente diferentes a los tradicionalmente residenciales de los antiguos cascos de las poblaciones, introduciendo servicios terciarios, dentro de estos ya congestionados centros, que han agravado considerablemente los problemas del tráfico y la insuficiencia de los primitivos servicios urbanos con que contaban estos cascos.

La política de reabsorción social y las operaciones de lucha contra el chabolismo no han sido efectuadas, por lo corriente, de acuerdo con la legislación urbanística, ni de acuerdo tan siquiera con los planes de ordenación urbana vigentes en las poblaciones. La legislación que preferentemente se ha utilizado ha sido la legislación especial de viviendas, lo cual ha consagrado en definitiva un divorcio entre los fines, si es que los había, perseguidos por el planeamiento general de las poblaciones y la política seguida por un departamento ministerial concreto. No obstante ha habido algún intento realmente importante en esta materia, como el que supuso la Ley de 13 de noviembre de 1957 por la que se aprobó el Plan de Urgencia social de Madrid, pese a la separación que en la ejecución de tal disposición se produjo entre el problema de la vivienda y el de la ordenación general de Madrid.

Por otra parte muchas de estas actuaciones cual las Unidades Vecinales de Absorción, los poblados dirigidos, etc., han supuesto socialmente una consagración definitiva de la segregación social, que en teoría es uno de los objetivos contra los que debe luchar toda política de reabsorción social.

Por último, las operaciones de restauración del patrimonio histórico artístico han sido ejecutadas de acuerdo con una legislación ajena por completo a los intereses urbanísticos generales.

Al problema general del marco legal actualmente vigente para las operaciones de renovación urbana,

deberíamos añadir el problema de los organismos encargados de estas diversas operaciones renovadoras. Evidentemente la Ley del Suelo, que como más de una vez se ha dicho contempla fundamentalmente los supuestos de un urbanismo de ensanche, carece de los medios instrumentales adecuados para la promoción de un urbanismo renovador; en este sentido, ni los planes que regula la citada Ley, ni sus sistemas de actuación, ni el régimen económico que desarrolla, son medios adecuados de cara a la compleja problemática de las operaciones de renovación.

Recomendaciones mínimas para un futuro tratamiento legal del problema

1. Evidentemente estamos necesitados de una normativa especial que afronte las operaciones complejas de renovación urbana, dándoles un tratamiento unitario no sólo en lo que se refiere a las normas de aplicación, sino también, y en lo posible, a los organismos públicos y privados que hayan de intervenir en estas operaciones.

En este sentido es necesario que la operación renovadora, preferentemente en cuanto se refiere a la reestructuración de los centros de las ciudades o de los sectores de extensión de las mismas, sea ya estudiada y planteada en los planes generales de ordenación de los municipios, a efectos de que, cuando menos, pueda preverse la posibilidad de una prohibición de construcciones en las zonas que hayan de ser objeto de renovación.

A su vez es preciso la creación de unos planes de renovación, sobre todo en los casos de reestructuración, en los que se recoja no solamente la materialidad del resultado de la renovación, sino también el tratamiento de todas las operaciones que deban preceder a ese resultado.

2. Asimismo debe preverse y regularse cuanto se refiere al realoja-

miento y reinstalación, en cuanto que son consecuencias ineludibles de las operaciones de reestructuración.

Los problemas de realojamiento necesitan de una parte un tratamiento en lo que se refiere a previsiones de suelo edificable; de otra parte una previsión crediticia para acometer esta nueva edificación o esta nueva instalación de los desalojados de la zona reestructurada y por último, un planteamiento para evitar toda medida de segregación dimanante de una necesidad de alojamiento. Simultáneamente con esta política debe plantearse la posibilidad de una reconversión profesional de los reinstalados a efectos de una mayor integración social o sectorial.

3. La posibilidad de que los propietarios afectados por las operaciones de renovación puedan actuar en dichas operaciones, puede ser planteada regulándose los tipos de asociaciones que puedan constituirse, las garantías y los controles que dichas asociaciones hayan de tener. En todo caso debe tenerse en cuenta que en muchas de estas operaciones de renovación las obras que se efectúan como consecuencia de la restauración o reestructuración de barrios o sectores van a comportar ineludiblemente un aumento de plusvalías en los edificios privados que hayan de levantarse en estas zonas de renovación o, incluso, en los edificios conservados en las zonas contiguas a las de renovación o, incluso, en el seno de la zona restaurada.

En la medida en que esta operación renovadora suponga una plusvalía puede contribuir el propietario que se ha beneficiado con esta plusvalía en forma proporcional al volumen de la edificación conservada o de la edificación que él pueda construir.

4. Para las operaciones de renovación, sean cuales fueren los objetivos de ésta, debe dotarse a los Ayuntamientos de una gran agilidad en cuanto a los medios de gestión que éste pueda utilizar; en este

sentido la misma visión simplificadora y agilizadora de la Ley del Suelo debe presidir la regulación de la gestión de las operaciones renovadoras. En todo caso, y siempre que haya intereses de los particulares en juego, debe intentarse implicar a estos particulares en las operaciones renovadoras a través de juntas de compensación, por utilizar la nomenclatura ya existente, asociaciones mixtas, e incluso en el nivel público debe tenderse también a la creación de consorcios y toda clase de entes que puedan gestionar la ejecución de las operaciones de renovación urbana.

5. La expropiación forzosa tiene, en el campo de la renovación urbana, un papel preponderante para facilitar la adquisición de los terrenos y de hecho el plan en el que se fija la operación renovadora concreta a efectuar, debe tener efectos expropiatorios y, en general, la renovación urbana en sí debe tener asimismo eficacia expropiatoria, sin perjuicio del nuevo reparto de los terrenos que haya de efectuarse, como ocurre «mutantes mutandis» con la reparcelación según el art. 81 de la Ley del Suelo.

6. Evidentemente, el problema

financiero es uno de los problemas más importantes en el campo de la renovación urbana por los elevadísimos costes que las operaciones de este tipo han de tener en todo caso, ya sea por el problema de realojamiento, ya sea por el problema de las expropiaciones, ya sea, finalmente, por la creación de nuevos servicios colectivos que en definitiva no tienen una contrapartida de beneficios inmediatos y específicos para el gestor de la operación renovadora.

En este sentido deben fijarse de la manera más clara posible cuáles hayan de ser los medios económico-financieros que deban aportar los Ayuntamientos; las ayudas financieras de toda índole que haya de facilitar la Administración Central y las vías de crédito que las entidades públicas puedan facilitar, bien a los Ayuntamientos directamente o bien a las entidades encargadas de la operación renovadora cuando éstas sean del tipo antes mencionado, asociaciones mixtas, juntas de compensación, etc. etc.

Los problemas de especulación dimanantes de la operación de este tipo, así como los criterios de valoración para el cálculo de las indem-

nizaciones procedentes de las expropiaciones a que dé lugar una operación de renovación urbana, deben ser tratados con especial cuidado y en lo posible con una cierta rigidez, intentando compensar una eventual parvedad en estas indemnizaciones con el subsiguiente realojamiento o reinstalación de que hayan de ser objeto los perjudicados por una operación de este tipo.

Bibliografía mínima

- Serrano Guirado, Enrique: «La Administración Local y los problemas de la renovación urbana.» *Revista de Administración Pública*, n.º 36 Septiembre-Diciembre, 1961.
- F. Longoria: «Urban Renewal en los Estados Unidos. Conceptos, sistemas, crítica y polémica.» *Arquitectura*, Junio, 1965.
- Pérez Olea, M.: «Problemas de Madrid ante su Ley especial.» *Ministerio de la Vivienda S.G.T. Madrid*, 1964.
- A. Poissonnier: *La rénovation urbaine*. Berger-Levrault. Paris, 1965.
- A. Laubadère: *Traité élémentaire de Droit Administratif*. Tomo II, tercera edición, París, 1963.
- Virgilio Testa: *Disciplina Urbanistica*. Dott. A. Giuffrè Editore. Milano, 1961, págs. 125 y sigs.

Reseña de criterios Jurisprudenciales

Se pretende poner al alcance de profesionales no relacionados directamente con el mundo jurídico, una recopilación de las sentencias más recientes publicadas en la «Colección legislativa Aranzadi», difundiendo la doctrina jurisprudencial a través de sus criterios más generales y fundamentales, expuestos con la mayor sistemática posible. Pero teniendo en cuenta que se trata de una exposición meramente enunciativa y no de análisis exegético, lo cual trasvasaría los límites de esta Revista e invadiría el campo doc-

tamente tratado en otras publicaciones.

Planes y Proyectos de urbanismo

El Tribunal Supremo (S. 1-2-1971; Aranzadi 463) rechaza la posibilidad de aprobación parcial de un Plan de Urbanismo, mientras se deja en suspenso la resolución de algún elemento esencial del mismo.

Interpretando diversos preceptos de la Ley del Suelo, tales como los artículos 10, 80 y 81, puntualiza

que el Plan parcial correspondiente a una zona, determina su destino y la volumetría total de la misma, pero no la de cada una de las parcelas que la componen, como tampoco distingue para nada entre terrenos edificables y no edificables (S. 3-2-1971; A. 553).

Afirma (S. 29-1-1971; A. 330) que dentro de las facultades técnicas de revisión que el art. 32 de la Ley del Suelo asigna a las Comisiones de Urbanismo, entra, sin duda, la de devolver sin aprobar un plan que se aparta del Plan comarcal jerár-