

BIBLIOGRAFIA

SINTESIS BIBLIOGRAFICA

LA RENOVATION URBAINE

016.711

Resumen del libro del mismo título de
ANDRÉ POISSONNIER, publicado por Editions
Berger-Levrault, 1965, 242 páginas.

1. INTRODUCCION

La renovación urbana es un fenómeno generalmente natural y espontáneo, por el cual las ciudades evolucionan para responder a nuevas necesidades. Es un proceso que se manifiesta por la construcción de viviendas, adecuación de vías públicas, modernización de edificios y otros medios. Esta renovación se realiza especialmente en épocas de expansión económica y transformación social, frente a atrasos progresivamente acumulados. Nuestra época apare-

ce como uno de estos períodos de reacción contra atrasos deficitarios en todo sentido. Así ocurre en particular en materia de vivienda, y lo mismo respecto de la reconstrucción de las ciudades siniestradas o avejentadas, o en función de los estímulos y competencias crecientes entre los países, en base a las cuales las ciudades se ven obligadas a modernizarse, suponiendo ello una serie de desequilibrios que acentúa la inadaptación entre los centros rurales y urbanos en numerosas ocasiones.

De ahí que el poder público pro-

mueva una política de renovación sistemática para cumplir los objetivos de renovación urbana, eliminando los posibles desajustes que pudieran producirse, no sólo entre los medios rurales y urbanos, sino también entre las propias regiones y ciudades. Aspecto fundamental de esta política es la solución del universal problema de la vivienda, impulsado por el frecuente éxodo de colectivos rurales a los medios urbanos. Esto trae consigo un evidente aspecto social para todo plan de renovación urbana. Diversas normas coadyuvan a ello en la Francia actual, impulsando la adecuación urbana y la construcción de viviendas, demandando muy a menudo la colaboración de los propietarios de fundos, e incluso evidenciando como posible una asociación sindical de propietarios para proseguir las operaciones de renovación. Así es como éstas serán capaces de conciliar las prerrogativas de la propiedad privada y los intereses públicos, pudiendo realizarse éstos sin perjudicar a los propietarios, los cuales deben tomar conciencia del aspecto social de sus derechos. Las medidas jurídicas dirigidas a posibilitar la renovación urbana han de tener precisamente por objeto la salvaguarda de ese equilibrio social.

2. LOS AGENTES

2,1 Papel preponderante de las colectividades locales

2,1,1 LA RENOVACIÓN URBANA ES UNA OPERACIÓN MUNICIPAL

Aunque la renovación urbana, por su carácter de utilidad pública, es, en su conjunto, una necesidad na-

cional, cada operación aislada tiene un carácter esencialmente local. El municipio será siempre el primer interesado y el que tome la iniciativa de cada operación, determinando los medios susceptibles para realizarla racionalmente.

Muy generalmente, la extensión de las ciudades y sus relaciones unen a menudo varios municipios vecinos, que vienen a engendrar así enormes aglomeraciones. Así ha ocurrido con los municipios de la región parisienne y los de los grandes complejos industriales y comerciales de la región lyonesa, o los colectivos Lille-Roubaix - Tourcoing - Armentières. Así, pues, habrán de adoptar, para el conjunto de cada complejo o aglomeración, una política de renovación única, y para ello dejarán toda iniciativa de las actuaciones a un organismo que agrupe a las colectividades interesadas. Aunque los textos propios de renovación urbana no lo prevén expresamente, los municipios pueden ser reemplazados en su papel de renovadores por un sindicato de municipios, un distrito urbano, un sindicato mixto, el departamento o el propio Estado. Diversas normas prevén estos supuestos.

2,1,2 MISIÓN DEL MUNICIPIO.

El municipio procede ante todo a determinar en concreto el sector a renovar en función de las diversas necesidades. Ello se acuerda en común entre el municipio y la Administración, y una deliberación del Consejo municipal decide comenzar la operación definiendo su alcance y su extensión. Así, la misión municipal es de hecho una convención que estudia todo lo referente a la reno-

vación urbana. Durante la realización de la operación el municipio controla ésta, aportando también medios financieros. Pero a menudo son algunos municipios los que proceden por sí mismos a realizar las operaciones de renovación, sin acuerdo previo con la Administración. Entonces su misión es aún más compleja, porque ellos deben asumir la realización de las operaciones en su conjunto. Tras los trabajos preparatorios deben llevar a cabo los acuerdos correspondientes con los propietarios de los terrenos y de los edificios que componen el perímetro a renovar, desocupando aquellos de sus inquilinos a través de las correspondientes indemnizaciones. Así, el municipio dispondrá el perímetro, demolerá inmuebles defectuosos, restaurará los susceptibles de permanecer, viabilizando así el terreno hacia las ulteriores operaciones, para luego ofrecer en venta los terrenos así adecuados a los organismos constructores, que se encargarán de concluir la operación, aunque el municipio conservará siempre cierta superficie de terreno destinado a los servicios públicos que vayan a quedar a su cargo.

2,2 Las Asociaciones Sindicales de propietarios

2,2,1 CONSTITUCIÓN Y CARÁCTER

El artículo 73,1 del Código de urbanismo prevé que la Asociación sindical puede constituirse de oficio, por disposición del prefecto, entre los propietarios de los inmuebles situados en el perímetro determinado por dicha disposición. Pero realmente la iniciativa de esta creación es raro

que provenga del prefecto: generalmente tiene lugar a demanda de uno o varios propietarios, del alcalde, del prefecto, del subprefecto o de una colectividad pública.

La constitución de la asociación sólo puede tener lugar ante un previo plan de urbanismo aprobado, y ello porque la constitución no es posible sino cuando se han llevado a cabo estudios profundos que permitan conocer la futura utilización del suelo, lo que es indispensable para comenzar las ulteriores operaciones de renovación. Después de constituirse la asociación, los propietarios que quieran sustraerse a la obligación de formar parte de ella podrán abandonarla, recibiendo la correspondiente indemnización por la propiedad de los inmuebles situados en el correspondiente perímetro. Tal facultad permite a los propietarios que no quieran intervenir en las operaciones abandonar éstas mediante indemnización, lo que permitirá a los demás miembros proceder a sus fines sin el obstáculo de oposiciones que pudieran dificultarlos.

2,2,2 FUNCIONAMIENTO DE LA ASOCIACIÓN SINDICAL DE REAGRUPACIÓN

A tenor del artículo 12 de un decreto de 11 de abril de 1961, la reagrupación (de terrenos objeto de renovación urbana), de la cual pueden encargarse las asociaciones sindicales, tiene por objeto, en aplicación del artículo 73 del Código de urbanismo, «la adecuación en el interior de un perímetro definido por el prefecto de las parcelas que por su extensión o forma serán susceptibles de recibir construcciones compatibles con las disposiciones del plan de ur-

banismo aprobado o aquellas referentes a la disposición o adecuación de una zona que debe por prioridad urbanizarse. Será, pues, preciso constituir un plan de agrupación que comprenderá un plan parcelario de terrenos a reagrupar; un estado parcelario que indique para cada uno de esos inmuebles la designación catastral, la estimación de su valor y la identidad del propietario, y contendrá el propio plan normal de reagrupación, con la indicación de las nuevas parcelas destinadas a las empresas de dominio público, y las destinadas a propiedad particular o copropiedad. Contendrá también el plan de reagrupación los trabajos que actuarán las colectividades locales o establecimientos públicos interesados y los que serán competencia de la propia asociación sindical; una estimación de los gastos que habrá de desembolsar la asociación, excluyendo las subvenciones; una tabla comparativa del valor de cada una de las nuevas parcelas atribuidas a cada propietario, y un estado que indique los privilegios, hipotecas y otros derechos reales existentes sobre los inmuebles a reagrupar.

El proyecto de reagrupación de terrenos será objeto de una encuesta, cuyo inicio decide el propio sindicato, y que se desarrollará en la misma forma y condiciones previstas por el título II del decreto de 6 de junio de 1959 para la encuesta parcelaria en materia de expropiación por causa de utilidad pública.

Los terrenos necesarios para llevar a cabo las operaciones podrán transferirse, antes de la aprobación del plan de reagrupación, a la asociación sindical por una ordenanza especial de la jurisdicción competente en materia de expropiación, pudiendo los

propietarios exigir inmediatamente una indemnización, al igual que en materia de expropiación.

El proyecto de reagrupación, una vez rectificado en función de las observaciones de los interesados, es aprobado por la autoridad competente, para luego pronunciar definitivamente la expropiación por causa de utilidad pública.

2,2,3 NATURALEZA JURÍDICA

La asociación sindical, a partir de la célebre sentencia de 9 de diciembre de 1899, tiene un carácter de establecimiento público. Lo mismo que las asociaciones observadas por dicha resolución, éstas implican la puesta en marcha de idénticos medios, y se hallan investidas de idénticas prerrogativas de poder público. No obstante, es importante disipar un posible equívoco en razón de la terminología adoptada, toda vez que entre la asociación sindical de reagrupación y las asociaciones de propietarios participantes no existe analogía alguna.

2,2,4 LAS ASOCIACIONES SINDICALES DE REAGRUPACIÓN Y LA RENOVACIÓN URBANA

La renovación actuada por estas asociaciones presenta ventajas innegables: permite a los asociados llevar a cabo un papel activo en la asociación, continuando siendo propietarios de bienes inmobiliarios con un valor idéntico al de los que poseían antes de la reagrupación. Además, la asociación puede considerarse como un medio de realizar la renovación sin demasiados gastos.

Sin embargo, tiene sus inconvenientes.

nientes ante la resistencia de los propietarios, que pueden obstaculizar los objetivos del organismo. Puede suponerse que ciertos propietarios, después de haberse adherido a la asociación, hallan ésta inoperante y hacen uso de su derecho de retirada. Si estas retiradas son numerosas, provocarán las correspondientes perturbaciones para la gestión de la asociación.

Además, la renovación implica el derribo de edificios, con las correspondientes indemnizaciones, que corren a cargo de la asociación, en la medida, al menos, en que no sean cubiertas por la subvención estatal. Tras la renovación, los propietarios deberán reconstruir y, consecuentemente, aportar los fondos correspondientes. Pero en estas condiciones es posible suponer que no todos los miembros de la asociación querrán o podrán soportar tal esfuerzo financiero, lo que traerá numerosos desajustes. Tales son las dificultades que atentan a la propia naturaleza de estas asociaciones.

2,3 Los organismos de renovación

2,3,1 LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS

Aunque los textos legales sobre renovación urbana no lo prevén expresamente, los organismos de renovación pueden revestir la forma jurídica de «organismos públicos», establecimientos públicos.

Estos establecimientos públicos funcionan y se constituyen en las condiciones previstas por los artículos 1.º y siguientes del decreto de 19 de mayo de 1959, completado por el de 14 de abril de 1962, para los establecimientos públicos encargados

de las operaciones de adecuación urbana en general. Están constituidos por colectividades locales y, eventualmente, por otros establecimientos públicos. Son creados por decreto del Consejo de Estado o Consejo de Ministros, cuando la zona de actividad se va a extender sobre más de cien municipios. Este decreto les habilita a realizar las operaciones de renovación, precisando además la zona territorial su duración y fijando su estatuto.

La administración y dirección incumbe a un Consejo de Administración, un presidente y un director. Cuando, por razón del número, las colectividades locales y establecimientos públicos interesados no pueden estar representados directamente en el Consejo de Administración, son agrupados en una asamblea general, a la que se someten, o se da cuenta de las actividades del Consejo de Administración. La asamblea general elige representantes para el Consejo de Administración, compuesta por la mitad, al menos, de los miembros que representan a las colectividades y establecimientos interesados.

Algunos establecimientos públicos no se consagran especialmente a la renovación urbana, pero pueden intervenir en ella a través de una participación en el capital de los organismos de renovación. Únicamente los organismos públicos especialmente habilitados a realizar las operaciones de renovación son los que siguen las técnicas jurídicas previstas al efecto.

2,3,2 LAS SOCIEDADES PRIVADAS

Frente a los establecimientos públicos, los organismos de renovación pueden revestir formas jurídicas es-

trictamente privadas, a tenor del artículo 1.º del decreto número 58/1465.

Bajo una serie de garantías, estas sociedades podrían, teóricamente, revestir todas las formas jurídicas, tanto civiles como mercantiles. No obstante, la obligación de constituir un capital social excluyen, al parecer, la posibilidad de que los comités interprofesionales de vivienda, por ejemplo, puedan llegar a ser organismos de renovación, pero nada les impide constituirse en sociedades inmobiliarias, ya públicas, ya de economía mixta, para aportar su adhesión moral y financiera a aquellos organismos.

Las sociedades privadas actúan con las mismas técnicas que los demás organismos de renovación, y el acuerdo que les liga con la colectividad pública interesada prevé que ésta procederá por su cuenta a realizar las expropiaciones necesarias para la realización de las operaciones.

2,3,3 LAS SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA

Como todas las sociedades de esta naturaleza, las de renovación deben estatuirse conforme a los estatutos tipo previstos por el decreto de 1 de junio de 1960.

Si su forma no suscita ninguna dificultad, ya que se trata siempre de sociedades por acciones, la limitación de su objeto puede, por el contrario, dar lugar a algunas dudas. Se ha precisado, en efecto, en una nota marginal de los antedichos estatutos-tipo, que «en ningún caso una sociedad deberá prever en sus estatutos la realización de operaciones que impliquen técnicas diferentes». Este texto peca de falta de claridad,

y suscita la duda respecto que ha de entenderse por esas «técnicas diferentes». Así, para Quirielle, urbanizar, renovar y construir, revelan una misma técnica, mientras que Maillard afirma que la renovación, por una parte, y la realización de un programa colectivo o de construcción, así como trabajos a efectuar, por otra parte, en los inmuebles subsistentes, implica técnicas diferentes. Por ello, conviene hacer referencia en este punto a la circular de 12 de julio de 1962 del Ministerio del Interior, relativa a las reglas de tutela en materia de constitución, funcionamiento y control de las sociedades de economía mixta, que determinaba que «los departamentos, los municipios y sus establecimientos públicos pueden participar económicamente en las sociedades anónimas que tengan por único objeto la realización de operaciones de renovación urbana». Pero la misma circular prevé, a propósito del capital social, los supuestos de «sociedades con doble objeto»; por ejemplo, de renovación urbana y construcción, afirmando que «la construcción no puede ser en esta última hipótesis más que el complemento de la operación de renovación».

Se trata, pues, de dos técnicas diferentes en el sentido del decreto antedicho, pero la acumulación se tolera excepcionalmente en base a la complementariedad de dos operaciones, y el objeto de las sociedades de economía mixta de renovación será, pues, a menudo, un «doble objeto»: adecuación y renovación, o renovación y construcción.

Las garantías previstas por el artículo 1.º del decreto número 59/730 son comunes a todos los tipos de sociedades de renovación. Deberán,

pues, estas sociedades poseer un capital igual al menos al 10 por 100 del costo de los trabajos y presentar garantías, reales o personales, por un importe igual al menos al 10 por 100 de los gastos de adquisición de los inmuebles en solares edificadas para realizár las operaciones en el perímetro a renovar.

El capital social se aporta por las colectividades públicas en parte, y por el sector privado, sin que se exija ninguna proporción entre estas dos clases de participaciones. La participación pública mínima es la del 51 por 100.

2,3,4 LOS ORGANISMOS DE ALQUILERES MODESTOS

La misión de estos organismos «de HLM» consiste en facilitar vivienda a familias económicamente débiles, poniendo a su disposición viviendas adecuadas con la posibilidad de acceder a su propiedad a través de los pagos en concepto de alquiler. Su objeto es diferente, pues, del propio de los organismos de renovación, ya que se orienta hacia la construcción; por ello, sus reglas de gestión son muy estrictas, y les está prohibido disponer de sus bienes sin autorización previa de su autoridad de tutela.

2,3,5 LA SOCIEDAD CENTRAL PARA LA DOTACIÓN DEL TERRITORIO (SCET)

No puede admitirse que esta sociedad sea un organismo de renovación, pero su participación en ella es de tal envergadura, que es preciso considerarla. Se constituye a demanda del Ministerio de Finanzas e iniciativa de la Caja de Depósitos y

Consignaciones, para servir de auxiliar a las sociedades de dotación y equipo y para asegurar a éstas una continuidad de medios de financiación. Se creó el 28 de octubre de 1956, con un capital de 100 millones de francos antiguos. Su Consejo de Administración se preside por el director general de la antedicha Caja de Depósitos.

Su objeto es facilitar la ejecución de los trabajos iniciados por las colectividades públicas, o por organismos constituidos a sus auspicios, para la dotación, adecuación o valoración de las regiones o zonas industriales, agrícolas o de vivienda.

Aunque está compuesta por establecimientos de crédito, la SCET no es un organismo de financiación, y si ayuda financieramente a las sociedades, no es, sin embargo, éste su papel esencial. Es un organismo realmente de tipo polivalente, que puede ayudar a crear y a poner en marcha organismos destinados a realizar las operaciones de renovación. Efectivamente, no actúa por sí misma como organismo de renovación, sino que fundamenta la creación de estos organismos, a los que ayuda en la realización de su misión.

3. LOS CUADROS ADMINISTRATIVOS

3,1 Puesta en marcha del programa

3,1,1 ENCUESTAS Y ESTUDIOS TÉCNICOS PREVIOS

Es un trabajo de preparación que se aborda antes incluso de la elaboración del programa de renovación, y tiene una importancia capital. Uni-

camente con estas encuestas y estudios es posible conocer los datos especiales de los problemas particulares que supone cada operación, en el plan financiero y en el plan social, para con todo ello establecer un programa capaz de prever ordenadamente la realización.

Existe una encuesta inmobiliaria que tiene por objeto conocer la fisonomía del patrimonio inmobiliario constituido por la parcela a renovar; cada inmueble, construido o solar, será objeto de una o varias visitas de técnicos encargados de la encuesta que revelen la identidad de los propietarios, la naturaleza del inmueble, su importancia, la calidad de la construcción y su estado, su utilización y todos los elementos que pudieran influir sobre la elaboración del programa.

Hay también una encuesta de tipo social, ya que este punto de vista es particularmente importante en toda operación de derribo de edificios, de desplazamiento de poblaciones, de agrupar habitantes en otros inmuebles nuevos o antiguos y demás necesidades propias. El conjunto de estos extremos es indispensable para actuar adecuadamente en la operación de renovación.

Finalmente, puede hablarse de encuestas económicas. En este caso, los que la realicen deberán buscar los establecimientos comerciales e industriales para recoger los datos necesarios a los posibles objetivos de desplazamiento y a la posterior reinstalación que sea preciso, en su caso, realizar.

3.1,2 EL PROGRAMA DE RENOVACIÓN

Un programa completo de renovación debe llevar a cabo, o tener en

cuenta, programas de construcción y los diferentes planes de urbanismo. Generalmente, existe un plan que marca directrices, un plan de detalle y un plan resumido o sumario. El Ministerio de la Construcción, en su instrucción de 29 de abril de 1959, precisaba el medio de realizarse los estudios urbanísticos en las zonas de renovación.

Acto seguido, habrán de determinarse zonas que han de urbanizarse con prioridad, zonas de adecuación diferida y aquellos sectores que hayan de ser protegidos, esto es, que conllevan más bien actuaciones de restauración o rehabilitación y no de renovación, por diversas razones, tales como monumentos históricos o de gran valor artístico. Ahora bien, la aplicación de los procedimientos de protección conlleva una serie de problemas. En este sentido, la restauración debe respetar los imperativos del urbanismo, los sectores protegidos deben presentar un inequívoco e innegable interés arquitectónico y el sacrificio financiero de los poderes públicos ha de tener un límite.

3,2 La declaración de utilidad pública

3,2,1 ENCUESTA PREVIA

Si la renovación urbana tiene carácter de pública utilidad; la construcción de viviendas y demás trabajos u operaciones que la complementen tienen necesidad también de una declaración de pública utilidad. Ello comporta un procedimiento que implica una encuesta previa.

Esta encuesta no reviste una forma especial propia, sino la misma de toda encuesta previa a la general

declaración de utilidad pública. Exige, antes de ser iniciada por disposición prefectoral, la determinación de una serie de observaciones; esto es, un *dossier* que contenga todo lo necesario. Luego la encuesta se inicia por disposición del prefecto, en la que se designa un comisario encargado de llevarla a cabo o una comisión de encuesta.

La encuesta recogerá todas las observaciones de los interesados y también las opiniones de los diversos organismos y ministerios interesados, y de las cámaras de comercio. Estos datos serán el fundamento de las conclusiones ulteriores.

3.2,2 LA DISPOSICIÓN QUE DECLARA LA UTILIDAD PÚBLICA

Si las operaciones de renovación se emprenden generalmente a iniciativa de los municipios, la declaración de utilidad pública será dada por disposición prefectoral, si las conclusiones a las que han sido posible llegar en base a la encuesta antedicha son favorables. Prevé la disposición la extensión sobre la que la expropiación deberá realizarse, y su plazo de actuación, que no ha de ser superior a cinco años, aunque se extiende a diez para las operaciones previstas en los proyectos de adecuación territorial aprobados, lo cual será el supuesto general para las operaciones de renovación.

3.3 La convención de renovación urbana

3.3,1 CONTENIDO

Cuando un municipio decide confiar el peso de una operación de renovación a un organismo, cualquiera

que sea su forma, aquél pasa a ser una convención que tiene por objeto fijar las condiciones generales de la realización de esta operación.

El decreto de 31 de diciembre de 1958 no prevé el contenido de la convención o acuerdo entre el municipio y el organismo de renovación, pero precisa la misión de éste. El artículo 2.º de este decreto establece que su misión será la de actuar, conforme al plan de urbanismo, el programa de los trabajos a realizar en los inmuebles que deben restaurarse, el programa de construcción; la adquisición de terrenos y solares, así como la demolición de los edificios convenientes; la reinstalación provisional o definitiva de sus ocupantes y la de ceder gradualmente los terrenos necesarios para las operaciones. Además, estará encargado, en todo o en parte, de los programas de construcción y de los trabajos a efectuar en los inmuebles subsistentes.

3.3,2 NATURALEZA

Los textos reglamentarios no determinan claramente la naturaleza del organismo de renovación. El decreto de 31 de diciembre de 1958, al determinar que estaba encargado, «si era concesionario» de la expropiación de los terrenos o edificios cuya demolición era posible, parece que les deparaba la naturaleza de sociedades de economía mixta concesionarias.

Aunque esto pueda parecer chocante, ya que esa noción se reserva normalmente a los servicios públicos y trabajos públicos, se ha juzgado, no obstante, que la concesión para demoler y construir parte de una sociedad podría constituir una concesión de trabajos públicos sin servicio

público, sobre todo a partir de la sentencia *Effinief*; se trata, en efecto, de trabajos de interés general realizados por colectividades públicas, pudiendo, pues, revestir el acuerdo de renovación, en el caso de las sociedades de economía mixta, el carácter de una concesión de trabajos públicos.

3.3.3 CONDICIONES DE APLICACIÓN DEL ACUERDO

El acuerdo o convención debe aprobarse por disposición prefectoral en lo referente a las condiciones generales de la operación. Tuvimos ocasión ya de señalar la importancia que tenía para el municipio, por cuya cuenta se actúa la renovación, obtener rápidamente la declaración de utilidad pública respecto de las adquisiciones necesarias para realizar las operaciones. Precisamente, el acuerdo o convención no tiene objeto más que después de esta declaración, y es necesario y posible obtener ésta antes de la aprobación, para no retardar la ejecución de las operaciones.

También, para evitar un retraso en el inicio de esas operaciones, a consecuencia de la ausencia de créditos, se prevé que el organismo estará definitivamente encargado de la operación cuando se haya acordado la subvención estatal que prevé el artículo 79,1 del código de Urbanismo. Esta subvención, así como los anticipos del Fondo Nacional de adecuación del territorio, puede acordarse a partir de la aprobación del convenio en base a los documentos incorporados a aquél. A partir de la fe-

cha de la subvención, existe aún un plazo de dos meses para comenzar las operaciones.

4. MODOS DE TRANSFERIR LA PROPIEDAD Y ASPECTO FINANCIERO DE LAS OPERACIONES

4.1 Participación de los propietarios en las operaciones

4.1.1 LA OFERTA DE PARTICIPACIÓN

Según el artículo 5.º del decreto número 59/730, la oferta de participación del organismo a los propietarios interesados les es notificado a éstos con petición de acuse de recibo; además, para prevenir que la oferta esté adecuadamente realizada, la convención tipo de renovación prevé que el organismo deberá demostrar notarialmente que todas las disposiciones legales al respecto han sido observadas.

La oferta de participación no contiene todos los detalles del contrato que será acordado entre los propietarios y el organismo de renovación, ya que sólo tiene por objeto obtener un acuerdo de intereses respecto de la operación a realizar en detalles, como el valor o naturaleza de los bienes que se atribuirán a los partícipes en la operación.

La oferta es un acto esencialmente unilateral. No supone ningún compromiso, y el organismo no se obliga por esta proposición hasta que sea aceptada por los propietarios interesados; sólo esta aceptación es la que genera un vínculo; entonces, el organismo está obligado a firmar un contrato de participación.

4.1,2 EL CONTRATO DE PARTICIPACIÓN

Lo esencial del régimen jurídico concerniente a la participación de los propietarios en las operaciones de renovación se ha previsto en los correspondientes textos reglamentarios; una fórmula de contrato de participación ha sido elaborada por una Comisión del Ministerio de la Construcción. No tiene en sí misma valor obligacional, ya que no viene previsto de ese modo por una disposición legal; únicamente posee valor de modelo o tipo, siendo posible modificaciones e incluso la adopción de otra fórmula.

Los propietarios que acepten participar en la operación poseen, a cambio de la cesión de sus bienes, un crédito contra el organismo; este crédito se atribuye a los propietarios en virtud del contrato de participación firmado con el organismo. Este contrato tiene por objeto precisar las condiciones de existencia de este crédito y sus diferentes particularidades.

Toda vez que realmente se trata de una transferencia de propiedad, se procede a fijar el valor o montante del crédito; también se tienen en cuenta los intereses y la revaluación del propio crédito. Este crédito tiene un indudable carácter inmobiliario y se extingue, bien sea a elección del propietario por la entrega de un derecho de propiedad sobre inmuebles de idéntica naturaleza, construido en el perímetro de las operaciones, o de acciones de una sociedad constructora, o bien, si la operación lo permite, de un terreno sobre el que el propietario aislado o en grupo construirá, en los plazos y condiciones que se señalen, uno de los inmuebles previstos en el programa de reconstrucción.

4,2 Las adquisiciones amigables

4,2,1 NEGOCIACIONES Y PROMESA DE VENTA

«Los propietarios que no quieran participar en la operación serán expropiados.» Esta disposición del artículo 5.º del ya aludido decreto número 58/1465 puede parecer muy rigurosa si se observara únicamente en la expropiación un modo de cesión forzosa, con fijación de la indemnización por la jurisdicción de expropiación. Pero la transferencia de la propiedad y la fijación de las indemnizaciones pueden tener lugar, en el propio marco de la expropiación, de un modo menos autoritario, pudiendo los propietarios tratar amistosamente con el expropiante. Pero desde que la adquisición amistosa se ha previsto por la declaración de utilidad pública, se incluye en el marco de la expropiación, en el que produce ciertos efectos.

Como en toda venta amistosa, la cesión por un propietario de su inmueble a un organismo de renovación supone una libre discusión de las condiciones del contrato y del precio a fijar. El organismo hará una oferta al propietario que puede ser aceptada o discutirse: si el acuerdo pareciera imposible, el organismo proseguirá entonces el procedimiento de expropiación; pero puede llegarse a una posibilidad de acuerdo sobre un precio, en sentido amistoso, lo cual permite ya determinar una promesa de venta.

4,2,2 CONTRATO DE VENTA

La transferencia de propiedad del inmueble se realizará finalmente por la firma o conclusión de un contrato

de venta que incluye el pago del precio que se haya fijado al fin. La transferencia de la propiedad lleva consigo los efectos inherentes a los derechos reales y las garantías precisas respecto de éstos, en relación con los inmuebles transferidos, siendo los demás efectos del contrato los de Derecho común en materia de venta amistosa.

4.3 El recurso de la expropiación

4.3.1 LA ORDENANZA DE EXPROPIACIÓN Y LA TRANSFERENCIA DE PROPIEDAD

La realización de las operaciones de renovación no debe dilatarse por la negativa de algunos propietarios a participar. Por ello, en caso necesario, el organismo o municipio interesado seguirán el procedimiento de expropiación para la consecución de sus fines.

La primera fase del procedimiento tiene por objeto transferir la propiedad del inmueble, del patrimonio del expropiado al del expropiante. Ello se opera por la ordenanza de expropiación, según el artículo 6.º de la ordenanza de 23 de octubre de 1958, modificada por la ley de 28 de julio de 1962, que determina que, en defecto de acuerdo amistoso, la transferencia de la propiedad de los inmuebles o de los derechos reales inmobiliarios se pronunciará por orden del presidente de la Cámara de Expropiación.

4.3.2 FIJACIÓN DE LAS INDEMNIZACIONES DE EXPROPIACIÓN

El artículo 545 del Código civil determina que nadie puede ser cons-

treñado a ceder su propiedad si no es a causa de utilidad pública y mediante una justa y previa indemnización. Es la única disposición del Código civil relativa a la expropiación y donde se fija la obligación de indemnización a los propietarios. El artículo 12 de la orden número 58/997 determina que, en defecto del acuerdo amigable, las indemnizaciones se fijan, incluso en caso de urgencia, por una o varias cámaras de expropiación, constituidas en cada departamento; se compondrán de un magistrado del Tribunal como presidente, de un representante de las colectividades públicas y de un representante de la propiedad privada. El procedimiento está previsto en el capítulo III del decreto de 20 de noviembre de 1959, pero los criterios impuestos a la Cámara de Expropiación en materia de indemnización se han modificado por la ley de 26 de julio de 1962; para fijar, en definitiva, la indemnización, se procede, ante todo, a determinar el valor de los inmuebles objeto de expropiación, así como los cambios que por operaciones de renovación hayan aumentado el valor de aquéllos.

4.4 La condición de los ocupantes de los inmuebles a renovar

4.4.1 LOS INQUILINOS Y OCUPANTES DE INMUEBLES DESTINADOS A VIVIENDA

La preocupación esencial de los organismos de renovación, cuando adquieren inmuebles, es desocupar éstos de sus posibles habitantes, asegurando la reinstalación de estos últimos, para poder demoler rápidamente los edificios y revender los terrenos.

Los problemas de nuevo alojamiento son los que se plantean con más agudeza a los organismos de renovación; incluso cuando disponen de locales precisos, aun es conveniente que convengan a las personas que allí deben instalarse.

El derecho de nuevo alojamiento de los ocupantes de los inmuebles adquiridos o expropiados, a consecuencia de su demolición, se ejerce en las condiciones previstas para el nuevo alojamiento de los ocupantes de inmuebles expropiados: artículo 10 del decreto número 58/1465, modificado por la ley de 13 de abril de 1962. El organismo de renovación está, pues, obligado a posibilitar el nuevo alojamiento, pero es libre para ofrecer a los interesados el local que mejor corresponda a sus necesidades.

Pero los problemas fundamentales en este punto son generalmente de carácter humano y financiero, porque los habitantes de las parcelas a renovar se componen de clases modestas y acostumbradas a las condiciones de vida de inmuebles prácticamente insalubres, pero que rentan alquileres módicos, a veces irrisorios. Algunos municipios se han inclinado a considerar como indispensables, por una parte, una ayuda financiera a favor de estas categorías, y, por otra parte, una acción social capaz de permitir una adaptación rápida a las nuevas condiciones de vida.

4,4,2 LOS COMERCIANTES, ARTESANOS E INDUSTRIALES

En este caso, los organismos tienen interés especial en no interrumpir por demasiado tiempo estas actividades económicas; se arbitra una in-

demnización equivalente a la reinstalación en otro lugar, deseado por el propietario, o bien a través de la adquisición de un local en los inmuebles que serán construidos, o bien por la concesión de acciones de una sociedad inmobiliaria que luego permita el acceso a la propiedad o alquiler de un local.

4,5 Formas de cesión de terrenos

4,5,1 FORMAS DE CESIONES

Las cesiones de los terrenos en el límite de renovación tienen lugar a través de discusiones con el organismo para la cesión del terreno que parezca conveniente. Para evitar construcciones desordenadas, disconformes con los proyectos ya hechos, las cesiones de terrenos no pueden actuarse más que después de haberse aprobado un plan de urbanismo detallado, aunque, a título excepcional, la circular de 8 de noviembre de 1959 permitía la derogación de esta regla para la construcción de edificios indispensables para sede de viviendas.

4,6 Precio de la cesión de los terrenos

4,6,1 PRECIO DE CESIÓN

El valor de los terrenos cedidos por el organismo a los constructores, incorporados a la operación de renovación, es particularmente elevado. Pero, por otra parte, estos terrenos ya están dispuestos para recibir los inmuebles previstos en el programa de construcción. Los proyectos de urbanismo, en efecto, confieren a los

terrenos cedidos cierto valor que es necesario tener en cuenta. En todo caso, hay que considerar que los precios de los terrenos destinados a construcciones de gran lujo se fijan siempre a un nivel más elevado que el de los terrenos dedicados a viviendas de carácter social.

4.7 Coste de la operación fundiaria

4.7.1 APROPIACIÓN DEL SUELO Y DE LOS EDIFICIOS

Los gastos de adquisición comprenderán los precios de compra de todas las adquisiciones inmobiliarias, cualquiera que sea la forma elegida para el pago; así figurarán de este modo los precios de las ventas amigables y las indemnizaciones de expropiación en la parte correspondiente al valor de los inmuebles, y también el importe de los créditos de los propietarios participantes.

4.7.2 DISPOSICIÓN DEL SUELO

Los gastos relativos a esta operación no suscitan ninguna observación particular. Comprenden a la vez la demolición de los inmuebles antiguos y la adecuación del suelo, que puede comportar obras y trabajos que no entrarían en el precio de la construcción.

4.7.3 GASTOS COMPLEMENTARIOS

Vienen constituidos éstos por los gastos en estudio dirigidos a una mejor preparación de la operación: por las cargas particulares, esto es, los intereses de los capitales contraídos por el organismo de renovación, y por los gastos generales, es decir, los

gastos de funcionamiento del propio organismo.

4.7.4 EQUIPO

El costo del equipo y utillaje no toma parte de la operación fundiaria propiamente dicha, que no comprende más que los gastos contraídos por la liberación del suelo y de su ulterior disposición.

4.8 Financiación de las operaciones

4.8.1 INGRESOS INHERENTES A LA OPERACIÓN

La cesión de los terrenos representa una parte más o menos importante de ingresos para el organismo de renovación, y ello porque, cuando se ceden los terrenos a los constructores, éstos deben reembolsar al organismo los gastos contraídos en los trabajos de dotación, normalmente a su cargo.

4.8.2 LA AYUDA FINANCIERA EXTERIOR

Los recursos exteriores a la operación provienen esencialmente de ayudas estatales, que toman la forma de subvenciones, auténticas donaciones, anticipos o bonificaciones de intereses que se imputan normalmente a las diversas cuentas del Tesoro.

5. CONCLUSION

El esfuerzo financiero, en fin, que soporta la colectividad con ocasión de la renovación urbana parecería injustificado si se considerara sim-

plemente el medio de responder a tal operación. Es cierto que a veces la renovación aparece como una pesada carga, pero sus perspectivas posibilitan un juicio cada vez más favorable. Es necesario reestructurar las ciudades, reemplazar los inmue-

bles antiguos por construcciones nuevas que permitan esa auténtica reestructuración de las ciudades; todo ello supone gastos, esfuerzos y todo el proceso, en fin, que describe la obra en general.— GABRIEL GREINER VERDEJO.

