

## Deber de conservación y rehabilitación de los inmuebles y derecho de realojamiento y retorno. Su interrelación con el acoso inmobiliario

Domènec Sibina Tomàs  
*Profesor titular (EU) de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Barcelona*

1. El marco urbanístico en el que el acoso inmobiliario se practica.
  2. El Derecho Urbanístico establece las reglas para la transformación de la ciudad en los tres ámbitos que el ordenamiento diferencia: suelo urbano consolidado, urbano no consolidado y suelo urbanizable.
    - 2.1. El suelo urbano (consolidado y no consolidado).
      - 2.1.1. Qué es el suelo urbano y cuándo se encuentra o no consolidado por la urbanización.
      - 2.1.2. La transformación del suelo urbano consolidado.
      - 2.1.3. La transformación del suelo urbano no consolidado.
    - 2.2. El suelo urbanizable.
    - 2.3. La Ley de suelo de 2007.
  3. La interrelación entre la legislación urbanística y la legislación de arrendamientos.
    - 3.1. Cuestiones generales.
    - 3.2. La regulación del deber de conservación en la Ley 29/1994, de arrendamientos urbanos: comparación con la Ley de 1964.
    - 3.3. La Ley de arrendamientos de 1964 y las disposiciones transitorias de la Ley de 1994.
      - 3.3.1. El régimen jurídico de las obras de conservación.
      - 3.3.2. La resolución de los contratos.
    - 3.4. La potestad administrativa para autorizar el derribo establecida en los artículos 78, 79 y 81 de la derogada Ley de arrendamientos urbanos de 1964.
      - 3.4.1. Planteamiento.
      - 3.4.2. Los problemas que plantea el derecho de retorno una vez derogada la LAU1964.
      - 3.4.3. Es imprescindible diferenciar entre los requisitos para poder pedir la autorización de derribo y la causa de interés general que permite concederla.
      - 3.4.4. Consecuencias de derecho y de hecho de la falta de competencias ejecutivas del Estado en materia de vivienda y urbanismo.
    - 3.5. Conclusiones.
  4. La regulación del derecho de retorno y realojamiento.
    - 4.1. Definición y alcance.
    - 4.2. Régimen jurídico vigente en Cataluña.
      - 4.2.1. Las actuaciones expropiatorias aisladas o en régimen de sistema de actuación por expropiación.
      - 4.2.2. Las actuaciones de transformación urbanística sistemática a través de sistemas de actuación de gestión privada.
      - 4.2.3. Las actuaciones urbanísticas aisladas no expropiatorias.
- Anexo: Proyecto de ley del derecho a la vivienda a Cataluña (preceptos de interés para la cuestión tratada en el trabajo).

## 1. El marco urbanístico en el que el acoso inmobiliario se practica

Este trabajo se realiza desde la perspectiva del Derecho Administrativo y el Derecho Urbanístico, y no aborda directamente la vertiente jurídico-administrativa del acoso inmobiliario, entendido como el conjunto de actos que se encaminan a coaccionar, intimidar, amenazar o interferir ilegítimamente en el ejercicio del derecho a la vivienda, en tanto que vulneran las reglas jurídico-administrativas reguladoras de las actividades de promoción, construcción, conservación, rehabilitación, transacción y administración de viviendas.

Nuestro objeto es delimitar el marco urbanístico en el que se produce el acoso y que ha sido construido para resolver los conflictos entre las personas titulares de los derechos y los intereses en juego en el proceso de transformación y crecimiento de las ciudades. El interés público tutelado por el urbanismo exige que la ciudad se transforme (se rehabilite y se conserve en condiciones adecuadas) y crezca (por sustitución de una parte de la ciudad existente o por expansión en nuevos suelos urbanizables). En este proceso hay derechos e intereses incompatibles con la transformación (en ocasiones los de los ocupantes legales de los bienes inmuebles) que se deben indemnizar o sustituir por otros.

El desarrollo sostenible, desde la perspectiva urbanística, en palabras del artículo 3.2 *in fine* del TRLUCat, exige establecer un modelo territorial globalmente eficiente, fundamentado en la utilización racional del territorio y el medio ambiente, para hacer compatibles las necesidades de crecimiento y la preservación de los recursos naturales, y comporta la configuración de modelos de ocupación del suelo que favorezcan la cohesión social (y el precepto añade, que eviten la dispersión al territorio, consideren la rehabilitación y la renovación en el suelo urbano y la mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales).

En síntesis, el desarrollo urbanístico sostenible exige que el planeamiento establezca las bases de la ordenación del territorio (rural y urbano) que hagan posible e impulsen el crecimiento económico, la cohesión

social y la preservación de los recursos naturales para garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. Por lo tanto, las previsiones urbanísticas orientadas a garantizar el crecimiento económico no pueden marginar ni la cohesión social (que es lo que ahora nos interesa destacar) ni la preservación de los recursos naturales.

En el marco del desarrollo urbanístico sostenible, los propietarios tienen el deber de conservación y rehabilitación del patrimonio inmobiliario existente, el derecho a la transformación del suelo urbanizable o urbano no consolidado y la obligación de participar en el proceso de ejecución urbanística encaminado a la transformación de la ciudad, cuando el planeamiento lo establezca y se hayan aprobado los instrumentos de gestión urbanística que corresponda.

Los ocupantes legales de los bienes inmuebles (en propiedad, arrendamiento, precario o cualquier derecho real o personal que permita ocupar el inmueble) se ven afectados cuando la transformación y crecimiento de la ciudad comporta la realización de obras de conservación y rehabilitación en el inmueble ocupado o su derribo. Los ocupantes pueden tener derecho a la suspensión del contrato de arrendamiento, a una indemnización económica para compensar los derechos e intereses que desaparecen con el inmueble que ocupaban (que era el objeto sobre el que proyectaban su derecho), a la atribución de suelo o inmuebles en proporción del porcentaje de suelo, respecto del total sometido a transformación, que es de su propiedad, o al derecho de retorno.

En los conflictos que se producen con los ocupantes, como consecuencia directa de la transformación y crecimiento de las ciudades, las reglas de juego –las normas jurídicas, que es lo que a nosotros nos interesa– tienen un papel muy relevante para desincentivar o favorecer el acoso inmobiliario.

Estas reglas jurídicas se concentran en el régimen jurídico de derechos y deberes de los propietarios a cada clase de suelo, que hay que aplicar cuando se produce la ejecución del planeamiento en un sentido amplio: todos los actos encaminados a hacer que las previsiones del planeamiento se transformen en reales y efectivas. La ejecución en sentido amplio es

### Abreviaturas:

TRLUCat: Texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio.

LS1976: Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real decreto 1346/1976, de 9 de abril.

LS1990: Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo.

LS1992: Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real decreto legislativo 17/1992, de 26 de junio.

LRSV1998: Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

LS2007: Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

LAU1964: Ley de arrendamientos urbanos, aprobada por el Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre.

LAU1994: Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos.

la materialización de las determinaciones del planeamiento, con la condición de que esta materialización deberá llevarse a cabo con el cumplimiento del régimen jurídico del derecho de uso y edificación a cada clase de suelo.

Son manifestaciones de la ejecución del planeamiento en sentido amplio la sustitución de un edificio por otro, la construcción de un solar, el cambio de uso en el suelo urbano consolidado y la urbanización completa y sistemática de un ámbito para construirlo, conforme a lo previsto en el planeamiento, en el suelo urbano no consolidado y no urbanizable. Los ocupantes legales de inmuebles afectados por estas actuaciones son personas cuyos derechos e intereses se verán modificados de modo relevante cuando se produce la transformación urbanística de la ciudad (que genera importantes plusvalías). Las reglas jurídicas que la rigen ponderan los derechos de los ocupantes legales de los inmuebles que deben conservarse, rehabilitarse o desaparecer para transformar la ciudad conforme a lo previsto en el planeamiento urbanístico.

Este concepto genérico de ejecución comporta la inclusión de técnicas jurídico-públicas muy diversas, que permiten la materialización del planeamiento, y que serán el marco en el que los ocupantes legales se pueden ver afectados por comportamientos de acoso inmobiliario. Así:

–La licencia previa para autorizar construcciones, derribos y actividades.

–Los procedimientos de restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física ilegalmente alterada; los de suspensión y anulación de actos administrativos que emparen actuaciones ilegales y los sancionadores.

–Las órdenes de ejecución para garantizar el cumplimiento del deber de conservación.

–Las expropiaciones singulares para adquirir los terrenos necesarios para urbanizar espacios libres o construir dotaciones con destino público, cuando los terrenos no son de cesión gratuita obligada: *a)* por tratarse de sistemas locales en suelo urbano consolidado o, en general, cuando no se encuentran incluidos en unidades de actuación delimitadas en el suelo urbano no consolidado por la urbanización, y *b)* por tratarse de sistemas generales incluidos en la infraestructura general y orgánica del territorio que no han sido adscritos a ningún sector de planeamiento y que no se corresponden a los sistemas de infraestructuras de conexión o a los sistemas generales que corresponde costear a los propietarios del suelo urbanizable.

–La ejecución completa de ámbitos territoriales delimitados como polígonos de actuación por los sistemas de ejecución de gestión privada o pública o de expropiación.

La interrelación entre las diferentes clases de suelo y de formas de ejecución urbanística y los derechos de los ocupantes legales (con independencia del título de ocupación), se pone de manifiesto en la disposición adicional cuarta de la LS1992 (de la que sólo está vigente la regla primera). El apartado aún vigente de esta norma establece en la ejecución de actuaciones urbanísticas que requieran el desalojo de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual, cuando se actúe por expropiación, la Administración expropiante o, en su caso, el beneficiario de la expropiación *deberán poner a la disposición de los ocupantes legales afectados viviendas en las condiciones de venta o alquiler vigentes para las sujetos a régimen de protección pública y superficie adecuada a sus necesidades, dentro de los límites establecidos por la legislación protectora.*

Los apartados derogados señalaban:

*a)* Cuando se actúe por otro sistema que no sea el de expropiación en unidades de ejecución, no tendrán derecho de realojamiento los ocupantes legales de viviendas que, en correspondencia con su aportación de terrenos, hayan de resultar adjudicatarios de aprovechamientos de carácter residencial superiores a noventa metros cuadrados o los que pudiese establecer, como superficie máxima, la legislación protectora de viviendas. En los otros casos, la obligación de hacer efectivo el derecho de realojamiento corresponderá a la Administración actuante, en las condiciones señaladas en la regla primera (que se corresponde con lo que hemos explicado en el párrafo anterior), computándose como gastos de la actuación urbanística los de traslado y otros accesorios que recayesen sobre los ocupantes legales.

*b)* En las actuaciones aisladas no expropiatorias, los arrendatarios de las viviendas derribadas tendrán el derecho de retorno regulado en la legislación arrendaticia, ejercitable frente al propietario de la nueva edificación, cualquiera que sea éste. En estos casos, el propietario deberá garantizar el alojamiento provisional de los inquilinos hasta que sea posible el retorno.

Se puede advertir, por lo tanto, que la LS1990 y la LS1992 querían proteger a los ocupantes legales en el proceso de ejecución urbanística, de transformación de la ciudad, a través de la técnica del derecho de retorno y de realojamiento. Y lo hacían en todas las clases de suelo y en todos los supuestos de ejecución: expropiación y sistemas de ejecución de gestión privada y pública, por una parte, y actuaciones aisladas no expropiatorias, por la otra. A lo largo de esta ponencia explicaremos cómo estas previsiones legales han sido expulsadas del ordenamiento jurídico y cómo algún legislador autonómico (el vasco) las

ha vuelto a incorporar y cómo el catalán lo ha hecho en una parte y está en proceso de hacerlo, en otra.

La explicación que daremos del modo en que el ordenamiento protege a los ocupantes legales de viviendas en el proceso de transformación urbanística de la ciudad, tiene entre otras finalidades poner de manifiesto que es una cuestión que puede incitar o dificultar la práctica del acoso inmobiliario. Dicho en otros términos, lo hará más o menos rentable o más o menos difícil. Un ejemplo: la declaración de ruina comporta la resolución del contrato de arrendamiento sometido al régimen transitorio de la LAU1994, en prórroga forzosa y congelación de renta. Si en el ordenamiento se prevé el derecho de retorno en este caso, se hace menos rentable no atender a la obligación de conservación para provocar la ruina, y se hace más evidente la necesidad de que los arrendadores obtengan ayudas para garantizar una rentabilidad suficiente que retribuir el capital y atender a la conservación del inmueble.<sup>1</sup>

## 2. El Derecho Urbanístico establece las reglas para la transformación de la ciudad en los tres ámbitos que el ordenamiento diferencia: suelo urbano consolidado, urbano no consolidado y suelo urbanizable

La legislación vigente clasifica el suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable.

### 2.1. El suelo urbano (consolidado y no consolidado)

#### 2.1.1. Qué es el suelo urbano y cuándo se encuentra o no consolidado por la urbanización

La LRSV1998, cuando regula el suelo urbano, sustituye a la establecida por la legislación de 1990 (me refiero al contenido de la LS1990, incorporado al Texto refundido de la LS1992), que se fundamentaba en considerar que: a) cada operación concreta de transformación del suelo urbano debía contribuir a hacer ciudad, mediante la técnica de la definición del apro-

vechamiento del suelo urbano susceptible de patrimonialización mediante un porcentaje respecto del aprovechamiento de concretas áreas de reparto en el suelo urbano, y b) mediante la delimitación de unidades de actuación en el suelo urbano que eran objeto de ejecución completa y sistemática, que no sólo debían contribuir a la mejora del conjunto de la ciudad mediante la cesión de aprovechamiento, sino también distribuir equitativamente entre los propietarios de la unidad de actuación el aprovechamiento que esta unidad de actuación tenía atribuido. Era en este marco en el que la LS1992 regulaba el derecho de retorno y realojamiento establecido en la disposición adicional cuarta a la que hemos hecho referencia.

La LRSV1998 y la LS2007 establecen de forma precisa los elementos que de manera nuclear obligan al planeamiento a calificar el suelo como suelo urbano.<sup>2</sup> De estas normas se deduce también que, una vez delimitado el suelo urbano, el planeamiento puede diferenciar entre ámbitos de suelo urbano consolidado por la urbanización y no consolidado (o considerarlo todo consolidado o todo no consolidado). Esta posibilidad, sin embargo, no se acompañaba en la LRSV1998 de la definición de qué es el suelo urbano consolidado por la urbanización y qué es el no consolidado. Mejor dicho, la diferenciación no es conceptual sino de resultado y sustantiva: el artículo 14 de la LRSV1998, sin definir la categoría, lleva a cabo la atribución de un régimen diferenciado de derechos y deberes en el suelo urbano consolidado por la urbanización y en el suelo urbano no consolidado por la urbanización. Este hecho explica que el Tribunal Constitucional (STC161/2001) afirme que la LRSV1998 no impide que la legislación de las comunidades autónomas precise cuáles son y cuándo se cumplen las condiciones para que el planeamiento pueda precisar que un concreto ámbito del suelo urbano tiene el carácter de consolidado o no por la urbanización.

El suelo urbano consolidado está sometido al régimen del deber de conservación y rehabilitación pre-

1. Es un ejemplo la regulación prevista en los artículos 34.2 y 35.3 del Proyecto de ley del derecho a la vivienda en Cataluña (texto admitido a trámite por la Mesa del Parlamento, de 19 de diciembre de 2006, BOPC de 27 de diciembre de 2006). Establecen:

“34.2. Con carácter general, y siempre que no sean responsables del correspondiente deterioro, los ocupantes legales de inmuebles que tengan su residencia habitual en edificios objeto de conservación y rehabilitación, o en edificios con resolución administrativa que los declare en ruina, tienen el derecho de retorno a cargo de la propiedad del inmueble, en los términos reconocidos por la legislación urbanística, hipotecaria y de arrendamientos urbanos.

“35.3. El Plan de rehabilitación podrá incluir actuaciones dirigidas a la rentabilización del parque privado de viviendas de alquiler con baja rentabilidad debida a la existencia de contratos anteriores al año 1985, de prórroga forzosa, consistentes en el establecimiento de convenios por parte de la Administración competente con los propietarios.

“Los convenios podrán contemplar, previo estudio económico de la finca, el establecimiento de ayudas para compensar los diferenciales entre los alquileres percibidos y los alquileres que asegurarían el equilibrio económico. Los propietarios que establezcan convenio con el departamento competente en materia de vivienda se deberán comprometer a alquilar las posibles viviendas desocupadas de la finca en régimen de alquiler protegido y a mantener las relaciones con los inquilinos con contratos de prórroga forzosa, respetándoles su derecho a la permanencia en la vivienda.”

2. Deberá calificarse como tal el suelo ya transformado por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar consolidado por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística e incluirá también los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con éste.

visto en el artículo 19 de la LRSV/1998 y 9 de la LS2007 a la obligación prevista en el artículo 14.1 de la LRSV/1998 de completar la urbanización para que llegue a tener la condición de solar.<sup>3</sup> Este régimen de derechos y deberes explica que la legislación autonómica califique como suelo urbano consolidado aquel que, teniendo la condición de urbano, el planeamiento confirma en él las previsiones de urbanización y ocupación existentes. Eso quiere decir que el planeamiento en el suelo urbano consolidado no prevé ni una ordenación alternativa, ni la cesión de terrenos para viales, zonas verdes y espacios libres y para dotaciones y equipamientos para poner remedio a los déficits de una urbanización insuficiente. Eso explica que sólo completando la urbanización, si es que falta en ella algún servicio urbanístico, pueda patrimonializarse el aprovechamiento urbanístico (obtener licencia para derribar y edificar o para rehabilitar y hacerlo en los plazos previstos en la licencia y en el ordenamiento) y que se deba prestar atención al deber de conservación y rehabilitación por el hecho de que la mayor parte del suelo urbano consolidado está ocupado por edificaciones consolidadas que no son sustituidas durante largos períodos de tiempo (más aún cuando su régimen de ocupación es la propiedad horizontal).

3. "Artículo 19 de la LRSV/1998. Deberes legales de uso, conservación y rehabilitación.

"1. Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos a usos que no resulten incompatibles con el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana.

"2. El coste de las obras necesarias en virtud de lo dispuesto en el número anterior se sufragará por los propietarios o por la Administración, en los términos que establezca la legislación aplicable."

"Artículo 14 de la LRSV/1998. Deberes de los propietarios de suelo urbano.

"1. Los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización deberán completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen –si aún no la tuvieran– la condición de solar, y edificarlos en plazo si se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo."

Estos preceptos se deben interpretar de acuerdo con lo dispuesto en estos artículos:

"Artículo 246.2 de la LS1992.

"2. Las obras se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieren en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a fondos de la entidad que lo ordene cuando lo rebasare para obtener mejoras de interés general."

"Artículo 189 del TRLUCat. Deberes legales de uso, conservación y rehabilitación y órdenes de ejecución.

"1. Las personas propietarias de toda clase de terrenos, construcciones e instalaciones deben cumplir los deberes de uso, conservación y rehabilitación establecidos por esta Ley, por la legislación apli-

El antecedente normativo del suelo urbano no consolidado son las actuaciones mediante unidades de transformación sistemática y completa situadas en suelo urbano reguladas en la LS1992, y tiene, de acuerdo con el artículo 14.2 de la LRSV/1998 y desde el punto de vista de deberes y derechos de los propietarios, un régimen jurídico casi idéntico al del suelo urbanizable. El artículo 14.2 de la LRSV/1998 establece, como es sabido, que los propietarios de terrenos de suelo urbano que no tengan urbanización consolidada deberán asumir los siguientes deberes:

a) Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos.

b) Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya en el ámbito correspondiente, al efecto de su gestión.

c) Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al diez por ciento del aprovechamiento del correspondiente ámbito; este porcentaje, que tiene carácter de máximo, podrá ser reducido por la legislación urbanística. Asimismo, esta legislación podrá reducir la participa-

cable en materia de régimen de suelo y por la legislación sectorial. Están incluidas en estos deberes la conservación y la rehabilitación de las condiciones objetivas de habitabilidad de las viviendas.

"2. Las personas propietarias o la Administración deben sufragar el coste derivado de los deberes a que se refiere el apartado 1, de acuerdo con la legislación aplicable en cada caso y teniendo en cuenta el aumento sobre el límite de los deberes de las personas propietarias cuando se trate de obtener mejoras de interés general.

"3. [...] 5. El incumplimiento del orden de ejecución a que hace referencia el apartado 3 habilita a la Administración, asimismo, a incluir la finca en el Registro Municipal de Solares sin Edificar, a los efectos de lo que establecen el artículo 171 y los artículos concordantes."

"Artículo 190 del TRLUCat. Declaración de estado ruinoso.

"1. Si una construcción o parte de una construcción está en estado ruinoso, el ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier persona interesada, lo debe declarar, con la audiencia previa de las personas propietarias y de las personas residentes, salvo que una situación de peligro inminente lo impidiese.

"2. Se declara el estado ruinoso de una construcción o de parte de una construcción en los siguientes supuestos:

"a) Si los daños comportan la necesidad de una verdadera reconstrucción del edificio porque no son reparables técnicamente por los medios normales.

"b) Si el coste de las obras de reparación necesarias para cumplir las condiciones mínimas de habitabilidad, en el caso de viviendas u otros de similares para otros usos, es superior al cincuenta por ciento del coste de una construcción de nueva planta de características similares al existente, por lo que respecta a la dimensión y el uso.

"c) Si es preciso ejecutar obras imprescindibles para la estabilidad de la edificación y la seguridad de las personas, no autorizables en virtud del ordenamiento urbanístico en vigor.

"3. [...]"

ción de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a este suelo.

d) Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de su ejecución material.

e) Pagar y, en su caso, ejecutar la urbanización.

f) Edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento.

La parte más sustantiva de la legislación autonómica en materia de suelo urbano es la relativa a la diferenciación entre suelo urbano consolidado y no consolidado y el régimen de derechos y deberes aplicable a los diferentes supuestos. El Tribunal Constitucional (STC 161/2001) afirma que los criterios de distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado los establece, en los límites de la realidad, cada comunidad autónoma. En consecuencia, afirma, será cada comunidad autónoma, al fijar los criterios de consolidación para urbanización, la que determinará también qué inmuebles deberán soportar los deberes de cesión y cuáles no.

El régimen específico de derechos y deberes que impone el artículo 14.2 de la LRSV1998 para el suelo urbano no consolidado exige incluir en esta categoría de suelo por lo menos dos supuestos:

a) Las actuaciones urbanísticas integradas, incluidas en polígonos de actuación, que tienen por objeto completar el tejido urbano en ámbitos que en su mayor parte no han sido objeto previamente de transformación urbanística. Se trata de aquella parte del suelo urbano que, habiendo estado calificada como tal por el hecho de estar consolidada la edificación en el porcentaje que establezca cada legislador autonómico (habitualmente dos terceras partes siguiendo el criterio de la LS1976), tenga una notable falta de servicios urbanísticos y de espacios libres y de dotaciones.

b) El crecimiento de la ciudad por sustitución o en vertical. Son los ámbitos de suelo urbano en los que

4. A título de ejemplo:

Ley 2/2006, de 30 de junio, del suelo y urbanismo del País Vasco. "Artículo 11.3.

"Los terrenos clasificados como suelo urbano conforme a lo dispuesto en el presente artículo deberán ser adscritos a las siguientes categorías:

"a) [...]

"b) Suelo urbano no consolidado, que comprende los terrenos que la ordenación urbanística adscriba a esta clase de suelo por concurrir alguna de las siguientes circunstancias:

"1. Carecer de urbanización consolidada por:

"a) No comprender la urbanización existente las dotaciones, servicios e infraestructuras precisos exigidos por la ordenación urbanística o carecer unos y otros de la proporción, las dimensiones o las características adecuadas exigidas por la misma para servir a la edificación que sobre ellos exista o se hubiera de construir.

"b) Precisar la urbanización existente de renovación, mejora o rehabilitación que deba ser realizada mediante la transformación

el planeamiento establece una ordenación alternativa y prevé un nuevo modelo urbanístico respecto del preexistente. Se trata de un planeamiento que establece una nueva estructura fundamental del ámbito por razón de la creación de nuevos sistemas, la implantación de usos principales diferentes a los existentes, o la sustitución de la edificación existente por el establecimiento de nuevos criterios de ordenación. Los supuestos explicados con una u otra terminología están recogidos por la mayor parte de las legislaciones autonómicas.<sup>4</sup>

En ambos casos se incluyen dos realidades muy distintas que la legislación urbanística no delimita con precisión. La primera, las áreas de la ciudad en las que existen muchas plusvalías subyacentes como consecuencia del crecimiento de la ciudad y en las que el precio de la venta de las nuevas edificaciones se quiere que sea el mecanismo que dé viabilidad económica e interés a los inversores privados en la sustitución total del que existe y en la creación de una nueva ciudad (que comporta necesariamente para su financiación el desplazamiento, por lo menos parcial, de la población residente).

La segunda, las áreas que exigirán fuertes inversiones públicas para poder proceder a la sustitución o renovación del tejido urbano existente. Se trata de las áreas más degradadas para las que se prevé una reordenación urbanística, sin desplazamiento de la población residente. En este caso los precios de venta y la ocupación por terceros con niveles de renta superiores a la población originaria no pueden ser el mecanismo que impulse económicamente la operación de transformación urbanística.

En todos los supuestos de suelo urbano no consolidado será exigible la delimitación de polígonos de actuación que delimiten el ámbito en el que de forma efectiva deberá darse cumplimiento al régimen de derechos y deberes establecido por el artículo 14.2 de la LRVS1998. Un régimen de derechos y deberes

urbanística derivada de la reordenación o renovación urbana, incluidas las dirigidas a establecimiento de dotaciones."

Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía.

"Artículo 45. Suelo urbano.

"[...] B) Suelo urbano no consolidado, que comprende los terrenos que adscriba a esta clase de suelo por concurrir alguna de las siguientes circunstancias:

"a) Carecer de urbanización consolidada por:

"1. No comprender la urbanización existente todos los servicios, infraestructuras y dotaciones públicos precisos, o unos u otras no tengan la proporción o las características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir.

"2. Precisar la urbanización existente de renovación, mejora o rehabilitación que deba ser realizada mediante actuaciones integradas de reforma interior, incluidas las dirigidas al establecimiento de dotaciones."

desarrollado por la legislación autonómica en los aspectos que señaló el Tribunal Constitucional en la sentencia 161/2001.<sup>5</sup>

Finalmente, hay que advertir que algunas legislaciones autonómicas han introducido un nuevo supuesto de suelo urbano no consolidado: las actuaciones urbanísticas aisladas que dan lugar a un incremento del aprovechamiento urbanístico por razón de la transformación de los usos preexistentes o del aumento de la edificabilidad [el artículo 40.2.c) del Reglamento de la Ley de urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto 305/2006; el artículo 11 de la Ley 2/2006, del suelo y urbanismo del País Vasco; el artículo 45.3.b) del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto legislativo 1/2004; el artículo 45 de la Ley 7/2002, de ordenación urbanística de Andalucía].

### 2.1.2. La transformación del suelo urbano consolidado

En el suelo urbano consolidado, con la actual regulación estatal, la transformación está en manos de la propiedad privada sometida a las técnicas de control de policía administrativa ejercidas, principalmente, a través de las licencias de edificación y uso y de las órdenes de ejecución. La consecuencia es que la transformación de una gran parte del suelo urbano consolidado no depende del ejercicio de potestades administrativas. Las posibilidades de transformación, de renovación y de mejora de este suelo dependen de la decisión de los propietarios condicionados: a) por la legislación jurídico-privada, especialmente, la legislación de arrendamientos urbanos y la legislación de propiedad horizontal, y b) por las condiciones de la oferta y la demanda del mercado inmobiliario en el sector concreto donde se encuentra el edificio.

Es una situación conocida: a nuestras ciudades las van regenerando, cambiando y modificando en el ámbito del suelo urbano consolidado las promociones inmobiliarias privadas. Los promotores, para realizar transformaciones aisladas en el suelo urbano consolidado, precisan de un crecimiento constante y desmesurado del precio del suelo urbano, en una espiral sin fin. Para obtener suelo, cada vez y en cada concreta ocasión, han de vencer las exigencias de los

propietarios y arrendatarios que, al precio inmediatamente inferior del mercado, aún no estaban dispuestos a vender y desocupar los inmuebles para derruirlos y sustituirlos.

Es en este proceso en el que se producirá la negociación o, en su caso, la aplicación de las causas legales de resolución de los contratos de arrendamiento o de incremento de su renta como consecuencia de atender a requerimientos administrativos o judiciales para conservar o rehabilitar el inmueble arrendado. También en este marco se producen los episodios de acoso inmobiliario que han tenido mayor repercusión pública.

El resultado de todo ello es que gran parte de la ciudad existente (el suelo urbano consolidado) queda sometida, desde el punto de vista urbanístico, básicamente, a dos únicos preceptos de la LRSV1998 (los artículos 14.1 y 19) y a la regulación autonómica del deber de conservación y rehabilitación y del régimen jurídico de la declaración de ruina.

### 2.1.3. La transformación del suelo urbano no consolidado

De acuerdo con la legislación vigente, el planeamiento urbanístico en concretos ámbitos del suelo urbano, en concreto en los que define como suelo urbano no consolidado, establece una ordenación alternativa a la existente que exige un proceso de transformación completa y sistemática. Este tipo de suelo definido por el planeamiento tiene, como decíamos, una estructura legal de derechos y deberes de los propietarios prácticamente idéntica a la del suelo urbanizable, y las técnicas de transformación son también prácticamente las mismas.

En este régimen de derechos y deberes la ejecución urbanística se realiza por ámbitos completos (polígonos de actuación) y de forma sistemática, con la consiguiente desaparición de todos los derechos incompatibles con el planeamiento que se ejecuta y el derribo de todas aquellas edificaciones que sean también incompatibles con este planeamiento. Los ocupantes legales en ocasiones verán desaparecer los inmuebles sobre los que ostentaban derechos, que serán sustituidos por una indemnización económica, aprovechamiento urbanístico si son propietarios o un eventual derecho de retorno, en los tres supuestos, en las condiciones que establecen las normas aplicables.<sup>6</sup>

5. En relación con los apartados a) y b) del artículo 14.2 de la LRSV1998, al legislador autonómico le corresponde establecer el modelo de dotaciones urbanísticas públicas y la distinción entre dotaciones públicas locales y sistemas generales. En relación con el apartado c) del artículo, la competencia autonómica permite reducir el porcentaje de cesión de aprovechamiento, disponer respecto de si el suelo cedido deberá aportarse o no libre de costes de urbanización; determinar el aprovechamiento urbanístico, determinar el ámbito de la equidistribución (todo el suelo urbano no consolidado o bien unos ámbitos concretos) y la forma de calcular el apro-

vechamiento urbanístico patrimonializable. Por lo que respecta a la letra d), el legislador autonómico deberá establecer las técnicas o instrumentos concretos de equidistribución y seleccionar los sujetos que puedan o estén obligados a elaborar estos instrumentos.

6. Fundamento legal de las afirmaciones anteriores.

“Artículo 121 del TRLUCat.

“Efectos de la aprobación de los proyectos de reparcelación.

“El acuerdo de aprobación de un proyecto de reparcelación produce esencialmente los efectos económicos y jurídicos reales siguientes:

## 2.2. El suelo urbanizable

La LRSV1998 define el suelo no urbanizable en el artículo 9, y en el 10 califica como urbanizable el suelo residual, el que no es clasificado por el planeamiento ni como urbano ni como no urbanizable. La STC 161/2001 establece que no es posible considerar inconstitucional el artículo 10 por el hecho de que determine el carácter residual del suelo urbanizable. Este carácter residual no configura un modelo urbanístico porque, para el Tribunal Constitucional, la LRSV1998 permite a los entes competentes en materia de urbanismo un amplio poder de decisión para clasificar el suelo como urbano y como no urbanizable. El segundo inciso del artículo 10 adquiere relieve por el hecho de que hace referencia a que la transformación del suelo urbanizable tendrá lugar “en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable”. El Tribunal Constitucional afirma que la clasificación residual del suelo urbanizable sólo actúa por defecto de la expresa clasificación como suelo no urbanizable.

La sentencia 161/2001 permite al legislador autonómico establecer que el planificador urbanístico clasificará el suelo como no urbanizable atendiendo al criterio de imposibilidad de transformación urbanística (por el hecho de que la legislación o la planificación sectorial, la legislación reguladora del dominio público, determina un régimen incompatible con la transformación urbanística) y, también, la de inadecuación para el desarrollo urbano (porque los terrenos tienen los valores o cumplen las finalidades que figuran expresamente en el artículo 9.2 ahora vigente, o por otras circunstancias, que, ponderadas por el planeamiento urbanístico y de acuerdo con su modelo de ordenación, justifican que se excluyan de la transformación urbanística). En definitiva, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, hay que entender que los valores y las finalidades que establece el artículo 9.2 son algunos, entre otras circunstancias, de los que permiten que el planificador urbanístico (que aprueba el planeamiento general a que aún hace referencia el apartado 2 en la redacción

ahora vigente) determine que los terrenos no son adecuados para desarrollo urbano.

Ello justifica que el artículo 33 del TRLUCat, de modo muy similar a la mayoría de las leyes autonómicas sobre urbanismo, establece que constituyen el *suelo urbanizable* los terrenos que el plan de ordenación urbanística municipal correspondiente considere necesarios y adecuados para garantizar el crecimiento de la población y de la actividad económica, y que el suelo urbanizable debe ser cuantitativamente proporcionado a las previsiones de crecimiento de cada municipio y debe permitir, como parte del sistema urbano o metropolitano en que se integra, el despliegue de programas de suelo y de vivienda.

Las cargas para poder patrimonializar el aprovechamiento urbanístico quedan establecidas en el artículo 18.2 de la LRSV1998 y coinciden con las previstas en el artículo 14.2, salvo la obligación específica de los propietarios del suelo no urbanizable de “Pagar y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación y, en su caso, las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de estos sistemas requeridos por su dimensión y densidad y las intensidades de uso que ésta genere, de conformidad con los requisitos y condiciones que establezca el planeamiento general”.

La ejecución del planeamiento en esta clase de suelo se realiza de la misma forma que en el suelo urbano no consolidado y, también, los ocupantes legales verán desaparecer los inmuebles, cuando sean incompatibles con el planeamiento que se ejecuta, sobre los cuales ostentaban derechos, que serán sustituidos por una indemnización económica, aprovechamiento urbanístico si son propietarios o un eventual derecho de retorno, en los tres casos, en las condiciones que establecen las normas aplicables.

## 2.3. La Ley de suelo de 2007

El Proyecto de ley del suelo, actualmente en trámite parlamentario, reforma de manera sustancial la LRSV1998 en materia de valoraciones. Este hecho

todos ellos, el proyecto de reparcelación puede determinar una indemnización en metálico o, alternadamente, la adjudicación de las parcelas resultantes en proindiviso, salvo que la cuantía de los derechos no llegué al 15% de la parcela mínima edificable, en cuyo caso la adjudicación se debe sustituir necesariamente por una indemnización en metálico.

“2. [...]”

“3. En suelo urbano, para facilitar los procesos de reforma interior y de rehabilitación, los proyectos de reparcelación pueden adjudicar en régimen de propiedad horizontal edificaciones existentes que sean adecuadas al planeamiento urbanístico.”

“[...]”

“e) La extinción o la transformación de derechos y de cargas, de acuerdo con la legislación aplicable.”

“Artículo 120 del TRLUCat.

“1. Los proyectos de reparcelación deben tener en cuenta los siguientes criterios:

“a) El derecho de las personas propietarias, si no hay acuerdo unánime, es proporcional a la superficie de las fincas originarias respectivas en el momento de la aprobación definitiva de la delimitación del polígono de actuación urbanística. [...]”

“d) Si la escasa cuantía de los derechos de algunos propietarios o propietarias no permite adjudicarles parcelas independientes a

tiene como consecuencia que la Ley, para delimitar los derechos y deberes de los propietarios, sustituya la técnica de clasificación del suelo, concebida como marco por establecerlos desde la LS76 hasta la LRSV1998. La LS2007 no establece criterios de clasificación del suelo y opta por diferenciar entre situación y actividad y entre el estado y el proceso de transformación del suelo. En cuanto al primero (situación y actividad) define los dos estados básicos en que puede encontrarse el suelo según sea su situación actual –rural o urbana.

En cuanto al estado y proceso de transformación del suelo, el Proyecto de ley establece el régimen de las actuaciones urbanísticas de transformación del suelo, que son las que generan las plusvalías en las que debe participar la comunidad por exigencia de la Constitución. La Ley establece, conforme a la doctrina constitucional, la horquilla en la que puede moverse la fijación de esta participación. Lo hace posibilitando una mayor y más flexible adecuación a la realidad y, en particular, al rendimiento neto de la actuación de que se trate o del ámbito de referencia que se insiera, aspecto este que hasta ahora no era tenido en cuenta.

La definición y el régimen de las actuaciones urbanísticas de transformación del suelo se regulan en los artículos 14 y 16 de la LS2007. El primer precepto define de forma indirecta el suelo urbanizable y el suelo urbano no consolidado, por ser en esta clase de suelo donde se producirán las actuaciones sistemáticas y completas de transformación urbanística.

Las actuaciones de transformación urbanística incluyen:

1) Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística. *Estas actuaciones vienen a coincidir con el suelo que se clasifica como urbanizable en la LRSV1998.*

2) Las que tienen por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado (actuaciones de urbanización) y las actuaciones de dotación. Estas actuaciones de dotación son las que tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no

requieran de la reforma o renovación integral de la urbanización de éste. *Las actuaciones de reforma y renovación de la urbanización y las actuaciones de dotación vienen a coincidir con el suelo que se clasifica como urbano no consolidado en la LRSV1998.*

El artículo 16 define los deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística, de forma homóloga a la regulación del artículo 14.2 y 18 de la LRSV1998, pero con las siguientes modificaciones:

–El porcentaje de cesión de aprovechamiento estará libre de cargas de urbanización y se concreta mediante un porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación. Con carácter ordinario, el porcentaje no será superior al quince por ciento del atribuido en el polígono (excepcionalmente puede incrementarse hasta el veinte por ciento), ni inferior al cinco por ciento. Debe destacarse que en las actuaciones de dotación el porcentaje de cesión de aprovechamiento se entenderá referido al incremento de la edificabilidad medio.

–Al definir las infraestructuras de conexión que deben financiarse por los propietarios del polígono, incluye las obras e infraestructuras de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora.

–Obliga a garantizar el realojamiento y el retorno de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, cuando tengan derecho a ello y en los términos establecidos en la legislación vigente. Esta regulación, hay que advertirlo, no añade nada al régimen actualmente vigente.

La LS2007 utiliza una terminología diferente y técnicas diferentes a las utilizadas hasta ahora por el legislador estatal en materia de suelo y régimen de valoraciones, pero el resultado de las modificaciones, a los efectos que aquí interesa, no es relevante. El régimen de derecho y deberes de los propietarios en el proceso de transformación urbanística en el suelo urbano no consolidado y en el suelo urbanizable se modifica en el detalle, pero continúa configurándose como el marco en el que los ocupantes legales verán cómo desaparecen los inmuebles sobre los que ostentaban derechos, si son incompatibles con la ejecución del planeamiento. Los derechos de estos ocupantes legales serán objeto de indemnización dineraria o serán sustituidos por aprovechamiento urbanístico y, en determinados supuestos, los ocupados legales tendrán el derecho de retorno.

Por lo que respecta al suelo urbano consolidado, el artículo 9<sup>º</sup> de la LS2007 realiza una regulación del deber

7. Artículo 9 de la LS2007.

“1. El derecho de propiedad del suelo comprende, cualquiera que sea la situación en que éste se encuentre, los deberes de dedicarlo

a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística; conservarlo en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, sanidad,

de conservación que no modifica, por lo que respecta al suelo urbano consolidado, sustancialmente, el artículo 19 de la LRSV. De hecho, las modificaciones sólo son sustantivas por lo que respecta a los propietarios de suelo rústico, respecto de los cuales se concretan obligaciones muy significativas respecto de la conservación de las fincas.

### 3. La interrelación entre la legislación urbanística y la legislación de arrendamientos

#### 3.1. Cuestiones generales

La interrelación entre la legislación urbanística y la legislación de arrendamientos urbanos ha sido desde siempre muy intensa porque la ciudad consolidada que se transforma de acuerdo con el planeamiento urbanístico vigente (y progresivamente hace real la ordenación prevista), no sólo debe sustituir o rehabilitar edificios, sino también eliminar o transformar los derechos sobre los bienes inmuebles incompatibles con la ejecución del planeamiento.

La literatura sobre rehabilitación afirma que los problemas de conservación de las edificaciones no derivan de modo principal o exclusivo de la insuficiencia de la regulación urbanística y de la falta de medios de las administraciones locales para imponer el deber de conservación, sino de hechos más complejos y ligados a factores jurídico-privados, económicos y sociales. Sin necesidad de hacer referencia a las estadísticas que aportan las revistas especializadas en construcción y rehabilitación, se puede afirmar que lo que determina la no-realización de obras de entidad significativa en materia de rehabilitación son motivos ligados con el régimen de ocupación y la situación económica de los ocupantes.

accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación.

“En el suelo urbanizado a los efectos de esta Ley que tenga atribuida edificabilidad, el deber de uso supone el de edificar en los plazos establecidos.

“En el suelo que sea rural a los efectos de esta Ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas; y mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo.

“2. [...]”

8. La doctrina civilista distingue entre las leyes especiales civiles, que están constituidas por el derecho civil no codificado, y las leyes excepcionales, que son las que se oponen a los principios genera-

El mal estado de las edificaciones no obedece a una actitud generalizada de los propietarios de desatender la conservación de las viviendas que ocupan (creemos que a pesar de que no existe una cultura de conservación en nuestro entorno muy extendida, es indudable que todo el mundo tiene cuidado, dentro del límite de sus posibilidades económicas y de su sensibilidad, de no malbaratar su patrimonio). La conservación deficiente del patrimonio inmobiliario se produce con mucha más intensidad cuando las viviendas se ocupan en régimen de arrendamiento sometido originalmente a la LAU1964 (ahora a las disposiciones transitorias de la LAU1994), en régimen de propiedad horizontal al que han accedido antiguos arrendatarios de un bajo nivel económico o cuando se trata de barrios cuya estructura se fundamenta en clases populares o de bajo poder adquisitivo (la cuestión es mucho más evidente en los barrios marginales o suburbiales).

La postura del propietario de una edificación ocupada totalmente, o parcialmente, por un arrendatario es el resultado de la formalización de un contrato cuyo contenido se encuentra sujeto a normas de derecho necesario previstas por la legislación especial de arrendamientos (más intensas en el arrendamiento de viviendas y menos intensas en el arrendamiento para usos diferentes de la vivienda).<sup>8</sup>

El control y la limitación sobre los contratos de arrendamientos urbanos son característicos de principios del siglo xx. Como señala Fernando López Ramón,<sup>9</sup> el surgimiento de los regímenes especiales en materia de arrendamientos urbanos que altera la regulación liberal se produce en el Europa Occidental sobre todo a partir de la Primera Guerra Mundial. En palabras de Gambaro, mencionado por el mismo autor, surgen porque no podían sustraer a los trabajadores de sus empleos, enviarlos al frente de guerra y, al mismo tiempo, amenazar a las familias con el desahucio por no

les que resultan o pueden derivarse del Código Civil, entre las que es un ejemplo paradigmático la Ley de arrendamientos urbanos de 1946 y la de 1964, que establecen la prórroga forzosa de los contratos y una importante lista de limitaciones en la autonomía de la voluntad de las partes que contrata. CASTAN TOBEÑAS afirma que nos encontramos ante un derecho excepcional, singular e irregular o anómalo: *Derecho civil español, común y foral*, tomo IV, puesto al día por Ferrandis Reus, Madrid, 1986, p. 349. LA CRUZ señala que la legislación arrendataria es de carácter excepcional, como providencia para resolver necesidades contingentes con soluciones de emergencia contrarias al derecho común de nuestro sistema económico. No constituye, para este autor, un derecho especial, disciplina con vocación de permanencia con relación a un concreto orden de relaciones, sino un conjunto de normas extravagante del Derecho civil, sometida a variaciones frecuentes y sin perspectivas de constituir en el futuro una materia autónoma: *Elementos de Derecho Civil II*, vol. III, Bosch, Barcelona 1986, p. 211.

9. Fernando LÓPEZ RAMÓN. *La potestad gubernativa de derribo en la legislación arrendataria urbana*, Madrid, 1981, p. 18.

satisfacer los aumentos de renta que requería el arrendador; estos argumentos justifican una política de control público de las rentas arrendatarias.

En el Estado español la escasez de viviendas condujo, también, a la publicación de disposiciones especiales extraordinarias, transitorias, iniciadas por el Real decreto de 8 de junio de 1920 y dirigidas a proteger a los inquilinos del desahucio y del aumento de las rentas. La política de arrendamientos se articula, como es sabido, sobre dos beneficios concedidos al arrendatario: la prórroga forzosa del contrato y la congelación de las rentas. En resumidas cuentas, aunque, por una parte, contribuye a solucionar el problema de la vivienda contribuye, sin embargo, al deterioro de los edificios y a un insistente esfuerzo de los propietarios por eliminar físicamente las edificaciones alquiladas que no les son rentables. Esta tensión iniciada con la Primera Guerra Mundial ha estado prolongada en el Estado español hasta prácticamente el año 1994, y prolongada a día de hoy por su régimen transitorio.

La regulación establecida por la Ley 29/1994 para los contratos que se formalicen a partir de su entrada en vigor y las disposiciones transitorias primera a cuarta, que fijan el sistema de derechos y deberes de arrendadores y arrendatarios de los contratos formalizados con anterioridad a la entrada en vigor a la nueva ley, debe permitir que progresivamente los mercados de alquiler de viviendas y de alquiler de inmuebles para usos diferentes a la vivienda se rijan fundamentalmente por la autonomía de la voluntad de las partes que contratan, en el marco de las políticas públicas para impulsar un mercado de alquiler eficiente y asequible.

Todo ello obliga a una reflexión: la relación del deber conservación y la declaración de ruina con una de las únicas políticas de vivienda asequible que ha conocido nuestro Derecho positivo, que es la explicada en los párrafos anteriores. Me refiero a poner en relación el deber urbanístico de conservación con la protección del inquilino sujeto a las disposiciones transitorias de la legislación de arrendamientos urbanos de 1994, que continúan estableciendo las técnicas de prórroga forzosa del contrato para el arrendador y el incremento tasado por criterios legales de la renta arrendataria.

### **3.2. La regulación del deber de conservación en la Ley 29/1994, de arrendamientos urbanos: comparación con la Ley de 1964**

El artículo 21 de la LAU1994 establece que el arrendador está obligado a llevar a cabo, sin derecho a elevar la renta, todas las reparaciones que sean necesarias

para conservar la vivienda en condiciones de habitabilidad para servir al uso convenido, salvo que el deterioro que se tenga que reparar sea imputable al arrendatario. Esta previsión es prácticamente equivalente a la Ley de arrendamientos urbanos de 1964, pero hay que tener en cuenta que se realiza en un marco normativo totalmente diferente, que ya no prevé la prórroga forzosa y pretende agilizar el mercado de viviendas de alquiler por medio, entre otros mecanismos, de la regulación de la duración del contrato.

La obligación de reparación tiene como límite la destrucción de la vivienda por causa no imputable al arrendador, lo cual nos conduce al régimen de extinción del arrendamiento regulado en el artículo 28, que afirma que el contrato de arrendamiento se extinguirá por la pérdida de la finca arrendada por causa no imputable al arrendador y por declaración firme de ruina acordada por la autoridad competente.

Esta regulación de la LAU1994 es diferente a la de la LAU1964. La nueva ley prevé la pérdida de la finca arrendada como un supuesto de extinción del contrato, mientras que en la ley anterior era una causa de resolución,<sup>10</sup> aunque el propio artículo 28 atenúa la diferencia cuando dispone la extinción por pérdida de la finca arrendada no imputable al arrendador (lo cual quiere decir que sí es posible la extinción del contrato por la pérdida del objeto imputable al arrendatario) e incluye, dentro de las causas de extinción, el supuesto de declaración de ruina.

Otra diferencia entre el artículo 28 de la LAU1994 y el artículo 118 de la LAU1964 radica en el hecho de que no establece un parámetro de coste económico de la reparación equivalente a la pérdida o la destrucción de la finca arrendada y con los mismos efectos que aquella pérdida o destrucción (no recoge la causa de resolución por siniestro prevista en el artículo 118 de la Ley de 1964 cuando el coste de las obras necesarias supera el cincuenta por ciento de su valor real; se excluye el valor del suelo).

Esta regulación de la Ley de 1994 no plantea problemas de futuro por el hecho de que cada parte pacta libremente la duración de los contratos, a pesar de tener una duración mínima, en el caso de la vivienda, de cinco años exigibles por el arrendatario, pero sin la prórroga obligatoria. En este marco, la obligación de conservar y la extinción por pérdida de la cosa no deben trascender a problemas de seguridad de las edificaciones y de orden público, por el hecho de que el precio de alquiler de una vivienda concreta no significa una situación de ventaja con respecto al mercado en general ni una carga para el arrendador. Esta

10. La diferencia no es tan sólo terminológica, ya que la resolución exige la existencia de determinados presupuestos para su efectividad, como sería que una de las partes no cumple con las

obligaciones propias de la relación arrendataria, presupuestos que no se dan en la extinción desde el momento en que opera de manera automática, si se pierde el objeto del contrato.

afirmación es aún más válida por lo que respecta a los arrendamientos para uso diferente a la vivienda en la que la falta de intereses sociales para proteger, en la nueva regulación, ha otorgado la prevalencia a la autonomía de la voluntad.

### 3.3. La Ley de arrendamientos de 1964 y las disposiciones transitorias de la Ley de 1994

La cuestión, perfectamente conocida, resulta del hecho de que muchos de los contratos de arrendamiento de vivienda que aún despliegan efectos jurídicos se firmaron al amparo de la LAU1964<sup>11</sup> y que la mayoría de los inmuebles actualmente alquilados que plantean problemas de conservación están también bajo el amparo de esta legislación. Por lo tanto, quedan sometidos a lo que disponen las disposiciones transitoria segunda y tercera de la LAU1994, que establecen, una vez afirmada la aplicación de la LAU1964 en lo que no prevén y que no haya sido derogado, entre otros aspectos, el régimen de actualización de renta y la de la repercusión al arrendatario del coste de las obras de reparación. Con relación a este régimen normativo, en tanto que trasciende a los problemas de conservación de los inmuebles, nos interesa destacar dos aspectos.

#### 3.3.1. El régimen jurídico de las obras de conservación

De conformidad con la LAU1964, corresponde al arrendador la realización de las reparaciones necesarias con el fin de conservar la vivienda o local de negocio arrendado en el estado adecuado para el uso convenido (artículo 107). Se establece un régimen excepcional o

transitorio de repercusión de las obras realizadas,<sup>12</sup> se permite que el arrendatario exija la realización de las obras y si se trata de reparaciones urgentes, dirigidas a evitar daños inminentes o incomodidades graves, se legitima al arrendatario para realizarlas y repercutir el coste al arrendador (artículos 109 y 110), dando por sentado que el arrendador no es responsable de las obras de reparación causadas por el uso negligente del arrendatario del inmueble (artículo 111).

Este régimen jurídico ha dado lugar a conflictos jurídicos que han llegado a los tribunales, los cuales han dictado sentencias que han permitido ir delimitando de forma progresiva el concepto de reparaciones necesarias y de las reparaciones de mejora que no eran susceptibles de ser exigidas. Por otro lado, según la doctrina jurisprudencial consolidada, los arrendatarios están obligados a instar a la realización de las obras de reparación necesarias para que una vez la falta de estas reparaciones produzca la situación de ruina de la finca y la resolución por esta causa del contrato de alquiler, puedan exigir responsabilidad patrimonial por negligencia del arrendador.

Es conocida la resistencia de los arrendadores a hacer obras de reparación en las fincas de las que obtienen rentas muy bajas y están sujetos a contratos sometidos a prórroga forzosa que, como sabemos, es uno de los orígenes de los problemas de conservación en determinados ámbitos o áreas de la ciudad. Por este motivo, el derecho transitorio de la LAU1994 efectúa una regulación específica de la repercusión de las obras de reparación en la disposición transitoria segunda, apartado 10.3.<sup>13</sup> Destaca que la repercu-

11. También al amparo del Real decreto ley 2/1985, de 30 de abril, el cual recordamos que estableció en su artículo 9 que los contratos de arrendamiento que se celebrasen a partir de su entrada en vigor tendrían la duración que libremente estipulasen las partes que contratasen, sin resultar aplicable el régimen de prórroga forzosa y sin perjuicio de la tácita reconducción, único extremo que singulariza estos contratos que, para el resto, se sometían a las disposiciones de la Ley de arrendamientos de 1964.

12. El artículo 108 de la Ley de arrendamientos urbanos de 1964 establece que el arrendador podrá exigir al arrendatario, en compensación parcial del importe de las obras de reparación, el adeudo del doce por ciento anual del capital invertido, cuando se trata de contratos de arrendamiento que ya se habían celebrado cuando entra en vigor esta Ley. Se pretende compensar al arrendador entre la diferencia de las rentas antiguas, muy bajas, y las rentas más modernas, es decir, más adecuadas al mercado. Este porcentaje se distribuye entre todos los arrendatarios, si las obras son comunes, o entre los afectados, si se limitan a la vivienda o local de negocio que ocupan, en proporción a las rentas que satisfacen, sin que el aumento pueda exceder del cincuenta por ciento de la renta anual, el cual no se considerará renta, sino asimilado a renta y se hará efectivo por recibos complementarios mensuales.

13. Por la importancia de esta disposición transitoria, la transcribimos: "Podrá repercutir en el arrendatario el importe de las obras de reparación necesarias para mantener la vivienda en estado de ser-

vir para el uso convenido, en los términos resultantes del artículo 108 del Texto refundido de la Ley de arrendamientos urbanos de 1964 o de acuerdo con las siguientes reglas:

"1. Que la reparación haya sido solicitada por el arrendatario o acordada por resolución judicial o administrativa firme.

"En caso de ser varios los arrendatarios afectados, la solicitud deberá haberse efectuado por la mayoría de los arrendatarios afectados o, en su caso, por arrendatarios que representen la mayoría de las cuotas de participación correspondientes a los pisos afectados.

"2. Del capital invertido en los gastos realizados, se deducirán los auxilios o ayudas públicas percibidos por el propietario.

"3. Al capital invertido se le sumará el importe del interés legal del dinero correspondiente a dicho capital calculado para un período de cinco años.

"4. El arrendatario abonará anualmente un importe equivalente al diez por ciento de la cantidad referida en la regla anterior, hasta su completo pago.

"En caso de ser varios los arrendatarios afectados, la cantidad referida en la regla anterior se repartirá entre éstos de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 2 del artículo 19 de la presente Ley.

"5. La cantidad anual pagada por el arrendatario no podrá superar la menor de las dos cantidades siguientes: cinco veces su renta vigente más las cantidades asimiladas a la misma o el importe del salario mínimo interprofesional, ambas consideradas en su cómputo anual."

sión se puede realizar en la forma prevista en el artículo 108 de la LAU1964 o en la forma específica regulada en la disposición transitoria que hemos mencionado.<sup>14</sup> Si se opta por el régimen previsto en la disposición transitoria, se observan dos aspectos importantes: en primer lugar, que las reparaciones se pueden repercutir, cuando no las han pedido los arrendatarios, si hay una resolución judicial o administrativa firme, con lo cual la actuación de los ayuntamientos vuelve a ser un referente para la aplicación de la normativa de la Ley de arrendamientos urbanos; en segundo lugar, que es posible repercutir, a lo largo de diez años, el capital invertido más el interés legal de este capital calculado por un período de cinco años, siempre que no supere la menor de las dos siguientes cantidades: cinco veces la renta vigente más las cantidades asimiladas o el importe del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM), que a partir de la aprobación del Real decreto ley 3/2004, de 25 de junio, para la racionalización de la regulación del salario mínimo interprofesional y para el incremento de su cuantía, sustituye el indicador salario mínimo interprofesional (el artículo 2.3 del Real decreto ley 3/2004 establece que “a partir de la entrada en vigor de este Real decreto ley, las referencias al salario mínimo interprofesional contenidas en normas vigentes del Estado, cualquiera que sea su rango, se entenderán referidas al IPREM, salvo las señaladas en el artículo 1 de este Real decreto ley y en sus normas de desarrollo”).

Esta norma de repercusión tiene gran trascendencia en la actuación de las corporaciones locales con relación al deber de conservación, ya que las órdenes de ejecución serán el acto legitimador de la repercusión, y la repercusión puede tener unos efectos importantísimos sobre el equilibrio económico de determinadas familias, por el hecho de que

14. Hay que tener presente que las disposiciones transitoria segunda y tercera de la Ley de arrendamientos urbanos, además de las reglas para repercutir las obras de conservación, establecen un régimen de actualización de las rentas por los arrendamientos de viviendas y por los arrendamientos de locales de negocio. Este régimen de actualización, de acuerdo con el tenor literal de los preceptos, es compatible con la repercusión de las obras de conservación en los términos señalados en el texto. Por lo que respecta a la actualización de rentas, se pretende aproximar de forma generalizada el importe del alquiler a las condiciones reales del mercado y en relación con las viviendas, aun siendo importantes las medidas de actualización se limitan según cuáles sean los ingresos de los arrendatarios.

Estas limitaciones, según los ingresos, se regulan en la disposición transitoria segunda, apartado d), regla séptima, que señala:

“No procederá la actualización de la renta prevista en este apartado cuando la suma de los ingresos totales que perciba el arrendatario y las personas que con él convivan habitualmente en la vivienda arrendada, no excedan de los límites siguientes: 1 ó 2 personas

multiplicar por cinco la renta pagada o satisfacer mensualmente durante diez años una cantidad equivalente al indicador público de renta de efectos múltiples puede ser imposible de asumir en determinados casos. Hay que tener presente que una política de exigencia estricta del cumplimiento del deber de conservación, si no se acompaña de una política de subvenciones a los propietarios que no pueden repercutir el coste subvencionado, o directamente a los inquilinos, puede significar, en ocasiones, la imposibilidad de satisfacer la renta resultante.

### 3.3.2 La resolución de los contratos

Ha sido clave en la conservación de las edificaciones el régimen jurídico de resolución de los contratos sometidos a prórroga forzosa y a renta congelada. El artículo 114.10 de la LAU1964, aplicable a todos los que se celebraron al amparo de esta ley, establece que el contrato de arrendamiento urbano se podrá resolver a instancia del arrendador cuando concurra la declaración de ruina de la finca, acordada por una resolución que no dé lugar a recurso y en un expediente contradictorio, tramitado ante la autoridad municipal, en el que hayan sido citados en el momento de la iniciación todos los arrendatarios.

Dejando de lado esta causa de resolución que exige la intervención previa de la autoridad administrativa y que explica la conflictividad constante de las declaraciones de ruina cuando afectan a viviendas o locales de negocio ocupados por arrendatarios, el artículo 118 establece otra causa general de resolución. Este precepto establece la pérdida o la destrucción de la vivienda o local de negocio y equipara a la destrucción el siniestro que para la reconstrucción de la vivienda o el local de negocio obligue a la ejecución de obras, cuyo coste exceda de un cincuenta por

que convivan en la vivienda arrendada cuando no superen 2,5 veces el salario mínimo interprofesional; 3 ó 4 personas cuando no superen 3 veces el salario mínimo interprofesional; más de 4 personas cuando no superen 3,5 veces el salario mínimo interprofesional.”

Sin embargo, se establecen otras cautelas, como por ejemplo, que quien se niegue a la actualización y ésta es legalmente posible podrá disponer de la vivienda durante 8 años y sólo podrá actualizarse la renta de acuerdo con el índice general nacional del sistema de índice de precios de consumo.

Las posibilidades de actualización de la renta, de modo progresivo, eliminarán algunos de los obstáculos económicos que justificaban, o servían de argumento, a la no-realización de obras de conservación por parte de los propietarios a la espera de poder obtener una declaración de ruina administrativa que permitiese resolver el contrato. Este régimen de actualización también se debe tener presente, de forma conjunta con la posibilidad de repercusión de las obras, cuando se realicen actuaciones en orden a la conservación de edificios en el sentido, si se considera política y socialmente oportuno, de prever medidas de auxilio o subvención a los arrendatarios.

ciento de su valor real ocurra aquel siniestro, con la condición de que en esta valoración no se debe tener en cuenta el valor del suelo.

El primer párrafo del artículo 118 no presenta dificultades interpretativas especiales por el hecho de que exige la pérdida o la destrucción de la vivienda o local de negocio y no prevé como elemento exigible de la resolución la inexistencia de causa imputable al arrendador (como hace la vigente Ley de arrendamientos urbanos). La trascendencia se produce debido al segundo párrafo, que equipara a la destrucción la reconstrucción de la vivienda o local con un coste superior al cincuenta por ciento de su valor cuando se ha producido un siniestro. El concepto de siniestro ha sido interpretado por la jurisprudencia como avería grave o pérdida de importancia, y de este modo no sólo incluye las destrucciones causadas por algún acontecimiento catastrófico o de producción instantánea, sino también aquellas averías, deterioros o pérdidas que se producen en la vivienda o local de negocio arrendado. Esta equiparación de siniestro a avería o deterioro hace posible de manera conjunta con la declaración de ruina, en vía administrativa, la resolución de contratos de arrendamiento cuando se exige la realización de obras que superan las de conservación, y los tribunales las consideran de reconstrucción.

El artículo 118 de la LAU1964 tiene como antecedente la Ley de arrendamientos urbanos de 31 de diciembre de 1946, que estableció por primera vez como causa resolutoria del contrato de arrendamientos la pérdida de la cosa arrendada, supuesto al que se equipara la necesidad de hacer reparaciones que superen el cincuenta por ciento del coste del inmueble arrendado. Este precepto, tal como indica la STS de 3 de julio de 1957 (Aranzadi 2551/57), tiene su antecedente y norma inspiradora en el artículo 3, apartado a), de la Ley de 7 de mayo de 1942, sobre modificación de alquileres y condiciones de arrendamientos; este artículo permite modificar el precio del contrato cuando el coste de las reparaciones supera el cincuenta por ciento del valor del inmueble alquilado.<sup>15</sup>

Se observa que la regulación urbanística, cuando establece como causa de declaración de ruina que el coste de reparación supere el cincuenta por ciento del

valor del inmueble, excluido el valor del suelo, se encuentra mediatizada por la regulación de la legislación de arrendamientos urbanos. Entendemos que esta legislación es la causa de la previsión del supuesto de ruina económica en la legislación urbanística por el hecho de que desde la lógica de la función social de la propiedad y de destinar las edificaciones al uso previsto por el planeamiento, no hace falta establecer ningún límite porcentual del coste de las obras para determinar el límite del deber de conservación, y este límite se puede dejar a la libre decisión del propietario hasta que concurra la ruina técnica o agotamiento físico del edificio. Es, entendemos, la problemática que deriva de las fincas arrendadas la que justificará que se considere, desde la perspectiva de la función social de la propiedad del suelo, totalmente diferente a la del equilibrio económico de las prestaciones en los contratos de arrendamiento urbano, aquel porcentaje del coste de las obras de reparación como un límite del deber de conservación.

### **3.4. La potestad administrativa para autorizar el derribo establecida en los artículos 78, 79 y 81 de la derogada Ley de arrendamientos urbanos de 1964**

#### **3.4.1. Planteamiento**

Se trata de una potestad que se regula en la LAU1964 para hacer posible la causa de excepción de prórroga establecida en el artículo 62.2 del mismo texto legal (es decir, un supuesto en el que el arrendatario no tiene derecho a la prórroga legal). Se trata de una potestad de autorizar el derribo, competencia, según la LAU1964, del gobernador civil, que permite al arrendador formular una excepción a la prórroga forzosa y proceder a la resolución del contrato de arrendamiento.

La causa de excepción de la prórroga se establece en un régimen legal, el de la Ley de arrendamientos de 1964, en el que se prevé la prórroga forzosa y la congelación de renta y en un marco institucional en el que la Administración del Estado tiene competencias sobre cualquier materia atribuida legalmente, dada la falta de norma constitucional que reconociese otros niveles de poder territorial y estableciese el reparto de competencias.

que media entre dos arrendamientos no serán computables para los efectos de elevar la merced o renta del local.

“El importe de los trabajos, obras y materiales dedicados a la reconstrucción de fincas con la aprobación de la Dirección General de Regiones devastadas o sin ella, siempre que se prueba la inversión, se tendrán en cuenta para los indicados efectos de elevar la merced siempre que no exceda del cincuenta por ciento del valor de la finca, excluido el solar. Cuando el importe de las indicadas obras de reconstrucción exceda del cincuenta por ciento del valor de la finca, las habitaciones tendrán la consideración de nuevas y las rentas correspondientes se regularán de acuerdo con dicha consideración.”

15. Este artículo 3, apartado a), establecía lo siguiente:

“Sin necesidad de solicitar el auxilio judicial los propietarios podrán exigir un aumento de las rentas o alquileres en los casos y con los límites que a continuación se expresan:

“a) Por haber realizado en las fincas instalaciones o mejoras y, en especial, obras que hayan contribuido a la higiene, salubridad o comodidad de los locales o viviendas. El aumento de la renta anual no podrá, en estos casos, exceder del cinco por ciento del costo de las obras o instalaciones.

“Las obras de conservación o reparación hechas por el arrendador en cumplimiento de sus deberes contractuales o en el intervalo

La singularidad del supuesto resulta: a) del hecho de que la norma atributiva de la potestad administrativa es una ley civil actualmente derogada que regula un contrato privado; b) por el órgano que tiene atribuida la competencia, un órgano legalmente extinguido de la Administración periférica del Estado, que como tal Administración territorial no tiene constitucionalmente competencias ejecutivas en materia de urbanismo y vivienda; c) porque se aplica en un marco ordinamental, de todo orden distinto al de 1964; d) por el hecho de que una parte de la doctrina de los tribunales superiores de justicia se construye sobre afirmaciones que constituyen cláusulas de estilo, desvinculadas del concreto supuesto de hecho, y ajenas al cambio del marco normativo en el que se debe insertar la norma, y e) porque ha generado cuestiones que han llegado reiteradamente, en vía de recurso de amparo, ante el Tribunal Constitucional.

Para seguir e intentar hacer comprensible el supuesto legal, hay que examinar la derogada Ley de 1964. La causa de excepción a la prórroga legal que preveía el artículo 62.2 precisa que el arrendador adopte el compromiso, ante el gobernador civil, de volver a edificar la finca, de tal manera que la nueva edificación cuente, por lo menos, con una tercera parte más de viviendas, y se respeten el número de locales de negocio que había en el inmueble que se quiere derribar.

El artículo 79 regulaba el procedimiento ante el gobernador civil. El apartado segundo indicaba expresamente que los gobernadores civiles “previos los asesoramientos que consideren oportunos”, concederán o no la autorización atendiendo a la normalidad o escasez de viviendas en la localidad, las disponibilidades de mano de obra y de materiales de construcción y especialmente a la existencia o inexistencia de viviendas desalquiladas, de renta parecida a las del inmueble que se debe derribar. Finalizaba el segundo apartado con la indicación de que los gobernadores civiles darían preferencia a las peticiones encaminadas a aumentar el número de viviendas de renta más barata y, en caso de igualdad de renta, a aquellas edificaciones en que el aumento de viviendas fuera mayor, con prioridad por las edificaciones en las que las viviendas resulten de más amplitud.

El apartado 5 del artículo 81 regula el supuesto de inmuebles de más de cien años de antigüedad y en una situación deficiente de conservación. En este caso los criterios que delimitan la potestad para autorizar el derribo son que “el deficiente estado de conservación y evidentes razones higiénicas y sociales hagan necesaria su renovación”.

En el caso de que el gobernador civil autorice el derribo, hay que comunicarlo a los arrendatarios con un año de antelación al día en que se proyecta

hacer, acompañando una copia de la autorización del gobernador.

Para cerrar el análisis completo de la causa de excepción de prórroga, hay que examinar todo el proceso. Una vez obtenida la autorización del gobernador civil y ya transcurrido el año del preaviso de derribo, el artículo 81 de la LAU1964 preveía que los arrendatarios que querían volver a instalarse en el inmueble alquilado y que se derriba, era necesario que suscribiesen con el arrendador un documento que detallara la superficie de la vivienda o local que ocupaban, la renta que satisfacían, el número de locales y viviendas que había en el inmueble que se ha autorizado derribar y un domicilio para notificaciones.

El artículo 82 preveía que, una vez reconstruida la finca, el arrendador notificaría a los arrendatarios notarialmente que pueden ocupar las viviendas o locales de negocio que él les ha asignado y la extensión, características, renta y circunstancias que se determinen, de las locales y viviendas. La renta exigible, de acuerdo con lo que preveía el artículo 84, se computa a partir de la renta pagada en el momento de ser desalojados incrementada en un cinco por ciento del capital invertido en la obra (hay varias reglas según sea el local más o menos grande). Nada establecía la derogada Ley de 1964 respecto del plazo del contrato, el régimen de prórroga forzosa y las posibles subrogaciones, porque mientras era vigente, el derecho de retorno lo era con las condiciones que la ley establecía con carácter general y obligatorio para todos los contratos sometidos a su régimen; esta cuestión es ahora, cuando hace más de doce años que la LAU1964 fue derogada, diferente.

#### **3.4.2. Los problemas que plantea el derecho de retorno una vez derogada la LAU1964**

Una cuestión que se plantea con la derogación de la LAU1964 es que, de considerarse vigente la causa de excepción a la prórroga para atender a las necesidades de vivienda en la localidad, por lo que respecta al derecho de retorno, sólo se garantiza expresamente el precio a pagar en concepto de renta y la superficie. Eso se garantiza respecto de una nueva relación arrendaticia (que tiene por objeto una vivienda o local nuevo y distinto). Esta nueva relación contractual no nace del acuerdo de las partes, sino del derecho concedido a una de las partes por la legislación derogada, no obstante, sometida a la Ley de 1994 (que, por lo que respecta a la duración del contrato y, en general, a los derechos y los deberes de las partes, se fundamenta, básicamente, en la autonomía de la voluntad).

En la legislación derogada, para garantizar la postura del arrendatario, cuando ejercía el derecho de retorno, sólo había que establecer cuál era la renta,

superficie y situación que se exigiría respecto de la nueva vivienda o local por el hecho de que el resto de condiciones –prórroga forzosa y congelación de la renta– eran idénticas en la relación arrendaticia originaria y en la que nace como consecuencia del ejercicio del derecho de retorno, que se vuelve a inserir en el régimen previsto por la LAU1964 y se vuelve a someter a esta Ley.

La legislación derogada imponía, al establecer la causa de excepción a la prórroga forzosa para ayudar a atender a las necesidades de vivienda de la localidad, un importante perjuicio al arrendatario, que debía encontrar, para poder sobrevivir, una vivienda o local de negocio durante el tiempo de construcción del nuevo edificio. Un perjuicio gravísimo tanto para el caso de la vivienda (¿dónde vive?) como para el caso del local de negocio (¿de qué vive?). Un importante perjuicio, en un marco legal que, hasta la aprobación de la LAU1994, favorecía a los arrendatarios, y que se compensaba con el derecho de retorno con un contrato que gozaba de las ventajas de la prórroga forzosa y de la congelación de renta.

Si se considera aún vigente la causa de excepción de prórroga, hay que observar que los perjuicios a los arrendatarios podrían no limitarse a ¿dónde vive? y ¿de qué vive?, durante la construcción del nuevo edificio. Podrían agravarse aún más: el arrendatario no tiene garantizado, de forma expresa en la legislación vigente, que en el ejercicio del derecho de retorno se le reconozcan los derechos previstos en las disposiciones transitorias de la LAU1994 (sólo aplicables a los contratos celebrados antes del 9 de mayo de 1995).<sup>16</sup>

Esta cuestión no es estrictamente civil por el hecho de que la competencia del “gobernador civil” depende de la vigencia de la causa de excepción de la prórroga forzosa, y esta vigencia sólo es posible si el sistema en el conjunto es coherente. Lo cual creemos que obligaría a los delegados del Gobierno (que sustituyen ahora en la competencia al gobernador civil), cuando autorizan el derribo, a no limitarse a incluir en la resolución que el arrendador está obligado a reconocer el derecho de retorno legalmente establecido, sino a garantizar en el procedimiento, para dar una mayor seguridad en las relaciones entre arrendadores y arrendatarios, que para el caso de ejercerse el derecho de retorno se respetarán los derechos reconocidos por la disposición transitoria de la LAU1994, que regula el contrato de que se trate

16. La postura del arrendatario se debilita aún más, si añadimos que hay jurisprudencia civil contradictoria en las audiencias territoriales, con respecto a si puede ejercerse la acción civil de resolución contractual y desahucio, antes de que se dicte sentencia firme en vía contenciosa respecto de la legalidad de la autorización. Una doctrina que proviene del Tribunal Supremo, y que ha motivado el

(plazo, eventual subrogación y criterios de adaptación de renta), sin perjuicio de que la superficie y el incremento o decremento de renta se establezca por los criterios establecidos por la derogada LAU1964.

Se trata de evitar que las relaciones arrendatarias objeto de una esmerada regulación en las disposiciones transitorias segunda y tercera de la LAU1994 queden sin la protección deseada por el legislador, por vía de interpretación de la vigencia de una causa de excepción de prórroga insertada en un bloque normativo, la LAU1964, que ha sido derogado.

### **3.4.3. Es imprescindible diferenciar entre los requisitos para poder pedir la autorización de derribo y la causa de interés general que permite concederla**

En relación con la autorización administrativa establecida en la derogada legislación de arrendamientos de 1964, hay que diferenciar:

–Los requisitos –relativos a la reconstrucción de la finca arrendada con mantenimiento de los locales de negocio e incremento en un tercio de las viviendas, en condiciones en las que se acredite la posibilidad de ejercicio del derecho de retorno– que actúan como presupuesto procesal para que el arrendador tenga acción administrativa para instar la autorización de derribo. Estos requisitos, si no se acreditan por el arrendador, comportan necesariamente la denegación de la petición, sin tener que realizar la Administración ninguna otra actuación en el procedimiento.

–Los elementos de hecho –necesidades de vivienda, existencia de viviendas de alquiler, disponibilidades de mano de obra y de materiales en la localidad concreta– que permiten determinar si se da en el caso concreto la causa de interés público que constituye la finalidad de la potestad administrativa. Estos elementos de hecho necesariamente han de ser probados en el procedimiento, y su carga de prueba recae en la Administración para poder autorizar el derribo. La prueba de los elementos de hecho será el fundamento para justificar la concurrencia o no de la causa de interés general que permite abrir la puerta a la resolución unilateral del contrato de arrendamiento.

### **3.4.4. Consecuencias de derecho y de hecho de la falta de competencias ejecutivas del Estado en materia de vivienda y urbanismo**

La falta de competencias ejecutivas del Estado en materia de vivienda y urbanismo y la falta de una organización especializada en la materia que cono-

planteamiento de cuatro recursos de amparo, que examinaremos, la cual doctrina se asentó durante la vigencia de la LAU1964 y cuando las acciones de desahucio y de resolución contractual derivadas de esta causa de excepción de prórroga eran objeto de examen por parte del Tribunal Supremo.

ca las singularidades de la vivienda y el urbanismo en cada localidad, además de poder constituir una vulneración constitucional y estatutaria, han impedido estructurar jurídicamente qué necesidades de vivienda son de interés general y justifican el derribo del inmueble. De hecho, aquí se encuentra el origen del problema, que tiene como punto de partida expedientes administrativos diseñados por órganos que tienen como ocupación principal la seguridad ciudadana y la gestión de autorizaciones de inmigración, y no disponen ni de medios humanos ni técnicos para definir las necesidades de vivienda en la localidad.

La doctrina contradictoria entre las audiencias provinciales, sala de lo civil, sobre si se puede resolver o no el contrato cuando la autorización administrativa de derribo es objeto de recurso contencioso-administrativo, ha sido o suspendida o incluso ya anulada, y ha producido algunas de las páginas de doctrina jurisprudencial más sorprendentes en la relación entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la civil. El relato y la solución resulta de la sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1995 (RTC 1995/142), de la que es ponente el magistrado Javier Delgado Barrio y emite un voto particular el magistrado Manuel Jiménez de Parga. En nuestra opinión, no es sostenible, en los términos que desarrolla el Ministerio Fiscal y el voto particular, que una resolución no ejecutiva o ya anulada tenga la capacidad jurídica de resolver un contrato de arrendamiento. De hecho, la sentencia del Tribunal Constitucional se limita a señalar que es una cuestión de legalidad ordinaria que no debe resolver.

### 3.5. Conclusiones

El régimen jurídico de los arrendamientos urbanos sometidos al régimen transitorio de la LAU1994 comporta que la actuación administrativa tenga importantes consecuencias:

a) La declaración administrativa de ruina comporta el derecho del arrendador a la resolución unilateral del contrato.

b) El propietario puede repercutir al arrendatario el coste de las obras de conservación ordenadas por las administraciones públicas, al amparo de la disposición transitoria segunda, apartado 10.3, de la Ley de arrendamientos urbanos de 1994, por un período de diez años. En concreto, puede repercutir, de acuerdo con esta norma transitoria, la cantidad que resulte del capital invertido, más el interés legal de este capital calculado por un período de cinco años, siempre que no superen la menor de las dos cantidades siguientes: cinco veces la renta vigente más las cantidades asimiladas o el importe del indicador público de renta de efectos múltiples (repercusión que para determinadas

personas, especialmente las ya jubiladas, puede significar un desahucio de hecho porque no podrán atender al pago de la renta incrementada).

c) Los tribunales y la actuación administrativa consideran vigente la autorización de derribo establecida en los artículos 78, 79 y 81 de la derogada Ley de arrendamientos urbanos de 1964. Se trata de una autorización de derribo competencia, según la Ley de 1964, del gobernador civil (ahora del delegado del Gobierno), que permite al propietario arrendador formular una excepción a la prórroga forzosa y proceder a la resolución/suspensión del contrato de arrendamiento, con derecho de retorno del arrendatario.

Ello obliga a precisar, en primer lugar, que las críticas que reciben muchos municipios, por entender que propician los desahucios en el desarrollo de las políticas de conservación y rehabilitación, son consecuencia, no de la actuación municipal, sino de una cierta incongruencia del legislador y de las actuales políticas públicas de vivienda: la regulación del deber de conservación y rehabilitación y del estado de ruina de las edificaciones, por más cautelosa que sea, no puede solucionar la actual insuficiencia del mercado libre para generar viviendas asequibles (complementado solo con subvenciones para abaratar la financiación o el precio de la vivienda, dado que el problema actual no es la financiación, sino el precio del suelo) y la ausencia de políticas públicas amplias y eficaces para garantizar el derecho a la vivienda.

Los municipios deben actuar con cautela en materia de conservación y rehabilitación, en el sentido de ponderar todos los intereses en juego, pero esta política no es una alternativa eficaz a la falta de políticas dirigidas a facilitar vivienda asequible.

## 4. La regulación del derecho de retorno y realojamiento

### 4.1. Definición y alcance

En este contexto queremos volver a hacer referencia al derecho de retorno del arrendatario regulado en la legislación urbanística y en la legislación de arrendamiento urbanos. La Ley del suelo de 1992 establecía en la disposición adicional cuarta lo siguiente:

“Cuarta. Realojamiento y retorno.

“En la ejecución de actuaciones urbanísticas que requieran el desalojo de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual, se deberá garantizar el derecho de aquéllos al realojamiento, con sujeción a las siguientes reglas:

“1.ª Cuando se actúe por expropiación, la Administración expropiante o, en su caso, el beneficiario de la expropiación deberán poner a disposición de los ocupantes legales afectados viviendas en las con-

diciones de venta o alquiler vigentes para las sujetas a régimen de protección pública y superficie adecuada a sus necesidades, dentro de los límites establecidos por la legislación protectora.

"2.<sup>a</sup> Cuando se actúe por otro sistema en unidades de ejecución, no tendrán derecho de realojo los ocupantes legales de viviendas que, en correspondencia con su aportación de terrenos, hayan de resultar adjudicatarios de aprovechamientos de carácter residencial superiores a noventa metros cuadrados o los que pudiera establecer, como superficie máxima, la legislación protectora de viviendas.

"En los demás casos, la obligación de hacer efectivo el derecho de realojo corresponderá a la Administración actuante, en las condiciones señaladas en la regla 1.<sup>a</sup>, computándose como gastos de la actuación urbanística los de traslado y otros accesorios que recayesen sobre los ocupantes legales.

"3.<sup>a</sup> En las actuaciones aisladas no expropiatorias, los arrendatarios de las viviendas demolidas tendrán el derecho de retorno regulado en la legislación arrendaticia, ejercitable frente al dueño de la nueva edificación, cualquiera que sea éste. En estos casos, el propietario deberá garantizar el alojamiento provisional de los inquilinos hasta que sea posible el retorno."

La STC 61/1997 declaró inconstitucional el apartado segundo de esta disposición adicional. El razonamiento es:

17. El argumento del Tribunal Constitucional para declarar inconstitucional el apartado 2 es el siguiente:

"c) (Disposición adicional cuarta, 'Realojamiento y retorno').

"Esta disposición, por contraste con las hasta ahora enjuiciadas, no plantea excepción alguna sobre la vigencia de las normas que el TRLS contiene, sino que establece una regulación material sobre el derecho de realojo y retorno, derecho que, a juicio de la recurrente, compete disciplinar a la comunidad autónoma.

"La cuestión se contrae, pues, a determinar si el Estado tiene algún título competencial para dictar esta norma básica. El apartado 1 garantiza el derecho al realojo de los ocupantes legales afectados por el desalojo como consecuencia de la expropiación obligando a la Administración expropiante o al beneficiario de la expropiación a poner a su disposición viviendas en venta o alquiler. El apartado 2, por su parte, establece, para el supuesto de que se actúe por otro sistema en unidades de ejecución, que los ocupantes legales no tendrán derecho al realojo cuando en correspondencia con su aportación de terrenos hayan de resultar adjudicatarios de aprovechamientos de carácter residencial superiores a noventa metros cuadrados o los que pudiera fijar, como superficie máxima, la legislación protectora de viviendas.

"Ha de darse la razón al Abogado del Estado cuando invoca el artículo 149.1.18 de la CE (expropiación forzosa) para justificar el carácter básico del apartado 1 de esta disposición adicional. La obligación de proporcionar alojamiento en los supuestos en los que se actúa por expropiación representa, en efecto, una garantía común de los administrados que al Estado le compete establecer en virtud de cuanto ya hemos señalado.

"Juicio distinto merece el apartado 2, párrafo primero, de la misma disposición adicional cuarta en la medida en que ya enca-

"Juicio distinto merece el apartado 2, párrafo primero, de la misma disposición adicional cuarta en la medida en que ya no encaja en el concepto de norma básica, habida cuenta de que incide sobre un terreno material –la ejecución del planeamiento– sobre el que, en principio, el Estado carece de competencias, a no ser que concurra otro título competencial distinto, lo que no es el caso."<sup>17</sup>

Por lo que respecta a la disposición adicional cuarta, párrafo tercero, hay que advertir que la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, modificó y precisó el régimen previsto. En concreto, mediante la disposición adicional octava, que establece:

"Disposición adicional octava. Derecho de retorno.

"El derecho de retorno regulado en la disposición adicional cuarta.3 del Texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, se regirá por lo previsto en esta disposición y, en su defecto, por las normas del Texto refundido de la Ley de arrendamientos urbanos de 1964.

"Cuando en las actuaciones urbanísticas aisladas no expropiatorias exigidas por el planeamiento urbanístico, fuera necesario proceder a la demolición total o a la rehabilitación integral con conservación de fachada o de estructura de un edificio, en el que existan viviendas urbanas arrendadas sea cualquiera

ja en el concepto de norma básica, habida cuenta de que incide sobre un terreno material –la ejecución del planeamiento– sobre el que, en principio, el Estado carece de competencias, a no ser que concurra otro título competencial distinto, lo que no es el caso. La diferencia de este supuesto con el que contempla el apartado 1 estriba en que aquí no se pretende garantizar un derecho del particular frente a una actuación expropiatoria; antes al contrario, su objeto es justamente negarlo, cerrando por completo la regulación del derecho, cuestión esta que corresponde a las comunidades autónomas determinar. En esta sede, pues, el Estado podría, en su caso, establecer como norma básica una garantía mínima de carácter compensatorio, para aquellos supuestos en los que si bien no se actúa por expropiación los ocupantes legales se ven privados de sus viviendas. En cambio, este apartado, en su primer párrafo, no establece garantía alguna, ni siquiera por vía negativa, sino que se introduce abiertamente en el ámbito de lo que no es mínimamente exigible –de libre disposición de las comunidades autónomas– y, por ende, incurre en inconstitucionalidad por vicio de incompetencia. La misma suerte ha de correr necesariamente el párrafo segundo del apartado 2 que no constituye sino una expresión o consecuencia del párrafo primero.

"El apartado 3 se refiere al derecho de retorno regulado en la legislación arrendaticia, ejercitable frente al dueño de la nueva edificación cualquiera que sea éste, debiendo el propietario garantizar el alojamiento provisional de los inquilinos hasta que sea posible el retorno. Respecto de este punto ostenta el Estado un evidente título competencial ex artículo 149.1.8 de la CE, ya que establece una norma materialmente civil, atinente al tráfico jurídico privado."

la fecha del arrendamiento, el arrendatario tendrá derecho a que el arrendador de la citada finca le proporcione una nueva vivienda de una superficie no inferior al cincuenta por ciento de la anterior, siempre que tenga al menos noventa metros cuadrados, o no inferior a la que tuviere, si no alcanzaba dicha superficie, de características análogas a aquélla y que esté ubicada en el mismo solar o en el entorno del edificio demolido o rehabilitado.”

Se puede afirmar que “parece que” lo que pretende la disposición adicional octava de la Ley de arrendamientos urbanos es acumular sus soluciones a las de la disposición adicional cuarta de la Ley del suelo (añade que las actuaciones aisladas expropiatorias deben estar previstas en el planeamiento) y que lo que se prevé en la Ley de arrendamientos de 1994 es la regulación en la legislación arrendataria a la que se remite la disposición adicional cuarta de la LS1992 (cuando establece: “En las actuaciones aisladas no expropiatorias, los arrendatarios de las viviendas demolidas tendrán el derecho de retorno *regulado en la legislación arrendaticia*”).<sup>18</sup>

Hay que advertir que la LS1992 se refiere al derecho de retorno en un contexto diferente al que preveía la

Ley de arrendamientos urbanos de 1964. En concreto, la LS1992 regula el derecho de retorno, como un derecho del arrendatario, no para el caso en que el arrendador le deniegue la prórroga forzosa para la demolición y posterior reedificación que pretende llevar a cabo, sino para el supuesto en que se realicen obras que hubieran de calificarse como actuaciones urbanísticas asistemáticas no expropiatorias (sin añadir ninguna mención, como hará la LAU1994, “exigidas por el planeamiento”).

En relación con el apartado 3 de la disposición adicional de la LS1992, antes de ser aprobada la disposición adicional octava de la LAU1994, el primer problema que se planteó de interpretación es la remisión que realiza al derecho de retorno regulado en la legislación de arrendamientos.

Si se interpretaba que la remisión era a los artículos 81 a 84 de la Ley de arrendamientos de 1964, que regulan el derecho a volver a ocupar el inmueble reedificado cuando el derribo ha sido autorizado por el gobernador civil<sup>19</sup> de acuerdo con las condiciones previstas a los artículos 78 y 79 en relación con el artículo 62.2 (pero no a los artículos 78 y 79, que regulan las condiciones para derribar la finca con autori-

18. Hay que advertir que ninguno de los dos proyectos de ley de arrendamientos urbanos, ni el de 1992 ni el de 1994, establecía la regulación del derecho de retorno, lo que, obviamente, debía dificultar la aplicación de la disposición adicional cuarta de la Ley del suelo, al dejar sin contenido la remisión de ésta al “derecho de retorno regulado en la legislación de arrendamientos”.

Es por ello que, en la tramitación de la Ley de arrendamientos urbanos de 1994, el Grupo Parlamentario Socialista del Senado presentó una enmienda –la número 284–, justificada en la necesidad de articular “el derecho de retorno previsto en la Ley del suelo, para facilitar las operaciones de conservación o rehabilitación integral que vengan exigidas por el planeamiento urbanístico”; enmienda que, aprobada por unanimidad en el informe de la Ponencia del Senado, supuso la incorporación del derecho de retorno del arrendatario en la Ley de 1994, concretamente, en su disposición adicional octava.

El apartado tercero de la disposición adicional tercera de la LS1992 y la octava de la Ley de arrendamientos de 1994 obligan a plantear numerosas preguntas:

a) Por qué la remisión a las normas del Texto refundido de la Ley de arrendamientos urbanos de 1964 que regulaban el derecho de retorno (artículo 78 y siguientes), teniendo en cuenta que la disposición derogatoria única deroga incondicionadamente el Texto refundido de la LAU1964.

b) Cuáles son las normas de la LAU1964 aplicables en defecto de la disposición adicional octava de la LAU1994.

c) En relación con el sistema de fuentes, cuando afirma que este derecho “se regirá por lo previsto en esta disposición”, ¿se refiere exclusivamente a ella misma, esto es, a la disposición adicional octava de la Ley de arrendamientos urbanos, o se refiere a la disposición adicional cuarta del Texto refundido de la Ley del suelo a la que empieza aludiendo?; ¿la disposición adicional octava de la Ley de arrendamientos urbanos sustituye a la disposición adicional cuarta de la Ley del suelo, o sólo la complementa?

d) Cuáles son las actuaciones urbanísticas aisladas no expropiatorias exigidas por el planeamiento.

Eso explica que en el texto señalamos y para cerrar con alguna conclusión, que se puede afirmar que “parece que” lo que pretende la disposición adicional octava de la Ley de arrendamientos urbanos es acumular sus soluciones a las de la disposición adicional cuarta de la Ley del suelo y que lo que se prevé en la Ley de arrendamientos es la regulación a la legislación arrendataria, a la que se remite la Ley del suelo.

19. Hay que tener presente que, de acuerdo con la disposición adicional cuarta, último párrafo, de la LOFAGE, el delegado del Gobierno ejerce las competencias que la legislación vigente atribuye a los gobernadores civiles. Por otro lado, dado que el Estado constitucionalmente no tiene competencias sobre vivienda es de difícil interpretación cuál es el alcance de la competencia del delegado del Gobierno al amparo de la LAU1964, y en relación con los contratos de alquiler que de acuerdo con las disposiciones transitorias de la LAU1994 sí rigen parcialmente.

En concreto, en materia de vivienda, la STC 1988/152, de 20 de julio, que resuelve los conflictos de competencia promovidos por el Gobierno Vasco contra el Real decreto 3280/1983, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, distingue entre la competencia autonómica sobre la vivienda, asumida estatutariamente a partir de la atribución prevista en el artículo 148.1.3 de la CE (ordenación del territorio, urbanismo y vivienda), y las competencias estatales amparadas en el artículo 148.1.13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), que lo habilitan para legislar sobre la definición de las actuaciones protegibles en materia de vivienda, la forma de protección, el nivel de protección y la aportación de fondos materializada en los sucesivos planes trienales o cuatrienales de vivienda, a pesar de advertir que el ejercicio de la competencia legislativa estatal deberá posibilitar, además de la ejecución, una actividad normativa complementaria autonómica.

Si se consideran vigentes, para los contratos sometidos parcialmente a la LAU1964, los artículos 69 y 70 de esta Ley, los asesoramientos sobre las necesidades de vivienda que se prevén potestati-

zación previa del gobernador civil), el apartado 3 de la disposición cuarta de la LS1992 garantizaba el derecho de retorno a todos los arrendatarios de fincas urbanas que no fueran expropiadas o incluidas en una unidad de actuación.

Ésta es la interpretación que hizo la sentencia de 25 septiembre 1992 de la Audiencia Provincial de Barcelona, Sección Decimotercera, cuando reconoce el derecho de retorno a los arrendatarios en relación con el derribo de un edificio declarado en ruina.

La otra interpretación posible del apartado 3 de la disposición adicional cuarta es que el derecho de retorno es sólo el regulado en la legislación de arrendamiento de 1964, pero que siempre había que garantizar el alojamiento provisional [no garantizado en el artículo 81.5.a) de la Ley de arrendamientos de 1964, sin perjuicio que pudiese imponerse como condición en la autorización de derribo del gobernador civil].

Una vez se aprueba la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, en cuanto que modifica el régimen previsto en el apartado 3 de la disposición adicional cuarta de la Ley del suelo de 1992, la interpretación de ésta de la disposición adicional cuarta cambia. Todo ello, lo examinaremos en el siguiente apartado.

## 4.2. Régimen jurídico vigente en Cataluña

### 4.2.1. Las actuaciones expropiatorias aisladas o en régimen de sistema de actuación por expropiación

Las actuaciones expropiatorias aisladas o en régimen de sistema de actuación por expropiación deben prever como justiprecio de la expropiación para los ocupantes legales afectados, viviendas en las condiciones de venta o alquiler vigentes para los sujetos en régimen de protección pública y superficie adecuada a sus necesidades, dentro de los límites establecidos por la legislación protectora.

El concepto *ocupantes legales afectados* se refiere a cualquier título jurídico que vincule a la Administración expropiante.

Debe recordarse que la Ley de expropiación forzosa establece como objeto de la expropiación cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualquiera que fuesen las personas o entidades a las que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio.

vos en el apartado 2 del artículo 79 de la LAU1964, de acuerdo con la distribución constitucional de competencias, habría que considerarlos preceptivos y vinculantes y realizados por el órgano autonó-

### 4.2.2. Las actuaciones de transformación urbanística sistemática a través de sistemas de actuación de gestión privada

Las actuaciones de transformación urbanística sistemática a través de sistemas de actuación de gestión privada que afectan, por lo tanto, al suelo urbano no consolidado y al suelo urbanizable, que no se ejecutan por el sistema de expropiación, no disponen de una norma estatal que establezca para los ocupantes legales una regulación singular y distinta a la general que obliga a indemnizar a los titulares de los derechos incompatibles con la ejecución del planeamiento.

La desaparición del inmueble objeto contrato de arrendamiento debe interpretarse como una forma de desaparición del derecho de arrendamiento como consecuencia de la transformación urbanística. Esta cuestión, que nos llevaría a una larga disertación (el proyecto de reparcelación comporta “la extinción o la transformación de derechos y de cargas, de acuerdo con la legislación aplicable”), es a la que ha venido a dar respuesta la legislación catalana de urbanismo, cuando establece el derecho de retorno en los términos que transcribiremos acto seguido. El artículo 114 de la LUrbCat 2005 dispone:

“Artículo 114. Gastos de urbanización a cargo de las personas propietarias y derecho de realojamiento.

“1. Los gastos de urbanización a cargo de las personas propietarias comprenden los siguientes conceptos:

“a) [...] h) Los gastos generados para la efectividad del derecho de realojamiento, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2.

“2. En el despliegue de las modalidades del sistema de actuación urbanística por reparcelación, se reconoce el derecho de realojamiento a favor de las personas ocupantes legales de viviendas que constituyan su residencia habitual, siempre que cumplan con las condiciones exigidas por la legislación protectora y siempre que, en el caso de ser personas propietarias, no resulten adjudicatarias de aprovechamiento urbanístico equivalente a una edificabilidad de uso residencial superior al doble de la superficie máxima establecida por dicha legislación.

“3. Corresponde a la comunidad reparcelatoria o bien, en su caso, al concesionario de la gestión urbanística integrada, la obligación de hacer efectivo el derecho de realojamiento y de indemnizar a las personas ocupantes legales afectadas por los gastos de traslado y de alojamiento temporal hasta que se haga efectivo tal derecho.

mico que ejerce las competencias de vivienda, sin perjuicio de que sea la autorización del delegado del Gobierno la que permite alterar la relación contractual arrendaticia.

“4. Hay que poner a disposición de las personas ocupantes legales afectadas viviendas con las condiciones de venta o alquiler vigentes para las de protección pública, dentro de los límites de superficie propios de la legislación protectora, para hacer efectivo el derecho de realojamiento.”

Esta regulación es una adaptación a la realidad catalana de la regla segunda de la disposición adicional cuarta de la LS1992, que fue declarada inconstitucional por falta de título competencial que amparase al legislador estatal. De hecho, en la legislación autonómica comparada ésta no es la solución adoptada con carácter general (excepto la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio, del suelo y urbanismo, que es una excepción,

#### 20. Disposición adicional segunda de la Ley vasca 2/2006.

“Realojos.

1. En la ejecución de actuaciones urbanísticas que requieran el desalojo de los ocupantes legales de viviendas que constituyan su residencia habitual se deberá garantizar el derecho al realojo, con sujeción a las siguientes reglas:

“a) Cuando se actúe por expropiación o por ocupación directa, la administración actuante o, en su caso, el beneficiario de la expropiación deberán poner a disposición de los afectados viviendas en las condiciones de venta o alquiler vigentes para las sujetas a algún régimen de protección pública y de superficie adecuada a sus necesidades, dentro de los límites establecidos por la legislación protectora.

“b) Cuando se ejecute el planeamiento por cualquier otro tipo de sistema de actuación, mediante actuaciones integradas o aisladas, no tendrán derecho de realojo los ocupantes legales de viviendas que, en correspondencia a sus aportaciones de bienes y derechos, hayan resultado adjudicatarios en la reparcelación o en la división de propiedad horizontal del inmueble de edificabilidades urbanísticas superiores a 90 metros cuadrados de uso residencial libre o los metros que pudiera establecer como superficie máxima la legislación de viviendas de protección oficial.

“En los demás casos, la obligación de hacer efectivo el derecho de realojo corresponderá al promotor de la actuación, en las condiciones señaladas en la regla a) anterior, computándose como cargas de la actuación urbanística las de traslado y otras accesorias que recayesen sobre los ocupantes legales.

“c) En las actuaciones aisladas no expropiatorias, los arrendatarios de las viviendas demolidas tendrán derecho al retorno regulado en la legislación de arrendamientos urbanos, que se podrá ejercer frente al dueño de la nueva edificación. En estos casos, el propietario deberá garantizar el alojamiento provisional de los inquilinos hasta que sea posible el retorno. Así mismo, los propietarios ocupantes legales de vivienda tendrán el derecho de realojo previsto en la presente disposición.

“2. En todo caso, el derecho de realojo consistirá en la puesta a disposición de una vivienda al precio que se establezca expresamente para este tipo de supuestos por la normativa protectora aprobada por el Gobierno Vasco o el ayuntamiento actuante, de superficie adecuada a sus necesidades, en el mismo régimen de tenencia con que el afectado ocupaba la vivienda que constituía su residencia habitual. Las viviendas de realojo computarán a los efectos del cumplimiento de los estándares de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública establecidos en esta Ley.

“Si en el ámbito de la actuación se posibilita la construcción de nueva planta de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, el proyecto de reparcelación establecerá el edificio en el

al establecer en la disposición adicional segunda una regulación completa y sistemática del derecho de retorno).<sup>20</sup> Bien al contrario, sólo prevé el realojamiento y retorno cuando otra legislación lo exija (en referencia con la estatal examinada) o no hace referencia a ello. Así: a) la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística, que sólo prevé, en el artículo 113.1.h), el realojamiento y el retorno cuando sea legalmente preceptivo, y b) la Ley de La Rioja 10/1998, de urbanismo, en la disposición adicional cuarta, y el Texto refundido aprobado por el Decreto legislativo 1/2004 del Principado de Asturias, en el artículo 204, que se remiten a la legislación estatal.

que se podrá ejercer el derecho al realojo indicado, estableciéndolo como carga real sobre los inmuebles señalados. Dicho inmueble deberá tener la calificación urbanística previa como vivienda sometida a algún régimen de protección pública en el marco de lo establecido por la legislación protectora.

“3. En las unidades de ejecución que no se gestionen por expropiación, cuando haya ocupantes legales de viviendas o actividades económicas en funcionamiento que resulten radicalmente incompatibles con el planeamiento y, por lo tanto, deba procederse a su realojo o traslado o a la extinción de la actividad, se deberán seguir las siguientes reglas:

“a) En la redacción del planeamiento pormenorizado o del programa de actuación urbanizadora correspondiente se deberá incluir una relación exhaustiva de los ocupantes legales de inmuebles y de las actividades económicas en funcionamiento que resulten radicalmente incompatibles con el planeamiento y por tanto, deba procederse a su realojo o traslado o extinción de actividad, quienes serán parte en el expediente a todos los efectos.

“b) En el proyecto de reparcelación se deberá recoger expresamente la relación de los ocupantes legales de viviendas y de los titulares de actividades económicas en funcionamiento, y se incorporarán los acuerdos alcanzados con los mismos para su indemnización, realojo o traslado, que deberán constar en escritura pública.

“c) En defecto de acuerdo, se acompañará al proyecto de reparcelación una propuesta de convenio de realojo, traslado o extinción de actividad, en su caso, en el que se establecerá el siguiente contenido mínimo:

“1) Puesta a disposición de una vivienda o instalación específica para el realojo o traslado, temporal o definitivo.

“2) Título jurídico de ocupación y condiciones económicas, según el título de ocupación de la vivienda o instalación a desalojar.

“3) Garantías de cumplimiento de los compromisos propuestos. Estas garantías en todo caso deberán instrumentarse mediante la anotación en el Registro de la Propiedad, sobre la finca de resultado, del derecho a realojo sobre la vivienda o instalación específica, o, en su defecto, aval bancario por el valor estimado para dicha vivienda o instalación.

“4) En caso de realojo temporal, especificación concreta de la vivienda o instalación propuesta hasta la puesta a disposición de la definitiva, y garantías de asunción de su costo por el promotor de la urbanización.

“5) Compensaciones económicas por gastos de traslado y otros que se puedan producir.

“d) La propuesta de convenio de realojo, traslado o extinción de actividad será elevada al ayuntamiento para su aprobación previo informe técnico, tras lo que será notificada al interesado, que dispondrá de un plazo de un mes para formular su propuesta de condiciones para el realojo, traslado o extinción de actividad.

Para el supuesto de las actuaciones de transformación urbanística sistemática a través de sistemas de actuación de gestión privada que afectan, por lo tanto, al suelo urbano no consolidado y al suelo urbanizable, el derecho de los ocupantes legales se debe integrar en la regulación urbanística de las obligaciones de los propietarios en el suelo urbano no consolidado y urbanizable. Aunque resulta poco elegante y poco respetuoso con la problemática vital de quien ocupa un inmueble y puede verse privado del mismo, técnicamente el legislador catalán incorpora el derecho de los ocupantes como un coste de urbanización que debe soportar quien obtiene las plusvalías de la transformación urbanística.

El régimen jurídico del derecho de retorno en este caso no debe buscarse directamente en la legislación de arrendamientos o civil, según el caso, sino en la urbanística cuando regula el contenido de los proyectos de reparcelación y el contenido de los diferentes derechos que se ostentan sobre los bienes afectados por el proceso de ejecución del planeamiento.

#### 4.2.3. Las actuaciones urbanísticas aisladas no expropiatorias

La interpretación de las dos disposiciones adicionales (cuarta de la LS1992 y octava de la LAU1994) obliga a entender que su objeto es regular el derecho de retorno en los supuestos del derribo total o la rehabilitación integral con conservación de fachada o de estructura de un edificio en el que existen viviendas urbanas arrendadas, sea cual sea la fecha de arrendamiento, con la consiguiente necesidad de desalojar a sus ocupantes.

Sin la demolición total o rehabilitación integral del edificio, aunque el desalojo sea inevitable, no procede el derecho de retorno, sino que el supuesto se reconduce al artículo 26 de la Ley de arrendamientos de 1994, teniendo el arrendatario la opción de desistir del contrato sin indemnización, o de suspenderlo

hasta la finalización de las obras reocupando después la vivienda por el tiempo que le quede hasta la extinción de la relación contractual.

La expresión *residencia habitual* debe reconducirse a lo que dispone el artículo 2 de la Ley de arrendamientos de 1994: que el arrendamiento recaerá sobre una edificación habitable, cuyo destino primordial sea satisfacer la necesidad permanente de vivienda del arrendatario.

La disposición adicional octava de la Ley de arrendamientos urbanos exige a estas actuaciones el requisito de que sean exigidas por el planeamiento urbanístico. Esta exigencia ha llevado a los tribunales a considerar inaplicable el contenido de la disposición adicional octava de la Ley de arrendamientos urbanos y a su vez la disposición adicional cuarta de la Ley del suelo de 1992, en el supuesto de declaración de ruina (modificando la interpretación que hizo, por ejemplo, la sentencia de 25 de septiembre de 1992 de la Audiencia Provincial de Barcelona, Sección Decimotercera, que reconoce el derecho de retorno a los arrendatarios en relación con el derribo de un edificio declarado en ruina).

Lo acredita en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa:

–La STSJ de Cataluña de 3 de julio de 1995, que tiene por objeto un acuerdo del Ayuntamiento de Manresa que declara la ruina y ordena que se inscriba en el Registro de la Propiedad la nota marginal de derecho de retorno del arrendatario.

–La STS de 25 de enero de 1999, que tiene por objeto una resolución de la Gerencia de Urbanismo de Madrid que al declarar la ruina ordena el realojamiento del inquilino.

–La STSJ de Cataluña de 12 de marzo de 1999,<sup>21</sup> que tiene por objeto una resolución del alcalde de Serinyà que resuelve en un expediente de ruina y requiere al propietario para que, de conformidad con lo que prevé la disposición adicional cuarta,

“e) Si en el plazo de un mes desde la formulación de su propuesta por el interesado se alcanza un acuerdo definitivo con el promotor de la urbanización, el acuerdo será elevado a escritura pública y notificado al ayuntamiento, debiendo acreditarse la efectiva puesta a disposición de las condiciones ofrecidas en el convenio, así como del depósito de los importes o garantías a constituir por parte del promotor de la urbanización.

“f) En caso de falta de acuerdo o de contestación en el plazo indicado, el ayuntamiento, previa comprobación de la efectiva puesta a disposición de las condiciones ofrecidas en el convenio, así como del depósito de los importes o garantías a constituir por parte del promotor de la urbanización en la tesorería municipal, decretará el inmediato desalojo de los inmuebles afectados. La certificación municipal de la aprobación y efectiva puesta a disposición de las condiciones propuestas constituirá título suficiente para la ocupación y desalojo de los inmuebles, siendo de plena aplicación la legislación sobre expropiación forzosa.

“g) La administración actuante, de oficio o a instancia del concesionario o urbanizador, llevará a cabo el desalojo administrativo de los inmuebles una vez obtenidas las autorizaciones judiciales.”

21. “STSJ de Cataluña número 254/1999 (Sala Contenciosa-Administrativa, Sección Segunda), de 12 de marzo.

“Objeto del recurso: Ayuntamiento de Serinyà: Decreto de 6 de septiembre de 1994, dictado en expediente de ruina, en el apartado cuarto establece ‘Requerir al señor [...] para que, de conformidad con lo que prevé la disposición adicional cuarta, regla tercera, del Real decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, proceda a proporcionar un alojamiento provisional a la señora N. y A. y familia, que conviven juntos, hasta que sea posible el retorno a la vivienda de nueva edificación.’”

“Sentencia: [...] Declarada la ruina cesa para el titular dominical la obligación de conservación del inmueble, artículo 253.2 del Decreto legislativo 1/1990, produciéndose una de las causas de extinción de los contratos arrendaticios tanto en la normativa vigen-

regla tercera, del Real decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, proceda a proporcionar un alojamiento provisional hasta que sea posible el retorno a la vivienda de nueva edificación.

—La STSJ de Madrid de 14 de septiembre de 2004, en la que se recorre una resolución que declara la ruina de un inmueble de la Gerencia de Urbanismo de Madrid, y los ocupantes alegan el derecho de realojamiento.

En el ámbito de la jurisdicción civil:

—La sentencia de la Audiencia Provincial de Tarragona de 2 de septiembre de 1998,<sup>22</sup> que desestima la pretensión de un arrendatario a que se le reconozca el derecho de retorno en el inmueble declarado en ruina.

—El auto de la Audiencia Provincial de Asturias de 22 de septiembre de 2004, que declara extinguido un derecho de retorno por el que una vez establecido éste la finca se declara en ruina.

Esta doctrina es una consecuencia de la redacción de la Ley de arrendamientos urbanos de 1994 que, por defectos técnicos o por voluntad política, exige que la actuación aislada no expropiatoria sea consecuencia del planeamiento urbanístico, lo cual no estaba previsto en la disposición adicional cuarta de la Ley del suelo de 1992, ni tampoco en el precepto de la LS1990 que es objeto de refundición. La regulación de la LS1992 permitía sostener que en los casos de declaración de ruina era ejercitable el derecho de

retorno, pero la redacción de la disposición adicional octava de la LAU1994 altera la cuestión al prever que el derecho exige que se trate de actuaciones aisladas no expropiatorias exigidas por el planeamiento.

A pesar de que es cierto que la declaración de ruina permite el derribo y que no se trata de una actuación exigida por el planeamiento (el régimen jurídico de la ruina de las edificaciones es lo establecido legalmente y no puede ser alterado por el planeamiento), la pregunta es: ¿cuáles son las actuaciones aisladas no expropiatorias exigidas por el planeamiento? Pues bien, la legislación vigente en Cataluña en materia de urbanismo no establece ningún supuesto de actuación aislada no expropiatoria exigida por el planeamiento que comporte el derribo y reedificación del inmueble, si se interpreta esta exigencia como la ejecución de un plan en sentido estricto.

Para finalizar, hay que advertir que en Cataluña, si se emprende la misma dirección que lo previsto en la legislación vasca ya vigente y se aprueba finalmente la Ley catalana del derecho a la vivienda, el derecho de retorno de los ocupantes legales en las actuaciones aisladas no expropiatorias, que son las características del proceso de transformación urbanística en el suelo urbano consolidado, puede resultar sustancialmente modificado. Para acreditar este extremo, en el anexo transcribimos los preceptos del Proyecto de ley en trámite que inciden más significativamente en esta cuestión.

te al tiempo de la presumible suscripción del contrato, a artículo 114.10 de la LAU, como en la actualmente vigente, artículo 28.b) de la LAU 29/1994. Carece, pues, de cobertura legal la pretensión municipal de extender la regulación legal prevista para los supuestos de actuaciones urbanísticas aisladas no expropiatorias exigidas por el planeamiento urbanístico a los supuestos de declaración de ruina aunque hubiere sido declarada en expediente iniciado por la propiedad ya que tal petición no altera la naturaleza del acto declaratorio de ruina formulada por la Administración. No conviene olvidar que la declaración de ruina no es una actuación urbanística exigida por el planeamiento sino el interés público derivado de la seguridad y salubridad absolutamente independiente del derribo que, autorizado por el gobernador civil, en aras al incremento del número de viviendas, regulaba el artículo 62.2 de la Ley de arrendamientos urbanos en la redacción anterior a la vigente Ley 29/1994, de 25 de noviembre.”

22. La sentencia pondera si una vez declarada administrativamente la ruina de un inmueble, el arrendatario era o no titular del derecho de retorno regulado en la disposición adicional octava de la LAU1994.

Los términos del debate son, de acuerdo con la sentencia, los siguientes:

“La cuestión suscitada en esta alzada es eminentemente jurídica, ya que se discute si el inquilino tiene el derecho de retorno en el caso de declaración de ruina de la finca acordada por el Ayuntamiento de Valls en fecha de 30 de noviembre de 1995. Al respecto debe indicarse que si bien la Ley de arrendamientos urbanos, de 24 de diciembre de 1964, sólo reconocía el derecho de retorno en el caso del número 2 del artículo 62, tal como lo regulaba el artículo 81 del citado texto legal. Sin embargo, el Real decreto legislativo de 26 de junio de

1992, por el que se aprobaba el Texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, en su disposición adicional cuarta, venía a conceder un derecho de realojamiento, que se estimaba que sería aplicable también en los casos de declaración de ruina de la finca por la autoridad administrativa competente, disponiendo ‘que en la ejecución de actuaciones urbanísticas que requieran el desalojo de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual, se deberá garantizar el derecho de aquéllos al realojamiento, con sujeción a las siguientes reglas: 3.ª) en las actuaciones aisladas no expropiatorias, los arrendatarios de las viviendas demolidas tendrán el derecho de retorno regulado en la legislación arrendaticia, ejercitable frente al dueño de la nueva edificación, cualquiera que sea éste. En estos casos, el propietario deberá garantizar el alojamiento provisional de los inquilinos hasta que sea posible el retorno’. Ciertamente la redacción del precepto, así como su inclusión en una ley de régimen del suelo, destinada fundamentalmente al planeamiento urbanístico suscitaba problemas sobre si era posible su aplicación en los supuestos de ruina de la finca tramitada en expediente administrativo contradictorio, cuestión que vino a resolver la sentencia de 25 de septiembre de 1992 de la Audiencia Provincial de Barcelona (Sección 13.ª), que si bien se refería a la Ley 8/1990, de 25 de julio, era perfectamente subsumible en el mencionado precepto por existir entre ambas disposiciones una redacción idéntica, que respondía a una misma razón. Concretamente la citada sentencia en su fundamento jurídico segundo, después de aludir a la disposición adicional quinta de la ley citada, declaraba: ‘dicha disposición advierte que se trata de un derecho concedido sólo al ocupante de vivienda que constituya su residencia habitual, ejercitable frente al dueño el cual debe garantizar su alojamiento hasta que sea posible el retorno.’”

### Anexo: Proyecto de ley del derecho a la vivienda en Cataluña (preceptos de interés para la cuestión tratada en el trabajo)

*Texto presentado (Registro 1158). Admisión a trámite: Mesa del Parlamento, 19 de diciembre de 2006.*

*Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, de 27 de diciembre de 2006, páginas 54 a 104.*

*Título III. De la calidad del parque inmobiliario de viviendas.*

*Capítulo II. Conservación y rehabilitación del parque inmobiliario residencial.*

*Sección Primera. Disposiciones generales.*

*Artículo 30. El deber de conservación y rehabilitación de los inmuebles.*

30.1. Los propietarios de los inmuebles cuyo uso principal sea residencial deben conservarlos y rehabilitarlos de modo que siempre estén en condiciones de uso efectivo y adecuado, conforme a lo previsto en esta Ley y la normativa vigente en materia de ordenación de la edificación, patrimonio cultural y arquitectónico, protección del medio ambiente, paisaje y urbanismo.

30.2. En el marco de la Ley, el alcance del deber de conservación y rehabilitación de las viviendas puede ser objeto de concreción mediante:

a) Las normas reglamentarias dictadas por el Gobierno de la Generalidad, reguladoras de la calidad y en especial de las condiciones objetivas de habitabilidad de los inmuebles ya construidos.

b) Los planes de vivienda y programas de conservación y rehabilitación de viviendas que apruebe el Gobierno.

c) Los instrumentos de planificación territorial de la vivienda.

d) El planeamiento territorial y urbanístico que establece y las condiciones de uso y edificación y las de mejora, conservación y rehabilitación de los edificios.

e) Las normas y ordenanzas municipales.

30.3. Para que los propietarios puedan cumplir con el deber de conservación, los ocupantes estarán obligados a facilitarles información sobre el estado de la vivienda y la forma de utilización y de mantenimiento cuando se lo requieran.

30.4. Las obras en edificios existentes de uso residencial, en las que sea exigible proyecto técnico o dirección técnica para obtener licencia, no se pueden autorizar si no se prevé que, una vez ejecutadas, el inmueble cumplirá las condiciones de calidad previstas en el artículo 22.

30.5. Para asegurar el cumplimiento del deber de conservación y rehabilitación, se arbitrarán las medidas de fomento y de intervención administrativa que se recogen en las secciones siguientes, así como, en

su caso, las medidas sancionadoras previstas en el título VI.

30.6. El deber de conservación y rehabilitación se entenderá cumplido por parte del propietario si éste dispone de la certificación de aptitud prevista en el artículo 28.5 de esta Ley, vigente.

*Artículo 31. Los límites del deber de conservación y rehabilitación.*

31.1. El deber de conservación y rehabilitación no es exigible con cargo al propietario, en los supuestos contemplados por la normativa urbanística en relación con la declaración de estado ruinoso.

31.2. Toda declaración de ruina deberá contener un pronunciamiento con respecto a si la situación ha podido o no derivar de un previo incumplimiento del deber de conservación de la edificación.

31.3. En el supuesto de que la situación de ruina derive de incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación, se procederá a incoar el correspondiente expediente sancionador, en los términos previstos en los artículos 122 y 123 de esta Ley. Transcurridos dos años desde el momento de la resolución administrativa de declaración de ruina sin que se haya procedido a la sustitución de la edificación o a su rehabilitación, la Administración competente podrá proceder a incluir el inmueble en el registro de solares sin edificar, con las consecuencias previstas al efecto en la normativa urbanística.

*Artículo 32. La expropiación u ocupación temporal de elementos comunes o privativos en edificios en régimen de propiedad horizontal, por cumplimiento de deberes legales.*

32.1. Cuando las obras, instalaciones o implantación de usos que hay que llevar a cabo en inmuebles en régimen de propiedad horizontal, para dar cumplimiento al deber de conservación y rehabilitación, precisen la expropiación u ocupación temporal de elementos privativos o comunes de uso privativo, los interesados podrán instar de la Administración competente el inicio de expediente a estos efectos.

32.2. El proyecto que incluya la previsión expropiatoria deberá contener un informe técnico y una memoria que acrediten y concreten esta necesidad de ocupación, definitiva o temporal. Su aprobación llevará implícita la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados, y la tramitación del expediente se ajustará al procedimiento previsto en las legislaciones urbanística y de expropiación forzosa.

*Artículo 34. Derecho general de información y retorno de los ocupantes.*

34.1. En todos los procedimientos administrativos instruidos para adoptar resoluciones que obliguen o habiliten por realizar obras para conservar o rehabilitar los inmuebles, debe darse audiencia a los ocu-

pantes legales y determinar las repercusiones que el procedimiento pueda tener sobre la situación de ocupación.

34.2. Con carácter general, y siempre que no sean responsables del correspondiente deterioro, los ocupantes legales de inmuebles que tengan su residencia habitual en edificios objeto de conservación y rehabilitación, o en edificios con resolución administrativa que los declare en ruina, tienen el derecho de retorno a cargo de la propiedad del inmueble, en los términos reconocidos por la legislación urbanística, hipotecaria y de arrendamientos urbanos.

*Sección segunda. Fomento de la conservación y de la rehabilitación.*

*Artículo 35. Planes de fomento de la rehabilitación.*

35.1. En los planes de vivienda, el Gobierno de la Generalidad deberá incluir programas o medidas específicas dirigidas a fomentar la rehabilitación del parque de viviendas y de edificios de viviendas, como subvenciones directas, ventajas fiscales, o actuaciones convenidas con propietarios e inquilinos.

35.2. El Plan de rehabilitación de viviendas de Cataluña, a desplegar por decreto del Gobierno de Cataluña, es el instrumento vertebrador de las políticas dirigidas a la conservación y rehabilitación del parque de viviendas existentes y debe prever el sistema y el calendario para su revisión y puesta en el día. Opcionalmente, este Plan se podrá integrar como parte de los instrumentos de planeamiento sectorial previstos en el artículo 11 y concordantes de esta Ley.

35.3 El Plan de rehabilitación podrá incluir actuaciones encaminadas a la rentabilización del parque privado de viviendas de alquiler con baja rentabilidad debido a la existencia de contratos anteriores al año 1985, de prórroga forzosa, consistentes en el establecimiento de convenios por parte de la Administración competente con los propietarios.

Los convenios podrán contemplar, previo estudio económico de la finca, el establecimiento de ayudas para compensar los diferenciales entre los alquileres percibidos y los alquileres que asegurarían el equilibrio económico. Los propietarios que establezcan convenio con el Departamento competente en materia de vivienda se deberán comprometer a alquilar las posibles viviendas desocupadas de la finca en régimen de alquiler protegido y a mantener las relaciones con los inquilinos con contratos de prórroga forzosa, respetándoles su derecho al mantenimiento en la vivienda.

*Artículo 36. Declaración de áreas de conservación y rehabilitación.*

36.1. Los municipios de Cataluña, para promover la rehabilitación de inmuebles en áreas especialmente degradadas o para evitar procesos que puedan comportar riesgos para la cohesión social, podrán delimitar

áreas de conservación y rehabilitación, previo un trámite de información pública y audiencia a los entes públicos afectados. La documentación de la delimitación incluirá:

a) Una memoria explicativa y justificativa que deberá incorporar los datos urbanísticos del área y una explicación sobre la estructura social y las condiciones de ocupación de los inmuebles.

b) Planos de información y de delimitación del área.

c) Relación de las propiedades afectadas, de acuerdo con la información que resulte del catastro y del Registro de la Propiedad.

36.2. La declaración de área de conservación y rehabilitación lleva implícita la declaración de utilidad pública de las actuaciones y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios afectados a los fines de expropiación y de imposición de servidumbres o de ocupación temporal de los terrenos, siempre que las necesidades, medios económico-financieros con que se cuente, la colaboración de la iniciativa privada y otras circunstancias concurrentes justifiquen la conveniencia del mecanismo expropiatorio.

36.3. El acuerdo de declaración deberá establecer, expresamente, los derechos y deberes del propietario y ocupantes legales y las habilitaciones de las administraciones públicas, en el marco de lo que prevé el artículo siguiente.

36.4. Cuando el área implique la obtención de financiación por parte del Gobierno de la Generalidad, o del Gobierno del Estado mediante los planes de vivienda convenida, la delimitación se deberá hacer de acuerdo con el departamento competente en materia de vivienda, o de política territorial.

36.5. La delimitación que afecte a más de un término municipal, podrá ser promovida por los municipios interesados o por los departamentos competentes, previa consulta a los municipios. La tramitación en estos casos será llevada a cabo por los correspondientes órganos urbanísticos de la Generalidad, de acuerdo con las directrices del departamento y siguiendo el procedimiento establecido en la legislación urbanística.

36.6. Por decreto del Gobierno de la Generalidad y en defecto de actuación del ente o los entes locales afectados, el Departamento que haya realizado la declaración podrá aprobar la delimitación del área y subrogarse en las tareas municipales indicadas en el presente artículo.

36.7. La declaración podrá adoptarse en el marco y la tramitación de las políticas dirigidas a la rehabilitación y promoción específica de barrios y áreas urbanas que requieren atención especial, previstas en la Ley 2/2004, de 4 de junio. Asimismo, se consideran incluidas en este concepto las áreas de rehabilitación

integral y las áreas de rehabilitación de centros históricos que se hubieran delimitado y declarado en base a anteriores marcos de la política de vivienda, siempre que no hayan completado su programa de actuaciones.

*Artículo 37.* Alcance de la declaración.

La declaración de área de conservación y rehabilitación puede comportar:

a) La aprobación de normas, planes y programas de conservación y rehabilitación de viviendas, que especifiquen justificadamente el deber de conservación y rehabilitación en relación con todos o con algunos inmuebles concretos incluidos en el área delimitada.

b) La adopción de órdenes de ejecución encaminadas al cumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación en el área. En el caso de que el coste de las obras supere el límite del deber imputable a los propietarios, la Generalidad o los entes locales podrán sufragar la parte de exceso y suspender, en su caso, los procedimientos de declaración de ruina iniciados.

c) La incorporación de las previsiones contenidas en el artículo 16, relativas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto.

d) La exigencia de que cualquier procedimiento iniciado ante la Administración del Estado al amparo de la legislación de arrendamientos urbanos, para obtener autorización de derribo en inmuebles ocupados, haya de contar con informe favorable de la Dirección General de Vivienda, donde se pondere la necesidad de incrementar de forma inmediata el parque residencial.

e) La creación de un órgano administrativo o ente gestor que impulse el proceso de rehabilitación, movilice a los sectores concernidos y asesore y proteja los derechos de los ocupantes legales de los inmuebles residenciales, especialmente cuando padezcan situaciones de presión para abandonar los inmuebles.

f) La suscripción de convenios de rehabilitación, previstos en el artículo 39 de esta Ley, que pueden acompañarse de la dotación de un fondo económico específico.

g) La obligación de incorporar en el mercado inmobiliario los inmuebles desocupados en un plazo concreto. ■