

La renovación urbana
(Del diccionario català-valencià-balear, la acepción de renovación “Fer reviure, donar nou vigor o vitalitat”, no la de “donar estat o aspecte de nou, fer semblar nou”.)
(Del diccionario de la lengua española la acepción de renovación “Dar nueva energía a algo, transformarlo”.)

Domènec Sibina Tomàs

*Profesor titular de Escuela Universitaria de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.
Funcionario local con habilitación de carácter nacional, escala secretaría, excedente.
Técnico de Administración General de la Diputación de Barcelona y del Ayuntamiento de Sabadell, excedente*

1. La renovación urbana como desarrollo, transformación sostenible, de las ciudades existentes.
2. La transformación de la ciudad de manera sostenible es una preocupación generalizada en nuestro entorno cultural.
3. Las situaciones básicas del suelo y la clasificación del suelo establecida en la legislación urbanística, desde la perspectiva de la renovación urbana.
 - 3.1. Los aspectos no conflictivos.
 - 3.2. Los aspectos que deberá delimitar el legislador autonómico: el suelo urbano, el suelo urbano consolidado que no tiene la condición de solar y el suelo urbano no consolidado.
 - 3.2.1 Los terrenos clasificados como suelo urbano que deben considerarse en situación básica de suelo urbanizado.
 - 3.2.2. Los derechos y deberes en la LS 2007 de los propietarios del antiguo suelo urbano consolidado que no tiene la condición de solar.
 - 3.2.3. La definición y los derechos y deberes en la LS 2007 de los propietarios del suelo urbano no consolidado.
4. La renovación urbana en nuestro ordenamiento. Cuatro grandes ámbitos: el suelo urbano consolidado y no consolidado que se transforma por impulso del mercado y el que precisa de actuaciones públicas y fuertes inversiones.
 - 4.1. El suelo urbano consolidado.
 - 4.2. El suelo urbano no consolidado.

5. El deber de conservación y rehabilitación.

5.1 La tensión entre propietario y usuario. 5.2 Régimen jurídico. 5.2.1. Consideraciones generales. 5.2.2. El deber de conservación y rehabilitación en la legislación autonómica. 5.2.3. La definición del deber de conservación y rehabilitación, su límite (el examen de algunas normas autonómicas representativas del estado de la cuestión).

6. La regulación del derecho de retorno y realojamiento.

6.1. Importancia para los ocupantes legales en los procesos de ejecución, en sentido amplio, del planeamiento urbanístico. 6.2. Definición y alcance. 6.3. El derecho de retorno en las actuaciones expropiatorias aisladas o en régimen de sistema de actuación por expropiación. 6.4. El derecho de retorno en las actuaciones de transformación urbanística sistemática a través de sistemas de actuación de gestión privada. 6.5. El derecho de retorno en las actuaciones urbanísticas aisladas no expropiatorias.

7. Las concretas formas de delimitación legal del derecho de propiedad del suelo y de los bienes inmuebles en suelo urbano, que tienen especial importancia en los procesos de renovación urbana.

7.1. Consideraciones generales. 7.2. La zonificación de una parte del suelo urbano consolidado como suelo residencial con destino a vivienda protegida. 7.3. La delimitación de áreas de conservación y rehabilitación y el ejercicio de derechos de tanteo y retracto. 7.4. El incumplimiento de los deberes de edificación o rehabilitación: la institución de la venta y la sustitución forzosa.

Epílogo. La rehabilitación y la transformación sostenible de la ciudad existente es un elemento que estructura el derecho a una vivienda digna y adecuada.

Abreviaturas utilizadas

EAC: Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña.

LOE 1999: Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación.

LS 1956: Ley de régimen del suelo y ordenación urbana, de 12 de mayo.

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

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

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

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

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

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

LOTPPVal: Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje de la Comunidad Valenciana.

LOTURioja: Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja.

LOTUSCant: Ley/2001, de 25 de junio, de ordenación del territorio, urbanismo y suelo de Cantabria.

LSOEx: Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura.

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

LOUPMRGal: Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.

LSMad: Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid.

LUAr: Ley 5/1999, de 25 de marzo, de urbanismo de Aragón.

LUCLeon: Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León.

LUCV 1994: Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de urbanismo de la Comunidad Valenciana.

LUCV 2005: Ley 16/2005, de 30 diciembre, urbanística de la Comunidad Valenciana.

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

RLUCat: Reglamento de la Ley de urbanismo de Cataluña de 2006, aprobado por el Decreto 305/2006.

LOTAUCMancha: Decreto legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, que aprue-

ba el Texto refundido de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha.

LOTENPCan: Decreto legislativo 1/2000, de 8 de mayo, que aprueba el Texto refundido de ordenación del territorio de Canarias y espacios naturales protegidos.

LOTUPAst: Decreto legislativo 1/2004, de 22 de abril, que aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias.

LSUPvasco: Ley 2/2006, de 30 de junio, del suelo y urbanismo del País Vasco.

LDVCat 2007: Ley 18/2007, de 28 diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña.

1. La renovación urbana como desarrollo, transformación sostenible, de las ciudades existentes

En la fotografía de nuestras ciudades podemos distinguir aquellas partes que tienen problemas de deterioro físico, falta de desarrollo económico, insuficiente cohesión social y carencia de calidad ambiental (todos o algunos de estos problemas en proceso de tenerlos o ya claramente manifestados) y aquellas otras que tienen calidad arquitectónica y funcional, y son sostenibles económica, social y ambientalmente.

Esta formulación con doble faz de un único problema nos podría hacer creer que existe una parte de la ciudad enferma, o en condiciones de enfermar rápidamente, y otra que goza de buena o muy buena salud. Nada más lejos de nuestra opinión.

La distinta "situación de calidad" de barrios o ámbitos de la ciudad o área metropolitana y las distintas técnicas jurídicas y políticas públicas que son aplicables para resolver las cuestiones que plantea esa situación diversa no conlleva que la ciudad no deba ser entendida como un todo, un sistema de relaciones.¹ Ello no es una afirmación retórica. Exige que el ordenamiento dé respuesta a esa concepción global de la ciudad.

1. Salvador RUEDA, "La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa", trabajo accesible en la página web <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a009.html> (última consulta, marzo de 2008). Biblioteca: *Ciudades para un futuro más sostenible. La esencia de la ciudad.*

"La ciudad es, sobre todo, *contacto, regulación, intercambio y comunicación*. Ésta es la base epistemológica sobre la que se sostienen, después, el resto de los componentes que acaban por constituirla. La estructura, la forma de producir la ciudad, el paisaje urbano, su monumentalidad, la movilidad, incluso el mercado [...], son aspectos secundarios o parciales en relación con aquello que es esencial de la ciudad, que es la interacción entre los ciudadanos y sus actividades e instituciones.

"En esencia, el contacto, la regulación, el intercambio y la comunicación se encuentran en el marco de la relación entre personas, colectivos e instituciones (que son los portadores principales de información

En concreto, es preciso no olvidar que en muchas ocasiones las políticas que permiten la existencia de una parte de la ciudad como paradigma de la calidad son las mismas que exigen que el resto de la ciudad, u otras ciudades limítrofes, avancen en la dirección contraria.

La renovación urbana debe conllevar la transformación sostenible de la ciudad. Debe destacarse el hecho de que la ciudad es una realidad viva en una situación permanente de cambio (de ocupación, de actividad, de relación con el resto de la ciudad). Hay partes de la ciudad que no son objeto de sustitución sistemática, como consecuencia de la materialización de una ordenación urbanística alternativa a la existente. Cuando esa parte de la ciudad se rehabilita o mejora, no necesariamente mediante una sustitución de los inmuebles, y aun cuando no lo hace físicamente, sigue transformándose, en el sentido que:

–Crece o mengua la actividad económica y las oportunidades para la población que reside.

–Se potencia el multifuncionalismo o la diversificación de usos.

–Se modifica o se mantiene la estructura social.

–Se potencia la mixtificación o la concentración por motivos económicos, étnicos, culturales o raciales.

–Se mejoran o se degradan los espacios públicos, los equipamientos y las unidades inmobiliarias con destino comercial, industrial y residencial.

Creo que hay que rechazar la premisa de que la política de renovación urbana se destina singularmente a unos ámbitos urbanos degradados, para entenderla como un instrumento de transformación sostenible de la ciudad ya construida, existente, ocupada y en funcionamiento económico y social.

Las políticas y la gestión del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en su proyección urbana, también constatan esta idea de globalidad de la ciudad existente, sin desconocer la importancia de la actuación en los ámbitos degradados.

En este sentido, la Decisión del Consejo de 6 de octubre de 2006, relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión (2006/702/CE),² afirma que en las ciudades y las áreas urbanas no sólo se concentran las opor-

de la ciudad) diferentes que se alimentan, regulan y controlan por la transmisión de información múltiple entre ellos. Es lo que se llama *sistema*.

“Efectivamente, un sistema se entiende formado por elementos y por las interacciones que ponen en relación unos elementos con otros. Cuando un sistema cuenta con organismos vivos se llama *ecosistema*. En el caso que nos ocupa al sistema le llamamos *ciudad* y dado que el principal componente de la ciudad es el hombre (un organismo vivo), queda claro que los sistemas urbanos también son un ecosistema.”

2. Desarrolla el Reglamento (CE) núm. 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) núm. 1260/1999.

tunidades sino también los desafíos. Concreta que los programas dirigidos a las zonas urbanas pueden adoptar formas diferentes:

a) Promover las ciudades como motores de desarrollo regional y promover la iniciativa empresarial, la innovación y el desarrollo de servicios.

b) Mejorar la situación de los barrios en crisis, mediante acciones encaminadas a fomentar la cohesión interna dentro de las aglomeraciones urbanas y medidas para rehabilitar el entorno físico, reurbanizar solares abandonados, en particular en antiguas zonas industriales, y conservar y desarrollar el patrimonio histórico y cultural, para evitar la expansión urbana descontrolada y propiciar las condiciones necesarias para un desarrollo económico sostenible.

c) Promover un desarrollo policéntrico y equilibrado mediante la expansión de la red urbana en el ámbito nacional y comunitario, que incluya conexiones entre las ciudades económicamente más fuertes y las demás zonas urbanas, incluidas las ciudades de pequeño o mediano tamaño.

Ello exige promover la actividad económica y cultural de las ciudades como motores de desarrollo –también en los ámbitos con calidad económica y social–, mejorar los barrios en crisis y promover un desarrollo policéntrico y equilibrado de los sistemas de ciudades o áreas metropolitanas.

En este sentido destaco las conclusiones de la Reunión Regional Europea de Comités Nacionales Hábitat II, celebrada en Madrid los días 27 y 28 de noviembre de 1995,³ sintetizadas en dos puntos que se consideraron esenciales:

–La ciudad es una forma de convivencia, consolidada históricamente, básica para el desarrollo sostenible de nuestras sociedades, que exige en estos momentos políticos que contemplen de forma integrada la competitividad, la cohesión social y la sostenibilidad.

–La gobernabilidad de los territorios es preciso que fundamente su eficacia en la cooperación de las administraciones públicas. Éstas deben asumir el liderazgo de las políticas y proyectos básicos de las ciudades, facilitar la participación de todos los agentes y desarrollar el espíritu de ciudadanía basado en la participación activa en la vida urbana.

La primera conclusión, aunque obvia, debe repetirse: no hay desarrollo sostenible sin crecimiento económico, pero éste no es útil en el medio y largo plazo si no incorpora cohesión social, calidad ambiental y conservación de los recursos naturales para disfrute y utilización de las futuras generaciones. La ciudad ya consolidada se ha de transformar al tiempo que se conserva y se rehabilita y se vuelve a hacer de manera global. No debe aceptarse que la ciudad por una parte se transforma, por otra se degrada y que sólo en una parte se rehabilita y en la otra se suburbializa.

3. Pueden consultarse en <http://habitat.aq.upm.es/rech/a001.html> (última consulta realizada, febrero de 2008).

Hago mía la afirmación, explicitada también en el documento final de la reunión indicada, de que la ciudad europea es una organización compleja caracterizada por la densidad de población y relaciones sociales, por la heterogeneidad de funciones y actividades, por la diversidad de sus habitantes, por la existencia de una cultura cívica y por la tradición de autogobierno.

Las afirmaciones de finales del siglo xx, que hemos ejemplarizado en las conclusiones de la Reunión Regional Europea de Comités Nacionales Habitat II, no han perdido actualidad, ni son ajenas a los cambios normativos que se han ido sucediendo en la legislación española de suelo, urbanística y de vivienda. Todo lo contrario, cobra cada día más importancia que el ordenamiento atienda a la renovación urbana y se diseñen políticas públicas adecuadas para la ciudad ya existente. En este sentido, la exposición de motivos de la LS 2007 indica que:

“el urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad [...] pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos [...]. Y el suelo urbano –la ciudad ya hecha– tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso.”

Todo ello no se detiene en la exposición de motivos de la LS 2007. Trasciende al articulado:

–El artículo 2 de la LS 2007 obliga a la aplicación del principio de desarrollo sostenible. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo y la cohesión social, y procurando en particular, entre otros aspectos, un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.

–El artículo 4 de la LS 2007 reconoce el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados, y a acceder, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que se trate.

El contenido del derecho a una vivienda digna y adecuada, por el hecho de haberse constitucionalizado en el capítulo III del título de la Constitución, como señala Borrajo Dacruz, al analizar el derecho a la protección de la salud,⁴ tiene tres aspectos: el negativo, el positivo y el igualitario. El Estado tiene que abstenerse de realizar cualquier acto que dificulte la efectividad del derecho (en este sentido es un derecho subjetivo clásico); tiene un deber de actuar –ni de facilitar el acceso universal a una vivienda digna ni de facilitarla en propiedad–, y por imperativo del artículo 9.2 de la CE, esa actuación debe ser una acción de compensación de desigualdades.

Como explica Bassols Coma,⁵ la vivienda constituye el marco espacial primario e imprescindible para la vida personal y familiar del individuo y permite además satisfacer necesidades biológicas (albergue y salud), personalísimas (intimidad o seguridad), sociales (convivencia, cultura, educación o ocio) y ambientales (calidad ambiental del entorno y protección frente a la contaminación de todo tipo).

Ello significa, en nuestra opinión y de acuerdo con las últimas modificaciones legislativas aprobadas en materia de suelo, urbanismo y vivienda, que los inmuebles y las zonas residenciales deben tener unas condiciones que favorezcan la satisfacción del entramado de derechos que fundamentan el Estado social. La seguridad, la intimidad, la protección de la salud, la educación, el ocio, la familia, la protección del medio ambiente, la cohesión social o la igualdad no son derechos ajenos a la forma de delimitación objetiva de la vivienda y de las zonas residenciales.

En definitiva, queremos aproximarnos a la renovación urbana desde el Derecho (en concreto desde el ordenamiento construido al amparo de los títulos competenciales de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda), con una determinada perspectiva: la renovación consiste en desarrollar, transfor-

4. BORRAJO DACRUZ, Efrén, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigido por Óscar Alzaga Villamil, EDERSA, 1996, volumen IV, p. 194.

5. BASSOLS COMA, Martín, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigido por Óscar Alzaga Villamil, EDERSA, 1996, volumen IV, p. 308.

mar de manera sostenible la ciudad consolidada entendida como un todo, como un sistema de relaciones. No se trata sólo de las actuaciones sobre barrios o ámbitos degradados.

2. La transformación de la ciudad de manera sostenible es una preocupación generalizada en nuestro entorno cultural

La transformación de la ciudad de manera sostenible es una preocupación generalizada en nuestro entorno cultural. Una visión sintética nos la ofrecen seis trabajos sobre la “*renouvellement urbain*” en Alemania, Gran Bretaña, Bélgica, Portugal, España e Italia, accesibles en francés en la página web gridauh.univ-paris1.fr (para localizar los trabajos, <http://www.gridauh.fr/fr/293.htm> –última búsqueda, diciembre de 2007–), en la que seis profesores universitarios de estos países responden a un único cuestionario sobre el tema.⁶

6. Es la página de GRIDOUH, “Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l’aménagement, de l’urbanisme et de l’habitat”, que en este caso concreto propone un cuestionario sobre “Le renouvellement urbain: expériences étrangères” a profesores de distintas universidades europeas. En concreto de Alemania, *Dr. Ulrich Battis* y *Dr. Matthias Rossi*, Humboldt-Universität zu Berlin (septiembre de 2002), de España, *Ángel Menéndez Rexac*, Universidad Autónoma de Madrid (abril de 2003), de Gran Bretaña, *Philippe Booth*, Department of Town and Regional Planning, University of Sheffield (abril de 2003), de Portugal, *Fernando Alves Correia*, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra, presidente de CA de la Asociación Portuguesa de Derecho Urbanístico, vice-presidente de CA de la Asociación Internacional de Derecho Urbanístico, con la colaboración de *Dulces Lopes*, asistente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra (abril de 2003), de Italia, *Bruno Tonoletti*, Universidad de Pavia (abril de 2003), y de Bélgica, profesor *Bernard Pâques* (abril de 2003).

Las preguntas que se les formulan son las siguientes:

I. Definiciones.

1. ¿Cómo se plantea la problemática de la “*renouvellement urbana*” en las políticas urbanas y en el Derecho Urbanístico?

2. En la medida en que se admite dicha problemática, ¿afecta a una legislación nacional, políticas nacionales o exclusivamente a una legislación regional, o incluso a políticas locales?

3. Contenido de la noción “*renouvellement urbain*”: ¿apunta únicamente a los aspectos inmobiliarios y urbanísticos, o tiene una dimensión económica?, ¿en qué medida?, ¿a qué funciones (ámbitos o políticas) concierne?

4. El espacio en el que se centra la política de regeneración urbana: ¿se concentra en zonas urbanas determinadas o engloba un espacio más amplio (ciudad, aglomeración, sub-región...)?

II. La gestión de la *renouvellement urbain*.

1. ¿La *renouvellement urbain* ha dado lugar a un marco normativo específico o derogatorio?, ¿o las políticas de *renouvellement urbain* han hecho uso de los instrumentos jurídicos existentes?, ¿cuáles?

2. ¿Cuáles son los instrumentos de acción inmobiliaria usados para los terrenos baldíos industriales, los barrios de hábitat degradado y la densificación de zonas residenciales?

3. ¿Cuáles son las fuentes de financiación de la regeneración urbana?, ¿financiación pública por distintos niveles gubernativos?, ¿recurso al préstamo?, ¿quién toma en préstamo?, ¿según qué modalidades?, ¿movilización de capital privado?: ¿en qué ámbitos y para qué tipo de proyectos?, ¿cuáles son las modalidades prácticas?, ¿qué papel se reserva a los propietarios?

Estos trabajos acreditan que el problema se afronta con técnicas parecidas por los distintos ordenamientos jurídicos, que, sin embargo, para definir la misma realidad utilizan conceptos distintos. Así, Fernando Alves al examinar el ordenamiento portugués afirma: “el término de ‘*renouvellement* urbana’ no ha sido usado por el legislador portugués, prefiere otros como la recuperación, la reconversión, la recalificación o incluso la revitalización del espacio urbano”. Sin embargo, a los efectos de aproximarnos a las técnicas del ordenamiento portugués formula una traslación del término francés *renouvellement* mediante una definición que diferencia las acciones estructuradas y objeto de planificación global de las operaciones aisladas de rehabilitación de inmuebles. Este autor considera que sólo puede hablarse de recuperación, renovación o reconversión urbana “respecto de las acciones de los poderes públicos, con o sin cooperación de la iniciativa privada, que procedan a recalificar las zonas urbanas, desde el punto de vista urbanístico, para mejorar las condiciones de vida y recuperar la multifuncionalidad; conseguir la mejora ambiental, lo que podríamos denominar la calidad del medio urbano y social y la puesta a disposición de viviendas en condiciones dignas que permitan luchar contra la exclusión social”. Frente a estas políticas públicas tendríamos, en su opinión, la rehabilitación individual de inmuebles. En este orden de cosas concluye que estamos ante un problema económico, social y ambiental, es decir, aunando esta opinión con nuestro planteamiento inicial, ante el reto de conseguir que el crecimiento económico se proyecte sobre nuestras ciudades consiguiendo su transformación sostenible.

En este trabajo coincidiremos en el diagnóstico de Fernando Alves, pero no en diferenciar, para su solución, las políticas de actuación sistemática y global sobre concretas áreas y las políticas de ayudas individuales dirigidas a la reha-

4. El *renouvellement urbain* y el reparto de competencias: ¿En qué medida entra en la competencia de las corporaciones locales? Su objeto y sus instrumentos, ¿justifican por el contrario la intervención de niveles superiores?, ¿qué relaciones se establecen entre los distintos niveles?, ¿de control o de cooperación/coordinación?, ¿se recurre o no a procedimientos contractuales entre entes públicos?

III. Los actores del *renouvellement urbain*.

1. ¿Cuáles son los actores del *renouvellement urbain*?: ¿Organismos situados bajo el control directo de las corporaciones locales?, ¿organismos bajo el control directo del Estado (de la región, del *Land*)?, ¿organismos bajo una doble tutela u objeto de una doble dependencia?, ¿organismos privados (= bajo el control por lo menos parcial del sector privado) cuya acción se sitúa bajo el control del poder público?, ¿de acuerdo con qué modalidades?

2. ¿Cuál es el lugar de los organismos de gestión de la vivienda social?

3. ¿En qué medida la elección de los actores y su financiación están influenciadas por las reglas de competencia y el Derecho Comunitario?

El examen del cuestionario propuesto creo que ya permite al lector aproximarse a las cuestiones principales que plantea la transformación sostenible de la ciudad que ya existe, que es la preocupación y la inquietud intelectual, que explica el porqué de este trabajo.

bilitación y transformación progresiva del conjunto de la ciudad. Aunque sea útil diferenciar ambas políticas en el plano descriptivo, dado que nuestro ordenamiento establece un régimen distinto para el suelo urbano consolidado y para el no consolidado, con técnicas de actuación distintas, no debe olvidarse que la ciudad es un único sistema de relaciones económicas y sociales que debe abordarse como tal.

Bernard Pâques inicia su aproximación terminológica con la definición del Consejo de Estado belga: “por renovación urbana debe entenderse el conjunto de operaciones que sobre una manzana o varias manzanas intentan reestructurar, sanear o rehabilitar los centros urbanos a fin de reforzar su papel social y económico.” El Consejo de Estado belga insiste en el carácter global y lo diferencia también de las políticas de concesión de primas para la rehabilitación del hábitat, en beneficio de personas físicas y personas jurídicas de Derecho privado (dictamen nº. L.23956/9, de 19 de junio de 1995).

La descripción que realiza del plan regional de desarrollo de Bruselas nos permite observar que la tipología de planes en el ordenamiento belga es parecida a la de nuestro ordenamiento cuando diferencia los planes territoriales (directores o de coordinación de los urbanísticos municipales o propiamente planes territoriales) y los planes municipales. Los principios que estructuran el plan regional de Bruselas son coincidentes con las de nuestro planeamiento territorial y urbanístico: lograr el equilibrio entre las distintas funciones de la ciudad y hacer compatible el crecimiento económico y la calidad de vida. El plan de Bruselas, sin embargo, es, en política inmobiliaria, notablemente más ambicioso –en la línea de principios, no sabemos de los resultados, y en lo que nosotros conocemos– que los planes territoriales o directores territoriales de nuestro ordenamiento. Señala como objetivos de la política inmobiliaria: evitar la privatización de las plusvalías generadas por las políticas públicas; instaurar el derecho de tanteo y retracto; penalizar la congelación de bienes inmobiliarios, y penalizar o no incentivar las transacciones especulativas. Una lista de objetivos que sintetizan con precisión la exigencia constitucional, en el ordenamiento español, de que la regulación del suelo impida la especulación y que la comunidad participe en las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos (artículo 47 de la CE, en relación con el 53.2).

En cuanto a la historia del Derecho Urbanístico belga, Bernard Pâques cita tres hitos:

–La legislación decimonónica cuya técnica más destacable, a los efectos de renovación urbana, es expropiar para revender las parcelas adquiridas a sus adquirentes, que veían cómo se les imponían, bajo la forma de obligaciones insertadas en sus escrituras públicas, determinadas formas de construcción y ocupación.

–La Ley de 29 de marzo de 1962, de ordenación del territorio y urbanismo, que permite realizar grandes operaciones de expropiación y desplazamiento de la población (cita como ejemplo el barrio norte de Bruselas, en el que cuatro mil personas fueron desplazadas y expropiadas, el barrio fue derribado y reemplazado en parte por edificios singulares de oficinas y nuevas ocupaciones residenciales).⁷

–La legislación dictada a partir de 1977 en la que el Derecho belga de manera progresiva ya no dará cobertura a operaciones que desestructuran el territorio, expulsan a los habitantes y rompen el tejido urbano tradicional. De la lista de normas que relaciona Bernard Pâques se desprende la utilización de un amplio abanico de técnicas de intervención: subvenciones; demolición y reconstrucción de inmuebles públicos; adquisición municipal de inmuebles abandonados; derecho de retracto; nueva ordenación de lugares abandonados o económicamente susceptibles de mejora, e importantes líneas de subvenciones para destinar las viviendas existentes a regímenes asimilados a la vivienda social.

Existe una clara coincidencia entre la última etapa iniciada en el año 1977 con los objetivos de crecimiento urbanístico sostenible de nuestra legislación urbanística más reciente, pero se observa en Bélgica una intervención mucho más intensa de los poderes públicos, en cuanto que no son sólo programadores o planificadores de la transformación de la ciudad, sino protagonistas en la fase final a la que destinan importantes recursos económicos para liderarla (aspecto de larga tradición como demuestra la importancia en la legislación belga de la técnica expropiatoria para luego reintroducir los bienes inmuebles en el mercado). Situación que dista mucho de la nuestra, en la que los poderes públicos en las dos últimas décadas han cedido progresivamente el protagonismo al sector privado y el urbanismo ha sido en gran medida –a pesar del arsenal legislativo de medidas de intervención y de delimitación del derecho de la propiedad– un conjunto de técnicas de regulación externa de la transformación del territorio impulsada por el crecimiento desorbitado de los precios del suelo.⁸

7. En nuestra legislación, en el suelo urbano no consolidado ejecutado por sistemas de gestión privada estas operaciones las realizan los promotores cuando alcanzan la condición de propietarios mayoritarios que les permite en determinadas ocasiones “adquirir imperativamente en beneficio propio” los bienes de todos los propietarios que por su porcentaje de derecho inicial en el sector ven sustituida su propiedad inmueble por una compensación económica. Se trata en muchas ocasiones de un proceso de “enajenación forzosa” de los bienes de los propietarios minoritarios que conlleva importantes beneficios para el promotor mayoritario.

8 La crisis inmobiliaria española ya evidente en este año 2008 es el resultado en gran medida de ese crecimiento desorbitado de los precios de los inmuebles con destino residencial, el incremento del precio del dinero y de la crisis financiera que dificulta, cuando no imposibilita, la compra y la promoción de viviendas por la falta de recursos en el sistema para financiarlas.

Bruno Toneletti, al sintetizar la situación italiana, nos permite advertir las profundas similitudes con el caso español. La rehabilitación aparece en la Italia de los años 70 como un apéndice al problema de la vivienda.⁹ Este fenómeno se produce en España más tarde, en concreto en el año 1983, cuando el Real decreto 2329/1983 incluye en la financiación de los planes de vivienda (con utilización de los recursos del plan 1981-1983) la mejora y rehabilitación de la vivienda y de los espacios urbanos (será especialmente importante la financiación prevista para las áreas integrales de rehabilitación).

9. Bruno Toneletti lo explica del siguiente modo:

“La recuperación urbana aparece en las políticas públicas italianas a partir de los años setenta como apéndice al problema de la vivienda [...]. Con la Ley núm. 513 de 1977, *la salvaguardia y la rehabilitación del patrimonio inmobiliario existente* se convirtieron en una política de carácter general, ya no más limitada únicamente a los centros históricos. La Ley no se limitaba a financiar nuevas inversiones para la rehabilitación de los centros históricos, sino que *también preveía la financiación para programas generales de vivienda pública que comprendían la salvaguardia y la rehabilitación del patrimonio inmobiliario existente*. Dicha adquisición fue consolidada e institucionalizada casi inmediatamente por una segunda Ley sobre la vivienda pública (l. 5 de agosto de 1978, núm. 457), que consagra el título IV a las ‘reglas generales para la rehabilitación del patrimonio inmobiliario y urbano existente’. Con dicha Ley, la rehabilitación del patrimonio existente, sigue siendo considerada como un instrumento para la realización de políticas de vivienda, se presentaba también, desde el punto de vista urbanístico y de la construcción, como un interés público autónomo.

“La toma en consideración de la degradación urbana se convirtió, pues, en un elemento central de la planificación urbanística. Además, dentro de la idea de rehabilitación, la Ley considera no sólo las intervenciones sobre los distintos inmuebles, sino también la reestructuración dicha ‘urbanística’, con el objetivo de ‘reemplazar el tejido urbano inmobiliario existente por otro, distinto, gracias a un conjunto sistemático de intervenciones inmobiliarias, ver la modificación del diseño de las parcelas, de las manzanas de casas, y del tejido viario’. *Se abría así la perspectiva de una verdadera reconstrucción de la ciudad sobre ella misma, acompañada de la conciencia de la imposibilidad y de la inoportunidad del establecimiento indefinido del territorio construido (en dicha óptica, la Ley prescribe que en la determinación de la demanda de viviendas es necesario en primer lugar determinar la parte que puede ser satisfecha por las intervenciones de rehabilitación del patrimonio inmobiliario existente)*.

“La Ley de 1978, determinando una política autónoma de recuperación urbana, abrió la vía a la experimentación de nuevos instrumentos urbanísticos por los legisladores regionales [...]. Dicha tendencia se consolidó y fue ulteriormente desarrollada por la legislación nacional, que acentuó aún más la conexión entre la financiación y los programas de rehabilitación. En la Ley sobre la vivienda pública núm. 179, de 17 de febrero de 1992, una reglamentación del destino de la financiación la dirigió, por un lado, a las intervenciones de rehabilitación del patrimonio existente y, por el otro lado, a la reestructuración urbanística, a las intervenciones ‘sobre el patrimonio inmobiliario público en el marco de programas de recalificación urbanística’.

“Con la distinción entre las *intervenciones de rehabilitación y programas de recalificación urbanística*, la Ley desarrolla e incentiva la evolución de las políticas de recuperación urbana maduras a nivel regional en la década precedente. La distinción significa, en efecto, que la rehabilitación es una política orientada hacia la valorización del patrimonio inmobiliario (con una preeminente dimensión económica), mientras que la recalificación urbanística es una política social más amplia que la transformación cualitativa del medio urbano (más orientado en un sentido social).

“El lado social de las intervenciones de recalificación urbanística fue desarrollado por la reciente legislación regional, que ha previsto su utilización con referencia a los barrios periféricos, en los centros históricos, en los terrenos baldíos industriales y a las zonas afectadas por los fenómenos de degradación social.

En Italia, como en España, la financiación estatal proviene de los recursos destinados a vivienda, pero la ordenación es esencialmente urbanística. Las referencias que Bruno Toneletti hace a la legislación urbanística de las regiones italianas acreditan que las leyes regionales dictadas a partir de los años 94 y siguientes introducen el concepto de sostenibilidad y la necesidad de evitar el consumo injustificado de suelo, ya generalizadas ahora en la legislación urbanística española.

La situación en Gran Bretaña es para Philippe Booth la siguiente: "Actualmente, la recuperación urbana en Gran Bretaña se debe ver desde la óptica de tres influencias importantes. En primer lugar, hay la nueva inquietud de encontrar la calidad arquitectónica y urbanística de las ciudades con el objetivo de conseguir lugares en los que vivir bien. En segundo lugar, el Gobierno ha impulsado un programa contra la exclusión social que forma parte de su política de mejoras urbanas. Finalmente, la política urbana toma parte en la renovación del gobierno local y la voluntad de establecer un sistema de administración regional que adoptará una estrategia que comprenda la renovación urbana."

La legislación urbanística española, como veremos, va en esta dirección, y así lo señala Menéndez Rexach,¹⁰ que es el trabajo que sintetiza nuestra situación.

"El impacto de dichos instrumentos sobre la disposición tradicional de la reglamentación urbanística ha sido considerable. La recomposición del tejido urbano seguido por los programas de recalificación urbanística representa el vehículo de una filosofía del urbanismo completamente distinta a la que había inspirado la regulación general de los años sesenta, todavía en vigor. La regulación de los estándares urbanísticos de los años sesenta imponía una clara separación funcional entre las distintas aglomeraciones, con el fundamento de que la calidad de vida dependía de una distribución ordenada y de la separación de las distintas actividades humanas. Por el contrario, la filosofía del urbanismo en que se fundamenta la recalificación urbanística considera el espacio urbano como un campo dinámico de potencialidades existenciales, económicas y sociales, cuyo desarrollo y transformación se deban favorecer de una forma modulada por la intervención de los poderes públicos. Los programas de recalificación urbanística reflejan, pues, la exigencia de hacer más flexible la regulación urbanística, más rica de contenidos y más bien adaptada a las dinámicas sociales."

10. Este autor señala:

"La plena atribución a las regiones (comunidades autónomas) de la competencia en materia de urbanismo y de vivienda ha tenido como consecuencia la localización del problema a nivel regional. De acuerdo con lo establecido por la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, muy restrictiva en su interpretación del alcance de las competencias del Estado, una legislación 'completa' en materia de urbanismo fue dictada por todas las comunidades autónomas. La mayoría de dichas leyes ponen acento sobre la necesidad de garantizar un desarrollo urbano 'sostenible', lo que exige poner más atención a las operaciones de renovación.

"En algunas ocasiones, el legislador regional ha subrayado con énfasis que las circunstancias imponen un cambio de perspectiva. Así, por ejemplo, la exposición de motivos de la reciente Ley de urbanismo de Andalucía (Ley 7/2002, de 17 de diciembre) constata que 'el mayor reto del urbanismo del siglo XXI es el de velar por la conservación, la rehabilitación y la recalificación de la ciudad existente, mientras que el siglo XX se ha caracterizado por la urgente demanda de superficies de nueva urbanización'. Teniendo en cuenta que en muchos barrios faltan unas condiciones de calidad que hoy en día se pueden conside-

Estas breves referencias a la situación en nuestro entorno más inmediato no pretenden otra cosa que dar una respuesta positiva al enunciado de este apartado; la renovación y regeneración sostenible de nuestras ciudades es una preocupación común en nuestro entorno cultural. En el plano de los hechos esa visión sintética reafirma el hecho de que muchas ciudades tienen deficiencias en cuanto a la cohesión social y a la calidad ambiental y que son realidades dotadas de vida en constante transformación. En el plano de la opinión creo que reafirma que la dirección y resultado de ese proceso de transformación no debe dejarse al albur (a la mano invisible) de las reglas que rigen el mercado de inversión inmobiliaria.

La legislación y la actuación de los poderes públicos deben fomentar y hacer posible que la ciudad se transforme, se conserve y se rehabilite de manera progresiva, global y equilibrada. También deben fomentar la optimización de las condiciones del patrimonio inmobiliario en el suelo urbano edificado (todo y no sólo en una pequeña parte), mediante el proceso permanente de conservación y rehabilitación para mantenerlo en condiciones adecuadas para su uso efectivo. Se trata de impedir la exclusión del mercado de ese patrimonio inmobiliario, por su estado progresivo de degradación, y de incorporarlo al proceso de formación de los precios de los bienes inmuebles urbanos (y que ayude a moderar el incremento de su precio, ya que la autorrehabilitación disminuye la demanda y evita la ruptura del tejido social y la rehabilitación incrementa la posibilidad de oferta).

De hecho, una breve ojeada a los países de nuestro entorno permite afirmar que no es posible, sin un importante grado de intervencionismo público, una política urbanística en el suelo urbano que tenga por objeto impedir que se rompa bruscamente el tejido social, garantizar el derecho a vivienda asequible e incorporar la vivienda de segunda mano en el mercado inmobiliario en condiciones competitivas de calidad, no sólo de precio, con la vivienda nueva.

rar 'exigibles', la Ley propone ofrecer los instrumentos jurídicos que permitan la reurbanización y el reequipamiento de los barrios. A este respecto, la Ley ha ampliado el destino admitido por los suelos de propiedad municipal afectados al urbanismo (patrimonio municipal de suelo) y ha regulado más restrictivamente las obligaciones de conservación y rehabilitación. De todos modos, no se puede decir que la ley andaluza y las otras leyes regionales contemporáneas hayan aportado novedades destacables. Queda saber si las medidas previstas estarán a la altura del problema y, sobre todo, si las corporaciones implicadas tendrán la capacidad (y la voluntad) de ponerlas en marcha.

"En resumen, hoy en día el Derecho Urbanístico español no ha conseguido establecer un marco jurídico adecuado para las operaciones 'integradas' de recuperación. Sin instrumentos jurídicos especializados, se ha impuesto la tendencia de aplicar las reglas establecidas para las operaciones de transformación, de modo que la recuperación se considera, en grandes líneas, como una 'reurbanización' tanto a nivel de los documentos de ordenación exigibles como desde un punto de vista del estatuto de las propiedades afectadas."

La ciudad ya consolidada se debe transformar al tiempo que se conserva y se rehabilita y se vuelve a hacer de manera global. No debe aceptarse que la ciudad por una parte se transforma y por otra se degrada, y que sólo en una parte se rehabilita y en la otra se suburbializa. Es muy importante que se produzca un resultado o el otro (la ciudad se transforma y crea ámbitos de marginación o se transforma y se rehabilita de forma global), no sólo desde el punto de vista ambiental o cultural, que son valores constitucionales y relevantes, sino también en el social, por el hecho de que el edificio y el barrio nos permiten visualizar una cuestión aún más trascendental: el nivel de bienestar de las personas que viven y la capacidad de integración ordenada de los nuevos residentes (sólo posible cuando se incorporan en un tejido social equilibrado en su origen y condición). Sin duda que las políticas urbanísticas no acabarán con la pobreza. Ello deberá resolverlo el desarrollo económico, la creación de riqueza y su distribución equitativa, pero el urbanismo puede ayudar o dificultar, incentivar o ralentizar a que el crecimiento económico vaya necesariamente o no de la mano de la exclusión social.

3. Las situaciones básicas del suelo y la clasificación del suelo establecida en la legislación urbanística, desde la perspectiva de la renovación urbana

3.1. Los aspectos no conflictivos

El estatuto urbanístico básico de derechos y deberes de los propietarios del suelo urbano –consolidado y no consolidado– se constituye como un elemento estructural de la renovación urbana. Las situaciones básicas del suelo establecidas en el artículo 12 de la LS 2007 sustituyen desde la perspectiva estatal la clasificación del suelo a los efectos de valoración y reformulan la definición del estatuto básico de la propiedad. Su trascendencia a los efectos de valoración es expresamente destacada en la exposición de motivos.¹¹ Sin embargo, no debe olvidarse que las situaciones básicas del suelo trascienden también en la defini-

11. Hay que repetir aquella parte que con mayor precisión explica la finalidad de la definición legal de las situaciones básicas del suelo:

“Con independencia de las ventajas que pueda tener la técnica de la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento, lo cierto es que es una técnica urbanística, por lo que no le corresponde a este legislador juzgar su oportunidad. Además, no es necesaria para fijar los criterios legales de valoración del suelo. Más aún, desde esta concreta perspectiva, que compete plenamente al legislador estatal, la clasificación ha contribuido históricamente a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que debemos luchar por imperativo constitucional.”

ción del estatuto básico de la propiedad, formulada hasta la LS 2007, mediante la atribución de derechos y deberes para el suelo clasificado en la legislación urbanística como urbano consolidado y no consolidado, urbanizable delimitado y no delimitado y no urbanizable ordinario y de especial protección.

El suelo urbano que tiene la condición de solar se define directamente como suelo urbanizado por el artículo 12.3 de la LS 2007.¹² Su estatuto básico urbanístico de derechos y deberes, al igual que en la legislación anterior, se estructura por el deber de conservación y rehabilitación (artículo 9.1 de la LS 2007) y por la posibilidad de edificarlo si tiene o alcanza la condición de solar.

El suelo no urbanizable es una parte del suelo rural definido en el artículo 12.2.a) de la LS 2007.¹³ Los derechos y deberes de los propietarios se establecen también en la LS 2007: el deber de conservación y rehabilitación (artículo 9.1) y el contenido mínimo del derecho de uso y edificación delimitado por la utilización de la finca de acuerdo con su naturaleza y los posibles aprovechamientos urbanísticos en el suelo rural excluido de la transformación urbanística (artículos 9.2 y 13).

El suelo urbanizable, cuando no está parcialmente transformado por la edificación o la urbanización, debe incluirse en el suelo rural, definido en la primera parte del artículo 12.2.b) como “El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización”. A su vez, el estatuto básico de la propiedad está establecido en los artículos 14 y 16 de la LS 2007. El artículo 14.1.a).1 define entre las actuaciones de urbanización 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) y el artículo 16 define los deberes de los propietarios cuando promueven la transformación urbanística de las actuaciones de nueva urbanización.

12. El precepto establece que es suelo urbanizado:

“El integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento.”

13. En concreto el definido como “el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística”.

Hasta aquí el cambio terminológico y técnico de la clasificación por la de las situaciones básicas del suelo que, en cuanto afecta al estatuto urbanístico de la propiedad del suelo, es pacífico.

3.2. Los aspectos que deberá delimitar el legislador autonómico: el suelo urbano, el suelo urbano consolidado que no tiene la condición de solar y el suelo urbano no consolidado

El problema de aplicación de la LS 2007 se plantea en tres ámbitos:

a) La diferenciación entre suelo urbano y urbanizable cuando el suelo urbano está consolidado parcialmente por la edificación o la urbanización pero no tiene la condición de solar. El problema es proyectar la definición de suelo urbano del artículo 8 de la LRSV 1998 sobre la nueva legislación.

b) Los derechos y deberes de los propietarios del antiguo suelo urbano consolidado que no tiene la condición de solar (a saber, artículo 14.1 de la LRSV 1998: “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”).

c) La definición y los derechos y deberes de los propietarios del suelo urbano no consolidado (artículo 14.2 de la LRSV 1998).

3.2.1 Los terrenos clasificados como suelo urbano que deben considerarse en situación básica de suelo urbanizado

La determinación de qué suelos clasificados como urbanos en la legislación urbanística deben considerarse como parte del suelo urbanizado definido en el artículo 12.2 de la LS 2007 no tiene gran relevancia en cuanto al estatuto de los derechos y deberes de propietarios y ocupantes, en el proceso de renovación urbana y de transformación urbanística del suelo urbanizado (de la ciudad existente). Obsérvese que el suelo urbanizado de la LS 2007 incluye en el suelo urbanizado (el previamente transformado que conforma la ciudad existente) no sólo el urbano consolidado, también el no consolidado. Es decir, el que es objeto de sustitución mediante la ejecución de un planeamiento que prevé una ordenación alternativa [las denominadas en el artículo 14.1.a).2 actuaciones de urbanización que tienen por objeto renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado] o aquel al que el nuevo planeamiento incrementa el aprovechamiento mediante la modificación del uso o el incremento de la edificabilidad [las denominadas en el artículo 14.1.b) actuaciones de dotación].

La trascendencia del aspecto que consideramos se proyecta sobre el régimen de valoraciones. En este punto la legislación urbanística autonómica no

tiene un ámbito normativo objetivo que desarrollar, dado que la ley estatal es un sistema cerrado, delimitado en el ejercicio de una competencia reservada al legislador estatal.¹⁴ Es previsible que cualquier intento del legislador autonómico por condicionar la aplicación de las normas sobre valoraciones por la vía de la clasificación del suelo vuelva a ser inaplicada por los tribunales, como ha sucedido durante la vigencia de la LRSV 1998, en relación con la valoración de sistemas e infraestructuras y servicios públicos de interés general supra-municipal, autonómico o estatal que ni tienen atribuido aprovechamiento por el planeamiento, ni están incluidos en algún ámbito de gestión, a los efectos de su obtención a través de los mecanismos de equidistribución de beneficios y cargas (artículos 25 y 29 de la LRSV 1998).

Los criterios jurisprudenciales se han construido aplicando e interpretando directamente los preceptos de la LS 1992 primero y después los de la LRSV 1998, siendo baldíos, a los efectos de valoración en vía expropiatoria, los intentos, por ejemplo, de la LUCat de clasificar los sistemas generales como suelo no urbanizable.¹⁵ Así, por ejemplo, la STS de 16 de mayo de 2000 establece “que el suelo destinado a sistemas generales vocados a servir al conjunto urbano debe valorarse, a fin de fijar el justiprecio en las expropiaciones urbanísticas, como urbanizable”, y la STS de 4 de abril de 2007, “que, a pesar de estar clasificado de no urbanizable el suelo de uso dotacional o para sistemas generales vocados a servir al conjunto urbano por el planeamiento, si esta clasificación se ha hecho de manera que suponga la singularización y el aislamiento del suelo afectado, su valoración, a efectos de ejecutar las dotaciones o sistemas generales por el sistema de expropiación, debe hacerse como si de suelo urbanizable se tratase”.

Dicho lo anterior, abordaremos brevemente la cuestión propia de este apartado. El artículo 12.3 de la LS 2007, que define el suelo urbanizado, en opinión de Parejo Alfonso y Roger Fernández,¹⁶ lo hace mediante “el dato [...] de la integración en el tejido constitutivo del soporte característico de todo núcleo de población [...]. Los demás elementos normativos se articulan y giran en torno

14. La disposición final primera de la LS 2007 establece que tienen el carácter de disposiciones establecidas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal por el artículo 149.1.4, 8 y 18 sobre defensa, legislación civil, expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las administraciones públicas, los artículos 11, apartado 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, apartados 1 y 2, 32, 34, apartados 3 y 4, 35 y 36, las disposiciones adicionales segunda, quinta, sexta, apartado 3, y séptima y la disposición transitoria tercera.

15. El artículo 32 de la LUrbCat establece que constituyen el suelo no urbanizable los terrenos reservados para sistemas urbanísticos generales no incluidos en suelo urbano ni en suelo urbanizable.

16. PAREJO ALFONSO; ROGER FERNÁNDEZ, “Comentarios a la Ley del suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo), Iustel, 1ª edición, 2007, p. 171.

a este decisivo dato”.¹⁷ Se trata, creemos, de reconocer como suelo urbanizado el ámbito que ya es ciudad transformada y existente.

Entre los elementos normativos, para calificar el suelo como urbanizado, distintos de la integración en el tejido constitutivo del núcleo de población, destaca la previsión legal de que se encuentre de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Parejo Alfonso y Roger Fernández afirman que la determinación del *concepto núcleos de población* y de las dotaciones y servicios exigibles es responsabilidad de la legislación urbanística y de ordenación territorial.

En este punto es útil recordar que el artículo 8 de la LRSV 1998 establecía, de manera precisa, los elementos que obligaban al planeamiento a calificar el suelo como suelo urbano.¹⁸ El Tribunal Constitucional, en la STC 164/2001, al examinar el indicado artículo 8, establece que el precepto no determina los criterios específicos al efecto de determinar qué “significa terrenos urbanizados”, “en ejecución del planeamiento”, ni tampoco el terreno que esté “ya transformado”. El Tribunal concluye que la regulación del artículo 8 de la LRSV 1998 no impone a las comunidades autónomas un modelo urbanístico, y reitera que la competencia estatal permite establecer criterios para la clasificación del suelo con el fin de poder configurar las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad urbana respecto de los tres estatutos jurídicos primarios, pero sin poder imponer un determinado modelo urbanístico.

El margen de precisión que otorgaba el artículo 8 de la LRSV 1998 se traslada ahora a la definición de cuáles son las redes y servicios previstas en el artículo 12.3 de la LS 2007, para que tenga la condición de suelo urbanizado. Todo ello con la dificultad derivada de que el artículo 12.3 de la LS 2007 exige que cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística *o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento*.

El apartado 3 del artículo 12, en opinión de Menéndez Rexac,¹⁹ obliga a interrogarse si la definición del suelo urbanizado en la LS 2007 se ciñe al suelo urbano consolidado o ha intentado dar apoyo legal al criterio juris-

17. PAREJO ALFONSO; ROGER FERNÁNDEZ, “Comentarios a la Ley del suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo), Iustel, 1ª edición, 2007, p. 171.

18. Debía 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 el mismo.

19. MENÉNDEZ REXACH, Ángel, “Las situaciones básicas de suelo”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 15, 2007.

prudencial de malla urbana como elemento determinante de la situación del suelo urbanizado.²⁰

Otra línea de análisis es examinar cómo ha reaccionado el legislador urbanístico ante la nueva situación creada por la LS 2007 en esta materia. Que nosotros conozcamos se han dictado:

a) El Decreto ley 2/2007, del Gobierno de Aragón, de 4 de diciembre, convertido en la Ley 1/2008, de 4 de abril, que establece medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de suelo, en orden a garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón.

b) La Orden de la Consejería de Fomento FOM/1083/2007, de 12 de junio, del Gobierno de Castilla y León, que aprueba la Instrucción técnica urbanística 1/2007, para la aplicación en la Comunidad Autónoma de Castilla y León de la Ley 8/2007, de suelo.²¹

c) El Decreto ley 1/2007, de 16 de octubre, aprobado por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya,²² que se aprueba para adaptar la legislación catalana a la LS 2007.

20. Citaremos dos sentencias que permiten constatar la doctrina a que hace referencia Menéndez Rexach. STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 17 de julio de 2007, ponente: Excmo. Sr. Segundo Menéndez Pérez, y STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5), de 4 de abril de 2007, ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde.

21. En la instrucción 8 establece, entre otras, las siguientes equivalencias terminológicas:

“Para la aplicación en la Comunidad Autónoma de Castilla y León de los artículos de la Ley de suelo, se tendrán en cuenta las siguientes equivalencias terminológicas:

“1. Las referencias al suelo ‘preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización’ (artículo 12.2 de la LS) se entenderán hechas al suelo rústico (artículo 30 del RUCyL).

“2. Las referencias al suelo ‘para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización’ (artículo 12.2 de la LS) se entenderán hechas al suelo urbanizable (artículo 27 del RUCyL).

“3. Las referencias al suelo ‘integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población’ (artículo 12.3 de la LS) se entenderán hechas al suelo urbano (artículo 23 del RUCyL).

“4. Las referencias a las actuaciones ‘de nueva urbanización’ (artículo 14.1 de la LS) deberán entenderse hechas a las actuaciones integradas para el desarrollo de sectores de suelo urbanizable (artículos 27, 44 a 46, 188.2 y 233 a 286 del RUCyL, entre otros).

“5. Las referencias a las actuaciones ‘que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado’ (artículo 14.1 de la LS) deberán entenderse hechas a las actuaciones integradas para el desarrollo de sectores de suelo urbano no consolidado (artículos 26, 42 y 43, 188.2 y 233 a 286 del RUCyL, entre otros).

“6. Las referencias a las ‘actuaciones de dotación’ (artículo 14.1 de la LS) se entenderán hechas a las actuaciones aisladas en suelo urbano consolidado (artículos 25, 40 y 41, 188.1 y 210 a 215 del RUCyL), así como a las modificaciones de planeamiento que incrementen la edificabilidad o la densidad en suelo urbano consolidado, siempre que no se den las condiciones establecidas en el artículo 26.1 del RUCyL para que los terrenos hayan de ser considerados suelo urbano no consolidado.”

22. El artículo 1 del DL 1/2007, “Situaciones básicas de suelo”, establece que se añade una disposición adicional decimoquinta al Texto refundido de la Ley de urbanismo, con la redacción siguiente:

La Ley aragonesa no entra a ponderar los aspectos que en esta apartado examinamos. La Orden de la Conserjería de Fomento de Castilla y León establece, en lo que aquí interesa, la siguiente equivalencia: “Las referencias al suelo ‘integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población’ (artículo 12.3 de la LS) se entenderán hechas al suelo urbano (artículo 23 del RUCyL).” Es esta equivalencia sin matices entre suelo urbano y situación básica de suelo urbanizado lo más significativo.

El Decreto ley 1/2007 establece que se encuentran en la situación básica de suelo urbanizado los terrenos clasificados por el planeamiento urbanístico general como suelo urbano consolidado y los clasificados como suelo urbano no consolidado que reúnan los servicios urbanísticos básicos para ser clasificados como suelo urbano (previstos en el artículo 27.1 de la LUCat 2005).

Ello quiere decir que incluye los terrenos que tienen la condición de solar; los que, previamente calificados por el planeamiento como suelo urbano consolidado (por no ser sustancial la falta o insuficiencia de actuaciones urbanizadoras o por no prever el planeamiento actuaciones de renovación o reforma urbana), los propietarios deben completar la urbanización hasta adquirir la condición de solar, y, finalmente, todos los terrenos que calificados como suelo urbano no consolidado disponen de los servicios urbanísticos mínimos para permitir su calificación como suelo urbano.

“Disposición adicional decimoquinta. Situaciones básicas de suelo.

“A efectos de la aplicación de la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, y también con la finalidad de determinar las actuaciones de transformación urbanística de que son susceptibles los terrenos, como también los derechos y los deberes de sus titulares, se entiende que:

“1. Se encuentran en la situación básica de suelo rural:

a) Los terrenos que están clasificados por el planeamiento urbanístico general como suelo no urbanizable o que tienen esta condición de acuerdo con la disposición transitoria cuarta.1 de la Ley de urbanismo.

b) Los terrenos que están clasificados por el planeamiento urbanístico general como suelo urbanizable o que tienen esta condición en virtud de la disposición transitoria primera.2 de la Ley de urbanismo. Estos terrenos mantienen la situación de suelo rural mientras no se haya acabado la actuación de urbanización.

c) Los terrenos que no tienen el carácter de suelo urbanizado.

“2. Se encuentran en la situación básica de suelo urbanizado, en todo caso:

a) Los terrenos clasificados por el planeamiento urbanístico general como suelo urbano consolidado que reúnan los requisitos que establece el artículo 30 de la Ley de urbanismo o que tienen esta condición de acuerdo con la disposición transitoria cuarta.1 de la Ley de urbanismo por reunir los servicios urbanísticos básicos que establece el artículo 27.1 de la Ley de urbanismo.

b) Los terrenos clasificados por el planeamiento urbanístico general como suelo urbano no consolidado que reúnan los servicios urbanísticos básicos que establece el artículo 27.1 de la Ley de urbanismo, y también los terrenos que tienen la condición de suelo urbano no consolidado en virtud de la disposición transitoria primera.1 de la Ley de urbanismo o de acuerdo con la disposición transitoria cuarta.1 de la Ley de urbanismo, por reunir los mencionados servicios urbanísticos básicos.”

Dicho de otro modo, el Decreto ley 1/2007 excluye de la situación básica de suelo urbanizado los terrenos que, sin contar con los servicios urbanísticos mínimos, son calificados por el planeamiento como suelo urbano por estar consolidada la edificación en dos terceras partes y que se califican, a su vez, como suelo urbano no consolidado por ser sustancial la falta o insuficiencia de actuaciones urbanizadoras y/o por prever el planeamiento actuaciones de renovación o reforma urbana.

El tenor del precepto, las opiniones doctrinales citadas, la decisión del legislador catalán y matizando la instrucción técnica de Castilla y León permitirían sostener, en nuestra opinión, que, a los efectos de determinar el estatuto de derechos y deberes de los propietarios en el proceso de conservación, renovación y transformación de la ciudad existente, el suelo urbanizado del artículo 12.3 de la LS 2007 coincide con el suelo que tiene la condición de solar y con el ya transformado que, por no ser sustancial la falta o insuficiencia de actuaciones urbanizadoras, puede entenderse integrado en un núcleo de población.

3.2.2. Los derechos y deberes en la LS 2007 de los propietarios del antiguo suelo urbano consolidado que no tiene la condición de solar

Se trata del suelo definido por el régimen de deberes urbanísticos en el artículo 14.1 de la LRSV 1998: “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.”

Por lo dicho en el apartado anterior, creemos que su estatuto de derechos y deberes se estructura por el deber de conservación y rehabilitación y por la obligación de completar la urbanización para poder edificarlos.

3.2.3. La definición y los derechos y deberes en la LS 2007 de los propietarios del suelo urbano no consolidado

Debemos recordar que la LRSV 1998 no establecía la definición del suelo urbano consolidado por la urbanización y del no consolidado, y no impedía tampoco que la legislación de las comunidades precisara cuándo se dan o se cumplen las condiciones para establecer el carácter consolidado de la urbanización. De hecho, la diferenciación no era por la realidad física en uno y otro caso, sino por el régimen de derechos y deberes de los propietarios. La diferencia se establece en el artículo 14 de la LRSV 1998, atribuyendo un régimen diferenciado de derechos y deberes al suelo urbano consolidado por la urbanización y al suelo urbano no consolidado por la urbanización.

Es oportuno recordar la doctrina establecida en la STS 164/2001 en este ámbito. El Tribunal Constitucional afirma que los criterios de distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado los establece, en los límites de la reali-

dad, cada comunidad autónoma. En consecuencia, afirma, será cada comunidad autónoma, al fijar los criterios de consolidación por urbanización, la que determinará también qué inmuebles habrán de soportar los deberes de cesión y cuáles no. De esta forma, entiende el Tribunal Constitucional, el artículo 14 de la LRSV 1998 no impone las actuaciones lineales o por parcelas en suelo urbano necesitado todavía de actuaciones urbanizadoras, ni dónde se deben realizar actuaciones de renovación y reforma interior.

El Tribunal Constitucional ejemplifica la distinción entre el suelo urbano consolidado y no consolidado a través de la falta o insuficiencia de actuaciones urbanizadoras, que debe determinar la legislación autonómica, y en la necesidad de actuaciones de renovación o reforma urbana. Estos criterios son el eje principal de la política legislativa de cada comunidad autónoma en el suelo urbano.

Al amparo de la LRSV 1998 se han definido por los legisladores urbanísticos las categorías de suelo urbano no consolidado siguientes:

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 sido 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 LS 1976), tenga una notable falta de servicios urbanísticos y de espacios libres y de dotaciones.

Este suelo no tiene la condición de suelo urbanizado según el artículo 12 de la LS 2007 y, por ello, constituye una actuación de transformación urbanística de nueva urbanización, que supone 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. Su régimen de derechos y deberes es el previsto en el artículo 16 de la LS 2007 y mientras no se transforma el configurado por el deber de conservación y rehabilitación.

b) Las áreas de crecimiento de la ciudad por sustitución. Son los polígonos de actuación en los que 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.

Este suelo tiene la condición de suelo urbanizado según el artículo 12 de la LS 2007 y, por ello, constituye una actuación de transformación urbanística de nueva urbanización que tiene por objeto reformar o renovar la urbanización

de un ámbito de suelo urbanizado. Su régimen de derechos y deberes es el previsto en el artículo 16 de la LS 2007 y mientras no se transforma el configurado por el deber de conservación y rehabilitación.

c) Los terrenos clasificados como suelo urbano no incluidos en sectores ni en polígonos de actuación urbanística, que están destinados en parte a vialidad objeto de cesión obligatoria y gratuita, por el hecho de que esta cesión es necesaria para que el resto del suelo adquiera la condición de solar y se pueda construir de acuerdo con las determinaciones del planeamiento urbanístico.

Este suelo tiene la condición de suelo urbanizado según el artículo 12 de la LS 2007, pero no constituye una actuación de transformación urbanística, ni de nueva urbanización, ni de dotación. Su régimen de derechos y deberes es, además del deber de conservación y rehabilitación, el previsto en cada legislación urbanística (por ejemplo, en la legislación urbanística catalana se establece la obligación de costear la urbanización y ceder el suelo destinado a vial para que tenga la condición de solar).

d) Las actuaciones previstas en polígonos de actuación en suelo urbano no consolidado, de alcance limitado para ajustar, ampliar o mejorar la vialidad o los espacios libres.

Este suelo tiene la condición de suelo urbanizado según el artículo 12 de la LS 2007, pero no constituye una actuación de transformación urbanística, ni de nueva urbanización, ni de dotación. Su régimen de derechos y deberes, además del deber de conservación y rehabilitación, es el previsto en cada legislación urbanística (por ejemplo, en la legislación urbanística catalana se establecen los deberes de costear la urbanización y ceder los terrenos con destino a espacios libres y dotaciones incluidos en el polígono de actuación).

e) En algunas legislaciones autonómicas se introduce 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 [artículo 40.2.c) del RLUCat; artículo 11 de la LSUPvasco; artículo 45.3.b) de la LOTAUCMancha 2004, y artículo 45 de la LOUAnd).

Este suelo tiene la condición de suelo urbanizado según el artículo 12 de la LS 2007 y, por ello, constituye una actuación de transformación urbanística de dotación, que tiene 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 la reforma o renovación integral de la urbanización de éste.

Su régimen de derechos y deberes es el previsto en el artículo 16 de la LS 2007, en lo que le sea aplicable, y mientras no se materializa el incremento de

aprovechamiento urbanístico establecido por el plan está sujeto al deber de conservación y rehabilitación.

Para cerrar esta apartado recordaremos los deberes y derechos de las actuaciones de transformación urbanística que se establecen en el artículo 16 de la LS 2007²³ y las modificaciones introducidas, respecto de la LRSV 1998, que son:

a) El porcentaje de cesión de aprovechamiento será libre de cargas de urbanización, con destino al patrimonio municipal del suelo, y se concreta mediante un porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación (en los términos que fije la legislación autonómica, que, en Cataluña, define el aprovechamiento en el artículo 36 de la LUCat 2005: “Se entiende por aprovechamiento urbanístico la resultante de ponderar la edificabilidad, los usos y la intensidad de los usos que asigne al suelo el planeamiento urbanístico; también integra el aprovechamiento urbanístico la densidad del uso residencial, expresada en número de viviendas por hectárea.”).

b) Con carácter ordinario, el porcentaje no será superior al quince por ciento del atribuido al polígono (excepcionalmente puede incrementarse hasta el veinte por ciento), ni inferior al cinco por ciento.

23. El precepto establece:

“Artículo 16. Deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística.

“1. Las actuaciones de transformación urbanística comportan, según su naturaleza y alcance, los siguientes deberes legales:

“a) *Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas* incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.

“b) *Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.*

“En las actuaciones de dotación, este porcentaje se entenderá referido al incremento de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación.

“Con carácter general, el porcentaje a que se refieren los párrafos anteriores no podrá ser inferior al cinco por ciento ni superior al quince por ciento.

“c) *Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión* con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos establecidos en la legislación aplicable.

“d) *Entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras a que se refiere la letra anterior que deban formar parte del dominio público* como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.

“e) *Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales* que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente.

“f) *Indemnizar a los titulares de derechos* sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse.”

c) Debe destacarse que en las actuaciones de dotación, el porcentaje de cesión de aprovechamiento se entenderá referido al incremento de la edificabilidad media.

d) Los propietarios deben costear y ejecutar las infraestructuras de conexión y se elimina, por tanto, la diferencia entre suelo urbano no consolidado (artículo 14.2 de la LRSV 1998) y urbanizable (artículo 18.3 de la LRSV 1998).

e) Recuerda la obligación de 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.

4. La renovación urbana en nuestro ordenamiento. Cuatro grandes ámbitos: el suelo urbano consolidado y no consolidado que se transforma por impulso del mercado y el que precisa de actuaciones públicas y fuertes inversiones

En el apartado anterior he intentado establecer el estatuto urbanístico básico de derechos y deberes de los propietarios de la ciudad existente. Nos interesa diferenciar, ahora, de acuerdo con la clasificación que establece la legislación autonómica, entre:

–El suelo urbano consolidado que tiene la condición de solar o el que pueda alcanzarla con la realización de los servicios y dotaciones que le faltan.

–El no consolidado que es objeto de una ordenación urbanística alternativa, que exige completar o sustituir la urbanización y ocupación existente, o que incrementa el aprovechamiento urbanístico.

Como hemos visto, el artículo 12 de la LS 2007 no debe llevarnos a la conclusión errónea de que ha sido desplazada o derogada por la norma estatal, o de que es irrelevante, la distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado generalizada en la legislación urbanística una vez aprobada la LRSV 1998. Al contrario, es a partir de esta distinción que podemos diferenciar, en palabras del Consejo de Estado belga, “el conjunto de operaciones que sobre una manzana o varias manzanas intentan reestructurar, sanear o rehabilitar los centros urbanos a fin de reforzar su papel social y económico”, y “las políticas de concesión de primas para la rehabilitación del hábitat, en beneficio de personas físicas y personas jurídicas Derecho privado” (dictamen n.º. L.23956/9 de 19 de junio de 1995). O en palabras de Fernando Alves, al que ya hemos citado, entre “las acciones de los poderes públicos que, con o sin cooperación de la iniciativa privada, proceden a recalificar las zonas urbanas, desde el punto de vista urbanístico, para mejorar las condiciones de vida y recuperar la multifuncionalidad” y la “rehabilitación individual de inmuebles”.

4.1. El suelo urbano consolidado

En este suelo la transformación está en manos de la propiedad privada, que actúa en el marco de las técnicas de policía administrativa y de fomento, especialmente las licencias de edificación y uso y las órdenes de ejecución y, en su caso, las subvenciones públicas.

La consecuencia es que la transformación de una gran parte del suelo urbano no 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, en especial la legislación de arrendamientos urbanos y la legislación de propiedad horizontal.

b) Por las condiciones de oferta y la demanda del mercado inmobiliario en general y 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 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.

En el suelo urbano consolidado, desde la perspectiva de la legislación urbanística y de vivienda, los derechos y deberes de propietarios y usuarios son el resultado de:

–La configuración (poliédrica) del derecho de conservación y rehabilitación.
–El reconocimiento o no del derecho de retorno de los ocupantes legales de las viviendas.

–Las concretas formas de delimitación legal del derecho de propiedad del suelo y de los bienes inmuebles con destino residencial en suelo urbano, en especial la zonificaron de una parte del suelo urbano como suelo residencial con destino a vivienda protegida, la delimitación de áreas de conservación y rehabilitación y del derecho de tanteo y retracto y la venta y sustitución forzosa, en los supuestos de incumplimiento de los deberes de edificación o rehabilitación.

–La batería de actuaciones de fomento que prevé la legislación (ayudas en las áreas de rehabilitación integral; a la adquisición de viviendas libres o protegidas, para uso propio o para destinarlas a alquiler; a la rehabilitación de viviendas y de edificios de vivienda o a la mediación social en el ámbito del

alquiler y la gestión de viviendas de inserción, entre otras acciones dirigidas a evitar la exclusión social residencial).

Para la transformación sostenible de este ámbito de la ciudad consolidada se están estableciendo nuevas políticas públicas y novedades y cambios normativos respecto a los aspectos reseñados en los párrafos anteriores, que después desarrollaremos en los apartados 5, 6 y 7 de este trabajo. Pero todo ello no será comprendido sin advertir que con un mismo régimen jurídico hay dos realidades totalmente distintas:

–Las que pueden transformarse por impulso del mercado.

–Las que tienden, o han alcanzado ya, la falta de capacidad para generar actividad económica, retener a la mano de obra cualificada y de garantizar la cohesión social y la calidad ambiental.

En estos dos entornos, un mismo régimen jurídico tendrá alcance y efectos totalmente distintos.

4.2. El suelo urbano no consolidado

El suelo urbano no consolidado lo delimita el planeamiento urbanístico al establecer una ordenación alternativa a la ocupación y urbanización existente. Este suelo incluye dos realidades muy distintas que la legislación urbanística no delimita con precisión. Al igual que en el caso anterior, la norma identifica un mismo supuesto de hecho para dotarlo de un régimen de deberes y derechos uniforme, que incluye dos realidades muy distintas.

La primera, las áreas de la ciudad en las que existen muchas plusvalías subyacentes como consecuencia del crecimiento de la ciudad y en las cuales el precio de la venta de las nuevas edificaciones permitirá absorber una sustitución total y la creación de una nueva ciudad (que conlleva necesariamente para su financiación el desplazamiento, al 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 y que coinciden con las áreas más degradadas, para las que se prevé una reordenación urbanística, sin desplazamiento de la población residente, que no sólo mejora la urbanización sino que altera y sustituye la ocupación.

En ambos casos los derechos y deberes de propietarios y usuarios del suelo urbano no consolidado se configuran en el artículo 16 de la LS 2007, que sustituye, en este punto, a la regulación del artículo 14.2 de la LRSV. Se trata de las denominadas *actuaciones de transformación urbanística*, que ya hemos examinado.

Los ámbitos de suelo urbano que no pueden transformarse sólo por el impulso del mercado tienden a la suburbanización y a la degradación, y preci-

san de políticas y subsidios públicos para poder alcanzar una transformación sostenible. Los más importantes son los fondos que provienen de las áreas de rehabilitación integral previstas en las normas reguladoras de los planes estatales de vivienda y de las actuaciones amparadas en fondo de desarrollo regional –título XVII (XIV), artículos 158 a 162 (130 A 130 E) del Tratado CE.

En los siguientes apartados de este trabajo analizaremos algunas de las técnicas jurídicas previstas en la legislación urbanística y de vivienda, que inciden en la renovación urbana y que hemos reseñado: el derecho de conservación y rehabilitación; el reconocimiento o no del derecho de retorno de los ocupantes legales de las viviendas y las concretas formas de delimitación legal del derecho de propiedad del suelo y de los bienes inmuebles en suelo urbano. Somos conscientes de que hay muchas otras de enorme trascendencia, en especial la batería de actuaciones de fomento en el ámbito de la rehabilitación, pero acotaremos nuestra reflexión en las indicadas.

5. El deber de conservación y rehabilitación

5.1. La tensión entre propietario y usuario

La LOE 1999, que define los derechos y obligaciones de todos los agentes que intervienen en el proceso de edificación, regula los deberes de los propietarios y de los usuarios. En el artículo 16 establece que son obligaciones de los propietarios conservar en buen estado la edificación mediante un adecuado uso y mantenimiento, así como recibir, conservar y transmitir la documentación de la obra ejecutada y los seguros y garantías con que ésta cuenta. A su vez concreta como obligaciones de los usuarios, sean o no propietarios, la utilización adecuada de los edificios o de parte de los mismos de conformidad con las instrucciones de uso y mantenimiento, contenidas en la documentación de la obra ejecutada.

Este extremo nos pone sobre la pista de una de las primeras cuestiones que han complicado la exigencia del cumplimiento del deber de conservación y rehabilitación, regulado, en los términos que veremos, en la legislación urbanística. El incumplimiento del deber impuesto a los propietarios se lleva a cabo en algunas ocasiones por terceros usuarios. Esta cuestión también se plantea en el ámbito civil cuando los arrendatarios de inmuebles en régimen de propiedad horizontal realizan actividades prohibidas. El artículo 7 de la Ley de propiedad horizontal (en la versión dada por la Ley 8/1999, de 6 de abril, luego modificada por la disposición final 1.1 de la Ley 1/2000, de enjuiciamiento civil) establece una acción a favor de la comunidad de propietarios –no del concreto propietario, que normalmente estará sometido a la legislación de arrenda-

mientos urbanos—, que, si es estimada, permite que la sentencia disponga “además de la cesación definitiva de la actividad prohibida y la indemnización de daños y perjuicios que proceda, la privación del derecho al uso de la vivienda o local por tiempo no superior a tres años, en función de la gravedad de la infracción y de los perjuicios ocasionados a la comunidad. Si el infractor no fuese el propietario, la sentencia podrá declarar extinguidos definitivamente todos sus derechos relativos a la vivienda o local, así como su inmediato lanzamiento”.

Ello justifica que la disposición adicional undécima de la LDVCat 2007 establezca: “El Gobierno debe impulsar las actuaciones necesarias para que la Administración del Estado modifique la Ley del Estado 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, para agilizar los procesos de desahucio en casos de inquilinos responsables de situaciones de sobreocupación de viviendas, existan o no subarrendamientos in consentidos.”

La cita a la Administración del Estado, en vez del Gobierno del Estado, para impulsar proyectos de ley no es técnicamente precisa, pero la disposición adicional pone de manifiesto la tensión en el deber de conservación y rehabilitación entre propietario y ocupante legal no propietario en los casos de sobreocupación de viviendas. El artículo 30 de la LDVCat 2007, que regula el deber de conservación y rehabilitación de los inmuebles con destino residencial, establece que los arrendatarios legales de los inmuebles cuyo uso principal sea residencial deben usarlos de forma adecuada y conveniente. La vinculación de los usuarios al cumplimiento del deber de conservación y rehabilitación se concreta, además de por la cláusula general reseñada, a través de la tipificación de infracciones y sanciones de las que pueden ser responsables por incumplimiento del indicado deber los usuarios (son responsables no sólo los propietarios, sino las personas físicas o jurídicas que, por acción u omisión, hayan cometido los hechos constitutivos de la infracción).

Así, el artículo 123 de la LDVCat 2007, cuando define las infracciones muy graves en materia de calidad del parque inmobiliario, además de tipificar el incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación, cuando comporte un riesgo para la seguridad de las personas o un incumplimiento de un programa previo de rehabilitación forzosa, tipifica como muy graves conductas que puede llevar a término un ocupante, legítimo o no, según el caso. En concreto, las infracciones de los apartados del artículo 123.1 siguientes: a) Vulnerar las normas de habitabilidad de la Generalitat o la normativa técnica de obligado cumplimiento, si la vulneración afecta a la seguridad de los edificios o viviendas. b) Transmitir, alquilar o ceder el uso de viviendas que no cumplen las condiciones básicas de calidad relativas a la seguridad. c) Transmitir, alquilar o ceder el uso como viviendas de inmuebles que no pueden obtener la

cédula de habitabilidad. [...] i) Ser promotor y responsable de la sobreocupación de una vivienda que ponga en riesgo la seguridad de las personas. j) Explotar económicamente inmuebles considerados infraviviendas en los términos establecidos por la presente Ley. k) Dedicar un alojamiento turístico a uso como vivienda, salvo en la modalidad de turismo rural.

Lo mismo sucede con las infracciones graves²⁴ y leves.

De todo ello se deriva la posibilidad de usar las distintas medidas de policía administrativa previstas en la Ley y en la legislación administrativa general para garantizar el cumplimiento del deber de conservación y rehabilitación no sólo a los propietarios, sino también a los usuarios cuando incumplan aspectos de ese deber que les son exigibles.

5.2 Régimen jurídico

5.2.1. Consideraciones generales

El artículo 9 de la LS 2007, al regular el deber de conservación y rehabilitación, no modifica, sustancialmente, por lo que respecta al suelo urbano consolidado, el artículo 19 de la LRSV 1998. La modificación más sustantiva se produce, sin desconocer las nuevas obligaciones de conservación y rehabilitación que se imponen a los propietarios del suelo rural, respecto del incumplimiento del deber. El artículo 31 de la LS 2007 habilita para la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosa, sin perjuicio de que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística pueda establecer otras consecuencias. A su vez configura como objeto de la sustitución forzosa “la facultad de edificación, para imponer su ejercicio en régimen de propiedad horizontal con el propietario actual del suelo”.

Recordemos que artículo 9 de la LS 2007 establece que el derecho de propiedad del suelo comprende, cualquiera que sea la situación en que éste se

24. El artículo 124 cuando define las infracciones graves en materia de calidad del parque inmobiliario. Una vez tipifica el incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación, cuando comporte una afectación grave de las condiciones de habitabilidad de los edificios, también tipifica como graves conductas que puede llevar a término un ocupante, legítimo o no, según el caso.

En concreto, las previstas en los apartados del artículo siguientes:

“1. Son infracciones graves en materia de calidad del parque inmobiliario: a) Vulnerar las normas de habitabilidad de la Generalitat o la normativa técnica de obligado cumplimiento, si la vulneración no afecta a la seguridad de los edificios o viviendas. b) Transmitir, alquilar o ceder el uso de viviendas que no cumplen las condiciones de habitabilidad relativas a la seguridad. c) Incumplir el deber de conservación y rehabilitación, si supone una afectación grave de las condiciones de habitabilidad de los edificios, previa notificación. [...] h) Promover la sobreocupación de una vivienda. i) Destinar una vivienda a uso no residencial sin disponer de la oportuna autorización.”

encuentre y sin perjuicio del régimen al que esté sometido por razón de su clasificación, 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, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación.

La prohibición de destinar el suelo y las edificaciones a usos incompatibles con la ordenación territorial y urbanística exige conocer en cada legislación autonómica qué normas e instrumentos de planeamiento pueden establecer los usos (si sólo los planes urbanísticos o también los planes sectoriales –léase por ejemplo los dictados al amparo de la legislación de espacios comerciales– y las ordenanzas locales). Muy importante es conocer, en cada ordenamiento autonómico, el régimen de los usos provisionales y de los usos y edificaciones fuera de ordenación o en situación de disconformidad con el planeamiento.

La obligación de garantizar las condiciones de seguridad es muy anterior al nacimiento del Derecho Urbanístico y es consustancial con el dominio sobre bienes inmuebles, como acredita el ordenamiento jurídico civil y sus antecedentes en el Derecho Romano, de tal forma que no podemos desconocer al valorar el alcance y consecuencias de este deber el contenido de la legislación civil (el Código Civil, la Ley de enjuiciamiento civil, la Ley de ordenación de la edificación, la legislación sobre propiedad horizontal y de arrendamientos urbanos o la legislación catalana sobre acciones negatorias e inmisiones).

La obligación de mantener en condiciones de salubridad y accesibilidad el suelo y las edificaciones situadas en la ciudad ya existente nos remite a un bloque normativo diferenciado de la legislación urbanística, como es la legislación de ordenación de la edificación y vivienda (o de establecimientos de actividades clasificadas, hoy de impacto ambiental). Así, por ejemplo, las condiciones objetivas de habitabilidad y accesibilidad y las normas para garantizar un correcto mantenimiento de las viviendas se establecen por el legislador estatal o autonómico al amparo de títulos competenciales distintos al de urbanismo. Los planes urbanísticos pueden referirse a las condiciones de salubridad de los terrenos y edificaciones pero de manera indirecta, a través del establecimiento de la ordenación del derecho de uso y edificación.

La obligación de mantener las condiciones de ornato (en un sentido muy amplio) se configuran no sólo por la legislación urbanística, sino también, y especialmente, por la legislación de patrimonio cultural y ambiental. Por tanto, no sólo se precisa y delimita por el planeamiento urbanístico, sino también por las declaraciones de bienes de interés cultural y de espacios protegidos.

Finalmente, la obligación de rehabilitación, es decir, la de recuperar y mejorar las condiciones del uso y la edificación de las viviendas y edificios,²⁵ para adaptarse a las exigencias o estándares de calidad arquitectónica, ambiental o de habitabilidad, seguridad o funcionalidad.

Una primera conclusión es que a la vista del artículo 9 de la LS 2007, el suelo urbano consolidado, la ciudad existente, desde la perspectiva del derecho de uso y edificación, no se encuentra regulada en sus aspectos más sustanciales por la legislación urbanística. Es por ello que hemos adjetivado el deber de conservación y rehabilitación, en algún momento de este trabajo, como poliédrico.

5.2.2. El deber de conservación y rehabilitación en la legislación autonómica

El conjunto de la legislación autonómica, desde la perspectiva del deber de conservación, ha ido evolucionando desde el régimen establecido en la LS 1976, que regulaba sólo el deber de conservación (que conllevaba la obligación de mantener los terrenos y edificaciones en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público), y que el límite de su exigibilidad lo constituía el estado de ruina (física, económica, por superar la reparación el cincuenta por ciento del *valor actual* del edificio, y urbanística).

La legislación vigente se caracteriza, en la mayoría de las normas autonómicas y con distintos matices, por: *a*) el hecho de regular el deber de conservación y rehabilitación conjuntamente y establecer que conlleva la obligación de mantener las edificaciones en adecuadas condiciones de uso efectivo, y *b*) el hecho de definir el límite de ese deber por referencia a que el coste de las obras para mantener las edificaciones en condiciones de uso efectivo no supere el cincuenta por ciento del coste de construcción de un edificio nuevo, excluido el valor del suelo, de características similares, susceptible de obtener licencia de ocupación.

El legislador autonómico actual, en la mayoría de los supuestos examinados, incorpora desde la legislación urbanística una obligación de conservación

25. El Reglamento de rehabilitación de edificios y viviendas de la Comunidad Valenciana, aprobado por el Decreto 76/2007, de 18 de mayo, define la rehabilitación en el artículo 1 del siguiente modo:

“Concepto de rehabilitación de edificios y viviendas.

“1. Se entenderá por rehabilitación de edificios y sus viviendas, las actuaciones definidas en el presente Reglamento tendentes a la recuperación y mejora del parque residencial, de forma que sus condiciones y prestaciones cumplan con la legislación vigente en materia de vivienda y edificación, y guarden coherencia entre el estado del edificio y los requisitos básicos de la edificación determinados por la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación, la Ley 3/2004, de ordenación y fomento de la calidad de la edificación, y lo previsto al efecto por el Real decreto 314/2006, relativo al Código Técnico de la Edificación.

“2. Se considerarán actuaciones de rehabilitación de edificios y de viviendas las que tengan por objeto procurar el acondicionamiento de los edificios respecto a los requisitos de funcionalidad, seguridad, habitabilidad y reducción de impactos ambientales.”

y rehabilitación directa, y autónoma de la existencia o no de reglas especiales de rehabilitación, al contenido de la función social de la propiedad urbana. Es la obligación de mantener las edificaciones y construcciones en el estado de funcionalidad, calidad estructural y habitabilidad que en cada momento establezca la legislación vigente. Se traslada una técnica aceptada de manera pacífica respecto de las autorizaciones de actividades de funcionamiento (cuyo desarrollo se prolongará durante períodos de tiempo indeterminados), como es la obligación de adaptarse a los cambios normativos que definen en cada momento los estándares que el legislador entiende necesarios para garantizar la calidad de vida, los intereses públicos y los bienes jurídicos en juego (que deben ser salvaguardados en todo caso por quien desarrolla la actividad sometida a controles de policía administrativa). No se trata, sin embargo, respecto de las edificaciones y construcciones, de salvaguardar sólo a la colectividad de los eventuales riesgos que pueda conllevar el desarrollo de la actividad, sino de garantizar el uso racional del suelo y la sostenibilidad económica, social y ambiental de nuestras ciudades.

La valoración global de las leyes autonómicas permite concluir que las administraciones públicas están dotadas de importantes habilitaciones para hacer cumplir un deber, que consiste en mantener en estado de uso efectivo el patrimonio inmobiliario, de enorme trascendencia para la regeneración y transformación sostenible de la ciudad. Sin embargo, estamos ante un problema que no sólo se puede resolver con técnicas de policía administrativa, importantes sin duda, sino que exige también políticas públicas activas e inversiones importantes, por afectar la transformación sostenible de la ciudad, al derecho de una vivienda digna y a un entorno que potencie la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos.

5.2.3. La definición del deber de conservación y rehabilitación, su límite (el examen de algunas normas autonómicas representativas del estado de la cuestión)

La LUCV 1994, ahora ya derogada y sustituida por la LUCV 2005, fue innovadora por la forma de regular el deber de conservación y rehabilitación, al referirlo a la garantía de las condiciones imprescindibles de habitabilidad o uso efectivo. El contenido de esta legislación se ha confirmado y completado por las últimas iniciativas legislativas de la Comunidad Valenciana. La Ley 3/2004, de 30 de junio, de ordenación y fomento de la calidad de la edificación, define la vida útil del edificio como “La previsión del período de tiempo durante el cual es susceptible de ser utilizado el mismo en las condiciones de calidad requerida, siempre que se hayan observado las instrucciones de uso y mantenimiento y se hayan realizado las obras de rehabilitación

necesarias”, y la rehabilitación “como la intervención necesaria cuando las operaciones periódicas de mantenimiento son insuficientes para conservar el edificio en condiciones adecuadas”.²⁶

Las comunidades de Andalucía y Extremadura, en la línea iniciada por la legislación valenciana, coinciden en la regulación del deber de conservación y rehabilitación. El apartado 1 del artículo 156 de la LOUAnd y el apartado 1 el artículo 163 de la LSOEx establecen que:

“Los propietarios de terrenos, construcciones y edificios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo.”

La legislación de la Comunidad Autónoma de Canarias también delimita el contenido del deber de conservación y rehabilitación a partir de los conceptos de condiciones requeridas de habitabilidad y uso efectivo (artículo 153.1 del LOTENPCan). En el caso de Andalucía, destaca que el planeamiento urbanístico no sólo puede imponer un plazo para edificar, sino también para rehabilitar, transcurrido el cual puede ordenarse su ejecución forzosa (artículo 18 de la LOUAnd).

Frente a esta regulación, el Principado de Asturias y Aragón reproducen el artículo 19 de la LRSV 1998, sin regular de manera tan clara la conservación

26. A su vez, el artículo 24 de la Ley 3/2004, de 30 de junio, completa la definición del deber de mantenimiento y rehabilitación al establecer:

“1. Los propietarios de los edificios deberán mantenerlos en condiciones de funcionalidad, seguridad y habitabilidad, suficientes para obtener la licencia de ocupación para el uso al que se destina el edificio, de acuerdo con las instrucciones contenidas en el Libro del edificio.

“2. Durante la vida útil del edificio los propietarios llevarán a cabo los trabajos de mantenimiento que periódicamente se prevén en el Libro del edificio, reseñando en él las operaciones realizadas y su fecha, así como el seguimiento a que hubiere lugar. Estas labores serán llevadas a cabo por los propios usuarios, o por técnicos u operarios especializados, o por entidades de control según sea el caso, cuya identificación se indicará también en el Libro del edificio.

“Todos los usuarios dispondrán de las instrucciones de uso y mantenimiento de su vivienda, local o de la parte del edificio de uso privativo que les corresponda según el artículo 21.2 de la presente Ley.

“3. En ningún caso, las instrucciones de uso y mantenimiento del edificio supondrán la inaplicación o transferencia a los propietarios y usuarios del mismo de las responsabilidades que, conforme a lo establecido en la legislación estatal de ordenación de la edificación, correspondan a otros agentes de la edificación.

“4. Cuando un edificio haya sido rehabilitado contará con un Libro del edificio adecuado al nivel de intervención realizado, en el que se expliciten las operaciones de mantenimiento a realizar y sus períodos, así como las instrucciones de uso.

“5. Para tener derecho preferente a las ayudas o incentivos a la rehabilitación de edificios con financiación pública, será necesario justificar que se han realizado al menos las operaciones de mantenimiento mínimas, y la inspección técnica, en su caso, conforme a lo establecido en el artículo 87 de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, y a las condiciones que reglamentariamente se determinen.”

y rehabilitación de manera conjunta. El artículo 142 de la LOTUPAst establece que:

“Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos a usos que resulten compatibles con el planeamiento urbanístico y las exigencias medioambientales, y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos.”

Y en el caso de incumplir órdenes de rehabilitación, el artículo 207 del LOTUPAst prevé la posibilidad de que la Administración decrete la rehabilitación forzosa, bien de manera directa o a través de un particular, que se denomina *agente edificador* (este último es un matiz singular respecto a lo que hemos reseñado del artículo 18 de la LOUAnd). El apartado 1 del artículo 184 de la LUAr establece la misma regulación que el artículo 142 del LOTUPAst, pero añade a las condiciones adecuadas de seguridad, salubridad y ornato público las de calidad ambiental, cultural y turística.

Galicia representa un punto intermedio, dado que, aunque no afirma expresamente la obligación de rehabilitar, se deduce de la forma en que delimita el contenido de la conservación. El artículo 9 de la LOUGal establece que los propietarios de toda clase de terrenos, construcciones, edificios e instalaciones deberán destinarlos a los usos permitidos por el planeamiento urbanístico; *mantenerlos en condiciones de funcionalidad, seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino*, y con arreglo a las normas de protección del medio ambiente, del patrimonio histórico y de la rehabilitación.

La conclusión a la que llegamos es que el deber de rehabilitación, con independencia de lo que establezca la legislación urbanística, se desprende de las normas –no urbanísticas– que regulan las condiciones de funcionalidad, habitabilidad y seguridad de las edificaciones, por el mero hecho de estar aprobadas y vigentes, sin perjuicio del régimen transitorio que establezcan en cada caso. Sin embargo, es importante la regulación conjunta en el ámbito urbanístico de la conservación y rehabilitación porque resuelve las dudas interpretativas respecto a la obligación y alcance de adaptarse a los cambios normativos.

Independientemente de este aspecto, pueden existir: a) determinaciones del planeamiento urbanístico en materia de rehabilitación (las de los planes especiales de mejora urbana), cuyo ámbito es el propio de un plan (densidad, usos incompatibles y condiciones de la edificación), y b) legislación en materia de rehabilitación amparada en los títulos competenciales de ordenación de la edificación (por ejemplo, el régimen de instalaciones de los servicios de telecomunicaciones en los edificios en régimen de propiedad horizontal), vivienda (que puede establecer un régimen específico; así, por ejemplo, declarar de interés social la expropiación de elementos privativos en beneficio de la comunidad de propietarios para el establecimiento de servicios comunes) o me-

dioambientales (piénsese en la transposición de las directivas sobre eficiencia energética de las edificaciones).

La definición del deber de conservación y rehabilitación es incompleta sin examinar su límite. La legislación urbanística delimita el coste máximo de obras e instalaciones que los propietarios deberán realizar a su costa, no para todas las actuaciones de rehabilitación, sino las necesarias para mantenerlos en las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo (legislación andaluza y extremeña) o condiciones de funcionalidad, seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino (legislación gallega, que incluye todas las condiciones previstas en la Ley de ordenación de la edificación y en la legislación de vivienda y patrimonio cultural).

El límite del deber de conservación y rehabilitación coincide con la situación de estado de ruina que permite, salvo norma prohibitiva expresa, a elección del propietario o propietarios, derribar y reconstruir o rehabilitar. La norma prohibitiva no sólo es la prevista en la legislación de protección del patrimonio cultural, sino también las normas de Derecho privado aplicables.²⁷ En todo caso, la elección del propietario o propietarios sobre derribar y reconstruir o rehabilitar estará muy condicionada por las posibilidades de edificabilidad previstas en el planeamiento para la nueva edificación y el régimen de edificabilidad, en el caso de disconformidad con el planeamiento vigente, si se opta por la rehabilitación.

El estado de ruina de la edificación es una cuestión que ha trascendido y trasciende a la ordenación urbanística de las ciudades por afectar, también, a dos grandes ámbitos de problemas. En el ámbito del patrimonio inmobiliario cultural, a quién, administraciones públicas o propietario, se atribuye el coste de su conservación cuando excede del deber de conservación, cuyo límite de exigibilidad es la declaración de ruina.²⁸ Y en dos aspectos del ámbito de las

27. Por ejemplo, el régimen de la ruina del edificio previsto en el artículo 21 de la Ley 49/1960, de propiedad horizontal, que señala que el régimen de propiedad horizontal se extingue:

“1º. Por la destrucción del edificio, salvo pacto en contrario. Se estimará producida aquélla cuando el coste de la reconstrucción excede del cincuenta por ciento del valor de la finca al tiempo de ocurrir el siniestro, a menos que el exceso de dicho coste esté cubierto por un seguro. 2º. Por conversión en propiedad o copropiedad ordinarias.”

28. Haremos una breve referencia a la posición de los tribunales con relación a la declaración de ruina en edificios protegidos. En síntesis, determinan que un edificio protegido al amparo de la legislación de protección del patrimonio cultural puede ser declarado en ruina (y ello tendrá efectos en el reparto entre propietario y Administración pública de los gastos de conservación, en cuanto superen el 50% del coste de la construcción de un edificio nuevo igual que el protegido), pero sin embargo no podrá ser derribado. Es distinta la situación si la protección se establece sólo a través de un plan urbanístico. En este caso la obligación de conservar el edificio protegido cesa con la declaración de ruina, salvo previsión expresa de las leyes urbanísticas a contrario. Obsérvese, entre otras, las siguientes sentencias:

relaciones arrendaticias, la resolución unilateral por parte del propietario de los contratos de arrendamiento por causa de ruina de la edificación²⁹ y la repercusión a los arrendatarios de las obras de conservación y rehabilitación ordenadas por las administraciones públicas.³⁰

—Es posible que se den los supuestos previstos a la legislación urbanística como causa de ruina en los edificios protegidos. Esto no significa, necesariamente, que se puedan derribar, puesto que la normativa de protección del patrimonio cultural puede haber establecido una prohibición al derribo (STS de 10 de mayo de 1984, Aranzadi 1984/2644)

—La existencia de una determinación en un plan especial de protección y catálogo del patrimonio arquitectónico y ambiental que obliga a conservar un inmueble no justifica que se imponga a la propietaria la carga de la reconstrucción y todavía más cuando no ha existido ni dolo ni negligencia (STS de 16 de junio de 1992, Aranzadi 1992/5154). La justificación es: si la LS 1976 establecía de una manera expresa que la declaración de ruina hace cesar el deber de conservación, por la vía del planeamiento, cuando establece determinados niveles de protección, no se podrá alterar el régimen legal del deber de conservación, tal como resulta establecido directamente en la Ley.

—El Tribunal Supremo ha declarado que no resulta posible que una norma reglamentaria, como es el plan, altere aquello que establece a todos los efectos el artículo 183 de la LIS 1976 y que un plan general no es ni por el rango ni por la función un instrumento idóneo por regular la ruina técnica y económica de las edificaciones (STS de 23 de octubre de 1989, 20 de febrero de 1991 y de 4 de febrero de 1992).

—Ni la legislación de patrimonio histórico español, ni el interés arquitectónico de la edificación pueden representar una causa válida por impedir la declaración de ruina: a) porque el artículo 24.1 de la Ley 16/1985 se limita a atribuir la legitimación para intervenir como interesada en el expediente de ruina a la Administración competente, de lo cual resulta que no le corresponde adoptar la resolución de declaración de ruina, y b) porque el artículo 24.2, que permite evitar el derribo de los inmuebles declarados de interés cultural, exige que la declaración de ruina sea firme y disponer de una autorización de la Administración competente en materia de patrimonio histórico-artístico, previa a la licencia de derribo. La conclusión es: al exigir el artículo 24.2 para el derribo, como condición necesaria pero no suficiente, la declaración de ruina, se traslada a un momento posterior a esta declaración la decisión sobre la conservación o no del patrimonio protegido. El error radica en identificar declaración de ruina y derribo, porque si bien la demolición es el efecto que podríamos denominar natural de la declaración de ruina, se puede afirmar que no es el único, sino que coexiste con otros y se puede producir una declaración de ruina sin necesidad de demolición por razón de la protección del patrimonio cultural (Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, sentencia de 29 de noviembre de 1993, Actualidad Administrativa 1994/102).

29. 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 LAU 1964, 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.

30. El Derecho transitorio de la LAU 1994 efectúa una regulación específica de la repercusión de las obras de reparación en la disposición transitoria segunda, apartado 10.3. Destaca que la repercusión se puede realizar en la forma prevista en el artículo 108 de la LAU 1964 o en la forma específica regulada en la disposición transitoria que hemos mencionado. 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

Por ello, cualquier análisis de la regulación del deber de conservación precisa de examinar el anverso de la moneda: el límite del deber de conservación y la declaración de ruina. Los apartados 2 y 3 del artículo 156 de la LOUAnd, el apartado 2 del artículo 163 de la LSOEx, el artículo 143.3 de la LOTUPAst y el artículo 153.2 de la LOTENPCan definen el límite del deber normal de conservación y rehabilitación, prácticamente de manera idéntica. Las obras (exigibles de acuerdo con la definición del deber de conservación y rehabilitación que hemos examinado) exceden del límite del deber normal de conservación cuando su coste supere la mitad del valor de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil que la preexistente, realizada con las condiciones imprescindibles para autorizar su ocupación. Si no se trata de un edificio sino de otra clase de construcción, dicho límite se cifrará, en todo caso, en la mitad del coste de erigir o implantar una nueva construcción de iguales dimensiones, en condiciones de uso efectivo para el destino que le sea propio.

Es la respuesta lógica: si el deber de conservación y rehabilitación lo es para mantener la edificación en condiciones efectivas de uso, el coste de las obras para establecer el límite de ese deber se calcula respecto de un edificio que pudiera obtener la licencia de ocupación.

5.3. La importancia del deber de conservación y rehabilitación en la transformación sostenible de la ciudad existente

La ordenación urbanística y la regulación de las viviendas y áreas residenciales de la ciudad ya existente tienen en la configuración legal del derecho de conservación y rehabilitación el marco jurídico que delimita muy diversas determinaciones y prescripciones orientadas a impulsar su transformación sostenible. Así:

–La determinación reglamentaria de las condiciones de calidad (funcionalidad, seguridad y habitabilidad, que incluye la salubridad y la sostenibilidad)

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.

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 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.

de las viviendas existentes y la exigencia de adaptación a las mismas para obtener las sucesivas cédulas de habitabilidad.

–La determinación reglamentaria de las condiciones de calidad de los edificios, no sólo de las concretas viviendas, y la exigencia de adaptación progresiva, objeto de control habitualmente por las inspecciones técnicas periódicas.

–Las determinaciones que exigen la realización de obras de rehabilitación o cambios o ceses de uso, contenidos en los planes urbanísticos de mejora urbana o rehabilitación, en relación con los edificios existentes no incluidos en polígonos de actuación.³¹

–El contenido y cumplimiento de los planes urbanísticos de protección del patrimonio cultural inmobiliario y de las declaraciones de bienes inmuebles de interés cultural.

–Las ordenanzas municipales en cuanto que obligan a rehabilitar o modificar o cesar usos existentes.

–Las normas reglamentarias, ordenanzas locales y decisiones en materia de sobreocupación de viviendas e infravivienda.

–El alcance y régimen jurídico de las órdenes de ejecución de obras de conservación y rehabilitación.

Todos estos aspectos y los vinculados con el fomento de la rehabilitación y la recuperación parcial o total de las ayudas concedidas cuando se transmiten

31. Veamos algunos ejemplos:

–El artículo 6.8 de las ordenanzas del Plan especial del casco antiguo de Toledo (un documento normativo del plan), accesible desde la página web del Ayuntamiento, establece que se considerarán edificaciones inadecuadas las destinadas en más de un cincuenta por ciento a un uso urbanístico declarado incompatible en el casco antiguo por el Plan especial. Esta declaración de edificación inadecuada permite expropiarla, suscribir un convenio de rehabilitación o incluirla en el Registro de edificaciones inadecuadas que permite declararla en situación de venta forzosa.

–Las normas urbanísticas complementarias del Plan general de Sevilla, en materia de conservación y rehabilitación, también tienen interés (las normas complementarias se aprobaron definitivamente por el Ayuntamiento en Pleno en la sesión de 28 de diciembre de 2001 y se publicaron en el *Boletín Oficial de la Provincia* de 8 de febrero de 2002). Las normas, cuando regulan la rehabilitación forzosa, dan respuesta a una idea central explicada en la memoria del Plan (que afirma que la realidad de la ciudad constata el avanzado estado de deterioro de gran parte de las construcciones y no sólo del conjunto histórico), relativa a que la obligación de conservación de cualquier edificación es una exigencia de la función social de la propiedad inmueble residencial y que ese patrimonio es susceptible de satisfacer el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada.

–El artículo 22 de las ordenanzas Plan especial del centro histórico de Ibarra de Aramaio (BOTHA de 10 de junio de 1998) establecen las condiciones mínimas de calidad a que deben someterse los alojamientos residenciales de nueva planta o rehabilitados (superficie, programa de estancias, iluminación, etc.). Si estas determinaciones se complementaran con las técnicas de rehabilitación forzosa prevista en el caso de Toledo, el derecho de tanteo y retracto y las subvenciones para vivienda protegida, se pueden obtener cambios importantes en la realidad de un centro histórico.

los inmuebles, están estrechamente vinculados con el alcance del deber de conservación y rehabilitación que establece el legislador.

En el marco de la configuración legal de ese deber, el conjunto de normas, determinaciones y decisiones deben o pueden tener contenidos distintos, y en todo caso tendrán consecuencias muy distintas, en áreas de valor y calidad económica y ambiental, en las que la transformación pueda ser impulsada por las reglas del mercado, o en áreas degradadas, en las que el impulso sólo del mercado no será suficiente para impulsar su desarrollo. Además, las políticas de conservación y rehabilitación ni pueden desatender las singularidades de todo tipo, en cada ámbito en el que se actúe, ni deben olvidar la importancia del régimen de ocupación: propiedad horizontal, arrendamientos constituidos durante la vigencia de la LAU 1964, sometidos al régimen transitorio previsto en la LAU 1994, y arrendamientos contratados durante la vigencia de esta última ley.

6. La regulación del derecho de retorno y realojamiento

6.1. Importancia para los ocupantes legales en los procesos de ejecución, en sentido amplio, del planeamiento urbanístico

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– 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 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 de cada clase de suelo.

Constituyen ejecución del planeamiento, en sentido amplio, en el suelo urbano consolidado, la sustitución de un edificio por otro, la construcción de un solar o el cambio de uso y, en el suelo urbano no consolidado y no urbanizable, la urbanización completa y sistemática de un ámbito, para construirlo conforme a lo previsto en el planeamiento.

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 y, por ello, 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 en sus derechos. Así:

- La licencia previa para autorizar construcciones, derribos y actividades.
- La resolución que declara o no en ruina una edificación.
- Los procedimientos de restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física ilegalmente alterada; los de suspensión y anulación de actos administrativos que amparen 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.
- La ejecución completa de ámbitos territoriales delimitados como polígonos de actuación por los sistemas de ejecución privada previstos en cada legislación autonómica o de expropiación.

6.2. Definición y alcance

La interrelación entre las diferentes clases de suelo y formas de ejecución urbanística con los derechos de los ocupantes legales (con independencia del título de ocupación) se pone de manifiesto en la disposición adicional cuarta

de la LS 1992³² (de la que sólo está vigente la regla primera). La lectura del precepto permite advertir que la LS 1990 y la LS 1992 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. El apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LS 1992 fue declarado inconstitucional y el 3 debe aplicarse conjuntamente con la disposición adicional octava de la LAU 1994.

La STC 61/1997 declaró inconstitucional el apartado segundo de la disposición adicional cuarta de la LS 1992. El razonamiento es:

“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 (FDO 18).”

Por lo que respecta a la disposición adicional cuarta, párrafo tercero, LS 1992 es preciso advertir que la LAU 1994 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 registrá por lo previs-*

32. Establecía:

“Disposición adicional 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 condiciones 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.^ª 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.^ª, computándose como gastos de la actuación urbanística los de traslado y otros accesorios que recayesen sobre los ocupantes legales.

“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.”

to 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 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 LAU 1994 es acumular sus soluciones a las de la disposición adicional cuarta de la LS 1992, y que lo que se prevé en la LAU 1994 es la regulación de la legislación arrendaticia a la que se remite la disposición adicional cuarta de la LS 1992 (cuando establece: “En las actuaciones aisladas no expropiatorias, los arrendatarios de las viviendas demolidas tendrán el derecho de retorno *regulado en la legislación arrendaticia*”).³³

Es preciso advertir que la LS 1992 se refiere al derecho de retorno en un contexto diferente al que preveía la LAU 1964. En concreto, la LS 1992 regula el

33. 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 LS 1992 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 LAU 1964.

b) Cuáles son las normas de la LAU 1964 aplicables en defecto de la disposición adicional octava de la LAU 1994.

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.

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 LAU 1994, “exigidas por el planeamiento”).

En relación con el apartado 3 de la disposición adicional de la LS 1992, antes de ser aprobada la disposición adicional octava de la LAU 1994, el primer problema de interpretación que se planteó 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 LAU 1964, que regulan el derecho a volver a ocupar el inmueble reedificado cuando el derribo ha sido autorizado por el gobernador civil³⁴ 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 autorización previa del gobernador civil), el apartado 3 de la disposición cuarta de la LS 1992 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

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.

34. 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 drogada LAU 1964, y en relación con los contratos de alquiler que, de acuerdo con las disposiciones transitorias de la LAU 1994, se rigen por ella parcialmente.

En concreto, en materia de vivienda, la STC 152/1988, 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 LAU 1964, los artículos 69 y 70 de esta Ley, los asesoramientos sobre las necesidades de vivienda que se prevén potestativos en el apartado 2 del artículo 79 de la LAU 1964, de acuerdo con la distribución constitucional de competencias, deberían considerarse preceptivos y vinculantes, y realizados por el órgano autonómico 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.

hizo la sentencia de 25 de septiembre de 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 LAU 1964, pero que siempre debía garantizarse el alojamiento provisional [no garantizado en el artículo 81.5.a) de la LAU 1964, sin perjuicio que pudiese imponerse como condición en la autorización de derribo del gobernador civil].

Una vez se aprueba la LAU 1994, en cuanto que modifica el régimen previsto en el apartado 3 de la disposición adicional cuarta de la LS 1992, la interpretación de esta disposición adicional cuarta cambia. Todo ello, lo examinaremos en el siguiente apartado.

6.3. El derecho de retorno en 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, por imperativo de la disposición adicional cuarta de la LS 1992, 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.

6.4. El derecho de retorno en las actuaciones de transformación urbanística sistemática a través de sistemas de actuación de gestión privada

El artículo 16.1.e) de la LS 2007 establece que las actuaciones de transformación urbanística comportan, según su naturaleza y alcance, el deber legal de garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente. Este precepto garantiza, por tanto, el realojamiento en el

área de actuación que constituya una actuación de transformación urbanística y, cuando se tenga derecho a él, según la legislación vigente, el derecho de retorno.

A partir de la LS 2007 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, vuelven a disponer de una norma estatal que establece 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 de un contrato de arrendamiento debe interpretarse como una forma de desaparición del derecho de arrendamiento como consecuencia de la transformación urbanística. La aprobación del proyecto de reparcelación comporta “la extinción o la transformación de derechos y de cargas, de acuerdo con la legislación aplicable”.

La legislación estatal de 2007 y la catalana de urbanismo,³⁵ al igual que la vasca, establece en estos casos el derecho de retorno. El artículo 114 de la LUCat 2005 es una adaptación a la realidad catalana de la regla segunda de la disposición adicional cuarta de la LS 1992, 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 LSUPvasco, que es la otra excepción, al establecer en la disposición adicional segunda una regulación completa y sistemática del derecho de retorno.³⁶

35. El artículo 114 de la LUCat 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.

“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.”

36. La disposición adicional segunda de la Ley vasca 2/2006, “Realojos”, la reproducimos a pesar de su extensión y complejidad, porque configura procedimientos muy detallados que pueden ser de utilidad, especialmente en las actuaciones expropiatorias en las que existen ocupantes con derecho de retorno. Establece:

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 la LOUAnd, que sólo prevé, en el artículo 113.1.h), el realojamiento y el retorno cuando sea legalmente preceptivo, y la LOTUPAst en el artículo 204, que se remite a la legislación estatal. La nueva situación creada por el artículo 16.1.e) de la LS 2007 exigirá por parte del legislador autonómico la correspondiente adaptación normativa y, mientras ello no sucede, la aplicación del precepto exigirá un notable esfuerzo de integración de normas diversas.

“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 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,

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 y vasco incorporan 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.

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.

“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,

6.5. El derecho de retorno en las actuaciones urbanísticas aisladas no expropiatorias

La interpretación de las dos disposiciones adicionales (cuarta de la LS 1992 y octava de la LAU 1994) 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 LAU 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 LAU 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 LAU 1994 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 y a su vez la disposición adicional cuarta de la LS 1992, en el supuesto de declaración de ruina (modificando la interpretación que hizo como dijimos 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 contenciosa-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.

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.”

–La STSJ de Cataluña de 12 de marzo de 1999,³⁷ 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, regla tercera, de la LS 1992, 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 1998,³⁸ que desestima la pretensión de un arrendatario a que se le reconozca el derecho de retorno en el inmueble declarado en ruina.

37. 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 vigente al tiempo de la presumible suscripción del contrato, el 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.”

38. 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 LAU 1994.

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.º) en las actuaciones aisladas no expropiatorias, los arrendatarios de las viviendas demolidas tendrán el dere-

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

Esta doctrina es una consecuencia de la redacción de la LAU 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 LS 1992, ni tampoco en el precepto de la LS 1990 que es objeto de refundición.

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 el 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, en el caso de la legislación vigente en Cataluña en materia de urbanismo, no se 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 (salvo que pudiera establecerse una determinación en ese sentido en un plan especial de mejora urbana y rehabilitación).

La disposición adicional segunda de la LSUPvasco reproduce en su primer apartado la disposición adicional cuarta de la LS 1992 y por ello en el apartado 1.c) establece que:

“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.”

Sólo añade respecto de la LS 1992:

“Así mismo, los propietarios ocupantes legales de vivienda tendrán el derecho de realojo previsto en la presente disposición.”

cho de retorno regulado en la legislación arrendaticia, ejercitable frente el 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’.”

La disposición adicional segunda de la LUPvasco al remitirse a la legislación de arrendamientos urbanos reproduce el problema hasta aquí explicado y sólo será exigible el derecho de retorno si en la legislación urbanística vasca las actuaciones aisladas no expropiatorias pueden defenderse que son exigidas por el planeamiento.

Para finalizar, hay que advertir que la LDVCat 2007 ha establecido, de manera expresa, el derecho de retorno de los ocupantes legales en los supuestos de declaración de ruina. En concreto, el artículo 34 de la Ley establece:

a) Que en los procedimientos administrativos instruidos para adoptar resoluciones que obliguen o habiliten a ejecutar obras para la conservación o rehabilitación de los edificios, debe darse audiencia a los ocupantes legales y deben determinarse las repercusiones que el procedimiento puede tener sobre la situación de ocupación.

b) Que los ocupantes legales que tengan su residencia habitual en edificios objeto de conservación y rehabilitación o en edificios declarados en ruina por una resolución administrativa, si no son responsables del deterioro, tienen el derecho de regreso, que corre a cargo del propietario o propietaria del inmueble, de acuerdo con lo establecido, si procede, en la legislación urbanística, hipotecaria y de arrendamientos urbanos.

7. Las concretas formas de delimitación legal del derecho de propiedad del suelo y de los bienes inmuebles en suelo urbano, que tienen especial importancia en los procesos de renovación

7.1. Consideraciones generales

La renovación urbana la examinamos en este trabajo desde la perspectiva de los títulos competenciales ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Como es sabido en el FDO 6 de la STC 67/1997 se destaca la interrelación entre urbanismo y vivienda, cuando afirma que:

“si bien la Constitución no define lo que haya de entenderse por urbanismo, sí proporciona, junto al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (artículo 47 de la CE, párrafo primero), una serie de importantes principios rectores de la política, en este caso, urbanística, a las que han de atenerse en el ejercicio de sus respectivas competencias, los entes públicos, a saber: la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (artículo 47 de la CE, párrafo primero); y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (artículo 47 de la CE, párrafo segundo).”

La legislación que se dicta en ambas materias afecta directamente o indirectamente el ejercicio del derecho de propiedad y deberá acomodarse las prescripciones constitucionales contenidas en el artículo 33.2 y 3 de la CE.

El derecho de edificación y uso del suelo, que conforma una parte sustancial del urbanismo entendido como disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, en el caso de la legislación de la vivienda se concreta, entre otros aspectos, en la regulación de un concreto uso de los asentamientos de población en el espacio físico y del domicilio en el sentido amplio que explica Martín Bassols: la vivienda constituye el marco espacial primario e imprescindible para la vida personal y familiar del individuo y permite además satisfacer necesidades biológicas (albergue y salud), personalísimas (intimidad o seguridad), sociales (convivencia, cultura, educación o ocio) y ambientales (calidad ambiental del entorno y protección frente a la contaminación de todo tipo).³⁹

El legislador en estas materias prevé diferentes tipos de intervención de la Administración, bien la actividad de limitación, bien la actividad de fomento o, en su caso, la actividad de prestación o servicio público. Ahora nos vamos a ocupar de supuestos legales de delimitaciones del derecho de propiedad urbana realizada por el legislador con competencia en urbanismo y vivienda, que son especialmente trascendentes en los procesos de la renovación urbana de la ciudad consolidada.

El elemento común será que constituyen técnicas al servicio del desarrollo sostenible de las ciudades, desde la perspectiva de hacer compatible el desarrollo económico de la ciudad, la cohesión social y la calidad ambiental. Estas técnicas tendrán como fundamento cumplir las finalidades propias de la norma específica que la prevé y respetar el contenido del derecho de propiedad urbana. Debemos tener presente que en relación con el derecho de propiedad, la función social se ha configurado como uno de los elementos estructurales de su definición –desde luego no el único–, y como factor que determina la delimitación legal de su contenido (en palabras del Tribunal Constitucional, la función no ha sido entendida por el constituyente como un simple límite externo para la delimitación del derecho de propiedad, sino que es también una parte integrante de éste: la utilidad individual y la función social definen de manera conjunta el contenido esencial del derecho de propiedad sobre cada categoría de bienes).

De hecho, las prescripciones legales relativas a la zonificación de áreas residenciales con destino a vivienda protegida en suelo urbano consolidado, la declaración de áreas de tanteo o retracto o la de áreas de conservación y reha-

39. Ver nota 4.

bilitación o la venta y sustitución forzosa por incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación plantean como problemas principales y comunes:

–Proyectar la doctrina del Tribunal Constitucional que establece que la Constitución reconoce y protege el derecho a la propiedad privada, como un abanico de facultades individuales sobre las cosas, pero a la vez también como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en función de valores o intereses de la colectividad, es decir, de acuerdo con la finalidad o utilidad social que esté llamada a llevar a cabo cada categoría de bienes objeto de dominio.

–Destacar que la intervención normativa no puede comportar una desnaturalización del derecho de propiedad que lo haga no identificable (reconocible), tanto desde el punto de vista histórico como desde la perspectiva que ofrece su relación con el conjunto de intereses que la propiedad privada incorpora como institución jurídica (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2, 4 y 5).

–Proyectar en el examen de la norma el criterio hermenéutico del principio de proporcionalidad (idoneidad, necesidad y proporcionalidad) y advertir que en el juicio de proporcionalidad siempre se precisa de verificar la finalidad de la norma.

7.2. La zonificaron de una parte del suelo urbano consolidado como suelo residencial con destino a vivienda protegida

Es imprescindible disponer de suelo para desarrollar políticas de vivienda, con lo que la técnica nuclear en la más reciente legislación de urbanismo y vivienda autonómica comparada, y ahora ya en la LS 2007, ha sido el establecimiento de reservas obligatorias de suelo con destino a viviendas protegidas o asequibles. Ésta es una de las novedades más importantes de la LS 2007, que obliga a reservar al planeamiento urbanístico en el suelo con destino a uso residencial, una parte proporcionada de suelo a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

En la LS 2007, la reserva se establece en el artículo 10, que regula los criterios básicos de utilización del suelo. El legislador debe procurar que la asignación de usos y la utilización del suelo, que debe albergar los usos residenciales y productivos (agrarios, industriales y comerciales), permita dar respuesta al conjunto de derechos constitucionales afectados. No sólo el de la propiedad privada. La exposición de motivos de la LS 2007 destaca otros:

“el de participación ciudadana en los asuntos públicos, el de libre empresa, el derecho a un medio ambiente adecuado y, sobre todo, el derecho a una

vivienda digna y asimismo adecuada, al que la propia Constitución vincula directamente con la regulación de los usos del suelo en su artículo 47.”

En la lógica de la LS 2007 la reserva de suelo para usos residenciales constituidas, por vivienda asequible no es un deber de la propiedad para patrimonializar el aprovechamiento urbanístico reconocido por el planeamiento en la finca de su propiedad, es una parte de ese aprovechamiento (como pueda ser el uso industrial de menor valor añadido que el residencial o el comercial). Entre los deberes regulados en el artículo 16 de la LS 2007 no existe ninguno relativo a la reserva de suelo para vivienda protegida, por el hecho de que éste es un uso del suelo que, conjuntamente con los otros previstos en el planeamiento, conforman el aprovechamiento urbanístico.

La reserva de suelo para vivienda protegida debe ser concretada, por tanto, mediante la técnica urbanística de calificación en zonas para esta concreta finalidad de viviendas protegidas, que pueden vincularse a un régimen específico de protección pública. Queremos hacer un paréntesis para destacar la importancia de esta cuestión. Es conocida la doctrina de los tribunales de la jurisdicción contenciosa-administrativa, que exige una norma con rango de ley para que el planeamiento pueda establecer calificaciones de zona destinada a vivienda protegida.

El origen de esta doctrina es la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 1987 (Aranzadi 5906), de la que fue ponente el magistrado Julián Delgado Barrio, que afronta la cuestión durante la vigencia de la LS 1976. El objeto del recurso es una sentencia de la Audiencia Territorial de Madrid que anuló la directriz número 17 del texto definitivo de las directrices de planeamiento territorial y urbanístico para la revisión del Plan general de ordenación urbana del área metropolitana de Madrid, aprobado en el año 1981.⁴⁰ El Tribunal Supremo acepta el planteamiento de la Audiencia Territorial que había sostenido que la Ley no autorizaba al Plan para imponer un régimen especial para la construcción, que tal régimen carecía de mecanismos de compensación y que la construcción de viviendas protegidas está asociada a un régimen de fomento, de elección voluntaria. El Tribunal Supremo insiste en esta argumentación señalando el carácter reglamentario de los planes urbanísticos y que la actividad pública en materia de vivienda discurre por los cauces del fomento.

Esta línea jurisprudencial va a mantenerse a lo largo del tiempo inalterada y pueden localizarse sentencias que repiten esta doctrina hasta el año

40. Estas directrices establecían que:

“los planes generales introducirán las determinaciones necesarias para favorecer en el nuevo desarrollo residencial y la mayor diversidad posible de tipologías edificatorias y tamaños de vivienda y, en especial, las viviendas y protección oficial, a efectos de evitar la segregación social y acomodar a las ofertas a los deseos de la población.”

2004.⁴¹ Esta posición jurisprudencial fue un obstáculo para establecer la calificación de vivienda protegida en el planeamiento urbanístico sin la previa habilitación expresa del legislador, pero no permitía considerar que la reserva de vivienda protegida fuera una carga o un deber integrado en el estatuto básico de la propiedad urbana.

Recientemente, en el proceso de aprobación de la LDVCat 2007 se ha vuelto a plantear la naturaleza jurídica de la reserva de suelo para vivienda protegida. Algunos grupos cuestionaron la constitucionalidad del artículo 17.4,⁴² en cuanto regula que el Plan territorial sectorial de vivienda establecerá ámbitos territoriales concretos, municipales o supramunicipales “en los que deba calificarse suelo urbano consolidado con destino total o parcial de la edificación a vivienda de protección oficial”. Debe advertirse que la legislación urbanística catalana permite, pero no obliga, a que en el suelo urbano consolidado puedan calificarse ámbitos concretos como zonas residenciales de vivienda protegida.⁴³ El argu-

41. Las más recientes que he localizado de los tribunales de justicia son del de Castilla y León. En concreto: –Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Castilla y León, Burgos, núm. 277/2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 22 de julio (RJCA 2004\573).

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Castilla y León, Burgos, núm. 36/2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 27 de enero, (JUR 2004\62259).

–Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Castilla y León, Burgos, núm. 68/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única), de 3 de marzo (RJCA 2003\209).

La última del Tribunal Supremo que he localizado, salvo error, es la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 27 de enero de 2001 (RJ 2001/2624).

42. Este precepto se completa con la previsión de la disposición adicional sexta, “Aplicación del destino total o parcial de la edificación a vivienda de protección oficial en suelo urbano consolidado”, que establece:

“La aplicación de las disposiciones del artículo 17.4 debe efectuarse de acuerdo con los siguientes criterios:

“a) El Plan territorial sectorial de vivienda puede establecer de forma genérica que una zona urbanística determinada se destine total o parcialmente a viviendas de protección oficial. En tal caso, la determinación sólo puede suponer el destino parcial de un máximo del 20% del techo de uso residencial en edificios con un techo total edificable superior a los 5.000 metros cuadrados. En el cómputo del porcentaje de techo que deba destinarse a vivienda de protección oficial no se tienen en cuenta las superficies destinadas a usos que no sean de vivienda.

“b) Si la obligación de destino a vivienda de protección oficial no puede alcanzarse en la promoción de que se trate, la obligación puede satisfacerse destinando a dicha finalidad el equivalente de viviendas situadas en otra ubicación, siempre que sea en suelo urbano consolidado del mismo municipio. Alternativamente, la promoción de dichas viviendas puede ser llevada a cabo por la Administración, si previamente el ayuntamiento correspondiente ha percibido, con carácter finalista, el equivalente económico de dicha obligación de destino parcial a viviendas de protección oficial.”

43. El artículo 66.4 del Reglamento que desarrolla la LURbCat 2005, aprobado por el Decreto 305/2006, de 18 de julio, establece que el Plan general de ordenación puede prever la calificación de terrenos en suelo urbano no incluido en sectores de planeamiento derivado, formen parte o no de polígonos de actuación urbanística. La calificación urbanística del suelo, señala, puede prever el destino total o parcial de la edificación a vivienda con protección oficial. Y concluye que la calificación que establezca la destinación total o parcial a vivienda con protección oficial de terrenos que tienen la condición de suelo urbano consolidado puede ser de aplicación tanto en las nuevas construcciones como en los casos de gran rehabilitación de las edificaciones existentes.

mento de la presunta inconstitucionalidad de la reserva obligatoria en suelo urbano consolidado es la vulneración del estatuto básico de derechos y deberes de los propietarios en suelo urbano consolidado, establecido en la legislación estatal de carácter básico.

En el dictamen 282 emitido por el Consejo Consultivo de la Generalitat⁴⁴ descarta la inconstitucionalidad desde la perspectiva material por el hecho de que “el contenido del artículo 17 y la disposición adicional sexta queda garantizado por el límite de la función social de la propiedad que establece el artículo 33.2 de la CE, así como por los mandatos constitucional y estatutario (artículos 47 de la CE y del EAC) y también por el artículo 26 del EAC, para que los poderes públicos adopten las medidas adecuadas para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general”.

En este punto debemos reiterar que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión en diversas ocasiones de exponer el concepto constitucional de propiedad. Son relevantes y conocidas las STC 37/1987 y la 89/1994, que plasman la doctrina del Tribunal Constitucional consolidada al respecto. Esta doctrina permite afirmar que en nuestro ordenamiento la función social no consiste en una mera prohibición de abuso de derecho o en la interdicción de un ejercicio antisocial del mismo. El derecho de propiedad comprende no sólo los intereses individuales sino también la utilidad o función social, entendida no como un mero límite externo, sino como parte integrante del derecho mismo.⁴⁵

En la STC 37/1987 se resuelven los recursos de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley andaluza de 1984, de reforma agraria. El Tribunal Constitucional concluyó que el legislador podía exigir deberes positivos a los propietarios de fincas, restringiendo sus facultades de decisión con relación al uso, destino y aprovechamiento de los fundos rústicos y exigiéndoles deberes de explotación y de mejora orientados a la obtención de una mejor utilización productiva de la tierra desde la perspectiva de los intereses generales, eso sí, siempre que quedara a salvo la rentabilidad del propietario o empresa agraria.

En la STC 89/1994, consideró constitucional la regulación de la LAU 1964 en cuanto establecía la prórroga forzosa para el arrendador de los contratos de arrendamiento (con virtual congelación de rentas), entendiéndola como una delimitación del derecho de propiedad justificada en el artículo 47 de la CE y vinculando función social de la propiedad y derecho a la vivienda.

44. Se puede consultar en <http://www.cconsultiu.cat>.

45. BARNÉS, Javier, “El derecho de propiedad en la Constitución española de 1978”, en el libro colectivo coordinado por el mismo autor *Propiedad, expropiación y responsabilidad La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado*, Tecnos, 1995.

El Tribunal Constitucional señala en esta sentencia que:

“la historia de la regulación de los arrendamientos urbanos muestra efectivamente que la introducción de la prórroga forzosa, entre otras medidas, respondía a una finalidad tuitiva de intereses que se consideraban necesitados de una especial protección, concretamente la de los arrendatarios ante la situación del mercado inmobiliario [...]. En el contexto de la vigente Constitución, esa delimitación del derecho de propiedad encuentra una justificación en la proclamación del artículo 47 del texto fundamental, que recoge el derecho a disfrutar de una vivienda y ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones para ello necesarias. Además, no puede olvidarse la relevancia que la continuidad del arrendamiento reviste para la protección de la estabilidad del domicilio familiar, y de la misma familia, en la línea de lo dispuesto en el artículo 39.1 de la Constitución. *Responde así a la función social de la propiedad inmobiliaria, sin vulneración constitucional, que el legislador establezca una limitación de esa propiedad que, sin suponer su vaciamiento o desfiguración, pueda contribuir (con mayor o menor fortuna, según las distintas teorías económicas) a satisfacer un derecho constitucionalmente afirmado.*” (FJ 5)

En cuanto al aspecto competencial, que es el discutido, el Consejo Consultivo afirma que la “controversia que pueda plantear la aparente contradicción entre el texto de la disposición adicional sexta del Proyecto y la legislación básica estatal, debe quedar resuelta por la determinación del artículo 149.5.a) del EAC, cuando establece que corresponde a la Generalitat en materia de urbanismo, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: a) La regulación del régimen urbanístico del suelo, que incluye, en todo caso, la determinación de los criterios sobre los diversos tipos de suelo y sus usos”.

Es la atribución de la competencia exclusiva para determinar los criterios sobre los diversos tipos de suelo y sus usos, la que habilita, en opinión del Consejo Consultivo, al legislador catalán para establecer la reserva de vivienda protegida en suelo urbano consolidado.

El voto particular⁴⁶ que sostiene la inconstitucionalidad afirma que la reserva obligatoria de vivienda protegida en suelo urbano consolidado vulnera el estatuto básico de derechos y deberes de los propietarios en suelo urbano consolidado, y cita en defensa del argumento la STC 54/2002. Esta sentencia reitera los criterios de la STC 164/2001 y es el resultado del recurso de inconstitucionalidad del Gobierno contra el artículo único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril, de modificación de la Ley 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la comu-

46. Formulado por Don Joaquín Borrell Mestre.

nidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística.⁴⁷ El Tribunal establece:

“Este régimen uniforme en el disfrute de la propiedad urbana se quiebra en el territorio del País Vasco, donde según el artículo único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, los propietarios de suelo urbano ‘consolidado’ deben –al igual que los propietarios de suelo urbano ‘no consolidado’– ceder obligatoria y gratuitamente el diez por ciento del aprovechamiento asignado a sus parcelas o solares (o, en el caso de obras de rehabilitación, el diez por ciento del incremento de aprovechamiento urbanístico). Subrayemos aquí que en la estructura normativa del artículo 14 de la LRSV las cesiones obligatorias de aprovechamiento no son un mínimo superable por cada comunidad autónoma sino, justamente, un máximo reducible en cada comunidad; así resulta claramente del enunciado literal del artículo 14.2.c) de la LRSV.

“En este sentido, la exclusión de toda cesión obligatoria de aprovechamiento urbanístico en el suelo urbano ‘consolidado’ no admite modalización alguna de origen autonómico. Pues si la igualación de todos los propietarios de suelo urbano ‘consolidado’ reside tanto en los deberes positivos a que se ha hecho referencia como en la inexistencia de deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico –y sentado que aquélla es una opción estatal válida, según razonamos en el fundamento 4–, la imposición de deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico por las comunidades autónomas frustraría el fin igualador buscado por los artículos 149.1.1 de la CE y 14.1 de la LRSV.”

Obsérvese que en la LS 2007, como ya hemos reseñado, la reserva de suelo para vivienda protegida se establece en el seno de los criterios básicos de utilización del suelo. Ha de existir suelo para vivienda asequible, como norma básica, por la misma lógica que la legislación urbanística y el planeamiento urbanístico debe proceder a reservar, en las distintas clases de suelo, ámbitos territoriales para las actividades agrarias, industriales, comerciales o turísticas que precise el desarrollo sostenible del territorio considerado. Esta perspectiva, en las técnicas previstas en la legislación urbanística, ha sido siempre la que exige zonificar o calificar el suelo, no su clasificación. La clasificación del suelo (en la tríada del ya transformado, el que debe desarrollarse *ex novo* y el que debe excluirse del desarrollo urbano) es una decisión del planeamiento general que se inserta en la definición

47. El mencionado precepto establece:

“La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos se llevará a efecto en la siguiente forma: 1. Los propietarios de suelo urbano deberán ceder obligatoria y gratuitamente al Ayuntamiento el diez por ciento del aprovechamiento urbanístico lucrativo del ámbito correspondiente libre de cargas de urbanización. En el supuesto de obras de rehabilitación, únicamente corresponderá al Ayuntamiento el diez por ciento del incremento del aprovechamiento urbanístico sobre el anteriormente edificado.”

del modelo de ciudad, conjuntamente con la definición de las grandes infraestructuras que estructuran el territorio y los criterios de revisión del plan.

Entre los derechos y deberes de los propietarios de cada clase de suelo no existe ni el deber ni el derecho de que una parte se reserve a uso residencial, protegido o no, industrial, comercial o para cualquier otro uso. Estos usos y la edificabilidad configuran el aprovechamiento urbanístico respecto del cual se proyecta el estatuto básico de derechos y deberes para patrimonializarlo.

Dicho todo lo anterior, debe destacarse el gran interés para la renovación urbana de la posibilidad de calificación de zonas residenciales con destino a vivienda protegida.

–Es una técnica que al insertar vivienda asequible en la ciudad ya transformada coadyuva a evitar la segregación de las personas en el espacio en función de sus niveles de renta y con ello contribuye a eliminar peligros para la convivencia.

–Evita que la generación de vivienda asequible dependa únicamente de la nueva construcción en suelos de nuevos crecimientos o de renovación urbana integral.

–Facilita las operaciones de realojo y retorno de los ocupantes legales en las operaciones de reforma y mejora urbana.

A su vez, en este punto, la legislación de vivienda tiene un importante papel para delimitar la tipología de viviendas de protección pública o asequible y su conexión con el régimen de reservas de suelo, mediante la regulación de la calificación de una parte del suelo como zonas residenciales con destino total o parcial a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Las reservas urbanísticas van a obligar a realizar una profunda reflexión sobre las categorías o modalidades de vivienda protegida, construidas a partir de un régimen de ayudas económicas al promotor y al adquirente. Una reflexión sobre el rango de la norma que las regula, sobre su régimen jurídico y su vinculación a la inscripción registral y sobre las consecuencias que tiene respecto del aprovechamiento urbanístico susceptible de patrimonialización. A su vez, desde la perspectiva de la legislación de vivienda no podrá regularse de igual modo la promoción de viviendas de protección pública en suelos no reservados que en suelos reservados.

7.3. La delimitación de áreas de conservación y rehabilitación y el ejercicio de derechos de tanteo y retracto

La legislación urbanística prevé desde la LS 1976 planes de reforma interior, mejora urbana o de rehabilitación⁴⁸ de ámbitos concretos de la ciudad existen-

48. Sirva de ejemplo el artículo 71 de la LSUPvasco, que establece:
"Plan especial de renovación urbana.

te o de los núcleos rurales.⁴⁹ El nombre hace referencia a la categoría de planes especiales de ordenación y sus determinaciones tienen como límite las que el legislador establece para los planes en general y de manera particular para esta tipología. Se trata de delimitar las zonas y sistemas, establecer la ordenación detallada de su edificación y usos y determinar los polígonos de actuación para desarrollar obras de urbanización o la ejecución completa y sistemática de la ordenación detallada prevista para el polígono, dando cumplimiento en el proceso de ejecución al estatuto de derechos y deberes de los propietarios en cada clase de suelo.

Estos planes, cuando se proyectan y afrontan realidades en las que el mercado no puede impulsar la transformación, difícilmente pueden ser ejecutados sólo con la técnica de la expropiación aislada y la utilización del sistema de expropiación para ejecutar los polígonos delimitados. De manera progresiva se incorporan por el legislador técnicas de limitación y fomento para ser utilizadas en el proceso de rehabilitación y mejora.

La legislación de vivienda en el año 1983, en concreto en las normas aprobadas para ejecutar el Plan de vivienda 1981-1983 (Real decreto 2329/1983), se ampara en la lucha contra el paro, conjuntamente con el deterioro del patrimonio inmobiliario, para justificar la instrumentación de ayudas de protección oficial a la rehabilitación. Desde ese momento los planes de vivienda preverán un sistema legal de financiación para la mejora y rehabilitación de la vivienda y de los espacios urbanos. Es importante destacar que ya se instaurarán definitivamente las ayudas a la rehabilitación de áreas integradas de rehabilitación, en las que deberán coordinarse las actuaciones de las administraciones públicas y el fomento de la iniciativa privada dirigidas a rehabilitar de forma integrada los conjuntos urbanos y áreas rurales de interés arquitectónico, histórico y artístico, cultural, ambiental y social.⁵⁰

“Los planes especiales de renovación urbana podrán tener por objeto el desarrollo de actuaciones concretas que, conservando la estructura fundamental de la ordenación anterior y sin alterar la edificabilidad urbanística, se encaminen a la descongestión del suelo urbano, a la creación de dotaciones públicas y equipamientos colectivos privados, al saneamiento de barrios, a la regeneración y rehabilitación urbana, a la reforma interior, a la resolución de problemas de movilidad o de estética, a la mejora del medio ambiente o de los servicios públicos y a otros fines análogos.”

49. Un ejemplo, el artículo 72 de la Ley del suelo y urbanismo de Galicia 9/2002, de 30 diciembre (modificada parcialmente, Ley 15/2004, de 29 de diciembre), que regula los planes especiales de protección, rehabilitación y mejora del medio rural.

50. Cada plan estatal ha ido modificando el régimen de ayudas. El Plan estatal 2005-2008, aprobado por el Real decreto 801/2005, de 1 de julio, establece lo siguiente:

–Las ayudas financieras para las actuaciones protegidas en áreas de rehabilitación consistirán en subvenciones con cargo a los presupuestos del Ministerio de Vivienda, que se abonarán a través de las comunidades autónomas.

La rehabilitación se conecta con las necesidades de vivienda y tiene interés para los sucesivos planes trienales o cuatrienales de vivienda, si se puede convertir en una alternativa eficaz a la nueva construcción e implica la intensificación del aprovechamiento del parque inmobiliario. Sin embargo, difícilmente se podrá, sólo a través de técnicas de fomento, vencer las dificultades inherentes en las áreas deterioradas, donde existe un parque significativo de edificios en régimen de arrendamientos en prórroga forzosa, que impide la rehabilitación para vender las viviendas reformadas o alquilar las sometidas a la nueva legislación arrendaticia, y un gran parque de viviendas ocupadas en régimen de propiedad horizontal por personas con un nivel de renta o en unas condiciones sociales y ambientales que dificultan volver a “adquirir” la vivienda que ocupan, desde el punto de vista de la deuda hipotecaria, que les implicará la rehabilitación.

Las áreas de rehabilitación integral precisan de un planeamiento urbanístico adecuado para resolver los problemas del ámbito considerado y la legislación urbanística configura áreas de rehabilitación que dan respuesta a la necesidad de ordenación urbanística y a la coordinación de las ayudas públicas (inicialmente las que provenían de los planes de vivienda y después la de los fondos europeos).⁵¹

–Será necesario que se suscriba un acuerdo en el seno de las comisiones bilaterales de seguimiento entre el Ministerio de Vivienda y las comunidades autónomas, con la participación del ayuntamiento.

–El Ministerio de Vivienda deberá recibir previamente una memoria-programa donde se recojan, al menos, las correspondientes delimitaciones geográficas; los elementos sociológicos, incluyendo, en su caso, el programa de actuaciones integrales y los aspectos técnicos y económicos esenciales de las actuaciones rehabilitadoras previstas y su programación.

Las subvenciones serán las siguientes:

a) Una subvención por un importe máximo del 40 por ciento del presupuesto total de la obra de rehabilitación, con una cuantía media por vivienda subvencionada, objeto o consecuencia de la rehabilitación, que no supere los 4.500 euros.

b) Una subvención destinada a las obras de urbanización y reurbanización en el área de rehabilitación, incluyendo, en su caso, las obras de demolición, por un importe máximo del 20 por ciento del presupuesto de dichas obras, con un límite del 20 por ciento de la subvención a que se refiere el párrafo anterior.

51. El Tratado de Roma no establecía una política regional, sino tan sólo unos mecanismos de solidaridad a través de dos fondos estructurales: el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, Sección Orientación.

La política regional se estableció por primera vez después de la primera ampliación de la Comunidad (en 1973), a partir de la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en 1975. Las dotaciones financieras fueron modestas durante mucho tiempo, lo que impedía que la política regional superara un nivel limitado. Hay que advertir, sin embargo, que, creado en 1975, el FEDER se convirtió en el principal instrumento de la política regional comunitaria.

El Acta Única (1986) hizo de la cohesión económica y social una nueva competencia de la Comunidad y estableció los objetivos y los medios de la misma. Entre estos medios, se mantuvo la utilización sistemática de los fondos estructurales y se previó para ello una reforma de las normas de funcionamiento. Esta reforma fue establecida por el Consejo mediante el Reglamento de 24 de julio de 1988.

La reforma general de los fondos estructurales de 1988 establece los grandes principios de su funcionamiento actual. Esta nueva reglamentación va acompañada de un importante esfuerzo financiero.

Así, el artículo 131 de la LSMad regula las áreas de rehabilitación concertada en las que se debe complementar y especificar la información, el análisis y las soluciones del planeamiento urbanístico en todo lo referente a la programación temporal de las actuaciones públicas y el fomento y la colaboración de la iniciativa privada. A su vez, la Ley de la Comunidad de Madrid 7/2000, de 19 de junio, de rehabilitación de espacios urbanos degradados, regula de manera más precisa estas áreas y los programas de rehabilitación concertada. También, el Reglamento de rehabilitación de edificios y viviendas de la Comunidad Valenciana, aprobado por el Decreto 76/2007, de 18 de mayo, regula las denominadas *áreas de rehabilitación integrada concertada*.

La reforma de los fondos estructurales de 1993 (período 1994-1999 URBAN I).

En julio de 1993 el Consejo (Reglamento 2081/93, por el que se modifica el Reglamento 2052/88, y el Reglamento 2082/93, por el que se modifica el Reglamento 4253/88 en lo relativo a la coordinación de las intervenciones), realiza una importante reforma de los fondos estructurales.

Los reglamentos sobre la reforma de los fondos estructurales de 1993 asignaron al FEDER para el período 1994 a 1999 los cuatro objetivos siguientes:

- Objetivo 1: desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.
- Objetivo 2: reconversión de las zonas que sufren graves dificultades estructurales.
- Objetivo 5.b: desarrollo de las zonas rurales.
- Objetivo 6: fomento de la región del casquete ártico (objetivo adoptado con motivo de la adhesión de Suecia y Finlandia).

Se reservó el 80 por ciento de los recursos del Fondo para el objetivo 1.

El programa que nos interesa en el objetivo 2 es el URBAN, que se aplica a las zonas urbanas en crisis (tasa de desempleo elevada, arquitectura ruinoso, alojamiento precario, red social insuficiente). Es el programa conocido por URBAN I.

La reforma de los fondos estructurales de 1999 (período 2000-2006, URBAN II)

En marzo de 1999 se aprobó una nueva reforma de los fondos estructurales a través del Reglamento adoptado en 1999 para el período 2000-2006 (Reglamento 1261/99 del Consejo, de 21 de junio de 1999). Esta norma limita a dos los objetivos que se aplican al FEDER:

El primero es el objetivo 1, que permanece sin cambios: desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, si bien ahora integra las zonas que ya pueden acogerse al objetivo 6 y las regiones ultraperiféricas.

El segundo, el objetivo 2, es nuevo: reconversión económica y de las zonas con dificultades estructurales. Abarca los objetivos 2 y 5.b del período anterior y se amplía además a otras zonas: las zonas urbanas con dificultades, las zonas en crisis que dependen de la pesca y las zonas que dependen en gran medida de los servicios.

Para el objetivo 1, las regiones beneficiarias son la que su PIB sea inferior al 75 por ciento de la media comunitaria y las regiones ultraperiféricas (departamentos franceses de Ultramar, Azores, Madeira e Islas Canarias). La Comisión Europea establece la lista de regiones que pueden acogerse a dichos objetivos y el conjunto de estas regiones representa aproximadamente el 20 por ciento de la población total de la Unión.

Las zonas del objetivo 2, que representan cerca del 18 por ciento de la población de la Unión, se clasifican en cuatro tipos: industriales, rurales, urbanas y dependientes de la pesca. La lista de las zonas acogidas a este objetivo la elaborarán en estrecha colaboración la Comisión y los estados afectados. Los programas se reducen a cuatro: INTERREG, URBAN II, LEADER y EQUAL.

URBAN II constituye la iniciativa comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en favor del desarrollo sostenible de las ciudades y barrios en crisis de la Unión Europea durante el período

En el caso de Cataluña, las ayudas de los fondos europeos para el desarrollo urbano (período 2000-2006) y las incluidas en el programa operativo FEDER, período 2007-2013, para el eje prioritario desarrollo sostenible local y urbano,⁵²

2000-2006. Tras una primera etapa URBAN I en el período 1994-1999, URBAN II está enfocado, de manera más específica, a promover la elaboración y puesta en práctica de modelos de desarrollo innovadores que favorezcan la regeneración económica y social de las zonas urbanas en crisis.

En toda Europa los programas propuestos en virtud de URBAN II conceden la máxima prioridad a la regeneración del entorno físico y medioambiental, que supone el 40 por ciento del gasto previsto. Los siguientes dos ejes –exclusión social y capacidad empresarial/empleo– suman entre los dos otro 42 por ciento. Otras prioridades, en particular el transporte y la sociedad de la información, se reparten el resto, aunque en algunos casos alcancen proporciones más elevadas. Los fondos URBAN no pueden dirigirse a política de vivienda.

En principio, al igual que las áreas de rehabilitación integral exigen una actuación sistemática y global y la modificación de las pautas de la actuación que no pueden ser sólo urbanísticas.

La reforma de los fondos estructurales de 2006 (período 2007-2013)

Las acciones relativas a la dimensión urbana se integran en los programas operativos, basándose en la experiencia de la iniciativa URBAN.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) (2007-2013), se regula por el Reglamento (CE) núm. 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1783/199. El Reglamento (CE) núm. 1083/2006 es una continuidad en lo material de las actuaciones anteriores.

El FEDER en esta etapa tiene por finalidad reducir las diferencias que existen entre los niveles de desarrollo de las regiones europeas y para que las regiones menos favorecidas se recuperen del retraso que sufren. En el Reglamento 1080/2006 se definen los tipos de acciones que pueden beneficiarse de financiación procedente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Se establecen, además, en el Reglamento, las tareas y el grado de intervención del FEDER en el marco de los objetivos de “Convergencia”, “Competitividad regional y empleo” y “Cooperación territorial europea” de la política de cohesión reformada para el período 2007-2013.

El Reglamento no afecta a las intervenciones aprobadas antes de su entrada en vigor. Las solicitudes presentadas al amparo del Reglamento (CE) núm. 1783/99 siguen siendo válidas, si bien dicho Reglamento ha quedado derogado desde el 1 de enero de 2007. El nuevo Reglamento es de aplicación desde el 1 de enero de 2007 y deberá ser objeto de revisión el 31 de diciembre de 2013 a más tardar.

El FEDER presta una atención especial a las particularidades territoriales. Las acciones relativas a la dimensión urbana se integran en los programas operativos, basándose en la experiencia de la iniciativa URBAN. La acción del FEDER trata de resolver los problemas económicos, medioambientales y sociales a los que se enfrentan las ciudades.

52. Cataluña.

Período 2000-2006.

La Comisión Europea, en marzo de 2001, dio su acuerdo de principio al documento único de programación (DOCUP) de Cataluña para el período 2000-2006. Este DOCUP corresponde al objetivo núm. 2 de los fondos estructurales (regiones en reconversión económica y social).

El DOCUP se dirige a una población de 3,9 millones de habitantes en la zona del objetivo núm. 2, a la que corresponderá una ayuda comunitaria de 1.195 millones de euros, y de 0,5 millones de habitantes en la zona de la ayuda transitoria, que contará con una ayuda comunitaria de 40,5 millones de euros.

Las ayudas establecidas son

- Aumento de la competitividad y desarrollo del entramado productivo, 362,8.
- Medio ambiente, medio natural y recursos hidrológicos, 144,8.
- Sociedad del conocimiento (Innovación, I+D, Sociedad de la información), 384,4.

se integra en la financiación de las actuaciones previstas en la Ley catalana de barrios con dificultades (Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y ciudades que requieren una atención especial). Estas actuaciones son financiadas con fondos de los municipios y de la Generalitat, que, a su vez, puede pedir la cofinanciación de fondos europeos dentro del FEDER.⁵³

Estas áreas de rehabilitación progresivamente van exigiendo la implantación de otras medidas complementarias a la ordenación urbanística y a las actuaciones de fomento mediante ayudas económicas y programas sociales diversos.⁵⁴

–Redes de transporte y energía, 142,8.

–Desarrollo rural y urbano, 192,7.

Período 2007-2013

La decisión de la Comisión de 7 de diciembre de 2007 adopta el programa operativo de intervención comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en el marco del objetivo de competitividad regional y empleo para la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Los datos económicos son:

–El importe máximo de la ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) concedida en el marco del programa operativo, calculado con respecto al gasto público subvencionable, queda establecido en 679.074.228 euros, y el porcentaje máximo de cofinanciación, en el 48,57%.

–El porcentaje máximo de cofinanciación para el eje prioritario “Economía del Conocimiento e Innovación y Desarrollo Empresarial” queda establecido en el 50 por ciento y el importe máximo de ayuda procedente del FEDER para dicho eje prioritario, calculado con respecto al gasto público subvencionable, queda establecido en 360.628.594 euros.

El porcentaje máximo de cofinanciación para el eje prioritario “Medio Ambiente y Prevención de Riesgos” queda establecido en el 50 por ciento y el importe máximo de ayuda procedente del FEDER para dicho eje prioritario, calculado con respecto al gasto público subvencionable, queda establecido en 56.741.123 euros.

El porcentaje máximo de cofinanciación para el eje prioritario “Recursos energéticos y acceso a servicios de transportes” queda establecido en el 42,51% y el importe máximo de ayuda procedente del FEDER para dicho eje prioritario, calculado con respecto al gasto público subvencionable, queda establecido en 113.700.993 EUR.

El porcentaje máximo de cofinanciación para el eje prioritario “Desarrollo Sostenible Local y Urbano” queda establecido en el 50 por ciento y el importe máximo de ayuda procedente del FEDER para dicho eje prioritario, calculado con respecto al gasto público subvencionable, queda establecido en 141.955.648 euros.

El porcentaje máximo de cofinanciación para el eje prioritario “Asistencia Técnica”, queda establecido en el 50 por ciento y el importe máximo de ayuda procedente del FEDER para dicho eje prioritario, calculado con respecto al gasto público subvencionable, queda establecido en 6.047.870 euros.

53. En el ejercicio de 2008 el presupuesto de la Generalitat prevé 41,1 millones de euros de ingresos del fondo FEDER.

54. Puede consultarse la comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la Programación de los Fondos Estructurales 2000-2006: evaluación inicial de la iniciativa URBAN (Comisión de las Comunidades Europeas; Bruselas, 14 de junio de 2002; COM, 2002, 308). De la misma se desprende que los programas propuestos en virtud de URBAN II conceden la máxima prioridad a la regeneración del entorno físico y medioambiental, que supone el 40 por ciento del gasto previsto. Los siguientes dos ejes –exclusión social y capacidad empresarial/empleo– suman entre los dos otro 42 por ciento. Otras prioridades, en particular el transporte y la sociedad de la información, se reparten el resto, aunque en algunos casos alcancen proporciones más elevadas.

Así, la LOTAUCMancha⁵⁵ y la LSOEx,⁵⁶ al regular las áreas de rehabilitación preferente, prevén: a) la posibilidad de convocar concursos para la sustitución de propietarios; b) el otorgamiento a la Administración actuante de los derechos de tanteo y retracto, y c) la declaración de la situación de ejecución por sustitución de las obras de edificación y conservación o rehabilitación del propietario incumplidor, sin necesidad de observar plazos o trámites adicionales ni de dictar órdenes de ejecución al efecto.

La incorporación de técnicas jurídicas alcanza también a la declaración de ruina y la protección de los ocupantes en régimen de arrendamiento. El artículo 192 de la LUAr establece que el ayuntamiento, antes de declarar la ruina de una edificación, podrá adoptar la resolución de alterar el estado físico del inmueble, iniciando en un plazo de seis meses las necesarias obras de conservación, hasta eliminar el estado de ruina y todos los posibles efectos derivados del mismo. El ayuntamiento deberá sufragar el importe de las obras correspondiente a la mitad del valor de las edificaciones, excluido el suelo. El legislador andaluz, al igual que el aragonés, también prevé la posibilidad de que el municipio elimine el estado físico de ruina, en las mismas condiciones (artículo 157.4 de la LOUAnd).

La regulación de la declaración de ruina se matiza, a su vez, en la legislación aragonesa, para las áreas especiales de conservación previstas en el artículo 190 de la LUAr. Estas áreas las pueden delimitar los ayuntamientos, previo informe favorable de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio, cuando la especial degradación o interés de determinados entornos urbanos así lo aconseje. En estas áreas se podrán realizar actuaciones integrales de rehabilitación y los propietarios están obligados a realizar cada cinco años inspecciones técnicas de los edificios. Los informes técnicos deberán describir el estado actual de la construcción o edificación y propondrán, en su caso, las medidas correctoras de las deficiencias observadas, así como su grado de ejecución. Es importante destacar que en estas áreas no podrá declararse la situación legal de ruina de las construcciones o edificaciones situadas en áreas de especial cuando no hubiesen sido realizadas las inspecciones periódicas o las medidas correctoras a las que se refiere el párrafo anterior.

El legislador aragonés, con la regulación de la posibilidad de que el municipio altere el estado físico del inmueble y de las áreas de conservación, intenta, creemos, moderar los efectos de la declaración de ruina sobre las viviendas de alquiler sometidas a las disposiciones transitorias de la LU 1994. Si bien podría entenderse que resuelve los aspectos relativos a la resolución del contrato, no resulta tan claro que solucione las consecuencias sobre los incrementos de

55. Artículo 141.

56. Artículo 167.

renta consecuencia de la repercusión del coste de las obras de conservación y rehabilitación.

Un ejemplo paradigmático de la concurrencia de técnicas diversas proyectadas en las áreas de rehabilitación son los artículos 36 y 37 de la LDVCat 2007, que establecen que los municipios, para promover la rehabilitación de inmuebles en áreas especialmente degradadas o para evitar procesos que puedan suponer riesgos para la cohesión social, pueden delimitar áreas de conservación y rehabilitación, previo trámite de información pública y audiencia a las demás administraciones concernidas.

La declaración de área de conservación y rehabilitación puede o debe, según el caso, conllevar:

a) La declaración de utilidad pública de las actuaciones y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios afectados a los efectos de expropiación e imposición de servidumbres u ocupación temporal de los terrenos, si las necesidades, los medios económico-financieros de que se dispone, la colaboración de la iniciativa privada y las demás circunstancias concurrentes justifican la conveniencia del mecanismo expropiatorio.

b) El establecimiento expreso de los derechos y deberes de los propietarios y de los ocupantes legales y las habilitaciones de las administraciones públicas, en el marco de lo establecido por el artículo 37 de la LDVCat 2007.

c) La integración en el marco de las políticas dirigidas a la rehabilitación y a la promoción específicas de barrios y áreas urbanas que requieran una atención especial a las que se refiere la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y ciudades que requieren una atención especial.

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

e) La adopción de órdenes de ejecución dirigidas al cumplimiento del deber de conservación y rehabilitación. Si el coste de las obras supera el límite del deber imputable a los propietarios, la Generalitat o los entes locales pueden sufragar, a solicitud de los propietarios, la parte de exceso y suspender, si procede, los procedimientos de declaración de ruina iniciados.

f) La incorporación de la posibilidad del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto.

g) La exigencia de que cualquier procedimiento iniciado ante la Administración del Estado al amparo de la legislación de arrendamientos urbanos para obtener la autorización para el derribo de inmuebles ocupados deba disponer de un informe favorable del departamento competente en materia de vivienda, que ponga de relieve la necesidad de incrementar de forma inmediata el parque residencial.

h) La creación de un órgano administrativo o un 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 si sufren situaciones de presión para hacerles abandonar los inmuebles.

i) La suscripción de convenios de rehabilitación, de acuerdo con el artículo 39 de la Ley 18/2007, que pueden dotarse de un fondo económico específico.

j) La obligación de incorporar al mercado inmobiliario los inmuebles desocupados en un plazo concreto y de acuerdo con lo establecido en la propia declaración.

De todas estas técnicas merece especial atención el ejercicio del derecho de tanteo y retracto en favor de la Administración o de terceros.⁵⁷ Es una técnica generalizada en la legislación urbanística. De hecho, los derechos de tanteo y retracto no son patrimonio de la legislación jurídico-privada y contribuyen a una mejor realización de los intereses públicos.

El Tribunal Constitucional se ha manifestado en una línea plenamente favorable a superar el reducido alcance que ofrecen las relaciones jurídico-privadas para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto. Así, en su doctrina jurisprudencial, el Tribunal se ha mostrado especialmente sensible a reconocer la vigencia de las nuevas tendencias del Derecho público actual que propugnan la necesidad de incorporar las técnicas clásicas del Derecho privado al ámbito de la ordenación jurídica de la actuación pública. En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional 207/1999, de 11 de noviembre (FJ 5), precisa que:

“Los derechos de tanteo y retracto pertenecen, en cuanto institución jurídica, al ámbito de las relaciones jurídico-privadas y, desde esta perspectiva, como derechos reales de adquisición preferente, su regulación es competencia exclusiva del Estado en cuanto integrantes de la legislación civil (artículo 149.1.8 de la CE), a salvo las peculiaridades propias de los derechos forales o especiales [...]. Ahora bien, como ha declarado este Tribunal (STC 170/1989 y 102/1995), ello no excluye que tales derechos de tanteo y retracto puedan constituirse en favor de las administraciones públicas para servir finalidades públicas con adecuado respaldo constitucional, siendo en tal caso regulados por la correspondiente legis-

57. El artículo 15 de la LDVCat 2007 habilita a los municipios para delimitar áreas en las que se puedan ejercer los derechos de tanteo y retracto, con la finalidad de cumplir los objetivos de los planes locales de vivienda y la exigencia de incrementar el parque de viviendas vinculadas a políticas sociales, facilitar la conservación y rehabilitación de edificios y evitar la expulsión de ocupantes u otros procesos especulativos. Los derechos de tanteo y retracto, establece el apartado 4, pueden ser ejercidos por la Administración pública, ya sea por cuenta propia, ya sea en favor de los promotores sociales (definidos en el artículo 51), ya sea en favor de personas inscritas en el Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial, que deben subrogarse en la posición de la Administración.

lación administrativa, e insertándose en las competencias de titularidad autonómica cuando las comunidades autónomas hayan asumido en sus estatutos competencias normativas sobre la materia en que dichos derechos reales se incardinan.”

El Tribunal añade:

“los derechos de tanteo y retracto [...] contenidos en la Ley foral impugnada se instrumentan al servicio de finalidades constitucionales que son insitas a la normativa sobre urbanismo y vivienda, competencia exclusiva de la Comunidad Foral de Navarra (artículo 44.1 de la LORAFNA), pues se configuran, en puridad, como un mecanismo o técnica jurídica establecido con la plausible finalidad de combatir el fenómeno de la especulación del suelo, haciendo, asimismo, viable la construcción de viviendas que, por su régimen de protección pública, sean asequibles al sector más desfavorecido de la población, en acomodación a los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 33.2 y 47 de la CE.”

El ejercicio del derecho de tanteo y retracto es especialmente importante en las transmisiones que se producen en las áreas más degradadas de la ciudad existente, y durante el período de tiempo que ese estado de degradación se traslada al precio, para que, un vez adquiridas, se retornen al mercado las edificaciones o viviendas reformadas e inyectar diversidad social. Es preciso advertir que el período de precios bajos no es necesariamente largo, dado que en las áreas degradadas determinadas formas de sobreocupación producen importantes rentabilidades al propietario que se trasladan a los precios y resulta entonces ya inadecuado el ejercicio del tanteo o retracto, siendo necesario actuar ya sobre los problemas que generan el uso de los inmuebles.

7.4. El incumplimiento de los deberes de edificación o rehabilitación: la institución de la venta y la sustitución forzosa

El deber de conservación y rehabilitación estructura y deviene el estatuto jurídico básico de los propietarios y ocupantes del suelo urbano consolidado. El incumplimiento del deber tiene consecuencias diversas, una vez configurado por la mayoría de legislaciones urbanísticas, como un incumplimiento de la función social de la propiedad y reafirmado este extremo por el artículo 31 de la LS 2007. Nos interesa en este examen panorámico poner de relieve que la LS 2007, en los artículos 31 y 32, preceptos que tienen la consideración de condición básica de la igualdad en el cumplimiento de los deberes constitucionales, asocia al incumplimiento de deber de conservación y rehabilitación no sólo a la expropiación forzosa sino también la posibilidad de aplicar el régimen de venta o sustitución forzosa. Se trata, como indica el nombre, que un tercero se

responsabilizará del cumplimiento del deber de conservación y rehabilitación y de la función social que lo justifica, sin necesidad de destinar recursos públicos a la adquisición y simplificando la gestión pública dirigida a hacer efectivo el cumplimiento del deber.

La sustitución forzosa y la venta forzosa, recogida y regulada de manera diversa en la legislación urbanística, tiene ahora, en el artículo 32 de la LS 2007, un régimen jurídico que estructura la institución y el procedimiento y resuelve las eventuales dificultades para coordinarse con la legislación hipotecaria. Sus elementos esenciales son:

–La venta o sustitución forzosas se adjudicarán mediante procedimiento con publicidad y concurrencia.

–La resolución declaratoria del incumplimiento de deberes del régimen de la propiedad del suelo y, acordada la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas, la Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación del acto o actos correspondientes para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio.

–Resuelto el procedimiento, la Administración actuante expedirá certificación de la adjudicación, que será título inscribible en el Registro de la Propiedad y en la inscripción registral se harán constar las condiciones y los plazos de edificación a que queda obligado el adquirente en calidad de resolutorias de la adquisición.

Con esta breve referencia a la venta y sustitución forzosa, damos por cerrado el periplo por las técnicas jurídicas que la legislación de suelo, urbanismo y vivienda ofrecen para afrontar la transformación sostenible de la ciudad ya existente. Una legislación que ha dado un giro radical, que va desde el planteamiento de mediados hasta bien entrado el siglo xx, de resolver el crecimiento por la vía de incorporar nuevos suelos a la ciudad y de incentivar el crecimiento disperso, a procurar e impulsar, desde finales del siglo xx hasta el inicio del siglo xxi, la rehabilitación y transformación de las ciudades existentes. El arsenal técnico existe, mejora y se afina (las últimas iniciativas legislativas en materia de vivienda dan pasos muy relevantes). Las políticas públicas de renovación urbana se han ido conformando de la mano de iniciativas de desarrollo local tan importantes como las áreas de rehabilitación integral, financiadas por los planes de vivienda, y las zonas URBAN I, URBAN II y los programas operativos de intervención comunitaria que les dan continuidad. El sector de la construcción e inmobiliario quiere apostar por la rehabilitación, y la revalorización del patrimonio inmobiliario existente que aquella conlleva es una clara oportunidad de negocio. Parece, pues, que las administraciones públicas y los sectores sociales y económicos se van a poner con mayor intensidad manos a la obra de la renovación de nuestras ciudades y del patrimonio inmobiliario existente.

Epílogo. La rehabilitación y la transformación sostenible de la ciudad existente es un elemento estructurador del derecho a una vivienda digna y adecuada

El papel relevante de la rehabilitación en materia de vivienda, más allá de las declaraciones legales, se constata, entre otros, en los siguientes datos:

A) La ocupación del parque de viviendas es ahora mayoritariamente en propiedad.

En Cataluña⁵⁸ en 1950, el 74,3% de las viviendas se ocupaban en régimen de alquiler y el 25,7% en propiedad, y en 1991, el 20,68% en alquiler y el 79,32% en propiedad.⁵⁹

Estos datos permiten destacar tres de los problemas del parque residencial inmobiliario:

a) Las dificultades de su adecuación funcional a las nuevas necesidades y a las nuevas demandas del mercado de la vivienda, derivado de la rigidez que caracteriza el régimen de propiedad horizontal, que tiende a perpetuar la estructura de los inmuebles y obliga a consensuar o a disponer de una mayoría suficiente de propietarios, para adoptar muchas de las decisiones sobre mejora y rehabilitación.

b) El problema social que puede comportar exigir el cumplimiento del deber de conservación y rehabilitación respecto de viviendas en alquiler sometidas al régimen transitorio de la legislación de arrendamientos urbanos, ocupadas en su mayor parte por personas mayores con graves dificultades económicas o con ingresos prácticamente congelados.⁶⁰

58. Los datos de ocupación en régimen de propiedad y alquiler están disponibles en el INE y en el Institut d'Estadística de Catalunya en los censos de población y vivienda de 1950, 1960, 1970, 1981 y 1991. Los últimos datos son de 2001, localizables en <http://www.idescat.net/dequavi>.

59. En la ciudad de Barcelona, en el año 1981, el régimen de ocupación en alquiler y propiedad estaban en una proporción próxima al 50 por ciento (mitad y mitad) y en el año 2001 habían 405.090 ocupadas en propiedad (68,133%) y 189.361 (31,916%) ocupadas en régimen de alquiler (datos del Departamento de Estadística del Ayuntamiento disponibles en www.bcn.es).

Hay que tener en cuenta que por la antigüedad de muchas de las edificaciones de esta ciudad y por ser su peso específico demográfico mayor en los momentos históricos que el alquiler era la forma más común de ocupar las viviendas, el porcentaje de viviendas en alquiler en Barcelona es mayor que en otras ciudades catalanas. Y mayores, también, consecuentemente, los problemas que plantea la entrada en vigor de la modificación de la legislación de arrendamientos urbanos en España, a partir del 1 de enero de 1995, que elimina el régimen de beneficios para el arrendatario (renta congelada y prórroga forzosa) y establece un régimen transitorio para los contratos existentes.

60. Me refiero a la protección del inquilino ante el desahucio y el incremento de rentas que articula la legislación de arrendamientos urbanos hasta la vigente Ley de 1994 (y que tiene continuidad parcial en sus disposiciones transitorias), mediante las técnicas de prórroga forzosa del contrato para el arrendador y congelación de rentas (una política social que no se fundamenta en los presupuestos públicos, sino en la delimitación legal de la función social del derecho de propiedad). El régimen jurídico de los arrendamientos urbanos comporta que al actuación administrativa tenga importantes consecuencias:

c) La falta de un mercado de alquiler para satisfacer un tipo de demanda muy concreto que podría singularizarse sobre todo en jóvenes, trabajadores con movilidad laboral e inmigrantes.⁶¹

B) El mal estado de conservación de una parte significativa del parque inmobiliario residencial se concentra en áreas territoriales concretas. Ello comporta la existencia creciente de barrios y áreas degradadas ocupadas por un alto porcentaje de pobres (en terminología políticamente correcta, acumulación de personas desfavorecidas), que se explicita en el ámbito legislativo catalán con la aprobación, que ya hemos reseñado, de la Ley catalana 2/2004, de mejora de los barrios que presentan especiales dificultades.

a) la declaración administrativa de ruina comporta el derecho del arrendador a la resolución unilateral del contrato, y 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 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 (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 (repercusión que para determinadas personas, especialmente, las ya jubiladas, puede significar un desahucio de hecho porque no podrán atender el pago de la renta incrementada).

61. El Real decreto 1721/2004, de 23 de julio, modifica el Real decreto 1/2002, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005, *crea nuevas líneas de actuaciones protegidas para fomentar el arrendamiento de viviendas*. En relación con este extremo, su exposición de motivos señala:

“No se dispone, por otro lado, de un parque de viviendas en arrendamiento, con las dimensiones suficientes y la moderación de alquileres necesaria para adaptarse a las necesidades de alojamiento de amplias capas de la población, precisamente aquellas cuya situación económica familiar es más débil. No cabe olvidar, de modo especial, a los jóvenes que buscan emanciparse. Ayudar a su alojamiento adecuado significa contribuir, indirectamente, a un mejor encaje laboral y, en su caso, a la formación de nuevos hogares. También los inmigrantes constituyen otro grupo social de importancia creciente, cuyas necesidades de vivienda podrían afrontarse de forma adecuada, en general, al menos inicialmente, a través del alojamiento en arrendamiento.

“Pero, como se ha indicado, y pese al importante número de nuevos contratos de arrendamiento que los análisis sectoriales detectan, la dimensión global del parque de viviendas en alquiler tiende continuamente a decrecer.

“Por todo ello, el Gobierno considera prioritario frenar e, incluso, invertir la situación de deterioro del segmento arrendaticio, fomentando con todos los instrumentos a su alcance el resurgir de la cultura del alquiler, como régimen de tenencia y alojamiento diferenciado del de acceso a la propiedad, digno del interés de los ciudadanos no sólo como solución residual para quienes definitivamente *no* pueden aspirar a la propiedad de una vivienda, sino como fórmula alternativa a esta última, apropiada para determinadas circunstancias personales y no excluyente, en principio, del ulterior paso a la propiedad de una vivienda. Para ello, es preciso incrementar la oferta de viviendas en alquiler en condiciones ventajosas de rentas, de modo que, también por este lado, la alternativa arrendamiento pueda fundamentarse en una elección económica racional.”

Según el Colegio de Arquitectos Técnicos de Barcelona,⁶² las principales deficiencias del parque de viviendas catalán se encuentra en los edificios construidos con anterioridad a 1940, a causa fundamentalmente de su antigüedad, y de los construidos en el período 1940-1970, que se caracterizan por la construcción muy sencilla, con un mantenimiento casi inexistente, que suelen requerir actuaciones de rehabilitación muy importantes, hasta en aspectos estructurales. Por el contrario, las edificaciones del periodo 1971-1980, a pesar de que predominan las deficiencias en fachadas por ausencia de mantenimiento, son de mejor calidad; y las del período más reciente (desde 1980 hasta hoy) representan las de mayor calidad constructiva.⁶³

Esta concentración de deficiencias en los dos períodos citados, se relaciona directamente con dos tipos de tejido urbano diferenciado:

a) Los centros históricos y los primeros ensanches desarrollados a principios del siglo, con una muy elevada concentración de los edificios más antiguos.

b) Las grandes promociones de viviendas de los años 1960-1970, en tipo polígono, construidas para los emigrantes venidos del resto de España a Cataluña, emigración que fue extraordinariamente masiva.

El Real decreto 801/2005, de 1 de julio, que aprueba el Plan estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, y que deroga el Real decreto 1721/2004, sigue afirmando la necesidad de un reequilibrio entre la oferta en venta y alquiler. Afirma en su exposición de motivos que:

“escenario justifica una actuación decidida por parte del Estado, a través del Ministerio de Vivienda, para facilitar el acceso de los ciudadanos a una vivienda asequible, en una ciudad más habitable que contribuya a construir un territorio más equilibrado. El nuevo Plan de vivienda gira alrededor de los siguientes ejes estratégicos: En primer lugar, el objetivo prioritario es que la vivienda protegida amplíe su peso en el conjunto de los mercados de vivienda, como instrumento para la mejor satisfacción de las necesidades de los ciudadanos que no pueden acceder, mediante esfuerzos razonables, a los mercados de vivienda libre. En segundo lugar, contribuirá a un mayor equilibrio entre las formas de tenencia, fomentando el alquiler hacia una equiparación con la propiedad, y promoviendo la movilización del parque de viviendas desocupadas para el alquiler. El fomento del alquiler favorece a los colectivos con menores rentas y a aquéllos con necesidades especiales y, además, en la medida en que contribuye a movilizar el parque vacío, a un uso más eficiente de los recursos naturales y económicos.”

62. *APCE Habitatge*, revista número 40, de 2001, “Rehabilitar i mantenir el construït, una necessitat inajornable”.

63. Este informe no pondera la inadecuación del patrimonio residencial existente a las nuevas necesidades fruto del cambio demográfico y social y de las nuevas exigencias de la demanda.

La situación de Barcelona es singular, dado que en esta ciudad existen más de 10.000 edificios anteriores a 1900, 8.000 construidos entre 1900 y 1920 y casi 20.000 más entre 1921 y 1950.

Para cerrar esta cuestión nos referimos a otro dato significativo y que genera muchos problemas, como es la disponibilidad de ascensor. Según el censo de edificios de 1990, más de un 5,4% de los edificios de viviendas plurifamiliares no disponían de ascensor, concretamente 50.271 edificios sobre un total de 914.509, de los cuales casi la mitad (24.541) se concentran en la ciudad de Barcelona.

Las estadísticas también confirman que la falta de ascensor es un problema más grave en la vivienda ocupada por alquiler que en la ocupada en régimen de propiedad, y que es una cuestión ligada a la antigüedad de la edificación.

C) Se ha producido un gran cambio social y de composición de los hogares en Cataluña y en España, en los últimos diez años, tal como acredita el *Boletín Informativo del Instituto Nacional de Estadística*, de junio de 2004.⁶⁴ El tamaño de los hogares españoles, su estructura, la composición social, la demanda de vivienda, ha cambiado sustancialmente.

El patrimonio residencial existente, de difícil sustitución dado el régimen de propiedad que ya se ha consolidado, es inadecuado para dar respuesta a las nuevas demandas de vivienda. Tan importante o más es que también es inadecuado para dar respuesta a la propia dinámica de las personas que las ocupan (desde el envejecimiento hasta la no-emancipación, sin olvidar las rupturas matrimoniales) y para regenerar el hábitat de los colectivos en riesgo de exclusión que lo ocupan y viven en él.

D) El peso reciente de la inmigración: el ejemplo de la ciudad de Barcelona. Los datos de inmigración extranjera también son espectaculares si los comparamos con los de hace diez años. De acuerdo con los datos del Departamento

64. Me refiero al *Boletín Informativo del Instituto Nacional de Estadística*, de junio de 2004, sobre los cambios en la composición de los hogares en el período 1991-2001 (al que se puede acceder desde www.ine.es).

Del texto del informe destaca, entre las modificaciones más importantes en la estructura y el tamaño de los hogares, las siguientes:

a) Existen un 19,7% de hogares más en el año 2001 que en el año 1991, a pesar que sólo ha habido un incremento poblacional del 5%.

b) Se produce un aumento espectacular de los hogares unipersonales, que se incrementan de 1.600.000 a 2.900.000.

c) Disminuyen las parejas con cuatro hijos o más (de 485.000 a 176.000) y aumenta el número de parejas sin hijos (de 2.000.000 a 2.500.000).

d) Los jóvenes cada vez se emancipan más tarde. Del total de jóvenes de entre 25 a 34 años (casi 7.000.000), el 37,7% vive con sus padres (en mayor número los varones que las mujeres).

e) Han aumentado mucho las personas mayores 65 años y, sobre todo, en términos relativos los mayores de 85 años y cada vez tienen más tendencia a vivir solos, sobre todo las mujeres, ya que 1991 lo hacía unas 60.0000 y en 2001 han pasado a ser unas 160.000.

f) Es espectacular el aumento de los núcleos constituidos sólo por madres con hijos (un incremento del 41%), sean viudas, casadas, solteras o separadas y divorciadas.

g) El 26,5% de los núcleos monoparentales de madres con hijos corresponden a mujeres separadas o divorciadas con hijos. En esta situación, sólo hay 49.926 hombres, siete mujeres por cada hombre. En total estos núcleos monoparentales se han multiplicado por 2, entre 1991 y 2001 (de 180.000 a casi 360.000 hogares).

h) Debe destacarse un grupo con riesgo de exclusión social. En un 18,9% de los núcleos monoparentales de madre separada o divorciada, ningún miembro del hogar tiene empleo. La mayoría de estos hogares están compuestos por la madre y los hijos, por lo que su dependencia económica de la eventual pensión es máxima.

Estos cambios también se reflejan en nuestras ciudades. Así, en Barcelona 150.000 personas viven solas y 175.000 en pareja (datos del Instituto de Estadística Municipal a los que se puede acceder desde la página web www.bcn.es).

de Estadística del Ayuntamiento de Barcelona,⁶⁵ puede advertirse la importancia de la inmigración extranjera en los movimientos demográficos de la ciudad de Barcelona. En 2001 74.019 personas; en 2002, 113.809; en 2003, 163.046; en 2004, 202.489; en 2005, 230.942; en 2006, 260.058; en 2007, 250.789, y en 2008, 280.817.

65. Se puede acceder a los datos del padrón desde la página web de la ciudad de Barcelona, www.bcn.es.

Movimiento demográfico según nacionalidad en Barcelona 2001-2006

	Altas Nacimiento	Altas Inmigración	Altas Omisión	Bajas Defunción	Bajas Emigración	Bajas Inscripción indebida
2001	12.564	25.772	50.048	15.588	44.861	-
Con nacionalidad española	11.239	21.489	7.316	15.445	39.031	
Con nacionalidad extranjera	1.325	4.283	42.732	143	5.830	
2002	12.950	31.782	66.326	15.495	52.448	-
Con nacionalidad española	11.277	23.829	7.959	15.346	41.147	
Con nacionalidad extranjera	1.673	7.953	58.367	149	11.301	
2003	12.605	35.473	57.136	16.367	61.307	-
Con nacionalidad española	10.870	25.039	7.746	16.185	45.416	
Con nacionalidad extranjera	1.735	10.434	49.390	182	15.891	
2004	13.931	38.026	56.516	14.797	59.039	19.992
Con nacionalidad española	11.699	25.170	6.320	14.632	42.805	5.159
Con nacionalidad extranjera	2.232	12.856	50.196	165	16.234	14.833
2005 (1)	14.164	70.360	33.967	16.018	60.947	25.460
Con nacionalidad española	11.598	31.027	5.270	15.806	41.924	5.387
Con nacionalidad extranjera	2.566	39.333	28.697	212	19.023	20.073
2006 (2)	14.141	94.815	16.736	14.867	62.132	62.865
Con nacionalidad española	11.494	29.941	4.243	14.645	41.945	5.633
Con nacionalidad extranjera	2.647	64.874	12.493	222	20.187	57.232

Altas por omisión: son las personas que viviendo habitualmente en el municipio no figuran inscritas en el Padrón municipal, y deberán solicitar su inscripción en el mismo, por omisión

Bajas por inscripción indebida: son las producidas al detectarse repeticiones en inscripciones padronales o inscripciones improcedentes por incumplir los requisitos establecidos en las disposiciones reguladoras del Padrón.

(1) A partir del 2005, las altas por omisión se han reducido, con el correspondiente incremento de las altas por inmigración, por un cambio de criterio para dar de alta a un ciudadano no español procedente del extranjero. Por tanto, las cifras no son comparables con las de otros años.

(2) La modificación legislativa introducida por la Ley orgánica 14/2003, de extranjería, establece que los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente tienen la obligación de renovar su inscripción padronal cada dos años, y en caso de no hacerlo los ayuntamientos han de declarar la caducidad de la inscripción. Este procedimiento se ha aplicado por primera vez con las inscripciones que caducaban en diciembre del 2005, y es por esto que han aumentado las bajas por inscripción indebida, respecto a los años anteriores.

En síntesis, parece que los datos indican que en una ciudad en la que la vivienda se encarece mucho, se expulsa a unos nacionales y se incorpora a otros y a un gran número de extranjeros. La distribución por barrios creemos que visualiza la transformación de la ciudad del siguiente modo:

a) Una mayor concentración en los barrios en los ya se habían agudizado los problemas (así, mientras que la media porcentual de extranjeros de la ciudad es el 17,3% en el Raval es del 47.7%).⁶⁶ Es decir, una mayor concentración en “los barrios y áreas urbanas de Cataluña que hoy requieren una atención especial”, en palabras de la Ley catalana 2/2004, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial de Cataluña de mejora de los barrios que presentan especiales dificultades. Estos barrios acogen tendencialmente a los más pobres, que sobreutilizan las viviendas existentes (ello explicaría el gran número de extranjeros que se incorporan a la ciudad cada año a pesar del precio de la vivienda).

Perfil de los extranjeros en Barcelona según áreas geográficas. Enero de 2008
Evolución del perfil de los extranjeros. 2001-2008. Porcentajes

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total extranjeros:	74.019	113.809	163.046	202.489	230.942	260.058	250.789	280.817
Lugar de residencia:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Ciutat Vella	21,0	19,8	18,9	17,4	16,5	15,7	15,1	14,8
2. Eixample	18,1	17,4	17,0	17,1	17,2	17,1	16,7	16,3
3. Sants-Montjuïc	11,6	11,9	12,3	12,3	12,3	12,6	12,4	12,3
4. Les Corts	4,5	3,8	3,7	3,6	3,6	3,6	3,4	3,3
5. Sarrià-Sant Gervasi	8,0	6,8	6,5	6,5	6,5	6,3	6,1	5,8
6. Gràcia	6,5	6,3	6,3	6,6	6,6	6,6	6,5	6,4
7. Horta-Guinardó	6,6	7,0	7,1	7,2	7,2	7,3	7,5	7,5
8. Nou Barris	6,7	7,5	7,7	8,1	8,4	8,8	9,4	9,6
9. Sant Andreu	5,5	5,7	6,0	6,0	6,1	6,3	6,5	6,6
10. Sant Martí	9,5	10,0	10,5	10,7	11,1	11,4	11,8	11,9
No consta	2,1	3,9	4,1	4,5	4,6	4,3	4,5	5,5

Fuente: Departament d'Estadística. Ajuntament de Barcelona.

66. La población extranjera por distritos i barrios. Enero 2008

2. Por barrios (73 + 2). 2008

Barrios	Extranjeros	% sobre población extranjera	% sobre la población
BARCELONA			
1. Ciutat Vella	280.817	100,0%	17,3%
2. Raval	22.967	8,2%	47,7%
3. Barri Gòtic	5.829	2,1%	36,4%
4. Barceloneta	4.635	1,7%	28,3%
5. Sant Pere, Santa Caterina i la Ribera	8.131	2,9%	35,4%

b) Otra parte que se dirige hacia la configuración de ámbitos elitistas, para acoger tendencialmente a los más ricos.

c) La tierra de nadie, constituida por barrios todavía hoy cohesionados socialmente, que avanzará en el futuro en una u otra dirección y que deberían ser objeto de identificación y actuaciones específicas (accediendo a los datos estadísticos se puede observar vendrían a coincidir en muchas ocasiones con los barrios en los que el asentamiento de extranjeros se mantiene en la media del total de la ciudad).⁶⁷

E) La identificación de los grupos de riesgo de exclusión que viven en el patrimonio residencial existente. En este punto seguiremos a Jordi Bosch y Olga Gibaja,⁶⁸ que indican, en primer lugar, que es el conjunto de la población como colectivo el que está afectado por el incremento de los precios y las incertidumbres que en el futuro pueda plantear hacer frente al pago de la deuda asumida.

Sin embargo, a nosotros nos interesa, cuando destacan los colectivos que consideran afectados de manera singular, que son: la gente mayor, el conjunto de población de más de sesenta y cinco años, especialmente si vive en régimen de alquiler; los inmigrantes, en concreto aquellos que se incorporan en régimen de precariedad y con retribuciones muy bajas en el mercado laboral; los jóvenes y un colectivo diverso de familias y personas con dificultades económicas, sociales o personales.

En este colectivo debemos incluir las familias sin trabajo o con trabajo precario, una parte de las familias monoparentales; las mujeres víctimas de la violencia doméstica, los mayores de cincuenta años en situación de paro y con bajo nivel formativo, los drogadictos y ex drogadictos, las personas que han pasado por prisión, los discapacitados que unen a ello problemas económicos, las personas con trastornos mentales y algunas etnias especialmente difíciles de integrar en la sociedad.

La descripción de estos colectivos permite advertir que el derecho a una vivienda digna y las políticas de vivienda deben ser diversas y que la vivienda de nueva construcción en suelo urbanizable no es la solución adecuada para muchos de estos colectivos (piénsese en las personas mayores que viven solas, en las familias monoparentales con problemas o en las familias con miembros atrapados en el paro estructural) y sí en cambio políticas de transformación y readecuación del patrimonio inmobiliario residencial o de equipamientos dotacionales de alojamiento.

67. En Barcelona estos datos son accesibles en: <http://www.bcn.cat/estadistica/catala/dades/inf/pobest/pobest08/pobest08.pdf>.

68. BOSCH MEDA, Jordi; GIBAJA ESTEBAN, Olga, *La vivienda en Cataluña en el ámbito local: diagnosis, propuestas y soluciones a un problema creciente*, Fundación Carles Pi i Suñer, Barcelona, 2004, p. 64 a 85.

Se puede concluir que una gran parte de la ciudad existente está ocupada por personas que son potenciales demandantes de vivienda de nueva construcción o rehabilitada sometidas a algún régimen de protección pública.⁶⁹ En países con grandes parques de viviendas de propiedad pública en alquiler, la conservación es en parte responsabilidad del Estado. Sería una doble falta de atención a un derecho que estructura el Estado del bienestar que la no-existencia en España de políticas de vivienda de ese calibre y tipología conllevara olvidar que ayudar a conservar en condiciones adecuadas las viviendas de una parte importante de la población es también una política dirigida a garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada.

69. La legislación de vivienda protegida prevé como requisitos, además de que los recursos de la unidad convivencial estén dentro de la franja de renta mínima y máxima que corresponda según el tipo de vivienda protegida, *tener necesidad de vivienda*, es decir, no disponer de una vivienda en propiedad, nuda propiedad, derecho de superficie o usufructo o que la que se dispone merezca la calificación de no ser adecuada para satisfacer el derecho a una vivienda digna, sea por la condiciones objetivas de la vivienda (superficie, por ejemplo) o sea por las condiciones de la unidad convivencial (número de miembros, edad o grado de discapacidad que le impide por las condiciones del edificio poder tener una suficiente calidad de vida).