

# EL DERECHO DE REALOJO POR RAZÓN URBANÍSTICA. ENTRE LA OCUPACIÓN LEGAL DE LA VIVIENDA PÚBLICA PARA INTEGRACIÓN SOCIAL A DESALOJAR Y EL CONSENTIMIENTO TÁCITO POR EL QUE SE TOLERA LA HABITACIÓN DE ESTA TRAS PERDERSE LA LEGITIMIDAD DEL JUSTO TÍTULO QUE HABILITA LA ESTANCIA

**EMILIO AMEZCUA ORMEÑO**  
*Asesor jurídico e investigador*

Este trabajo ha obtenido el *Accésit Premio Estudios Financieros 2012* en la Modalidad de **DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO**.

El jurado ha estado compuesto por: don Fernando SAINZ MORENO, doña Itziar GÓMEZ FERNÁNDEZ, don David LARIOS RISCO, don Luis Felipe LÓPEZ ÁLVAREZ y don Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato del autor.

## **Extracto:**

LA principal motivación por la que se presenta este trabajo de investigación estriba en la necesidad de encontrar una explicación lógica, coherente y, por supuesto, razonada en Derecho, que justifique la supervivencia de la condición de beneficiario del derecho de realojo en aquellas personas que, en el momento de concertarse la operación «Área de Renovación Urbana» para la unidad de actuación urbanística donde se encuentra el grupo de viviendas de protección oficial de promoción pública en que habitan, ocupaban con justo título esas viviendas sociales, si bien después y, en todo caso, con anterioridad a la ejecución material del realojamiento, ven cómo sus contratos de arrendamiento son resueltos por incumplimiento imputable a ellas mismas mediante las correspondientes resoluciones de desahucio administrativo, no siendo todo esto obstáculo para que esas personas de escaso haber material y cultural sigan disfrutando del uso y disfrute de tales inmuebles llamados a desalojar a la vista, paciencia y consentimiento de la propiedad (Administración autonómica) y la entidad (servicio técnico-medio propio instrumental) responsable de la administración de esos bienes patrimoniales.

**Palabras clave:** renovación urbana, contratos de arrendamiento para inserción social, posesión ilegítima, ocupación consentida, derecho de realojo.

**RIGHT OF REHOUSING BECAUSE OF URBAN RENEWAL PROGRAMME. INITIAL LEGAL OCUPATION OF PUBLIC HOUSING ON PUBLIC ASSISTANCE TO ASSIMILATION PEOPLE IN PROBLEMS, SUBSEQUENT ADVERSE POSSESSION ALLOWED BY PUBLIC AUTHORITIES WHEN LEGAL TITLE TO ENJOY USUAL PLACE OF ABODE DOESN'T HAVE ANY EFFECT IN LAW, AND THE FINAL DUTY OF MOVE RESIDENTIAL OCCUPIERS ON**

**EMILIO AMEZCUA ORMEÑO**  
*Asesor jurídico e investigador*

Este trabajo ha obtenido el *Accésit Premio Estudios Financieros 2012* en la Modalidad de **DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO**.

El jurado ha estado compuesto por: don Fernando SAINZ MORENO, doña Itziar GÓMEZ FERNÁNDEZ, don David LARIOS RISCO, don Luis Felipe LÓPEZ ÁLVAREZ y don Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato del autor.

**Abstract:**

**T**HIS survey is about right of rehousing in cases of urban renewal programmes that have a negative effect (eviction due to new town planning) on people who usually live in public housing on public assistance. Through this research, we give reasons to agree right of rehousing for tenants, who being beneficiaries of lease contracts to assimilation that are legal titles with all consequences in Law when urban development plan is passed by competent authorities, must vacate their subsidied housing on the occasion of non-payment and, however, regional public administration (public housing owner) and its urban renaissance agency acquiesce the adverse possession. In next pages, we maintain that right of rehousing isn't prejudiced by breach of contract if it was born before notices of eviction order and, in spite of this controversial situation, public authorities allow the adverse possession until demolition works can't be postponed more time.

**Keywords:** urban renewal, lease contracts to assimilation, adverse possession, occupation acquiesced, right of rehousing.

# Sumario

- I. Introducción.
- II. Planteamiento del supuesto de hecho: punto de partida.
- III. La renovación urbana: concepto y significación.
- IV. El realojo en un programa de renovación urbana.
- V. Elementos definatorios del derecho de realojo.
- VI. Examen pormenorizado del requisito de la ocupación de la vivienda habitual y permanente por justo título.
- VII. Ocupaciones de viviendas sociales injustificadas, pero consentidas por la propiedad y la Administración.
- VIII. Conclusiones.
- IX. Repertorio de bibliografía.
- X. Repertorio de jurisprudencia.

## I. INTRODUCCIÓN

La ignominiosa, inquietante y severa crisis económico-financiera, iniciada en el año 2007 y que golpea a buena parte del globo que compartimos como hábitat común sin solución de continuidad, está dejando –en nuestro país– bastantes informaciones (y reflexiones jurídicas) relacionadas con la denuncia de la cláusula suelo incorporada en el préstamo hipotecario<sup>1</sup>, el incremento de las órdenes judiciales de lanzamiento de desahucio, así como el impedimento de algunos de esos procedimientos como consecuencia de determinada presión social<sup>2</sup>, y la exigencia de la regulación positiva del instituto de la dación en pago para cancelación de la deuda hipotecaria mediante la entrega del bien inmueble correspondiente, más allá de un código de buenas prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual<sup>3</sup>. He aquí algunas manifestaciones de la crisis de la vivienda, tribulación sempiterna en España según se deduce de la abundante literatura publicada sobre ese tema que no nos abandona a la vista de los hechos.

Quienes protagonizan esas informaciones en el ámbito de la geografía española son, por lo general, personas identificadas con la clase media y el mercado de consumo de masas que poco o nada saben acerca de la promoción pública de vivienda que las Administraciones públicas han venido desarrollando a favor de específicos colectivos de individuos de muy escaso nivel de renta y con serios problemas de marginación y exclusión social<sup>4</sup>. Y aunque la relación que puede establecerse entre ambas clases sociales se antoja complicada y remota, lo cierto es que los menos pudientes pueden también –como aquellos– verse desalojados de su primera residencia forzosamente por incum-

<sup>1</sup> La Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (AUSBANC) ha litigado por medio de demanda colectiva de cesación de efectos contra la nulidad de las cláusulas «suelo» en hipotecas a interés variable establecidas por entidades financieras, consiguiendo que aquellas fuesen declaradas abusivas por ser contrarias al principio «pro-consumatore» en primera instancia judicial. En este sentido, véase el razonamiento jurídico expuesto en el cuerpo de las Sentencias núm. 246/2010, de 30 de septiembre, y núm. 34/2012, de 2 de febrero de 2012, de los Juzgados de lo Mercantil núms. 2 y 2 de Sevilla y Palma de Mallorca, respectivamente.

<sup>2</sup> Desde el inicio de la crisis económico-financiera en 2007 y de acuerdo con la información recogida en la publicación *Vidas hipotecadas* (Angle Editorial), el número de ejecuciones hipotecarias en España supera los 330.000 supuestos. En fecha 17 de febrero de 2012, el diario *La Opinión de Murcia* publicaba una información referente al impedimento del desahucio de una mujer y sus cuatro hijos en el municipio de Alcantarilla, lograda por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca.

<sup>3</sup> Aprobado por Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos. *Boletín Oficial del Estado* núm. 60, de sábado 10 de marzo de 2012, Sección I, págs. 22.492-22.501.

<sup>4</sup> La promoción pública de vivienda es sinónimo de prestación directa o de servicio público, según se justifique motivadamente en Derecho, cuyo objetivo radica en dar alojamiento habitual y permanente a quienes precisan de apoyo socioeconómico continuado por vivir cercanamente al umbral de la pobreza. Léase sobre este particular a MUÑOZ CASTILLO, José. *El derecho a una vivienda digna y adecuada*, editorial Colex, Madrid, 2000, 437 págs.

plimiento de las obligaciones legales asumidas voluntariamente (en esta ocasión, no con un banco o una caja de ahorros, sino con un ente público –territorial o instrumental–).

El problema de la vivienda identificado en el abandono de la morada fija y permanente con origen en la falta de cumplimiento del contrato cuya letra se refiere –singularmente y a los efectos oportunos de negocio jurídico convenido– al inmueble que sirve como domicilio, debe admitir soluciones –unas transitorias, otras definitivas– que, no exentas de discusión jurídica como estamos constatando a propósito de la «cláusula suelo» o la «dación en pago» mencionadas anteriormente, han de encontrar siempre soporte en Derecho, suficiente y bastante<sup>5</sup>. En un momento tan grave y delicado como el presente criterios tales como el contexto y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas las normas jurídicas, esgrimidos por el artículo 3 del Código Civil, cobran mayor protagonismo –si cabe– en medio de la sociedad, buena parte de la cual reclama a los operadores jurídicos que se muestren más permeables en el acogimiento de soluciones, activas o pasivas, que, no siendo contrarias a los Principios Generales del Derecho ni al Derecho positivo, sí permitan disminuir aquellos efectos que resulten ser perjudiciales para con el ciudadano insitos al ejercicio de la heterotutela o la autotutela, según el supuesto de hecho de que se trate.

Centrando su atención en aquellos contratos de arrendamiento (no así en los contratos de compraventa con acceso diferido a la propiedad) por los que individuos de escaso haber material y cultural ocupan legítimamente viviendas de protección oficial de promoción pública para la integración social, este trabajo de investigación tiene por objeto poner de manifiesto cómo el consentimiento tácito por el que un poder público (Administración competente en materia de vivienda) tolera una situación concreta (la prolongación en la ocupación ilegítima de un inmueble de su propiedad por carecer de justo título) no empuja la materialización de un derecho (el de realojamiento en una vivienda de sustitución con ocasión de una actuación de transformación urbanística que afecta al primer inmueble social adjudicado) cuyo reconocimiento formal sí procedió atrás en el tiempo por concurrir en el ocupante todos y cada uno de los requisitos legales exigidos, entre ellos aquel referido al justo título que ampara la habitación o estancia de la vivienda.

A priori pudiera parecer que esta investigación jurídica se limita a describir una situación anómala, tal vez puntual, que afea la buena diligencia y el correcto funcionamiento de la Administración pública y sus servicios técnicos instrumentales en relación con la óptima llevanza de la política sectorial que se ha dado en llamar «promoción pública de vivienda social». Pero una serie de magnitudes (cualitativas unas, cuantitativas otras) evidencian que el modo de proceder de la «*potentior* per-

<sup>5</sup> Cuando en la citada Sentencia núm. 34/2012, de 2 de febrero, dictada por el Juzgado de lo Mercantil núm. 2 de Palma de Mallorca, se discierne si la «cláusula suelo-techo» controvertida debe ser considerada una «condición general de la contratación» o, por el contrario, una «cláusula no negociada individualmente», además de si tal cláusula es o no abusiva por resultar desproporcional o carente de reciprocidad, se traen a colación posturas jurídicas enfrentadas a propósito de su consideración. Una postura es aquella que niega que a los elementos esenciales de los contratos se los pueda calificar de condiciones generales de la contratación, de manera que tales elementos han de quedar libres del control judicial de «abusividad» (en este sentido, autores de la doctrina tales como DIEZ-PICAZO, MENÉNDEZ, DÍAZ VALDÉS y PACHECO CAÑETE, además del Banco de España (Informe sobre determinadas cláusulas presentes en los préstamos hipotecarios, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales núm. 457 del Senado de 7 de mayo de 2010). La otra postura –mayoritaria– es la defendida por el Tribunal Supremo aludiendo a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de fecha 3 de junio de 2010 (cuestión prejudicial en el asunto C-484/08), referencia Aranzadi-Westlaw TJCE 2010\162, ponente A. Tizzano.

sona» y sus medios propios –que acaba de apuntarse en el párrafo anterior– no es fruto de una mala *praxis* negligente, sino efecto y consecuencia de un estado de las cosas y personas del que se sabe que su gravedad aumentará indefectiblemente si se aplica la norma jurídica procedente con todo su rigor. En relación con esto último, la vetustez y obsolescencia del parque inmobiliario transferido por el Estado a las Comunidades Autónomas al comienzo del periodo democrático que ahora disfrutamos, al igual que el incremento de la vulnerabilidad socioeconómica de los individuos adjudicatarios de esas viviendas por mor del progresivo empeoramiento del mercado laboral, se presentan como elementos –objetivos y subjetivos<sup>6</sup>– que quieren informar positivamente una solución no pergeñada por la Administración, sino encontrada por esta casualmente a partir de su inactividad, con la que graciosamente quiere resolver el problema de la vivienda de las personas situadas en el umbral de exclusión y que están llamadas a desalojar su residencia por varios motivos.

En definitiva, como la entidad financiera que acepta la cancelación de la deuda hipotecaria a cambio de la dación en pago de la vivienda habitual, permitiendo, no obstante, la continuación de la ocupación por quien ha sido su deudor a cambio de una pequeña renta pecuniaria en lo que a su importe se refiere; la Administración –de acogerse la solución mencionada– garantizará asimismo la ininterrupción del disfrute del derecho a la vivienda consagrado constitucionalmente, y aunque ello signifique dejar sin efecto el procedimiento de desahucio iniciado *ex ante* por la causa tasada de que se trate al no ejecutarse el lanzamiento, la prevalencia de los mandatos recogidos en los artículos 9.2, 47 y 53.3 de la Norma Fundamental estará justificada siempre que tan peculiar modo de proceder no perjudique el interés general ni de un tercero.

## II. PLANTEAMIENTO DEL SUPUESTO DE HECHO: PUNTO DE PARTIDA

Para dar efectivo cumplimiento al artículo 148.1.3 de la vigente Constitución (en adelante, CE 1978) según el cual las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las materias referidas a la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda, a lo largo de la década de 1980 la Administración del Estado transfirió a las nuevas entidades territoriales las funciones y los servicios, además de los bienes, los derechos, las obligaciones, el personal y los créditos presupuestarios relacionados con el patrimonio arquitectónico, el control de calidad de la edificación y la vivienda<sup>7</sup>. Con

<sup>6</sup> En idéntico sentido, otros elementos informadores que vendrían a apoyar tal modo de actuar de la Administración pública serían la imperiosa necesidad de acometer operaciones de renovación urbana con el propósito de sustituir –mediante demolición– las viviendas protegidas adscritas a ese enorme conjunto edilicio (objeto de transferencia entre Administraciones territoriales) ya agotadas funcional y estructuralmente por otras nuevas acordes con los actuales estándares de habitabilidad, salubridad y seguridad (además de regenerar la urbanización del sector de suelo donde habrán de emplazarse las nuevas edificaciones), por un lado, y las crecientes dificultades con que se encuentran Comunidades Autónomas y Entes Locales para garantizar sus compromisos asistenciales en el marco del Estado del Bienestar, por otro.

<sup>7</sup> Los Reales Decretos 159/1981, de 9 de enero, y 3006/1981, de 27 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña y a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de patrimonio arquitectónico, control de la edificación y vivienda (BOE 07/II/1981 y 21/XII/1981, respectivamente), fueron las primeras disposiciones normativas que se aprobaron a los efectos de dar auténtico contenido, real y material, al mandato constitucional recogido en el artículo 148.1.3 de la Norma Fundamental de 1978. El proceso de descentralización en esta materia continuó con normas dictadas a favor de la Comunidad Autónoma de Andalucía, hasta terminar con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla en el año 1996.

ocasión de ese traspaso interadministrativo de medios personales, materiales y presupuestarios cada Comunidad Autónoma quedaba obligada a asegurar el correcto desenvolvimiento de la gestión pública inmobiliaria, subrogándose en la posición jurídica ocupada hasta ese momento por el Estado a través del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (en adelante, IPPV)<sup>8</sup>. Es a partir de entonces cuando los nuevos centros de poder autónomo comienzan a desarrollar sus propias políticas de vivienda, asumiendo —entre otras muchas cosas— los gastos financieros y los gastos corrientes derivados de la gestión y administración del parque inmobiliario recibido del Estado cuyo número de unidades registrales construidas apenas se incrementa a partir de los años ochenta por estar orientadas las políticas autonómicas de vivienda —básicamente— a la promoción de viviendas públicas proptegidas en detrimento de las viviendas de protección oficial de promoción pública (viviendas sociales)<sup>9</sup>.

Treinta años después de iniciarse la descentralización de competencias, las Comunidades Autónomas se encuentran con que la obsolescencia y el agotamiento, funcional y técnico, de las edificaciones promovidas por el Instituto Nacional de la Vivienda (en adelante, INV)<sup>10</sup> y las irregularidades urbanísticas producidas con el consentimiento del IPPV a raíz de la ejecución de inmuebles para primera residencia en actuaciones poligonales, exigen medidas contundentes y no paliativas como las acometidas hasta ahora por medio de obras de edificación y/o urbanización puntuales y locativas.

La constatación de la urgencia en la realización de medidas contundentes para acabar con el deterioro urbano y la marginación social no se ha producido ahora con motivo de la emergencia de los efectos de la crisis económico-financiera que golpea la economía española, aunque conviene afirmar que tal comprobación de los hechos y el consecuente establecimiento de su veracidad sí son recientes en el tiempo. Con el inicio del siglo XXI, las estrategias de dinamización urbana (rehabilitación integral, renovación, regeneración...) acapararon mayor protagonismo en la letra de las legislaciones urbanísticas y de suelo de las Comunidades Autónomas y del Estado, y, lo que es más significativo por su relevancia, un inusitado impulso real que hallaba su explicación particular en la voluntad de nuestros políticos como también en la colaboración público-privada habida consignación presupuestaria e inversión privada para la consecución de tan loables fines<sup>11</sup>. Y aunque la economía haya experimentado un

<sup>8</sup> Creado por Real Decreto-Ley 12/1980, de 26 de septiembre, para impulsar las actuaciones del Estado en materia de vivienda y suelo. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 238, del viernes 3 de octubre de 1980, Sección I, págs. 21.971-21.975.

<sup>9</sup> Fernando GAJA I DÍAZ habla de «hibernación» de la iniciativa pública en todos los aspectos relacionados con la vivienda a partir del año 1976 cuantificándose la construcción directa oficial en 693 unidades de vivienda social para todo el Estado español en 1978. En *La Promoción Pública de la Vivienda en Valencia (1939-1976)*, Tesis Doctorales/3, Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports, Generalitat Valenciana, Valencia, 1989, págs. 258-259.

<sup>10</sup> Creado por Ley de 19 de abril de 1939, de Régimen de Protección a la Vivienda.

<sup>11</sup> El proyecto 22@Barcelona (disponible en el portal [www.22barcelona.com](http://www.22barcelona.com)) está transformando doscientas hectáreas de suelo industrial del ámbito de Poblenou en un distrito innovador que ofrece espacios modernos. Como proyecto de renovación urbana, 22@Barcelona crea un entorno compacto y plural en el que las empresas intensivas en talento conviven con centros de investigación, formación y transferencia tecnológica, así como con comercios, viviendas y zonas verdes que favorecen la vitalidad social y empresarial. Por otro lado, el Plan Director de rehabilitación del entorno del río Manzanares —promovido por el Excelentísimo Ayuntamiento de Madrid— fija su atención en los «Conjuntos de Renovación Urbana» que compatibilizan, combinan y ordenan, para todo el ámbito de actuación urbanística, las medidas de renovación de edificios, usos inadecuados o suelos vacantes, con las de rehabilitación extensiva, allí donde contribuyen a la mejora del conjunto y especialmente en torno a los ejes transversales de actividad y los nuevos focos de centralidad en los que se ha jerarquizado el entorno del Manzanares. Véase el portal [www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/TemaUrbanismo/RenovaciónUrbana/AnexoII\\_CRU.pdf](http://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/TemaUrbanismo/RenovaciónUrbana/AnexoII_CRU.pdf). Asimismo, otras ciudades de menor tamaño como



cambio brusco en su trayectoria, significando esto último la restricción del crédito a la inversión, la reducción de recursos presupuestarios hasta niveles anteriores al *crash/crack* y, por consiguiente, la priorización de políticas y objetivos, la lucha contra la insostenibilidad de la ciudad construida allí donde se detecten manifestaciones de obsolescencia urbana es y va a ser una meta a lograr a la vista del abandono del crecimiento urbanístico expansivo más allá de los límites de la ciudad compacta y la convicción extendida entre los agentes públicos y privados en la necesidad de la recuperación del conjunto urbano entendido como sistema cohesionado, holístico y sostenible<sup>12</sup>.

En este contexto y para que se entienda mejor el objetivo perseguido por medio de la investigación, este trabajo tomará en consideración un grupo de viviendas de protección oficial de promoción pública (inmuebles para la integración social de personas vulnerables por riesgo de exclusión) ocupadas por arrendatarios concededores de la renovación urbana que precisa el área en el que habitan.

Tomar como punto de partida —en abstracto— un vasto conjunto inmobiliario formado por decenas de unidades registrales destinadas a residencia habitual y permanente de sus moradores, estando encomendada su gestión y administración a una persona jurídica instrumental dependiente o vinculada a la Administración territorial autonómica competente en materia de vivienda, conduce inmediatamente al planteamiento de algunas preguntas. Por ejemplo, saber cuál es la concreta situación técnica de la edificación en lo que se refiere a sus elementos comunes y privativos, como también conocer cuál es la exacta naturaleza de las relaciones jurídicas que vinculan a esos moradores con el poder público que es titular dominical de la edificación en que habitan, además de mostrar interés por su evolución en el tiempo y en qué punto se encuentran. Insistimos una vez más en que grupos de viviendas como el que aquí se toma a modo de ejemplo, emplazados diseminadamente en numerosos municipios españoles, acusan un importante deterioro de diferente naturaleza técnico-jurídica observado en muchos de sus elementos<sup>13</sup>. Por esta razón, la investigación se fija genéricamente en un conjunto edilicio desfasado que requiere actuaciones de normalización dirigidas a evitar situaciones de peligrosidad y conflictividad para con las personas y los bienes materiales localizados de forma habitual y permanente en su interior. El no acometimiento de esas intervenciones en el marco de la renovación urbana, que lleva consigo el desalojo pacífico de los residentes afectados y la destrucción de las infraviviendas, aconseja a posteriori la demolición interior de tabiquería, así como la des-

---

Cartagena están beneficiándose de los efectos positivos de la renovación urbana, financiada en buena parte por el Programa Europeo URBAN. *Vid.* «[www.gemuc.es/urbanismo](http://www.gemuc.es/urbanismo)».

<sup>12</sup> La Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles de fecha 2 de mayo de 2007; el Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo que aprobó el Ejecutivo encabezado por Rodríguez Zapatero, y el Anteproyecto de Ley de Rehabilitación para impulsar la actividad y el empleo que está preparando el Gobierno liderado por Rajoy en colaboración con las Comunidades Autónomas, demuestran el cambio de tendencia acontecido en el ámbito del urbanismo y la vivienda.

<sup>13</sup> Resulta escasa la información existente a nivel oficial relativa a parámetros de habitabilidad. Por esta razón, los poderes públicos, a partir de estudios teóricos, se plantean la posibilidad de detectar y cuantificar aquellos edificios en los que las condiciones de habitabilidad se pueden ver mermadas por múltiples factores para, a continuación, establecer una escala de riesgo que permita elaborar mapas en los que se vea reflejada la necesidad o la prioridad a la hora de intervenir y, finalmente, establecer un orden de intervención cuantificando no solo los edificios, sino también el riesgo. Consúltese en relación con este tema el trabajo a cargo de Paula GARCÍA VAQUERO, Jordi PESUDO CASAS y Pilar GARCÍA ALMIRALL titulado *Evaluación de la calidad del parque inmobiliario mediante técnicas de evaluación multicriterio y sistemas de información geográfica*, Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, 2010. Asimismo, resultan de interés los datos ofrecidos por otras organizaciones como Cáritas Española, cuyas unidades en Madrid y Zaragoza han elaborado sendos informes sobre infravivienda bajo la dirección de Mercedes RUIZ CUBERO, y Frank YAGÜE AGREDA y Santiago BOIRA SARTO, respectivamente.



trucción de cocinas, baños y demás estancias para evitar ulteriores ocupaciones no autorizadas, una vez han sido llevados a cabo los oportunos desalojos urbanísticos.

Por lo general, el arrendamiento es más común que el acceso diferido a la propiedad en el ámbito de las viviendas para integración social<sup>14</sup>. Por esta razón que informa la realidad, el trabajo de investigación considerará que quienes ocupan las unidades registrales a demoler en el supuesto práctico planteado son arrendatarios.

Hablar de inquilinatos en esta sede implica detenerse en la evolución que han seguido los contratos de arrendamiento consentidos libre y expresamente por quienes se alojan en las infraviviendas que van a verse afectadas por la transformación urbanística que supone la renovación urbana. Recordamos nuevamente que el contenido de esos contratos hipotéticos va a corresponderse con el verídico, de manera que no habrá diferencias entre la realidad y la ficción. De esta manera, además de otras muchas cláusulas y estipulaciones, en todos los contratos se hace constar el importe de la renta mensual a abonar por el arrendatario, variable en función del tipo de vivienda adjudicada, como también se señala la duración del alcance y los efectos del negocio jurídico sinalagmático convenido, determinada en cinco años para todos los supuestos de hecho concertados, pactándose expresamente la exclusión de la prórroga prevista por la legislación civil de arrendamientos urbanos y admitiendo la prórroga tácita de la duración del contrato por periodos anuales, una vez transcurrido el citado plazo inicial de cinco años y no mediando comunicación de la intención de dar por concluido el contrato manifestado en el plazo de preaviso habilitado a esos efectos<sup>15</sup>.

A propósito del objeto de esta investigación, diremos que los inquilinos de esas viviendas sociales han abonado la mayor parte de los importes debidos en concepto de renta por uso y disfrute de vivienda de protección oficial de promoción pública, si bien en bastantes ocasiones los pagos han sido satisfechos extemporáneamente, situación consentida por la Administración territorial competente en materia de vivienda, así como también por el medio propio instrumental encargado de la gestión y administración de tan singular parque inmobiliario, en atención a las características sociales y económicas concurrentes en esos casos. Sea por la crisis económico-financiera actual, sea por cualquier otra causa, lo cierto es que la prolongación en el tiempo del impago de las rentas mensuales con origen en el uso y disfrute de viviendas de protección oficial de promoción pública localizadas en el grupo residencial imaginado y adjudicadas en régimen de arrendamiento, conduce en un momento dado a la autoridad administrativa competente a promover –como solución de normalización– la desocupación de los inmuebles destinados a vivienda habitual y permanente motivada en el ejercicio de la ejecutoriedad para exigir el cumplimiento de sus actos.

<sup>14</sup> En este sentido interesa destacar la elocuencia del artículo 32.1 del Decreto 60/2009, de 14 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Plan aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2009-2012: «Con el fin de incrementar el parque de viviendas públicas para arrendamiento, la Comunidad Autónoma de Aragón podrá cofinanciar con el Ministerio de Vivienda la promoción pública de viviendas destinadas a este régimen...». No se encuentra medida similar referida a viviendas sociales de propiedad diferida.

<sup>15</sup> Estos condicionamientos se entienden mejor a partir de la lectura y comprensión de lo dispuesto en la legislación general de arrendamientos urbanos (Ley 29/1994, de 24 de noviembre, vigente en estos momentos, sin perder de vista el Decreto núm. 4104/1964, de 24 de diciembre, aplicable para determinados supuestos de hecho) y en las normas especiales aprobadas en la materia (por ejemplo, el Decreto catalán núm. 54/2008, de 11 de marzo, por el que se crea el *Avalloguer*), que se estudiarán en profundidad en otro apartado de este trabajo de investigación (el que lleva por núm. –romano– V).

No obstante lo anterior, la Administración autonómica, presionada por grupos heterogéneos como pueden ser determinados colectivos sociales, la prensa o la Alcaldía ocupada por la misma formación política instalada en el poder territorial autonómico, no lleva a sus últimas consecuencias las previsiones contenidas en cada una de las resoluciones de desahucio administrativo adoptadas a los efectos oportunos<sup>16</sup>, en tanto en cuanto el ente gestor y administrador del patrimonio de promoción pública de vivienda al que se adscriben los inmuebles ocupados por aquellos arrendatarios, sigue facturando, contabilizando y emitiendo los recibos por razón de las rentas pactadas con esos inquilinos, sin que la terminación de las relaciones contractuales de arrendamiento por mor de lo resuelto (aunque no concluido) por la autoridad administrativa haya interrumpido tal modo de proceder, que tampoco es discutido por la propiedad de aquellas unidades registrales y que es al mismo tiempo ente matriz de ese servicio técnico-medio propio instrumental<sup>17</sup>.

En medio de todo este embrollo o maremagno jurídico, sucede que llega el momento para ejecutar la demolición de los elementos físicos encontrados en el Área de Renovación Urbana referida en el acuerdo de la Comisión Bilateral de Vivienda y Rehabilitación, participado por el Estado, la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento del municipio donde se localizan las viviendas de integración social controvertidas. Declaración esta que acontece en un momento en que todos los arrendatarios cumplen total o parcialmente con sus obligaciones, no mediando todavía apercebimiento ninguno de la parte arrendadora. Desde luego, la ejecución de la demolición va a requerir que, previamente, se hayan desalojado los espacios residenciales habitados por sus habituales moradores quienes, en ejercicio del derecho de realojo que se les reconoce, tendrán una vivienda de sustitución a su disposición o, en el caso de no ser esto posible, disfrutarán de indemnización económica compensatoria equivalente para pago de los gastos de alojamiento ocasionados por la ocupación de la residencia provisional (alojamiento transitorio).

Y es en este punto donde la laguna jurídica, inescrutable para la Administración autonómica competente en materia de vivienda a la vista del silencio que guarda el ordenamiento jurídico vigente, aparece con nitidez. Se trata de saber cuándo nace exactamente el derecho de realojamiento y en qué condiciones pervive, si en el momento en que se adopta el acuerdo relativo a la declaración, financiación y condiciones de desarrollo del Área de Renovación Urbana o, por el contrario, en el momento en que el realojo debe llevarse a efecto materialmente de acuerdo con el cronograma de

<sup>16</sup> Ayudan a comprender esta idea hechos como los que se relatan a continuación. El desahucio programado para el pasado día 20 de julio de 2011 en el barrio de Caranza (Ferrol, A Coruña) de una vivienda del Instituto Gallego de Vivienda y Suelo, finalmente fue aplazado por la Xunta de Galicia. En la vivienda en cuestión viven diez personas, y desde la Administración territorial de aquella Comunidad Autónoma se sostiene que el desahucio será pospuesto hasta lograr el realojo de las familias afectadas, con el objetivo de garantizar los derechos más elementales de esas personas y, básicamente, los de los menores (fuente: *El Correo Gallego – Diario de la Capital de Galicia*). Por otra parte, en fecha 11 de noviembre de 2010, un vecino del municipio de Hospitalet (Barcelona) se suicidaba en plena calle al lado de la vivienda en la que residía, propiedad de la empresa pública ADIGSA, y de la que iba a ser desahuciado por orden judicial de forma inminente. El fallecido ha dejado mujer e hija (fuente: PLATAFORMA BCN 2011 Per un Ajuntament de Barcelona al servei del ciutadà).

<sup>17</sup> La descentralización urbanística en España permite observar numerosos servicios técnicos-medios propios instrumentales de las Administraciones territoriales autonómicas que, si bien tienen como cometido principal promover actuaciones de suelo y vivienda para la consecución de mandatos constitucionales, están constituidos bajo vestes jurídicas diferentes: los hay que son entidades públicas empresariales como la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA), sociedades anónimas en mano pública como el Instituto Valenciano de Vivienda, SA (IVVSA) y organismos autónomos de carácter comercial, mercantil y financiero como el Instituto de Vivienda de Madrid (IVIMA).

actuaciones asumido. La cuestión no es, en absoluto, baladí porque dependiendo de la solución por la que se opte, los inquilinos de nuestro supuesto de hecho verán reconocido su derecho al realojamiento automáticamente y sin ninguna discusión pese a vicisitudes posteriores (primer planteamiento, donde los arrendatarios que ocupan los inmuebles a demoler están al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones o, no estándolo, todavía no han sido amonestados por la Administración, de manera que todos los arrendamientos son justos títulos de ocupación no aquejados de ninguna vicisitud jurídica debidamente denunciada) o, en su lugar, esperarán con incertidumbre a ver en qué sentido se interpreta la indefinición jurídica observada a propósito del ejercicio del realojo cuando el justo título que justifica la ocupación del inmueble a abandonar ha perdido su legitimidad (segundo planteamiento, donde los justos títulos de arrendamiento han dejado ya de surtir consecuencias en Derecho al haber sido resueltos por incumplimiento)<sup>18</sup>. Aquí, pues, está el asunto sobre el que se quiere discernir con propiedad jurídica.

### III. LA RENOVACIÓN URBANA: CONCEPTO Y SIGNIFICACIÓN

Marginando el crecimiento urbano expansivo, el concepto moderno del urbanismo como disciplina asume, junto al tradicional enfoque del ensanche propio del siglo XIX, el de la racionalización y regeneración interior de las poblaciones, para hacerlas más saludables, coherentes y sostenibles, en definitiva, más humanas para que puedan servir de base y sustrato al desarrollo integral de las personas en todas sus facetas, tanto individuales como sociales<sup>19</sup>.

El modelo de ciudad dispersa y segregadora norteamericana que miméticamente han favorecido en su territorio países como España, implantando autopistas, centros terciarios, grandes superficies comerciales y otros productos urbanos típicos de nuestra era, está en revisión afortunadamente. Pese al crecimiento del producto interior bruto (PIB) y la mayor convergencia con la Unión Europea (UE) en términos de generación de riqueza, en el último ciclo económico expansivo (1996-2007), muy prolongado en el tiempo, la actividad urbanística en España ha traído consigo la deprecación y la destrucción de parte del patrimonio urbanístico (suelo agrícola, suelo forestal, suelo litoral...), además del abandono de la planificación rigurosa, óptima y eficiente de las ciudades o, en su

<sup>18</sup> Anudar sin fisuras el derecho de realojo nacido de una operación de transformación urbanística encuadrada en un programa de renovación urbana a llevar a término por medio de la actuación que corresponda (expropiatoria o sistemática no expropiatoria como puede ser la reparcelación o la junta de compensación), por un lado, y la derivación de la situación inicial de ocupación legal de inmuebles destinados a vivienda habitual y permanente en situación anómala aceptada por quien tiene conferido poder suficiente y bastante para resolverla, por otro lado, reviste trascendental relevancia para la Administración pública en dos órdenes de cuestiones: la que es objeto de esta investigación jurídica y aquella otra que tiene que ver con la inadmisión fundada de solicitudes de realojamiento expresadas por personas cuya relación contractual con la Administración autonómica sea similar a la de los inquilinos que este trabajo jurídico toma como ejemplo, pero cuyas viviendas no estén o vayan a ser afectadas por una actuación de transformación urbanística –renovación urbana u otra– que dé cobertura al derecho de realojo.

<sup>19</sup> En opinión de BASSOLS COMA, «el planeamiento urbanístico se ve precisado a afrontar e incorporar técnicas para alcanzar el objetivo de la cohesión social, favorecer la inclusión social en los barrios, promover la participación y la adopción de programas diversificados socialmente de viviendas de protección pública». BASSOLS COMA, Martín. «La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible» en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local* (coordinado por José ESTEVE PARDO), 2006, págs. 677-710.

caso, las composiciones formadas por varias urbes (conurbación, área o corona metropolitana) desde el prisma de la compacidad<sup>20</sup>. Grandes perjudicados de ese descuido de intereses y obligaciones tan elementales han sido, en muchos municipios, sectores de suelo urbano fuertemente degradados que todavía hoy esperan –ahora con mayor esperanza por lo que se dirá a continuación– actuaciones de transformación urbanística de notable calado técnico y jurídico<sup>21</sup>.

En efecto, una vez punzada la burbuja inmobiliaria, la omnipresencia del paradigma de la sostenibilidad medioambiental<sup>22</sup> unida a la desaparición de las economías de escala en la política urbanística extensiva están permitiendo aseverar que no hay urbanismo más equilibrado que el que no consume suelo, sino el que lo reutiliza. RAMÍREZ SÁNCHEZ es de la opinión que «en el futuro "post crisis", el motor de las actuaciones urbanísticas han de ser las actuaciones de renovación y rehabilitación urbana, [también] la regeneración integral de tejidos urbanos construidos desde la óptica de la sostenibilidad [y otros factores] a fin de lograr una nueva ciudad sobre la ya existente sin volver al consumo de suelo extensivo y abusivo, y de recursos ilimitado e irracional»<sup>23</sup>.

Sin negar el acierto de la reflexión que acaba de transcribirse, con la que no podemos estar más de acuerdo por necesaria e imprescindible, conviene afirmar que la realización de la recuperación –motorizada o no– de la ciudad consolidada que se confía para el momento posterior al de la entera disipación de las turbulencias económico-financieras relacionadas con los activos tóxicos y la deuda soberana, necesita ya de un gran consenso en el diagnóstico de la crisis urbana que se quiere enmendar. Si se acepta como sustrato básico, siguiendo a BERGES y ONTIVEROS, que el objetivo de la vigente Ley de Suelo<sup>24</sup> es «actuar sobre el proceso de transformación de suelo en urbanizado, acelerándolo, cumpliendo los plazos establecidos y haciéndolo más objetivo y transparente en todas sus fases, sin aumentar la oferta de suelo urbanizable en el mercado»<sup>25</sup>, el consenso deseado habrá de impregnar el marco normativo que vaya asumiéndose en relación con la recuperación y el mantenimiento del parque edificado existente. De lo contrario, el pensamiento y la forma de entender la ciu-

<sup>20</sup> El estudio de la Universidad de Alicante titulado «Expansión y fragmentación del tejido urbano del área metropolitana Alicante-Elche (1991-2007)» califica como descontrolado el enorme desarrollo urbanístico experimentado por el área metropolitana Alicante-Elche en los dieciséis años a que se refiere el citado trabajo de investigación; expansión que se cuantifica en un 68 por 100 de ocupación del suelo y que lleva a concluir que tan desaforado crecimiento ha dado origen a un territorio urbanísticamente muy fragmentado con grandes conurbaciones exentas y discontinuas, heterogéneas y con múltiples polos. El referido estudio, a cargo de Landry IVANEZ y otros autores, fue presentado en el X Congreso Internacional de Expresión Gráfica aplicada a la Edificación (APEGA 2010) y puede consultarse en el portal <<http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/16686/1/fragmentacion.pdf>>.

<sup>21</sup> Por ejemplo, el centro histórico de Valencia, que es con sus cerca de 160 hectáreas uno de los más grandes de España, es a la vez uno de los más abandonados y degradados.

<sup>22</sup> A juicio de José María BAÑO LEÓN –analizando los diferentes aspectos del «paradigma ambiental en el urbanismo»– «urbanismo y medio ambiente son –ahora– dos realidades inseparables» (cfr. *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009, pág. 208, en el que cita la obra de PONCE SOLÉ, Juli: «Urbanismo y Medio Ambiente: dos realidades jurídicas inseparables», en *Derecho Urbanístico del Siglo XXI*, Tomo II, Bosch, Barcelona, 2008).

<sup>23</sup> RAMÍREZ SÁNCHEZ, Jesús María. «Ahora el silencio administrativo de las licencias es negativo, ¿usted lo sabía?» en *Actualidad Jurídica Aranzadi* núm. 831/2011, Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 2011.

<sup>24</sup> Ahora texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. *Boletín Oficial del Estado* núm. 154, jueves 26 de junio de 2008, Sección I, págs. 28.482-28.504.

<sup>25</sup> BERGES LOBERA, Ángel, y ONTIVEROS BAEZA, Emilio. «La nueva Ley de Suelo desde la perspectiva económica. Sostenibilidad y eficiencia en los Mercados del Suelo» en *Ciudad y Territorio*. Estudios Territoriales, XXIX (152-153), Ministerio de Vivienda, Madrid, 2007, págs. 259-275.

dad quedarán subordinados a los fines que persigan voluntades políticas poco representativas, por abultado que haya sido el respaldo electoral conseguido. En este sentido, RUBIO DEL VAL sostiene que «es necesario terminar con la confusión terminológica en la que nos movemos, [pues] seguimos llamando rehabilitación a actuaciones que irían desde meras acciones de reparación y mantenimiento ordinario de los edificios hasta en el otro extremo, el derribo y la sustitución de los mismos, pasando por la rehabilitación parcial de los interiores o la más integral que actúa sobre la totalidad del edificio»<sup>26</sup>. Desde luego su complejidad material y sus consecuencias no son las mismas, aunque todas esas acciones tienen por fin garantizar el derecho a la ciudad invocado por LEFEBVRE<sup>27</sup>.

De un tiempo a esta parte la rehabilitación, la renovación, la reconstrucción, la regeneración, la revitalización e, incluso, el reciclaje y la reconversión están erigiéndose como herramientas fundamentales para la consecución de patrones de crecimiento urbano más sostenibles. Pero a los efectos del objeto de nuestro trabajo de investigación, en el que son parte importante los individuos que se ven obligados a desalojar sus viviendas por razones técnicas, el concepto que más nos interesa es el de la renovación urbana.

La renovación urbana<sup>28</sup> se identifica con operaciones de remodelación de la malla urbana<sup>29</sup> de importante envergadura técnica y financiera que se ejecutan en los ámbitos de mayor vulnerabilidad

<sup>26</sup> RUBIO DEL VAL, Juan. «Rehabilitación sostenible de edificios y espacios urbanos» en *Diàlegs ambientals '11. Terceres jornades d'anàlisi i debat sobre les ciències ambientals*, Barcelona, mayo 2011, pág. 9.

<sup>27</sup> LEFEBVRE, Henri. *El derecho a la ciudad*, editorial Península, Barcelona, 1969, 169 págs.

<sup>28</sup> Según publica *Wikipedia (la enciclopedia libre)*, el término «renovación urbana» fue acuñado hacia 1950 por Miles CALEAN, economista estadounidense, y se refiere a la renovación de la edificación, equipamientos e infraestructuras de la ciudad, necesaria a consecuencia de su envejecimiento o para adaptarla a nuevos usos y actividades demandados, tratándose de un fenómeno complejo que puede tomar muy diferentes caminos y que está relacionado con otros tipos de procesos urbanos como son la rehabilitación, el redesarrollo y la invasión-sucesión. El concepto de renovación ha sido más bien dinámico a lo largo de la historia de la planificación urbana, y numerosas veces se ha definido en función de las características individuales de las políticas adoptadas para revitalizar o reestructurar áreas urbanas consolidadas. En la mitad de la década de 1960, Leo GREBLER dejó dicho que «la renovación urbana se refiere al esfuerzo deliberado para cambiar el ambiente urbano a través del ajuste planeado a larga escala de áreas de la ciudad existente para los requerimientos presentes y futuros del trabajo y vida urbana» (*Urban renewal in european countries: its emergence and potentials*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1964, 132 págs.). Con cierta posterioridad, y dentro de un concepto más amplio, algunos autores asocian la renovación urbana a los planes de remodelación y reconstrucción de la ciudad, diciendo de ella que es un «conjunto de mecanismos que tienen por objeto sustituir la trama urbana existente por otra más moderna para responder mejor a los nuevos intereses y funciones que se asignan a un espacio de la ciudad sometido a una transformación funcional» (Diccionario de Geografía Anaya, 1986). Y actualmente, algunos entendidos en la materia, entre ellos Manuel FERNÁNDEZ HECHENLEITNER, proponen que la renovación urbana es «un conjunto de medidas a través de las cuales se eliminan, mejoran y transforman las inconveniencias o el deterioro urbano de un sector, a través del reemplazo de edificaciones deterioradas así como también la modernización de ellas» («La ética en el urbanismo» en *Revista de Urbanismo*, núm. 1, Universidad de Chile, Santiago, diciembre 1999. A propósito de todo lo aquí explicado se recomienda la visita al portal <<http://cuscoarquitectura.blogspot.com.es>> para más información.

<sup>29</sup> Cuando el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Secc. 5.ª) habla por primera vez de «malla urbana» en su Sentencia de fecha 7 de junio de 1999 (ref. Aranzadi-Westlaw: RJ 1999/5531) hace referencia a la existencia de una urbanización básica constituida por unas vías perimetrales y unas redes de suministro de agua y energía eléctrica y de saneamiento de que puedan servirse los terrenos y que estos, por su situación, no estén completamente desligados del entramado urbanístico ya existente. También la doctrina científica ha estudiado el tema de la «malla urbana», delimitándola suficientemente en relación con otras figuras afines. A este respecto, léase el estudio de Antonio ALONSO FERNÁNDEZ titulado «Aproximaciones técnicas a los conceptos de "malla urbana", "trama urbana" y "red de dotaciones y servicios propia de los núcleos de población"» publicado en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año 44, núm. 256, marzo 2010, págs. 117-144.

social y urbanística, con edificios cuyo estado de conservación aconseje intervenciones de rehabilitación o sustitución mediante demolición, en núcleos y/o centros históricos, y barrios o áreas periféricas de las ciudades, promoviendo, en todo caso, la nueva edificación de viviendas, además de espacios públicos e infraestructuras, de forma que se garantice el mantenimiento de la población existente y se impulse el tejido social y económico de ese ámbito urbano. Más concretamente, interesa remachar que entre los objetivos que asume la renovación urbana están la solución de los problemas emergentes de viviendas vetustas o insalubres, servicios públicos inadecuados u obsoletos y, en general, la supresión de toda condición contraria a los intereses de salubridad, seguridad y comodidades públicas; la prevención del deterioro o la ruina de edificios o áreas, servicios e infraestructuras, su conservación y rehabilitación; la demolición y limpieza de edificios o ámbitos irrecuperables y su nuevo desarrollo; la restitución a las áreas degradadas por falta de mantenimiento o por una construcción edificatoria desordenada, de una estructura arquitectónica más racional; y la modificación de parcelaciones defectuosas que impidan o dificulten una adecuada edificación. Sin olvidar la creación de espacios verdes y para esparcimiento, y la recuperación y saneamiento de áreas conservables por razones históricas, estéticas o paisajísticas. Todos ellos presuponen el desalojo de las viviendas afectadas por la actuación.

El Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 (en lo sucesivo, PEVR 2009-2012)<sup>30</sup> es la primera norma de ámbito estatal que se refiere expresamente a la renovación urbana (art. 49 y ss.), concibiéndose como un programa de acción de los poderes públicos en materia de urbanismo por el que se instituyen las condiciones básicas para obtener recursos financieros con los que remudar barrios o conjuntos de edificios afectados por patologías estructurales que no alcanzan los estándares mínimos de habitabilidad, funcionalidad, seguridad, accesibilidad y salubridad que exige el ordenamiento jurídico vigente. Como el derribo de las edificaciones inadecuadas y la destrucción de los ámbitos agotados donde estas se emplazan son connaturales al programa de renovación urbana, este habrá de contemplar medidas para el realojo temporal o parcial de la población existente afectada por tan singular operación de transformación urbanística que persigue la recuperación de un específico ámbito de la ciudad consolidada, además de actuaciones de nueva edificación y aquellas otras que establezcan los Planes de Vivienda en vigor<sup>31</sup>. Por lo pronto, la ayuda estatal se concreta en una subvención para realojos temporales, con una cuantía máxima por unidad familiar a realojar de 4.500 euros anuales, hasta la calificación definitiva de su nueva vivienda, sin exceder de un máximo de cuatro años [art. 52.6 c) PEVR 2009-2012]. Y en alguna Comunidad Autónoma –caso del País Vasco<sup>32</sup>– se garantiza que las adjudicaciones de viviendas protegidas en orden a proteger el derecho de realojo de las unidades convivenciales ocupantes legales de vivienda que deban ser desalojadas en función de lo dispuesto en la norma, se instruyan, tramiten y resuelvan con preferencia sobre los procedimientos ordinarios de adjudicación.

<sup>30</sup> Aprobado por Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre. *Boletín Oficial del Estado* núm. 309, miércoles 24 de diciembre de 2008, Sección I, págs. 51.909-51.937.

<sup>31</sup> En esta dirección apunta el artículo 43 del Decreto 189/2009, de 23 de octubre, del Consell (de la Generalitat Valenciana) por el que se aprueba el Reglamento de Rehabilitación de Edificios y Viviendas, que, sin embargo, guarda silencio al respecto, sin haber encontrado desarrollo normativo mediante la oportuna Orden, Circular o Instrucción. *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* núm. 6131, martes 27 de octubre de 2009, Sección I, págs. 38.964-38.981.

<sup>32</sup> En relación con el procedimiento de realojo seguido en la Comunidad Autónoma del País Vasco, se recomienda la lectura del artículo 39 del Decreto 39/2008, de 4 de marzo, sobre régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo. *Boletín Oficial del País Vasco* núm. 59, viernes 28 de marzo de 2008, Sección I, págs. 7.054-7.102.



Aunque la renovación urbana<sup>33</sup> lleve aparejado el realojo de las personas que se ven afectadas por tal actuación de transformación urbanística, conocer su significado, trascendencia y consecuencias es tarea complicada vista la parquedad y heterogeneidad con que nuestro Derecho positivo se refiere a esta facultad, llamada a impulsar desarrollos equilibrados urbanística, económica y medioambientalmente.

#### IV. EL REALOJO EN UN PROGRAMA DE RENOVACIÓN URBANA

Acabamos de ver cómo el derecho de realojo está incorporado en la legislación urbanística para garantizar que aquellas personas ocupantes legales de viviendas que constituyen su residencia habitual y que van a ser desalojadas por una actuación urbanística puedan acceder a otra vivienda en los términos previstos en la normativa que sea preceptiva aplicar. Aunque la primera incorporación de esa facultad en un cuerpo normativo data de principios de la década de 1990<sup>34</sup>, cuando la democracia española conoció de la primera ley y, poco después, del primer texto refundido en materia urbanística con efectos para el conjunto del Estado, lo cierto es que no ha sido hasta hace poco tiempo cuando tal derecho sociourbanístico (relojamiento) ha empezado a ganar consideración en la letra de leyes, reglamentos, órdenes e, incluso, recomendaciones del Defensor del Pueblo<sup>35</sup>, además de presencia práctica, aprovechando la crisis en que está instalado el urbanismo expansivo y el coetáneo convencimiento de la necesidad de recuperar la ciudad consolidada a través de actuaciones regeneradoras (por ejemplo, la renovación urbana).

Siguiendo a la mejor doctrina (MARTÍNEZ BOROBIO, GIFREU FONT, FERNÁNDEZ BAUTISTA, PONCE SOLÉ y GUDÍN RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS)<sup>36</sup>, el relojamiento por causas urbanísticas se concibe como

<sup>33</sup> Para obtener una visión panorámica general se recomienda: PRECEDO LEDO, Andrés. «Las políticas de desarrollo y renovación urbana en Europa» en *Ciudad y Territorio - Estudios Territoriales*, núm. 98, MOPTMA, págs. 579-595.

<sup>34</sup> La Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo recogió *ex novo* el derecho de realojo en su disposición adicional quinta, cuya vigencia fue corta al aprobarse seguidamente el Texto Refundido de 1992 (RDLeg. 1/1992, de 26 de junio) que recogería tal planteamiento en su disposición adicional cuarta. En noviembre de 2008, Jorge Diego MARTÍNEZ FUENTES (*Derechos de realojo y retorno*, tesina para el Máster en Política Territorial y Urbanismo, edición XVIII, Universidad Carlos III, Madrid) señalará que «solo dos Comunidades Autónomas –Cataluña y País Vasco– habrán intentado darle contenido propio al derecho de realojo, aunque esto no haya evitado la aparición de problemas prácticos en el momento de hacerlo efectivo». Tres años más tarde, la situación a nivel autonómico no es mucho más halagüeña porque, dejando al margen los avances logrados por vascos y catalanes, solo Castilla-La Mancha ha insuflado contenido al derecho de realojo según puede verse en el Capítulo I del Título IX de su Reglamento Urbanístico de 19 de abril de 2011 (art. 196 y ss.), mientras que en las demás Comunidades Autónomas las alusiones al derecho de realojo son delgadas de contenido jurídico.

<sup>35</sup> Destáquese la Resolución del *Ararteko* (Defensor del Pueblo del País Vasco), de 9 de marzo de 2012, por la que se recomienda al Excmo. Ayuntamiento de Baracaldo que conteste de forma expresa la petición formulada sobre el derecho de realojo derivado de una reparcelación urbanística. Está disponible en la web «www.ararteko.net».

<sup>36</sup> MARTÍNEZ BOROBIO, David. *Derechos de realojo y retorno en la gestión urbanística*. Editorial Montecorvo, SA, Madrid, 2006, 216 págs. GIFREU FONT, Judith, y FERNÁNDEZ BAUTISTA, Rafael. «El derecho de realojo por razones urbanísticas» en *Derecho Urbanístico del siglo XXI*. Urbanismo y Vivienda (Homenaje al profesor Martín BASSOLS COMA), Editorial Reus, SA, Madrid, 2008, 678 págs. PONCE SOLÉ, Juli. *Derecho urbanístico, vivienda, y cohesión social y territorial*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2006, 231 págs. GUDÍN RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS, Antonio Evaristo. «El derecho de realojo urbanístico tras el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008» en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 23, 2010.



un derecho de auxilio social que se reconoce a quienes siendo moradores legales y habituales de viviendas localizadas en un área afectada por una actuación urbanística, tienen el deber de desalojarlas para buen fin del nuevo planeamiento de acuerdo con el cual aquellas unidades habitacionales deben demolerse por agotamiento estructural, obsolescencia funcional u otra causa de incompatibilidad técnico-urbanística, y que consiste en recibir del poder público impulsor de la intervención urbanística transformadora (cuando esta se lleva a cabo por gestión directa) o del agente promotor privado en situación de gestión indirecta, otros inmuebles en los que residir, transitoria o definitivamente, en sustitución de los que poseían o usaban legalmente, garantizándose así la función social de la propiedad referida en la Constitución.

Como se ha hecho notar en las páginas precedentes, el realojamiento que centra nuestra atención encuentra explicación en razones urbanísticas, no cualesquiera otras como pueden ser las relacionadas con situaciones de urgencia o emergencia provocadas por calamidades antrópicas o naturales (atentado terrorista, inundación, etc.)<sup>37</sup>. Por eso, posponiendo el examen de los requisitos de aquel realojamiento a un momento posterior de la investigación, en el que se abordará el nacimiento de ese derecho, y tomando en consideración el motivo que le da justificación, ahora nos fijamos en el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, además de la interpretación jurisprudencial del Tribunal Constitucional acerca del alcance y los efectos de esa distribución de poderes recogida en su célebre Sentencia núm. 61/1997, de 20 de marzo<sup>38</sup>, para vislumbrar con claridad algunas conclusiones importantes en relación con el derecho que aquí analizamos.

En primer lugar, podemos afirmar que existirá el derecho de realojo cuando la gestión urbanística se efectúe por expropiación. En este sentido se pronuncia la disposición adicional undécima, párrafo primero, del vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 (en adelante, TRLS 2008)<sup>39</sup>, que ha hecho suyo el contenido sustancial definido en la regulación que contenía la disposición adicional cuarta del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado en 1992, y que no fue rebatido por el Tribunal Constitucional en su sentencia de fecha 20 de marzo de 1997. Históricamente, la normativa de expropiación forzosa ha reconocido a los ocupantes legales de viviendas afectadas por actuaciones urbanísticas, que constituyen su residencia habi-

<sup>37</sup> Pensemos en el terremoto de Lorca acaecido el 11 de mayo de 2011, a propósito del cual se ha aprobado recientemente el Real Decreto-Ley 11/2012, de 30 de marzo, de medidas para agilizar el pago de las ayudas a los damnificados por el terremoto, reconstruir los inmuebles demolidos e impulsar la actividad económica de Lorca.

<sup>38</sup> Referencia Aranzadi-Westlaw: RTC 1997/61. En relación con la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, esta sentencia resuelve los recursos de inconstitucionalidad 2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990, 2.486/1990, 2.487/1990 y 2.488/1990, respectivamente, interpuestos por el Parlamento de Navarra, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el *Consell Executiu de la Generalitat* de Cataluña, la Diputación General de Aragón, la Junta de Castilla y León y el Gobierno de Canarias. Por lo que hace al Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, la mencionada sentencia resuelve los recursos de inconstitucionalidad 2.337/1992 (*Consell de Govern* de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares), 2.341/1992 (Diputación General de Aragón) y 2.342/1992 (*Consell Executiu de la Generalitat* de Cataluña). Ponentes: Excmos. Sres. D. Enrique Ruiz Vadillo y D. Pablo García Manzano.

<sup>39</sup> En la ejecución de las expropiaciones a que se refiere el apartado segundo del artículo 29, que requieran el desalojo de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual, la Administración expropiante o, en su caso, el beneficiario de la expropiación deberán garantizar el derecho de aquellos al realojamiento, poniendo a su disposición 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.

tual, el llamado derecho de realojamiento como un derecho independiente a la indemnización que les pudiera corresponder por sus derechos o bienes afectados.

Este derecho garantiza —ya se ha dicho— a la persona menoscabada el acceso a una nueva vivienda dentro del mismo ámbito de actuación, salvo aquellos supuestos en que no sea posible, rigiendo entonces el criterio de mayor proximidad a la ubicación originaria<sup>40</sup>. Un derecho entroncado con el artículo 47 CE 1978 que se reconoce, para aquellas personas que han acreditado los requisitos legales establecidos, en el momento mismo de la aprobación definitiva de la relación de bienes y derechos afectados o del proyecto de tasación conjunta, según corresponda<sup>41</sup>. Un derecho cuya invocación y dación se justifican en el marco de la expropiación urbanística cuando esta es instrumento para el desarrollo de la ciudad residencial<sup>42</sup>. Un derecho del que se dice que reviste mayor certidumbre y mayores posibilidades prácticas cuando va conectado a la ejecución de una actuación expropiatoria, ahora vista como excelente sistema de regeneración urbana en tiempos de crisis por su mayor seguridad jurídica y control económico, mejor planificación temporal y menor riesgo<sup>43</sup>. Un derecho que suscita controversias de las que no escapa la Administración de Justicia, que paulatinamente va construyendo su opinión formada y fundada en Derecho sobre qué entiende y cómo debe entenderse el realojamiento en el caso concreto<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Por ejemplo, entre las determinaciones del Plan Parcial de Reforma Interior que rige el ámbito APR.06.02 Paseo de la Dirección (distrito de Tetuán, Madrid), cuya gestión, desarrollo y ejecución se confía al sistema de expropiación (proyecto aprobado en fecha 19 de junio de 2008 por la Junta de Gobierno del Excmo. Ayuntamiento de Madrid), encontramos que una vez realizada la expropiación de las fincas y los realojos de los residentes, se procede a la demolición de las construcciones o tapiados de las mismas, si bien se advierte en la Memoria de Gestión 2010 que los realojos están a su vez condicionados por la disponibilidad de viviendas que «según previsión del convenio de concesión se realizarán en un bloque situado en el propio ámbito y que a día de hoy (fecha en que se redacta la Memoria, noviembre de 2010) está pendiente de obtención de licencia, [habiéndose] realizado algunos realojos fuera del ámbito [de transformación urbanística] por cuestiones de seguridad». La citada Memoria de Gestión puede consultarse en el portal <<http://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/TemaUrbanismo>>.

<sup>41</sup> En este sentido se pronuncia el Decreto catalán núm. 80/2009, de 19 de mayo, por el que se establece el régimen jurídico de las viviendas destinadas a hacer efectivo el derecho de realojamiento, y se modifica el Reglamento de la Ley de Urbanismo con respecto al derecho de realojamiento.

<sup>42</sup> Con ocasión del análisis de la disposición adicional cuarta del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana 1992, QUINTANA LÓPEZ y FRANCO CASTELLANOS son de la opinión que ese mandato quiere ser un punto de unión entre la residencia permanente de los habitantes de áreas urbanas y la ejecución de las operaciones urbanísticas previstas en los instrumentos de planeamiento, cuando la materialización de estas últimas requiere el traslado —definitivo o temporal— de aquellos. *Vid.* QUINTANA LÓPEZ, Tomás, y FRANCO CASTELLANOS, Carolina. *El realojo y retorno en la legislación urbanística y arrendaticia*. Tecnos-Colección Jurisprudencia Práctica, Madrid, 1996, página 10.

<sup>43</sup> GUASCH I BOVÉ, Josep María. *La expropiación como sistema de gestión de la regeneración urbana en tiempos de crisis* (trabajo realizado a propósito del proyecto de expropiación por tasación conjunta de la Unidad de Actuación «Eivissa Centre» del Plan General Municipal de Ibiza). Universitat Politècnica de Barcelona, Barcelona, abril 2011.

<sup>44</sup> En relación con la construcción de la avenida Miguel Induráin en la ciudad de Murcia, según el Auto de fecha 2 de noviembre de 2007 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Murcia, no procedía el desalojo de los demandantes hasta que no tuviera lugar su realojo provisional en una vivienda de similares características. El citado Auto fue apelado por el Excmo. Ayuntamiento de Murcia y según la Sentencia núm. 539/2008 del Tribunal Superior de la Región de Murcia, la Corporación Local demandada en primera instancia no tiene la obligación legal de ofrecer viviendas en las mismas condiciones que la expropiada, fundamentando también esa solución en la perturbación del interés general y en los perjuicios económicos ocasionados para el Consistorio municipal como consecuencia de la paralización de las obras de aquella vía pública. Si comparamos lo sucedido en la Región de Murcia con lo establecido en Cataluña y País Vasco (los derechos positivos propios disponen que la puesta a disposición de la vivienda de sustitución se hará teniendo en cuenta las necesidades de vivienda, los ingresos económicos y la composición familiar de los afectados), los resultados que se obtienen son bien diferentes.

Nada obsta a que la gestión de una operación de renovación urbana se ejecute con base en un expediente de expropiación forzosa<sup>45</sup>, como nada empece que la materialización de esa actuación de transformación de suelo urbano no consolidado se confíe a alguna otra forma de gestión urbanística<sup>46</sup> con escasa o ninguna relación con lo regulado en la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa<sup>47</sup>. Pero no es lo mismo que la renovación urbana se resuelva por expropiación que por un método de ejecución sistemática (ahora integral), porque según cuál sea la solución que se aplique el derecho de realojo y, en última instancia, el afectado urbanístico que se vea en la obligación de desalojar su residencia por razones urbanísticas, gozarán de mayor o menor certidumbre jurídica<sup>48</sup>.

En definitiva, se trata de una cuestión que se explica a partir de la legislación que está llamada a aplicarse con ocasión del desarrollo de la actuación de transformación de suelo urbano: si la renovación urbana se gestiona por el sistema de actuación por expropiación, el derecho de realojo vendrá asegurado por la legislación estatal por razón de la competencia atribuida al Estado en materia expropiatoria<sup>49</sup>; en cambio, si la renovación urbana se desempeña por un sistema de actuación urbanística de naturaleza sistemática/integral, entonces habrá que estar a lo que señale el ordenamiento jurídico autonómico que resulte de aplicación. Y es aquí donde corremos el riesgo de encontrar posturas heterogéneas y regulaciones fragmentadas a propósito de una misma figura, el realojamiento por razones urbanísticas.

Advertido ese riesgo, no es menos importante indicar que a priori pudiera presumirse la inexistencia del citado derecho cuando la legislación regional guarde silencio sobre el mismo, cuestión esta que cercenaría el objeto de este trabajo de investigación por lo que hace a su proyección y posibilidades prácticas. Para empezar, atendiendo al razonamiento jurídico argumentado por el Tribunal Constitucional a la altura del fundamento de derecho núm. 41 c) de la mencionada Sentencia 61/1997,

<sup>45</sup> En fecha 22 de diciembre de 2009, el Excmo. Ayuntamiento de Zumárraga adoptó entre otros acuerdos el relativo al inicio del expediente de expropiación forzosa de los bienes y derechos afectados por el Plan Especial de Renovación Urbana del ámbito Z-4.2 Estación Intermodal, con la correspondiente declaración de urgente ocupación de bienes y derechos a expropiar. *Boletín Oficial de Gipuzkoa* núm. 11, martes 19 de enero de 2010, pág. 82.

<sup>46</sup> En fecha 5 de febrero de 2011, el gerente del Instituto Valenciano de Vivienda, SA, presentaba el proyecto de renovación urbana del sector «Los Molinos» en la localidad alicantina de Crevillente. La intervención, no concluida y que se está ejecutando con base en un proyecto de reparcelación que comprende la unidad de ejecución afectada por el programa ARU en el que participan el Estado, la Comunidad Valenciana y el Municipio, permitirá regenerar el área degradada mediante su reurbanización y la construcción de nuevas viviendas protegidas, previa demolición de las edificaciones e infraestructuras preexistentes. En «[www.ivvsa.gva.es/nuevo/valenciano/prensa/noticias.php](http://www.ivvsa.gva.es/nuevo/valenciano/prensa/noticias.php)».

<sup>47</sup> *Boletín Oficial del Estado* núm. 351, Año XIX, viernes 17 de diciembre de 1954, Sección I, págs. 8.261-8.278.

<sup>48</sup> A propósito de esta aseveración, el anuncio de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Principado de Asturias relativo a la aprobación del expediente de expropiación forzosa, por el sistema de tasación conjunta, de la Unidad de Gestión «Ferreros I» en Oviedo (Exp. SGDU-G:15/11) es meridianamente claro. En cuanto al realojamiento dice textualmente que «la regulación del derecho de realojo en el resto de los sistemas de ejecución (que se apartan de la actuación por expropiación) queda en manos de cada Comunidad Autónoma. Tanto el TROTU (DLeg. 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo) como el ROTU (reglamento urbanístico) no solucionan este problema». *Boletín Oficial del Principado de Asturias*, núm. 23, lunes 30-I-2012.

<sup>49</sup> Como es sabido, el artículo 149.1.18 CE 1978 reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de régimen expropiatorio, cuyo desarrollo reglamentario encontramos en el Decreto de 26 de abril de 1957. Que la legislación estatal se pronuncie sobre el derecho de realojo por razones urbanísticas, cuando el mismo se inserta en una actuación urbanística gestionada por expropiación, no contraría el bloque de la constitucionalidad como tuvo ocasión de señalar el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm. 61/1997, de 20 de marzo.

de 20 de marzo, diremos que cuando la gestión urbanística sea sistemática, esto es, no expropiatoria, llevada a término a través de unidades de actuación o ejecución con independencia del sistema/método que se utilice (reparcelación, compensación, cooperación, concertación), existirá el derecho de realojo para los afectados urbanísticos si así lo ha previsto *ex ante* la legislación autonómica. En caso de preverse, añadimos nosotros, la Administración municipal deberá actuar como garante del cumplimiento de las obligaciones urbanísticas que derivan del reconocimiento del realojamiento.

Si pensamos en una actuación urbanística regeneradora, prevista en un municipio concreto, consistente en la renovación urbana de una unidad de ejecución llamada a materializarse a través de la ejecución de un proyecto de reparcelación acompañado de un proyecto de urbanización, el reconocimiento de la condición de beneficiario del derecho de realojo a favor de las personas afectadas por el «Programa Área de Renovación Urbana (ARU)» aprobado para el ámbito urbano obsoleto donde se localiza el grupo residencial de viviendas de protección oficial de promoción pública donde aquellas habitan habitualmente, queda a merced de lo que disponga la normativa autonómica sectorial, venga esta referida al urbanismo o la vivienda. A diferencia de lo sucedido en Cataluña, País Vasco y Castilla-La Mancha<sup>50</sup>, en las restantes Comunidades Autónomas, el derecho de realojo es una aspiración legislativa diminuta y correosa por quedar reducida a vagas e imprecisas referencias en normas sectoriales que necesitan de una enorme implementación orientada a dar a esa justa compensación –que es el realojamiento– reconocida al afectado por una actuación urbanística singular en su derecho constitucional a la vivienda, mayor solidez y seguridad jurídicas<sup>51</sup>.

Pero por deficiente que haya sido la técnica legislativa utilizada en el Derecho urbanístico propio de las Comunidades Autónomas para regular el realojamiento, avanzar que este derecho sociourbanístico es un desiderátum normativo es decir mucho, porque su existencia queda probada, al margen de su fortaleza o debilidad en la aplicación práctica. Peor panorama se observa allí donde el ordenamiento jurídico autonómico guarda mudez absoluta, confiando aquí alcanzar una solución saludable en Derecho por la vía interpretativa<sup>52</sup>.

Si nos fijamos en la normativa valenciana –podríamos referirnos a la de cualquier otra Comunidad Autónoma rezagada en la construcción teórico-normativa del derecho de realojo–, su Decreto núm. 189/2009 prevé la adopción de medidas dirigidas a hacer efectivo el realojamiento temporal o parcial de la población residente que se ve perjudicada por la ejecución de un Programa ARU. Así las cosas, el texto de la citada norma reglamentaria no comenta cómo deberá articularse tal derecho sociou-

<sup>50</sup> Para Cataluña véase el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo (art. 120); para el País Vasco véanse la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco (disp. adic. segunda) y la Orden de 29 de marzo de 2010, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, sobre realojo derivado de actuaciones aisladas no expropiatorias realizadas por las Administraciones municipales de la Comunidad Autónoma del País Vasco; y para Castilla-La Mancha véase el Decreto 29/2011, de 19 de abril, antes citado.

<sup>51</sup> Interesa aquí decir que la Ley 9/2011, de 11 de abril, sobre la declaración de interés general de la reubicación de los barrios de Ojos de Garza, v La Montañeta y El Caserío de Gando, afectados por la ampliación del aeropuerto de Gran Canaria donde llaman Montaña Las Tabaidas del municipio del Telde, ha perdido toda referencia explícita en relación con el derecho de realojo que sí preveía el borrador de Anteproyecto de Ley, el cual condicionaba la efectividad del realojamiento a la suscripción individualizada por parte de cada interesado de un convenio con las Administraciones Públicas Canarias.

<sup>52</sup> De acuerdo con KELSEN, cuando el legislador omite incorporar una disposición normativa en el ordenamiento y esta es indispensable para la aplicación técnica de la ley, la laguna jurídica presentada puede ser resuelta por medio de la interpretación. KELSEN, Hans. *Teoría pura del Derecho*, traducción de Roberto J. Vernengo, UNAM, México DF, 1986.

rbanístico. Por su parte, la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la *Generalitat*, Urbanística Valenciana<sup>53</sup> (en adelante, LUV) establece que la documentación del Plan de Reforma Interior –que será la propia de un Plan Parcial– deberá incluir, entre otros aspectos, un estudio de su incidencia sobre la población afectada [art. 71 a)], especialmente referido a la edificación residencial existente que deba desaparecer o ser demolida por ser incompatible con las determinaciones del nuevo plan, analizando las opciones de realojo y detallando, en su caso, las operaciones de vivienda sujeta a protección pública previstas<sup>54</sup>. Así las cosas, tampoco estas disposiciones normativas ofrecen una hoja de ruta sobre cómo llevar a término el derecho de realojo y a partir de qué presupuestos generales. Y por lo que hace al vigente Plan Autonómico de Vivienda de la Comunidad Valenciana 2009-2012<sup>55</sup>, su artículo 18 señala que a los efectos de las ayudas en forma de subvención que la *Generalitat* pueda conceder con motivo de la ejecución de un Programa ARU, el presupuesto protegido se considera el definido por el artículo 52.2 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, incluyendo el coste de la urbanización y el de los realojos.

De cuanto se ha destacado en el párrafo anterior se coligen conclusiones importantes. En primer lugar, las menciones al realojamiento en la legislación valenciana vigente son muy genéricas, habiendo de recurrir a criterios interpretativos, dentro de los márgenes de la discrecionalidad administrativa. En segundo lugar, la legislación valenciana vigente no ofrece una definición del derecho de realojo, sin ni siquiera remitirse a la normativa estatal en este punto, que sí aborda esa figura con mayor rigor y exhaustividad –como hemos tenido ocasión de poner de manifiesto–. En tercer y último lugar, pero no menos importante, diremos que sostener que no existe derecho al realojo en las actuaciones urbanísticas sistemáticas no expropiatorias cuando no hay regulación autonómica expresa en relación con el realojamiento, es una afirmación completamente desacertada y fuera de lugar por varias razones. Lo es porque el derecho de realojo es una garantía derivada del artículo 47 CE 1978 que viene referida a la vivienda habitual, no conectando necesariamente con el derecho de propiedad (art. 33 CE 1978). También lo es porque a la vista del carácter de condición básica de la igualdad que la disposición final primera del TRLS 2008 confiere a su artículo 16<sup>56</sup>, la vigente regulación estatal ha establecido una garantía mínima básica en virtud de la cual el derecho de realojo queda garantizado en cualquier supuesto de transformación urbanística, sea este una actuación expropiatoria o una actuación sistemática no expropiatoria. Y asimismo lo es porque, según expone la disposición adicional quinta del Decreto valenciano núm. 90/2009, de 26 de junio, del *Consell*<sup>57</sup> (ordenamiento en el que nos hemos fijado sin ningún interés particular), la normativa estatal sobre viviendas protegidas y disposiciones complementarias tendrá carácter supletorio de la legislación valenciana de vivienda, sin perjuicio de la aplicación de los Planes Estatales de Vivienda y Suelo que tengan la naturaleza de legislación básica.

<sup>53</sup> *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* núm. 5.167, sábado 31 de diciembre de 2005, págs. 41.778-41.872.

<sup>54</sup> *Vid.* Artículo 167.1 a) del Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del *Consell*, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (ROGTU). *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* núm. 5.264 bis, martes 23 de mayo de 2006, págs. 18.359-18.590.

<sup>55</sup> Aprobado por Decreto 66/2009, de 15 de mayo, del *Consell*. *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* núm. 6.016, martes 19 de mayo de 2009, págs. 19.008-19.025.

<sup>56</sup> Las actuaciones de transformación urbanística comportan, según su naturaleza y alcance, entre otros deberes legales el de «garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de actuación y que constituyan su residencia habitual» [apdo. 1, letra e)].

<sup>57</sup> Por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección Pública. *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* núm. 6.047, miércoles 1 de julio de 2009, págs. 26.205-26.237.

El razonamiento que acaba de esgrimirse no solo vale para la Comunidad Valenciana, sino para todas las Comunidades Autónomas que carecen de una solución jurídica cerrada, y sirve para justificar que el derecho de realojo es factible en una actuación de transformación urbanística sistemática no expropiatoria. Esto ayuda en mucho a que las consideraciones que se exponen a continuación sean tenidas en cuenta por el poder público que corresponda según la competencia que tenga atribuida.

## V. ELEMENTOS DEFINITORIOS DEL DERECHO DE REALOJO

El análisis llevado a término en los apartados tercero y cuarto de este trabajo de investigación es necesario aunque no suficiente a los efectos del propósito que se persigue con el mismo. Por esta razón, es conveniente determinar en qué momento nace el derecho de realojamiento y cuáles son los presupuestos materiales sobre los que esa facultad descansa a modo de requisitos generales para saber si una causa como puede ser, por ejemplo, la morosidad sobrevenida en que incurren quienes ocupan como arrendatarios viviendas de protección oficial de promoción pública, que lleva a la desaparición de la validez del justo título con que han venido tomando posesión de los inmuebles desde que les fueron adjudicados sin que se les haya lanzado materialmente pese al hecho de haberse dictado resolución administrativa en ese sentido, perjudica o no el reconocimiento en cada uno de aquellos inquilinos de la condición de beneficiario del derecho de realojo nacido de una actuación de transformación urbanística concretada en un Programa ARU, sea cual sea el método de gestión a seguir.

Empezando por las condiciones propias y connaturales que a modo de elementos definitorios dan contenido al derecho de realojo, las mismas van a ser encontradas mayormente en la legislación básica estatal, visto el silencio o escaso interés que muestran la mayoría de las legislaciones autonómicas en lo que se refiere a la regulación positiva idónea de esta materia<sup>58</sup>. Tomando en consideración el TRLS 2008 (art. 16 en relación con el art. 14)<sup>59</sup> y, por qué no, el TRLRSOU 1992<sup>60</sup>, del que el texto vigente toma buena cuenta en lo no rechazado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 20 de marzo de 1997, el primero de los presupuestos materiales del realojamiento es el necesario deber de desalojo del inmueble. Como hemos tenido ocasión de razonar con cierta extensión en páginas anteriores, tal desalojo, que implica la desocupación del inmueble habitado, trae causa de la actuación urbanística autorizada con la que se persigue la ejecución de un planeamiento urbanístico que es incompatible con la edificación consolidada, todo lo cual exige su derribo o, en el mejor de los supuestos previsibles técnicamente, su rehabilitación integral.

<sup>58</sup> Ya se ha dicho que algunas Comunidades Autónomas (Cataluña, País Vasco y Castilla-La Mancha) se han esforzado en regular el derecho de realojo en el ámbito de sus legislaciones propias y en ejercicio de las competencias atribuidas. Es por ello que, atendiendo al bloque de la constitucionalidad, tales nacionalidades y regiones observarán, primeramente, el contenido dispuesto en sus propios preceptos.

<sup>59</sup> Visto el objeto de esta investigación, a nosotros nos interesa particularmente el apartado I a) II del artículo 14: «Se entiende por actuaciones de transformación urbanística las actuaciones de urbanización que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito urbanizado».

<sup>60</sup> *Boletín Oficial del Estado* núm. 156, martes 30 de junio de 1992, Sección I, págs. 22.238-22.274.



Según indicamos en el inicio de la investigación, esta primera circunstancia concurre para con los perjudicados por la ejecución del Programa ARU del supuesto de hecho planteado. Y concurre siempre desde el momento en que se firma el acuerdo de la Comisión Bilateral de Vivienda y Rehabilitación relativo al logro material de esa actuación de transformación urbanística que, conllevando demoliciones y postulando la regeneración urbana como arma combativa de la vulnerabilidad socioeconómica y ambiental del espacio degradado, se asume en el marco del convenio de colaboración suscrito por Estado y Comunidad Autónoma para alcanzar los objetivos del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación<sup>61</sup>. Tal acuerdo de colaboración y cooperación es, básicamente, el documento signado por las tres Administraciones públicas territoriales (estatal, autonómica y local) competentes en materia de vivienda por el que, reconociéndose que las viviendas comprendidas en el ámbito de suelo obsoleto van a ser objeto de sustitución una vez comprobado su deficiente estado de conservación lejano al cumplimiento de los requisitos de seguridad, habitabilidad, salubridad, accesibilidad y funcionalidad establecidos por la normativa de aplicación, se establecen las diferentes aportaciones económicas para financiar las actuaciones necesarias (previéndose el reajuste de anualidades)<sup>62</sup>.

La segunda circunstancia que subyace en el derecho de realojo hace referencia a la habitualidad en la ocupación de las viviendas que son objeto de afectación por la actuación de transformación urbanística finalmente autorizada. Sin perjuicio de que el concepto de residencia habitual se relacione con el empadronamiento en el municipio (remisión al art. 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>63</sup> –LRBRL–) o pueda acreditarse por otros medios –como veremos– siguiendo lo razonado por el Tribunal Supremo (Sentencias de 13 de julio de 2004, 13 de octubre y 28 de abril de 1998)<sup>64</sup>, la habitualidad se concreta en el hecho de que el inmueble llamado a deruirse venga siendo destinado a primera residencia por el morador-cabeza de la unidad familiar y quienes cohabitan junto a él en ese espacio convertido a la postre en alojamiento permanente con carácter de domicilio a todos los efectos.

Es comúnmente aceptado que la vivienda habitual es aquel inmueble que se habita por más tiempo en un año. En este sentido, la legislación urbanística catalana entiende por residencia habitual el domicilio que se ocupa efectivamente más de seis meses al año<sup>65</sup>. Por su parte, la normativa vasca sobre vivienda y suelo precisa que vivienda habitual es aquella que haya sido disfrutada, al menos, con un año de anterioridad al levantamiento bien del acta previa a la ocupación, bien del títu-

<sup>61</sup> Entre los objetivos políticos de primera magnitud que se marca el PEVR 2009-2012 destaca el de «reforzar la actividad de rehabilitación y mejora del parque de viviendas ya construido, singularmente en aquellas zonas que presenten mayores elementos de debilidad, como son los centros históricos, los barrios y centros degradados o con edificios afectados por problemas estructurales...» (punto 8 de la Exposición de Motivos).

<sup>62</sup> A título ilustrativo puede citarse el acuerdo de la Comisión Bilateral celebrada en fecha 10 de diciembre de 2010 relativo al Área de Renovación Urbana «Barrio de San Antón» de Elche (Alicante)-Primera Fase.

<sup>63</sup> *Boletín Oficial del Estado* núm. 80, miércoles 3 de abril de 1985, Sección I, págs. 8.945-8.964.

<sup>64</sup> Referencias Aranzadi-Westlaw: RJ 2004\5125 (rec. de casación núm. 7526/2000), RJ 1998\7639 (rec. de apelación 1850/1991) y RJ 1998\3918 (rec. de casación 378/1994).

<sup>65</sup> Así consta en el artículo 2 b) del Decreto 80/2009, de 19 de mayo, por el que se establece el régimen jurídico de las viviendas destinadas a hacer efectivo el derecho de realojamiento, y se modifica el Reglamento de la Ley de urbanismo con respecto al derecho de realojamiento. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* núm. 5.384, del jueves 21 de mayo de 2009, Sección I, págs. 41.176-41.192.



lo que habilite a la ocupación de la finca<sup>66</sup>. Queda apuntado, pues, que la duración de la ocupación del inmueble es relevante a los efectos de caracterizarlo como espacio residencial habitado de forma habitual y permanente.

Pero la acreditación de ese carácter, que podrá llevarse a cabo por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, no es fácil en ocasiones, más bien lo contrario<sup>67</sup>, por lo que se presume, en el mejor de los casos y salvo prueba en contrario, que reviste tal carácter aquella residencia que consta como domicilio del ocupante tanto en el padrón municipal como a efectos fiscales<sup>68</sup>. Con todo, puede estimarse oportuno que la probanza del carácter de residencia habitual venga determinada por otros medios, para mayor certeza. El estudio de los consumos de energía eléctrica, agua potable y, en su caso, gas natural puede evidenciar un uso continuado o no de estos servicios por parte de quienes están instalados en los inmuebles residenciales afectados por el Programa ARU, como también la correspondencia certificada recibida en el domicilio y un acta de manifestación de testigos ante notario. Asimismo, los cuerpos de Servicios Sociales y Policía Local del municipio donde radican esas viviendas pueden saber si estas unidades registrales están siendo destinadas a alojamiento habitual y permanente por quienes moran en ellas, a través de rondas de observación y evaluación que permitirán averiguar y probar –con seguridad– que, efectivamente, quienes allí se encuentran hacen vida diaria y no esporádica.

El tercero de los requisitos sobre los que pivota el derecho de realojo es el que guarda relación con el título originario en virtud del cual se ocupa la vivienda llamada a derribarse, título del que surge, precisamente, el derecho de realojo, y que a propósito de lo dilucidado en este trabajo de investigación en relación con los ocupantes de la viviendas de protección oficial de promoción pública del grupo residencial imaginado, es, sin lugar a dudas, la cuestión que mayor interés reviste. De entrada, es conveniente señalar que el derecho de realojamiento lo ostentarán las personas físicas que tengan título legítimo de ocupación, lo que implica la exclusión de los causahabientes aunque esta cuestión, ciertamente, no es pacífica. De esta forma, únicamente estarían amparados por el beneficio del realojamiento los propietarios residentes, o titulares de derechos reales de uso con domicilio habitual, y los arrendatarios con justo título que también tengan en la vivienda su domicilio permanente. A sensu contrario, se excluirían del reconocimiento del derecho de realojo las meras ocupaciones de hecho o en precario<sup>69</sup>, o las situaciones de mera tolerancia no legitimadas por título suficiente. Sin embargo, el

<sup>66</sup> Así consta en el artículo 37.3 del Decreto 39/2008, de 4 de marzo, sobre régimen jurídico de viviendas de protección pública y medidas financieras en materia de vivienda y suelo. *Boletín Oficial del País Vasco* núm. 59, del viernes 28 de marzo de 2008, Sección I, págs. 7.054-7.102.

<sup>67</sup> El despacho Galvañ-Barceló Abogados comenta *la difícil prueba de la vivienda habitual* en un artículo así titulado, de fecha 29 de noviembre de 2010, elaborado en relación con el Plan Integral de Prevención y Corrección del Fraude fiscal, laboral y de Seguridad Social aprobado por el Consejo de Ministros el día 5 marzo de 2010. *Vid.* «<http://jcgalkan.wordpress.com>».

<sup>68</sup> Así consta en el artículo 197.2 del Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento castellano-manchego de la Actividad de Ejecución del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. DOCM núm. 82, año XXX, del viernes 29 de abril de 2011, Sección I, págs. 15.392-15.505.

<sup>69</sup> No debemos confundir la ocupación en precario, que es aquella que se desarrolla sin título, por tolerancia o por inadvertencia del dueño de la vivienda, empleando medios o recursos que devienen insuficientes, con la ocupación amparada en contrato u otro título de concesión o puesta a disposición de finca a título de precario, caracterizado por su poca estabilidad o duración. Pensamos que la legislación vasca (art. 37.1 del Decreto 39/2008, de 4 de marzo, varias veces mencionado) está refiriéndose a esta segunda realidad cuando indica que podrá optar al realojo la persona empadronada en una vivienda (la que es incompatible con el nuevo planeamiento urbanístico) y que resida efectivamente en la misma por cualquier

tiempo verbal condicional que empleamos para expresar las dos afirmaciones anteriores adelanta ya que los supuestos de hecho fácticos que se presentan en la realidad no se resuelven tan fácilmente.

Posiblemente, en estos momentos y desde hace ya algún tiempo, cualquiera de las lamentables circunstancias que acaban de enumerarse (ocupación de hecho, precariedad y tolerancia en el uso y disfrute del inmueble no amparado por título jurídico con efectos en Derecho) puede predicarse respecto de unidades familiares que habitan viviendas que son propiedad de la Administración autonómica y que están localizadas en un sector urbanístico afectado por un Programa ARU ya aprobado. Tratándose de una situación imaginable, con más diferencias que similitudes si se compara con otras referidas al chabolismo y la infravivienda ruinosa<sup>70</sup>, nosotros no la vamos a identificar con el fenómeno de la *okupación*, sino con la estancia consentida por el poder público dueño de las viviendas incluso después de darse por terminados los inquilinatos.

## VI. EXAMEN PORMENORIZADO DEL REQUISITO DE LA OCUPACIÓN DE LA VIVIENDA HABITUAL Y PERMANENTE POR JUSTO TÍTULO

Retomado el supuesto de hecho que se planteó al comienzo de la investigación, damos un paso más en nuestra búsqueda de conclusiones. De concertarse interadministrativamente el instrumento marco por el que se concretan las potestades de ordenación y planificación urbanísticas en relación con el ámbito ARU en cualquier momento posterior a la adopción de resolución de expediente de desahucio administrativo por la autoridad competente para con cada uno de los arrendatarios ocupantes en los que pensamos en sentido abstracto, lógicamente no asistirá a ninguno de ellos derecho de realojo alguno dada la inexistencia de justo título para ocupar las viviendas a derribar por causa de la extinción de los contratos de arrendamiento ínsita en aquella resolución ejecutiva. Por el contrario, si en el momento de convenirse el acuerdo de la Comisión Bilateral de Vivienda y Rehabilitación concretado en el tantas veces repetido Programa ARU para el ámbito de suelo obsoleto, las unidades familiares alojadas en el grupo residencial de promoción pública imaginado ostentan título jurídico suficiente y bastante por virtud del cual la ocupación de las viviendas adjudicadas en régimen de arrendamiento en su momento, con absoluta plenitud de derechos, encontrándose entre estos el realojamiento en el caso de que los inmuebles ocupados llegaran a ser declarados incompatibles con la ordenación y el planeamiento existentes, que es lo que hacemos que ocurra en nuestro caso práctico, entonces sí están en condiciones de acceder al derecho de realojo.

Esta exposición de hechos concretos conduce a referirnos al momento exacto en que nace el derecho de realojo con ocasión de la ejecución de una actuación de transformación urbanística, y su vinculación con el tercero de los requisitos innatos a aquel derecho aquí analizado: el título origina-

---

título, incluido el precario. Seguramente, la expresión jurídica indeterminada «derecho personal de uso de la vivienda» encontrada en el artículo 219.1 a) del Reglamento catalán de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto 305/2006, de 18 de julio, quiere referirse al título de precario u otro de naturaleza análoga que valida la ocupación del inmueble.

<sup>70</sup> Recomendamos la lectura del informe-diagnóstico sobre la Cañada Real Galiana, en Madrid, elaborado por ACCEM-Fundación Secretariado Gitano, octubre 2010. Disponible en «<http://www.accem.es/ficheros/documento>».

rio que valida la ocupación de la vivienda habitual y permanente del que surge el realojamiento. El nacimiento del derecho de realojo se corresponde con el emprendimiento de la actividad de ejecución del planeamiento urbanístico en relación con determinado sector o ámbito de suelo, vuelo y subsuelo. Entre los administrativistas es común aceptar que la actividad de ejecución del planeamiento urbanístico es una función pública por la cual se transforma el medio físico para adaptarlo a nuevas previsiones ajustadas a la legalidad urbanística cumpliéndose los fines de equidistribución de beneficios y cargas entre los afectados, además de la recuperación de las plusvalías resultantes por la comunidad a través de deberes de cesión y urbanización, principalmente.

Concretamente, en el capítulo de beneficios y cargas urbanísticas se inserta el realojamiento<sup>71</sup>, que el TRLS 2008 concibe como un deber legal que debe garantizarse por quien promueve e impulsa la actuación de transformación urbanística; garantía que no puede ni debe esperar a la ejecución material de los trabajos de transformación, sino que debe reconocerse (y a ser posible concretarse) mucho antes, coincidiendo con la aprobación del correspondiente Plan o Programa, auténtico punto de inicio de cualquier actividad de ejecución del planeamiento urbanístico según se infiere de la lectura de preceptos tales como el artículo 109 LOURGA<sup>72</sup> para la Comunidad Autónoma de Galicia o el artículo 151 LUV para la Comunidad Valenciana.

Que en la mayoría de las legislaciones urbanísticas autonómicas no se haga mención expresa al derecho de realojo con anterioridad al inicio de la ejecución urbanística, sea como requisito que ha de cumplir todo suelo determinado como unidad de ejecución si es que la gestión de ese sector de suelo se confía a un sistema distinto del de expropiación, sea como deber de la propiedad del suelo durante la realización material de la unidad de ejecución, no significa la ausencia de las condiciones en que pueda ejercitarse el realojamiento, como tampoco quiere decir que no haya obligación de asegurarlo. Situado el nacimiento del derecho de realojo en el prólogo (emprendimiento ideológico e institucional, que no material) de la actividad de ejecución del planeamiento urbanístico, podemos determinar que, para el supuesto de hecho del Programa ARU por nosotros imaginado, las unidades familiares ocupantes de las viviendas sociales del grupo residencial propiedad de la Administración autonómica, estando al corriente en el pago de las rentas mensuales convenidas y no estando amenazadas por expediente de desahucio administrativo ni requerimiento de apercibimiento, tienen reconocido el realojamiento en otras tantas viviendas que hagan las veces de alojamiento habitual y permanente desde el mismo momento en que, verificada la normalidad de la vida de sus contratos de arrendamiento, la memoria-programa de las actuaciones urbanísticas y el Programa ARU, que recogen la planificación, programación y financiación de las actividades a realizar, están aprobados y surten cuantos efectos les corresponde en Derecho.

<sup>71</sup> La Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene dicho que en actuaciones urbanísticas a ejecutar mediante sistemas distintos del de expropiación, la obligación de hacer efectivo el derecho de realojo –cuando concorra– corresponderá a la Administración actuante, en las condiciones señaladas para las actuaciones urbanísticas a desarrollar por expropiación, computándose como gastos de la actuación urbanística los de traslado y otros accesorios que recayesen sobre los ocupantes legales. *Boletín Oficial de Navarra* núm. 156, de 27 de diciembre de 2002, Sección I, págs. 11.026-11.064.

<sup>72</sup> Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia. *Diario Oficial de Galicia*, núm. 252, martes 31 de diciembre de 2002.

Coincidimos con MERINO ESCARTÍN<sup>73</sup> en señalar que el realojo es un derecho con enormes dificultades en su aplicación práctica por nacer huérfano de regulación en temas tales como su naturaleza jurídica (real o personal) y el grado de imposición con que debe llevarse a término en el contexto de una actuación urbanística (regeneradora o no), que además de otros muchos asuntos, forman un largo etcétera de cuestiones sobre el que la Ley de Economía Sostenible<sup>74</sup> (última norma estatal en pronunciarse acerca del realojamiento por razones urbanísticas) tampoco proyecta suficiente solución jurídica, básicamente –entre otros motivos– por falta de competencia del legislador al que se le atribuye su autoría. Hemos de notar que frente a ese silencio, palmariamente atronador, la doctrina científica (como la jurisprudencia) está contribuyendo con sus opiniones y valoraciones en la construcción de la figura del realojo, del que se dice, puesto en relación con la renovación urbana, que es «un derecho público subjetivo, independiente de los derechos patrimoniales que puedan tener los residentes sobre la base del derecho de propiedad de los bienes inmuebles, u otros derechos de carácter patrimonial»<sup>75</sup>.

Aprovechando lo que acaba de comentarse en el párrafo anterior, diremos que en ese extenso etcétera de temas no resueltos en relación con el derecho de realojo se encuentra, precisamente, aquel que se refiere al momento de su nacimiento, del que venimos ocupándonos ahora por la vía de la interpretación. Tal origen, como ya hemos indicado, está subordinado a la concurrencia simultánea de tres requisitos: el deber legal de desalojo del inmueble ocupado como vivienda por causas urbanísticas, el carácter de vivienda habitual y permanente del inmueble habitado que se ve afectado por incompatibilidad con el nuevo planeamiento urbanístico, y la ocupación del mismo avalada por justo título con efectos en Derecho. Origen que, no obstante, puede verse malogrado si en el momento de cumplirse efectivamente el realojamiento se comprueba que el estado de las cosas que informó positivamente sobre el reconocimiento del derecho de realojo para con determinados individuos (los afectados por el nuevo planeamiento urbanístico que son aquí interesados), ha variado suficientemente.

Por muchas razones de diferente índole (política, técnica, jurídica...), el realojo es uno de esos derechos que mayor tiempo necesita para verse ejecutado realmente desde que se reconoce formalmente<sup>76</sup>. Este retraso encuentra explicación, por ejemplo, en la delicada cuestión de quién y cómo aporta las viviendas de sustitución para alojamiento transitorio –quizás definitivo– de los realojados, asunto que todavía desconoce una solución estructurada, homogénea y detallada en la letra de cualquiera de nuestros textos jurídicos referidos al Derecho urbanístico y/o de la vivienda<sup>77</sup>, en todo caso muy distinta del

<sup>73</sup> MERINO ESCARTÍN, José Félix. *Resumen de la Ley de Economía Sostenible*. Vid. «www.registradoresynotarios.com».

<sup>74</sup> Ley 2/2011, de 4 de marzo. *Boletín Oficial del Estado* núm. 55, del sábado 5 de marzo de 2011, Sección I, págs. 25.033-25.235. Su artículo 110, referido a actuaciones de renovación y rehabilitación urbanas, dispone en su apartado tercero que «los usuarios de viviendas o locales, por cualquier título, en edificios en que se realicen obras de rehabilitación en elementos o servicios comunes que les impidan el uso de unas u otros, tendrán derecho al realojo en otra vivienda o el uso de otro local que esté disponible en el propio edificio o en edificios colindantes o cercanos» para terminar señalando que «en el caso de que no se le pueda proporcionar el correspondiente realojo, tendrá derecho a una compensación económica que cubra el daño causado».

<sup>75</sup> CERVERA PASCUAL, Guillem. *La renovación urbana: una oportunidad para la economía sostenible*. Vid. «www.rsf2010.org».

<sup>76</sup> En fecha 22 de enero de 2012, *Diario de Cádiz* informaba sobre el retraso en la entrega de 102 viviendas protegidas localizadas en el ámbito Matadero de la ciudad de Cádiz para realojo de vecinos del Casco Antiguo.

<sup>77</sup> Pese a la gravedad de la crisis económico-financiera que nuestro país atraviesa este año 2012, la oportunidad inmejorable que suponen las actuaciones de renovación urbana para la introducción de disposiciones jurídicas más precisas y contun-

acuerdo convencional al que suelen llegar las partes implicadas, que puede ser o no ser y con consecuencias bien diversas aun refiriéndose tales convenios a supuestos de hecho muy semejantes<sup>78</sup>. He aquí una manifestación más de la autonomía de la voluntad y la libertad de pactos que, referidas por igual en el artículo 1.255 del Código Civil, confirman la heterogeneidad de la propia materia urbanística<sup>79</sup>.

Asumiendo que desde que se reconoce el derecho de realojo hasta su efectividad en vivienda de sustitución para alojamiento transitorio transcurre un periodo de tiempo bastante prolongado, la Administración urbanística actuante o, en su caso la persona instrumental que participa en el realojamiento por cuenta de ese poder público territorial por así disponerlo una norma o, en su defecto, una encomienda de gestión u orden de ejecución/encargo en función de cual sea su naturaleza jurídica, están facultadas para verificar la actualidad de los datos relativos a los beneficiarios del derecho sociourbanístico que aquí estudiamos.

Entendemos que el beneficiario del derecho de realojo ha de comunicar a quien va a proveer el inmueble para habitación provisional (o definitiva) cualquier variación de su situación con respecto a aquel orden de cosas inicial sobre el cual se reconoció el realojamiento. Pero, nuevamente, hay aquí un abrumador silencio normativo que en nada perjudica afirmar que siendo el realojo, en definitiva, un derecho social vinculado a la realización de una función pública como es el urbanismo, la obligación de hacerlo efectivo correctamente justifica que la Administración o su agente instrumental—cuando el desarrollo de la actuación de transformación urbanística compete directamente a alguna de ellas— pueda comprobar si los requisitos que respaldaron el reconocimiento de la condición de favorecidos por el realojamiento en quienes deben desalojar sus viviendas concurren a la fecha en que las actuaciones de realojo por fin van a acometerse. Esta pretensión de exigencia documental que defendemos es un requerimiento orientado a facilitar la labor de gestión de la Administración o el agente actuantes, pero también un modo de lograr la adecuada protección de los derechos de los afectados a la luz del Derecho entendido en sentido recto.

dentes en los cuerpos normativos referidos al urbanismo y la vivienda no está siendo aprovechada suficientemente. En este sentido y a propósito de lo que acaba de comentarse, ninguna legislación se plantea la posibilidad de que las viviendas de sustitución para alojamiento transitorio o definitivo de los realojados provengan de las carteras inmobiliarias propias del agente promotor y/o de la entidad financiera que participan en la actuación de transformación urbanística, beneficiándose de líneas de financiación pública (ayudas, subvenciones, préstamo hipotecario convenido...). A priori, esta previsión ayudaría si no a resolver, sí a mitigar el problema—importante— de los muchos inmuebles improductivos que tienen aquellos en sus balances de negocio. En definitiva, se trata de una cuestión interesante con la extensión suficiente para elaborar otra investigación jurídica.

<sup>78</sup> El Programa de Actuación Urbanizadora del ámbito de actuación integrada conformado por los ámbitos urbanísticos «41. Urtatza Zahar Parkea» y «45. Urtatzola» finalmente aprobado por el poder adjudicador Excmo. Ayuntamiento de Legazpi (Guipúzcoa) en 2010 dispone, en relación con el programa de realojos que se precisa acometer, el traslado por causas urbanísticas (situación de fuera de ordenación) de la sede de la Asociación Hegialdeko Lagunak Urtatzola, razonando que «si bien la actividad desarrollada por esta Asociación no se corresponde con una actividad económica propiamente dicha, procede su tratamiento con similares criterios a los establecidos en la legislación urbanística vigente en materia de realojo o traslado de dichas actividades económicas». *Vid.* «www.legazpiko-udala.info/web».

<sup>79</sup> SÁNCHEZ LERMA y CABEZA DEL SALVADOR son de la opinión que «la aplicación a la Administración del principio de la autonomía de la voluntad supone el ejercicio de actividad permitida por el ordenamiento jurídico con un margen de discrecionalidad, (constituyendo el convenio urbanístico participado por Administración pública y particular) acto jurídico-administrativo convencional, con una innegable naturaleza negocial, creador por sí mismo de obligaciones para las partes». *Vid.* SÁNCHEZ LERMA, Gemma Angélica, y CABEZA DEL SALVADOR, Ignacio. «Fiscalización externa de los convenios urbanísticos de las Administraciones Públicas con particulares» en *Revista Española de Control Externo*, Año 2007, Vol. 9, núm. 27, págs. 89-140.

Por lo expuesto y a los efectos de evitar irregularidades fraudulentas, nos atrevemos a decir que la constatación de la procedencia del reconocimiento efectivo del derecho de realojo necesita atender no solo a la situación del justo título por el que se ocupa la vivienda en el momento de autorizarse la actuación de transformación urbanística, sino también a su situación en el momento en que tal actividad de función pública obliga a llevar a sus últimas consecuencias el realojamiento a través de la puesta a disposición de esos afectados de otros inmuebles análogos, para así poder acometer materialmente la transformación urbanística convenida<sup>80</sup>. Y es aquí donde se identifica el mayor de los problemas a propósito de los hipotéticos ocupantes de las viviendas de integración social afectadas por el Programa ARU imaginado vistos los mismos hechos concurrentes para con todos los arrendatarios (incumplimiento de los contratos por prolongada morosidad, iniciada esta después de reconocerse a favor de aquellos la condición de beneficiarios del derecho de realojo, todavía este pendiente de ejecución).

Si apoyamos sin fisuras el razonamiento anterior, los arrendatarios de viviendas de integración social del supuesto práctico del que venimos ocupándonos, a quienes les fue reconocida la condición de beneficiarios del derecho de realojo al tiempo de empezar a surtir efectos los documentos políticos, técnicos y jurídicos referidos a la actuación de transformación urbanística por acreditar el cumplimiento de los requisitos necesarios para ser titular de esa facultad en ese momento, y que posteriormente han incurrido en incumplimiento de las obligaciones a que se comprometieron contractualmente (por ejemplo, pago de la renta), habrán perdido sobrevenidamente tal derecho sociourbanístico. En cambio, si somos capaces de encontrar, al menos, un solo motivo que permita deshacer la anterior conclusión sin apartarnos del Derecho, entonces podremos sostener que el acacimamiento a posteriori de vicisitudes no desmerecen, tampoco invalidan, los reconocimientos iniciales del derecho de realojo para con quienes lo merecían, mostrándose inconstantes finalmente en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales. No cabe duda que tal análisis en Derecho requiere cierta habilidad si se quiere alcanzar como resultado final que los moradores de referencia siguen teniendo derecho al realojo pese a que los contratos de arrendamiento referidos a los inmuebles que se derribarán por motivo de la actuación de renovación urbana sencilla y simplemente no surten efectos por estar resueltos desde que se practicaron y notificaron oportunamente a aquellos inquilinos las resoluciones administrativas de desahucio.

A propósito de la última idea con que termina el párrafo anterior, siendo conscientes de las muchas diferencias existentes entre ambas realidades, nuestro propósito último estriba en querer afirmar que, como sucede ahora con quienes pueden acogerse a la dación en pago sin abandonar su vivienda pese a la inobservancia reiterada de alguna de las estipulaciones del préstamo hipotecario que grava ese inmueble, también es posible evitar la solución de continuidad en la ocupación de vivienda habitada por persona en riesgo de exclusión social. Alcanzar ese resultado no contradice el ordenamiento jurídico si se detectan argumentos suficientemente justificativos engarzados con el

<sup>80</sup> El artículo 196.3 del vigente Reglamento urbanístico de Castilla-La Mancha (Decreto 29/2011, de 19 de abril) hace notar que «el derecho de realojo tiene carácter personalísimo de las personas ocupantes legales de la vivienda afectada, sin que sea transmisible por título inter vivos ni mortis causa». Se solicita la acreditación del cumplimiento de los requisitos necesarios para ser titular del derecho de realojo durante la fase de elaboración del proyecto de reparcelación o, en su caso, con anterioridad a la aprobación definitiva de la relación de bienes y derechos afectados (expropiación), pero nada se dice sobre comprobaciones ulteriores referidas a aquellos requisitos llegado el momento de hacerse efectivo el realojamiento. Si la muerte de la persona en quien recae el beneficio del realojo ni se comunica por sus allegados u otras personas, físicas o jurídicas, ni es conocida por la persona urbanística actuante, más fácilmente se consumará la irregularidad fraudulenta.



concepto de integración social, que a juicio de PONCE SOLÉ «conduce derechamente al papel del Derecho urbanístico y de la vivienda en relación con ciertos colectivos vulnerables»<sup>81</sup> y según CHAMIZO DE LA RUBIA precisa un inusitado compromiso de valoración de los poderes públicos<sup>82</sup>.

## VII. OCUPACIONES DE VIVIENDAS SOCIALES INJUSTIFICADAS, PERO CONSENTIDAS POR LA PROPIEDAD Y LA ADMINISTRACIÓN

Por fin nos encontramos en el momento en que, pudiéndose ejecutar materialmente el derecho de realojo en otros inmuebles para alojamiento transitorio de quienes se ven obligados a desalojar las viviendas sociales ocupadas hasta ese momento por ser incompatibles con el nuevo planeamiento urbanístico, la Administración autonómica, que es propietaria de esas viviendas de integración social y a la vez poder público obligado a reubicar a los moradores de estas por ser afectados por razones urbanísticas dada su condición de persona urbanística actuante del Programa ARU, se plantea a sí misma la siguiente cuestión: si el realojamiento procede o no a favor de aquellos individuos que han dejado sin efectos en Derecho sus justos títulos de ocupación en relación con los inmuebles de inclusión social a ellos adjudicados y ahora afectados por la renovación urbana, al haber incumplido intermitente o reiteradamente los contratos de arrendamiento después de reconocérseles la condición de beneficiarios del derecho de realojo, siendo por ello apercibidos para cumplir con los compromisos adquiridos y, finalmente, notificados de los expedientes de desahucio administrativo iniciados contra cada uno de ellos que, sin embargo, no llegan al lanzamiento de personas físicas y enseres, constatándose entonces la tolerancia de la Administración propietaria respecto de ocupaciones injustificadas por aquellos, a los que todavía se reclama el pago de la renta mensual acordada en virtud del inquilinato perfeccionado.

Aceptamos que se trata de una situación anómala que no debiera consentir ningún poder público porque pone en entredicho el esperado cumplimiento de la Ley en sentido estricto, perjudicando esto iguales soluciones en iguales circunstancias. Constituyendo casos puntuales, que no trascienden a la opinión pública por razones obvias relacionadas con el deber de sigilo que debe guardarse a propósito de expedientes administrativos, diremos en defensa de la Administración misericordiosa, si se prefiere, condescendiente para con sus administrados estigmatizados por graves circunstancias de marginación y exclusión social, que el hallazgo de una laguna jurídica (aquí, en relación con el derecho de realojo) deberá ser superada acogiendo la opción de solución que resulte más beneficiosa a los afectados si ello no contradice norma o principio alguno del ordenamiento jurídico vigente<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> PONCE SOLÉ, Juli. «El derecho a la ciudad: elementos para superar la gestión neoliberal del espacio público». Comunicación presentada con ocasión del Curso de Derechos Sociales, IV Edición, Observatorio DESC, Barcelona, 2009.

<sup>82</sup> Resolución del Defensor del Pueblo Andaluz formulada en la queja 12/0540 dirigida a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias relativa a un imperativo constitucional: la necesidad de fomentar la promoción de viviendas para integración social. Disponible en <<http://www.elfdefensordelpuebloandaluz.es>>.

<sup>83</sup> Esta percepción de las cosas se apoya, según nuestro parecer, en la vinculación de la naturaleza de las viviendas de protección oficial de promoción pública, la especial protección social que necesitan quienes habitan esos inmuebles y el realojo por motivo de una actuación urbanística que pretende eliminar elementos de vulnerabilidad social, económica, medioambiental y, claro está, urbanística, con la realización de una finalidad pública que, entroncando con el derecho del artículo 47 CE 1978 y otros concordantes, está dentro de las funciones del poder público.



En este sentido, nos apresuramos a decir que no se reconocerá derecho de realojo alguno a favor de arrendatario que formalmente, aunque no materialmente, estuviese desahuciado en el momento de surtir efectos en Derecho los instrumentos político-administrativos y jurídico-técnicos referidos a la aprobación del Programa ARU, porque llegada la ocasión de examinarse la concurrencia de los requisitos del derecho de realojo para determinarse su reconocimiento en la persona que lo invoca interesadamente, aquel no puede acreditar que el justo título (contrato de arrendamiento) por el que ocupa la vivienda social de promoción pública adjudicada tiempo atrás sigue su ejecución única sin interrupción. Por el contrario, nos reafirmamos en nuestra tesis sobre la concesión efectiva –en sentido material– del realojamiento a favor de aquellos individuos a los que tal facultad se les reconoció en el momento urbanístico oportuno, pese a verse debilitada por incumplimiento contractual sobrevenido que, en todo caso, no conduce a las últimas consecuencias del desahucio administrativo (lanzamiento) por así quererlo la Administración propietaria de las viviendas sociales de promoción pública con base en la lucha contra las exclusiones y la evitación de problemáticas más graves (delincuencia).

La evaluación de la situación actual en que se encuentran quienes ocupan las viviendas localizadas en el ámbito de suelo afectado por el Programa ARU y que forman parte del grupo residencial de promoción pública para integración social que hemos tomado como referencia para nuestro supuesto práctico, se entiende mejor si nos retrotraemos al inicio de los arrendamientos formalizados por la Administración autonómica (propietaria), a través de su medio propio instrumental (gestor-administrador), con esos moradores tiempo atrás. A partir de ahí observaremos de qué manera se han ido ejecutando aquellos contratos y cómo han quedado los mismos con ocasión de las vicisitudes acontecidas y el comportamiento desarrollado por cada una de las partes figurantes en la relación sinalagmática. Vamos a considerar que los contratos de arrendamiento, finalmente resueltos, estaban sujetos en lo que a su duración mínima se refería a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU, por sus siglas), a la vista de que las normas sectoriales sobre viviendas de protección oficial de promoción pública (ni autonómicas ni estatales) nada dicen sobre este particular, y la disposición adicional primera, apartado 8, de la mencionada norma civil remite a ella misma (LAU) en lo no regulado por esas normas especiales<sup>84</sup>.

De este modo, tomaremos como duración mínima de los contratos de arrendamiento de referencia el lapso de tiempo establecido en cinco años, que imaginamos indicado en el clausulado de aquellos negocios jurídicos bilaterales con razón de ser en el artículo 9 LAU, suscritos –siguiendo nuestro particular interés– en la primera década del siglo XXI coincidiendo con el difícil acceso a una vivienda por crecimiento desorbitado del precio de la primera residencia y la consiguiente mayor presión de determinadas instituciones oficiales especiales por fomentar la construcción nueva de viviendas de protección oficial de promoción pública o, en su caso, promover tal calificación administrativa para con inmuebles ya edificados<sup>85</sup>. Consabido es que si los contratantes en el arrendamien-

<sup>84</sup> Pensemos, por ejemplo, en el Decreto 26/1989, de 27 de febrero, del Consell de la Generalitat Valenciana, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública de la Generalitat Valenciana, por un lado, y en el Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial, por otro (este último para el conjunto del Estado español).

<sup>85</sup> Entre las conclusiones del Informe especial a las Cortes Valencianas, elaborado por el *Síndic de Greuges* (Defensor del Pueblo) de la *Comunitat Valenciana* sobre el acceso a la vivienda en la Comunidad Valenciana por los colectivos sociales más desfavorecidos, hecho en Alicante-octubre 2005, podemos leer que «con carácter general no se han elaborado planes, estudios o programas específicos que aborden, de forma concreta, las particulares necesidades y los problemas de vivienda

to no se someten expresamente al régimen de la prórroga obligatoria (lo que pueden hacer en uso de la libertad de pactos bendecida por el art. 1.255 CC), la finalización del arrendamiento se produce con la llegada del término acordado inicialmente, a salvo la posibilidad de tácita reconducción, cuestión que suele hacerse constar en la letra de las estipulaciones de los contratos que tienen por objeto las viviendas de protección oficial de promoción pública: la exclusión de la prórroga obligatoria por plazos anuales hasta un máximo de tres años más del artículo 10 LAU y el acogimiento en su lugar de la prórroga tácita por periodos anuales a menos que se quiera dar por concluido el contrato, previo aviso de esa circunstancia determinado entre quince y treinta días, por lo general.

Es doctrina constante del Tribunal Supremo<sup>86</sup> que la tácita reconducción determina un nuevo arrendamiento que, al extinguirse el anterior, surge entre las mismas personas y con el mismo objeto. El nuevo contrato no tiene su origen en un acto de otorgamiento explícito, sino que deriva de un comportamiento que hace presumir la voluntad de las partes favorables a la renovación. Como señala el artículo 1.566 del Código Civil, la tácita reconducción tiene lugar cuando, al terminar el arrendamiento, el arrendatario permanece disfrutando quince días de la cosa arrendada con la aquiescencia del arrendador.

Hasta la aparición del Real Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica (comúnmente conocido como Decreto Boyer)<sup>87</sup>, el juego de la tácita reconducción quedó excluido de los arrendamientos sometidos a la legislación especial. El reconocimiento al arrendatario del beneficio de la prórroga forzosa, que dejaba a su exclusiva voluntad la duración del contrato (por mor de lo dispuesto en el Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos<sup>88</sup>, e independientemente de lo pactado con el arrendador), impedía que pudieran concurrir las circunstancias requeridas en el mencionado artículo 1.566 del Código Civil<sup>89</sup>. El Tribunal Supremo, en esta dirección, terminó declarando incompatibles la prórroga forzosa y la tácita reconducción.

Con la entrada en vigor del Decreto Boyer, al que interesadamente aluden los contratos de arrendamiento preparados por las Comunidades Autónomas en relación con las viviendas de integración social que forman parte del parque inmobiliario de promoción pública de su propiedad, se amplió el ámbito operativo de la figura de la tácita reconducción extendiéndose a los arrendamientos urbanos, a los que afectó la supresión de la prórroga forzosa. Por virtud de la remisión que el artículo 9 del Decreto Boyer hacía al artículo 1.566 del Código Civil, la concurrencia de los presupuestos en este último

---

respecto a cada uno de los colectivos sociales más desfavorecidos: inmigrantes, discapacitados, jóvenes, personas mayores, mujeres y familias sin recursos» (pág. 104). Y entre las recomendaciones recogidas en ese Informe destacamos aquella según la cual es necesario «establecer líneas concretas de actuación con los colectivos sociales más desfavorecidos que permitan el cumplimiento de las políticas de inclusión y sostenibilidad social, potenciando entre otras medidas, los convenios con distintas entidades públicas o privadas que supongan una garantía en la consecución del cumplimiento del mandato constitucional (referido en el art. 47 de la Norma Fundamental)». Disponible en «<http://www.elsindic.com/documentos>».

<sup>86</sup> Véase, por ejemplo, la Sentencia de la Sección 1.ª de la Sala de lo Civil con núm. 831/2011, de 17 de noviembre (referencia Aranzadi-Westlaw: RJ 2012\1506), Recurso de casación núm. 1635/2008, ponente: Excmo. Sr. Xiol Rios.

<sup>87</sup> *Boletín Oficial del Estado* núm. 111, jueves 9 de mayo de 1985, Sección I, págs. 13.176-13.177.

<sup>88</sup> *Boletín Oficial del Estado* núm. 312, martes 29 de diciembre de 1964, Sección I, págs. 17.387-17.405.

<sup>89</sup> Excelente y reciente trabajo sobre la figura referida en el artículo 1.566 del Código Civil es el de José Antonio MARTÍNEZ VELA, titulado «La institución de la tácita reconducción en el Código Civil español», *Revista de Derecho UNED*, núm. 7, 2010, págs. 403-449.

previstos determinaba la renovación del arrendamiento por el plazo indicado en el artículo 1.581 del Código Civil. De conformidad con este precepto, si no se hubiese fijado plazo al arrendamiento, se entiende este hecho por años cuando se ha fijado un alquiler anual. Y precisamente es esta tácita reconducción por plazos anuales la que, como ya hemos señalado más arriba, se abraza en la letra de los contratos formalizados por la Administración autonómica competente en materia de vivienda, a través de su medio propio instrumental, y el adjudicatario de la vivienda de protección oficial de promoción pública. Tácita reconducción que tiene un fin constitucionalmente legítimo a la luz del artículo 47 CE 1978 cual es garantizar la estabilidad de los arrendamientos de inmuebles destinados a alojamiento habitual y permanente, más aún si se trata de viviendas de protección oficial de promoción pública adjudicadas a personas de escasa renta y en situación de marginalidad alta o extrema. Esta medida supone una injerencia del legislador en un ámbito –el del plazo de duración del arrendamiento de vivienda– que desde el Decreto Boyer pertenecía rigurosamente al ámbito de la autonomía de la voluntad.

Tal inmisión no vulnera el derecho de propiedad privada del arrendador garantizado en el artículo 33.1 CE 1978, ni tampoco aquellos preceptos de esta Norma Fundamental que reconocen al máximo rango normativo la autonomía de los particulares. No pudiendo reputarse contraria a la vigente Carta Magna la fijación del plazo de tácita reconducción en un término que, sobre ser moderado en su duración (tres años según disponen el art. 10 y la disp. trans. primera, apartado 1, ambos de la LAU) no vacía de contenido el derecho de propiedad del arrendador, quien percibe como contraprestación una renta de mercado actualizable en relación con los contratos de arrendamiento participados por el medio propio instrumental de la Administración autonómica que actúa en nombre y por cuenta de esta ofreciendo por objeto las viviendas del grupo residencial afectado por el Programa ARU, nos encontramos con que la tácita reconducción asumida expresamente no es la legal que se prevé en la letra de la LAU, sino una convencional que responde mejor a los intereses de las circunstancias específicas concurrentes.

El extenso razonamiento anterior aplicado a los contratos de arrendamiento que nos representamos idealmente con motivo de este trabajo de investigación, pone de manifiesto que algunas de esas relaciones sinalagmáticas, que se inician en el primer decenio de los años 2000, consumaron el plazo mínimo de cinco años, incurriendo a partir de entonces en tácita reconducción por periodos anuales hasta acaecer su resolución mediante culminación del expediente de desahucio administrativo con el correspondiente acuerdo de lanzamiento, no ejecutado por la parte arrendadora, en tanto en cuanto otros no habrían completado el plazo mínimo quinquenal para uso y disfrute del objeto arrendado de conformidad con lo prevenido en la letra de cada contrato, por sobrevenir la terminación contractual con origen en la resolución de desahucio administrativo. En todo caso, hacemos notar que el reconocimiento del derecho de realojo, independientemente de la modalidad de gestión con que se lleve a cabo la actuación de transformación urbanística (en nuestro caso, un Programa ARU ejecutado por reparcelación), no está condicionado por la mayor o menor duración del contrato de inquilinato o negocio jurídico de que se trate, por lo que siendo indiferente que se haya superado o no el término de los primeros cinco años para el contrato de arrendamiento urbano, el aspecto que reviste centralidad en el momento en que la persona actuante debe ofrecer el realojamiento en cuanto carga urbanística que asume<sup>90</sup> es –insistimos una vez más– la vigencia del título legítimo de ocupación del inmueble-domicilio habitual.

<sup>90</sup> PORTO REY, Enrique. «El realojo como derecho y deber y sus efectos en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid» en *Revista Práctica Urbanística, La Ley*, núm. 17, junio 2003, págs. 12-17.

Por otra parte, el examen de la facturación realizada a propósito de cada contrato de arrendamiento que tiene por objeto una vivienda de integración social de promoción pública, recogida en los correspondientes certificados de débitos patrimoniales, y su conexión con las resoluciones de expedientes de desahucio administrativo por incumplimiento de la obligación de pagar mensualmente la renta arrendaticia convenida, también permite alcanzar notables conclusiones.

Por lo general, diremos que el abono de la renta mensual cargada a cada uno de aquellos inquilinos tuvo lugar en plazo, manteniéndose esta situación regular e invariable hasta después de producirse el nacimiento del derecho de realojo por causa urbanística, coincidiendo en el tiempo el normal desarrollo de esos arrendamientos con el impulso de las actuaciones urbanísticas transformadoras de renovación urbana por parte del sector público y las últimas manifestaciones de estabilidad de economía doméstica de aquellas familias vulnerables, previas a la angustiada irrupción del cambio de ciclo económico que ahora padecemos<sup>91</sup>. Excepcionalmente podríamos encontrar algún supuesto de hecho en el que el tiempo transcurrido entre el inicio de los efectos del contrato de arrendamiento y el primer pago hecho en concepto de renta arrendaticia se concreta en años. Lógicamente, tal situación de inicio va a impedir a esa concreta unidad familiar con escasos recursos económicos a su alcance estar al corriente en sus obligaciones de pago de la renta convenida con ocasión de su contrato de inquilinato. He aquí una manifiesta e inusual situación de consentimiento y tolerancia tácitos por la propiedad y administración de la vivienda de integración social de promoción pública, predicable respecto del contrato de arrendamiento y la ocupación del inmueble que atiende, seguramente, a razones tales como la abundancia excesiva de niños en edad escolar, el estado de gestación de la madre de la unidad familiar o la enfermedad irreversible del cabeza de familia-adjudicatario del inmueble protegido.

No olvidamos que se trata de una extraña situación en Derecho que, por muy dolorosa que sea, impide ver nacida la facultad de realojamiento urbanístico a favor de estos individuos por los argumentos ya explicados. Pero sucede que esta anomalía, que en ocasiones se presenta en el giro o tráfico administrativo encontrando cobertura jurídica en razones de asistencia social<sup>92</sup>, se extien-

<sup>91</sup> El cambio de coyuntura económica y urbanística constatado en el mundo occidental en general (Estados Unidos, Reino Unido, Irlanda, Islandia, Grecia) y en España en particular, en el bienio 2007-2008, a raíz de la crisis financiera originada por la circulación de activos tóxicos hipotecarios (créditos *subprime*) y la especulación desmedida (quiebra de *Lehman Brothers Holdings Inc.*), principalmente, ha permitido detectar en la distancia tres cuestiones. En primer lugar, sin perjuicio de alguna experiencia aislada, la renovación urbana fue presentada (Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y su texto refundido 2/2008, de 20 de junio) e implementada (Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012) como herramienta urbanística combativa del envejecimiento de la ciudad construida e instrumento hacedor del óptimo medio ambiente urbano exigido por la Unión Europea, encontrando su lugar merecido en el Derecho propio de las Comunidades Autónomas al poco tiempo de su asentamiento en el Derecho estatal. En segundo lugar, la tasa de desempleo registrada en España en el año 2007 era del 8,3 por 100 entre la población activa, creciendo rápidamente hasta situarse en el 11,3 y el 18 por 100 en 2008 y 2009, respectivamente (fuente: INE) mientras que la economía informal o sumergida en nuestro país pasaba de menos del 19 por 100 del PIB en 2007 a más del 23 por 100 del PIB en 2008 (fuente: Implicaciones de la Economía Sumergida en España - Círculo de Empresarios & BBVA), la preocupación por el desempleo, la economía, la vivienda y los problemas económicos en general aumentaba progresivamente (fuente: CIS) y la tasa de ahorro caía de forma considerable (fuente: Banco de España). En tercer y último lugar, se ha visto un impacto muy rápido y muy intenso en la extensión del número de hogares situados bajo el umbral de la pobreza a causa de la crisis y para el periodo comprendido entre 2007 y 2009 (fuente: Fundación FOESSA-Cáritas Española).

<sup>92</sup> De conformidad con el artículo 59, apartado 1-párrafo I, de la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Generalitat, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana «se entiende como actuaciones específicas de integración social en materia de vivienda aquellas que, en el ámbito dispuesto en esta norma, tienen como destinatarios los colectivos sociales más desfavorecidos, en razón de sus circunstancias económicas, personales o sociales». El párrafo II del apartado 1 del mencio-

de a otros negocios jurídicos de arrendamiento referidos a unidades registrales (inmuebles de integración social) localizadas en el mismo grupo edilicio de viviendas de protección oficial de promoción pública, hasta convertirse en regla general, después de haberse adoptado –que no ejecutado– medidas relacionadas con la recuperación de la posesión de aquellos inmuebles, que en algún momento resultó ser legítima.

En efecto, tras promoverse expediente de desahucio administrativo para con cada uno de los arrendatarios de esos inmuebles por determinado motivo establecido en las normas jurídicas de aplicación<sup>93</sup> que guarda relación con el encadenamiento de impagos de rentas convenidas y la perpetuación del inquilino en una posición deudora difícil de superar según prueban los certificados de débitos patrimoniales, y culminar tal expresión de autotutela ejecutiva de la Administración territorial en la congruente resolución por la que se da por terminado el contrato de arrendamiento administrativo de naturaleza especial sobre bien inmueble patrimonial, observamos que, por un lado, este poder público no lleva hasta sus últimas consecuencias la acción especial de lanzamiento de las personas, muebles y enseres que ocupan ya ilegítimamente los inmuebles alquilados, desistiendo –por el momento– de la recuperación de las cosas arrendadas, y, por otro lado, que su servicio técnico –medio propio instrumental–, conociendo del procedimiento de cognición, constitutivo y especial por razones jurídico-materiales que tiene por objeto la pretensión de resolución del contrato de arrendamiento de que se trate, no solo no ha efectuado tareas en nombre y representación de la Administración territorial matriz encaminadas a lograr el desalojo pacífico de aquellas viviendas, sino que, después de adoptadas las resoluciones de desahucio administrativo, ha continuado girando y cargando los recibos de renta mensual a efectos de su cobro.

Siguiendo a MACÍAS CASTAÑO, «el desahucio administrativo no es solo el lanzamiento del poseedor actual, sino el procedimiento dirigido a extinguir el título (o, cuando menos, a declarar o constatar que esa extinción del título se ha producido) que legitima esa posesión actual para su recuperación material por el titular del bien»<sup>94</sup>. Sobre esta premisa, desde el mismo momento en que la persona física que desempeña las más altas funciones de la Dirección General Autonómica competente en materia de vivienda rubrica las resoluciones de desahucio administrativo en relación con las viviendas y arrendatarios localizados en el grupo edilicio de promoción pública afectado por el Programa ARU, y las mismas se notifican *ex post* personalmente o por medio de su publicación en el Boletín o Diario Oficial, los contratos de arrendamiento referidos a lo largo de este trabajo de investigación se entienden resueltos a todos los efectos.

---

nado precepto reza que «estas actuaciones integrarán acciones de apoyo social tendentes a erradicar las causas de exclusión social». *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* núm. 4.867, jueves 21 de octubre de 2004, Sección I, págs. 26.066-26.096.

<sup>93</sup> Según el artículo 189.I a) del Decreto 75/2007, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Protección Pública a la Vivienda, el procedimiento para la normalización y recuperación, en su caso, de la titularidad de las viviendas y otros inmuebles de promoción pública consistente en el desahucio administrativo del contrato de arrendamiento será aplicable por la falta de pago de cualquiera de las rentas convenidas. *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* núm. 5.517, martes 22 de mayo de 2007, Sección I, págs. 20.400-20.509.

<sup>94</sup> MACÍAS CASTAÑO, José María. «El desahucio administrativo. La problemática de su ejecución: la entrada en un domicilio y la jurisprudencia constitucional» en *Revista Española de Derecho Administrativo* (REDA), editorial Civitas, núm. 127, 2005, págs. 489-517.

Pero sucede que el singular comportamiento de la Administración autonómica y su medio propio instrumental en relación con esos negocios jurídicos de arrendamiento, observado después de acaecer su terminación según acaba de razonarse, hace de esos contratos de arrendamiento auténticos contratos tácitos. La cualidad de tácito referida a un negocio jurídico sinalagmático ya concluido como puede ser cualquiera de los contratos de arrendamiento de naturaleza especial por su vinculación al giro o tráfico específico de la Administración aquí imaginados, significa que la inacción o silencio por parte del poder público competente por su condición de propietaria y arrendadora del objeto contractual, equivale a un consentimiento no expreso de la vigencia del contrato, pues tal comportamiento equivale a la aquiescencia de una determinada situación: la ocupación de hecho huérfana de justificación en Derecho, salvo por lo que se dirá más adelante. Expresada en otros términos la idea nuclear que acaba de plantearse, la relación contractual de arrendamiento se entiende en vigor para con cada uno de los primeros ocupantes y demás acompañantes que habitan las viviendas del grupo residencial de promoción pública, si bien estos se alojan en esos inmuebles de forma ilegítima desde el mismo momento en que la resolución de expediente de desahucio administrativo fue adoptada y notificada debidamente. De todo ello se deduce, por consiguiente, una situación de tolerancia que hay que justificar, primeramente, para luego conectar con el reconocimiento de la condición de beneficiario del derecho de realojo por ejecución de actuación urbanística.

A propósito del consentimiento tácito por el que se tolera una situación concreta, el Tribunal Supremo ha recordado en su reciente Sentencia núm. 808/2010, de fecha 26 de noviembre<sup>95</sup> que la Sala de lo Civil de ese Alto Tribunal tiene declarado que el conocimiento no equivale al consentimiento ni el silencio supone una declaración genérica. Pero, a renglón seguido, reconoce también que se ha establecido con valor de doctrina jurisprudencial el hecho de que ha de estarse a los hechos concretos para decidir si el silencio cabe ser apreciado como consentimiento tácito o manifestación de una determinada voluntad. De este modo, la resolución del conflicto radica en determinar bajo qué condiciones debe interpretarse aquel como tácita manifestación de ese consentimiento, a cuyo fin habrán de valorarse las relaciones preexistentes entre las partes, la conducta o comportamiento de estas y las circunstancias que preceden y acompañan al silencio susceptible de ser interpretado como asentimiento (sobre este particular véanse, entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de fecha 5 de noviembre y 23 de octubre de 2008)<sup>96</sup>.

Sin dejar de lado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, este dirá que existe declaración de voluntad tácita, cuando el sujeto, aun sin exteriorizar de modo directo su querer mediante la palabra escrita u oral, adopta una determinada conducta que al presuponer el consentimiento por una deducción razonable basada en los usos sociales y del tráfico, ha de ser valorada como expresión de voluntad interna; en definitiva, se trata de los llamados «hechos concluyentes» (*facta concludentia*) y como tales inequívocos que sin ser medio directo de exteriorización del interno sentir lo da a conocer sin asomos de duda, de suerte que el consentimiento puede ser tácito cuando del comportamiento de las partes resulta implícita su aquiescencia a una determinada situación<sup>97</sup>. En nuestro Derecho privado, por regla general, el

<sup>95</sup> Referencia Aranzadi-Westlaw RJ 2011\1314. Jurisdicción Civil. Recurso de Casación núm. 2401/2005.

<sup>96</sup> Sentencias con número y referencia 993/2008-RJ 2008\5897 y s/n-RJ 2008\5788, respectivamente.

<sup>97</sup> La figura de la declaración tácita de voluntad, como forma mediata de manifestación de la misma, que ha querido catalogarse entre los principios generales del Derecho con generosa liberalidad –Sentencias de 21 de febrero de 1922, 21 de junio de 1945, 19 de junio de 1952, 14 de febrero y 21 de diciembre de 1984, 23 de marzo y 12 de diciembre de 1985, y



silencio no equivale a una declaración de voluntad, antes al contrario, para que el mismo adquiriera relevancia jurídica es necesario, bien que la Ley (caso de la confesión judicial, tácita reconducción, silencio del arrendatario a la revisión de la renta...) o la voluntad de las partes, le reconozcan tal virtualidad.

Solución distinta podemos atisbar en el contexto de las relaciones contractuales administrativas de naturaleza especial por su vinculación al giro o tráfico de la Administración pública, que es el ámbito en el que se incardinan los contratos de arrendamiento de los que se ocupa este trabajo de investigación. Es doctrina jurisprudencial reiterada, recordada en la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 26 de mayo de 1986<sup>98</sup>, con amplia cita de precedentes, la que declara que no basta con que la propiedad del inmueble tenga conocimiento de lo acaecido, pues no puede equipararse conocimiento con consentimiento, sino que para reputar que existe este último es necesario que el mismo se colija de actos concluyentes que deben desprenderse de manera clara, explícita y terminante sin que puedan deducirse de expresiones dudosas o actos de equívoca significación.

Señalado lo anterior, podemos sostener que los hechos consistentes en el caso omiso demostrado por los arrendatarios al requerimiento de desalojo –ordenado y pacífico– expresado en las resoluciones de expedientes de desahucio administrativo a ellos notificadas y la prolongación de la ocupación de las viviendas por tiempo indefinido, sumado a la inexecución de lo anunciado en alguna de las aseveraciones recogidas en el cuerpo de cada una de esas resoluciones, esto es, el desalojo forzoso del inmueble que debiera haberse llevado ya a sus últimas consecuencias por la Administración competente con autorización judicial de entrada en el domicilio y con ayuda de la autoridad policial, además de la continuación de las operaciones de cargo de las rentas inicialmente convenidas contra el saldo bancario de quienes fueron en su momento legítimos arrendatarios efectuadas por el servicio técnico-medio propio instrumental del poder público que ostenta la condición de parte arrendadora, sin olvidar el trabajo interadministrativo de cooperación y colaboración desarrollado por esta personificación autónoma integrada en la Administración pública autonómica con el Ayuntamiento del municipio donde radican las viviendas que se derribarán como consecuencia de la ejecución del Programa ARU, buscando garantizar el derecho de realojo de aquellas personas, conducen irremediablemente al viejo aforismo latino «qui tacet consentire videtur, si loqui debuisset ac potuisset» («el que calla parece que consiente si pudiera y debiera hablar») y a su interpretación jurisprudencial como declaración tácita de voluntad cuando se produce en el ámbito de determinadas circunstancias (Sentencia de la Audiencia Provincial de Cantabria núm. 262/2001, de fecha 23 de abril<sup>99</sup>).

Las circunstancias que no impiden entender cumplida la presencia de la figura de la declaración tácita de voluntad, no pueden estar referidas, claro está, a un estado de conservación palmariamente insuficiente de los departamentos y elementos comunes ocupados y utilizados por las familias a desalojar con motivo de la actuación de transformación urbanística programada, porque una

24 de febrero de 1986–, ha cobrado carta de naturaleza por razones de índole práctica obedeciendo la interpretación usual de una conducta determinada que, por sí misma no es esencialmente indicativa de una declaración de voluntad, se infiere, sin embargo, que tal conducta debió ser una forma expresiva de voluntad, a modo de conocido *inditio voluntatis* y que encuentra su más genuina expresión en las *facta concludentia* y a las que el Derecho solo reconoce una alternativa de índole subsidiaria cuando de primar la forma tácita se trata.

<sup>98</sup> Referencia Aranzadi-Westlaw RJ 1986\2822. Jurisdicción Civil. Ponente: Excmo. Sr. D. Jaime De Castro García.

<sup>99</sup> Referencia Aranzadi-Westlaw AC 2001\852. Jurisdicción Civil. Recurso de Apelación núm. 186/2001.



situación de absoluta e irremediable falta de seguridad, salubridad y ornato público que pone en peligro a quienes habitan esos inmuebles y afecta a la imagen urbana, revistiendo emergencia arquitectónica y social y requiriendo, por consiguiente, actuaciones de envergadura técnica inmediatas e inaplazables<sup>100</sup>, invalidaría el mantenimiento de determinado estado de cosas atribuible a quienes asumen la diferente condición de arrendadora y gestora en relación con esas viviendas para la integración social. Por el contrario, esas circunstancias que avalarán la ocupación de hecho desarrollada por quienes siguen alojándose en las viviendas de protección oficial de promoción pública del grupo residencial que nosotros imaginamos aquí, llamadas a demolerse y consentida por la propiedad y administración de esos inmuebles, entroncan con las lastimosas características socioeconómicas que definen a las unidades familiares moradoras de unas viviendas de titularidad pública cuya deficitaria situación técnico-edificatoria, aun siendo irreversible por el mal que presentan, puede lidiarse durante algún tiempo –no mucho– ejecutando para ese fin obras de rehabilitación<sup>101</sup>.

Expresado en otros términos, resultando enormemente difícil justificar que la Administración autonómica y la personificación autónoma que le sirve de instrumento en el ámbito de la competencia de vivienda hayan consentido la prolongación en la ocupación (de hecho, ilegítima por carecer de justo título) de los inmuebles para la integración social de referencia por aquellas familias, a sabiendas del mejorable estado de conservación y mantenimiento de los mismos, con hipotético riesgo de daño para algunos de los más elementales bienes jurídicos protegidos (salud, integridad física), lo que puede significar el accionamiento de la culpa *in vigilando* y responsabilidades subsiguientes (que nadie puede garantizar que no suceda en tanto en cuanto no se desocupen total y definitivamente las viviendas), la tolerancia mostrada a propósito de la persistencia en el alojamiento de esas unidades registrales por aquellas personas encuentra su razón de ser en que el desalojo de esos moradores les habría llevado al más absoluto estado de miseria: la calle.

La utilización de una misma técnica jurídica –la del contrato locativo de arrendamiento– para regular el régimen de cesión del uso de viviendas, en ambos ordenamientos jurídicos (el público y el privado), no debe significar una desconexión total con la situación en que esas cesiones se producen, en uno y otro campo, y con los presupuestos, fundamento y fines que se dan en cada uno de ellos. Por ello, en la interpretación del Derecho aplicable, en la que, sobre el método gramatical, tanto preponderan el lógico y el teleológico, se ha de tener muy presente la diferencia existente entre lo que representa la prórroga o continuación de la relación arrendaticia para el arrendador privado y lo que significa para el arrendador público cuando, como ocurre en casos como el que aquí nos ocupa, ese papel de arrendador se asume con el solo objetivo de facilitar vivienda a personas necesitadas de ella, y en condiciones económicas muy asequibles para y por sus posibilidades materiales. Cuando la Administración pública suministra vivienda ejerciendo una función prestadora de bienes para facilitar hogar a personas que carecen de él, en determinadas condiciones económicas, el *leitmotiv* de

<sup>100</sup> El Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, sobre impulso de la rehabilitación (BOE núm. 161, del 7 de julio de 2011) así como las Ordenanzas locales establecen la obligación de realizar la inspección técnica del edificio que corresponde a/los propietario/s del edificio. Siendo objeto de revisión distintos elementos del inmueble tales como la cimentación, la estructura, las fachadas, las medianeras, la estanqueidad, las cubiertas y las instalaciones generales, si el resultado de la inspección es desfavorable deberán acometerse las medidas técnicamente oportunas, previéndose incluso la demolición.

<sup>101</sup> Véanse los artículos 178 a 180 del Reglamento valenciano de Protección Pública a la Vivienda, citado anteriormente, referidos a obras de reparación y mantenimiento en viviendas e inmuebles de promoción pública.

esta política social aconseja tener en cuenta, junto a la normativa general dictada para solventar los conflictos *inter privados*, la razón de ser de esta política: intervenir administrativamente con el carácter de servicio público en supuestos de especial relevancia o urgencia social a los efectos de adjudicar alojamiento destinado a vivienda habitual y permanente a quienes forman parte de esos colectivos más necesitados, asegurando su ocupación por el mayor tiempo posible y asegurando, en la medida de lo posible, la integración en la vida social normalizada a familias con déficit cultural y económico, sin perjuicio de los aspectos de policía u orden público que también pueden concurrir. He ahí el cometido social del poder público<sup>102</sup>.

Si a lo anterior se añade que nada impide generalizar la aplicación de la declaración de voluntad tácita a cualquier otra relación contractual (léase aquí contrato de arrendamiento) distinta del mandato, para la que se prevé explícitamente por el Código Civil (art. 1.710) como afirma la jurisprudencia<sup>103</sup>. Si lo anterior se complementa con que se ha constatado la indisponibilidad de viviendas de protección oficial de promoción pública alternativas en las que realojar a nuestros arrendatarios –cuestión debidamente comunicada al Defensor del Pueblo– para colmar el realojamiento informado por la renovación urbana.

Si a lo anterior se suma el conocimiento de la situación de absoluta dependencia de bastantes de esos moradores por razón de minoría de edad, enfermedad o cualquier otro condicionante sintomático de vulnerabilidad con fuerte riesgo de exclusión social, observándose la presencia de elementos claros de desestructuración familiar, marginalidad y situación de desempleo de quienes ocupando esas viviendas sociales se encuentran en edad y condiciones para trabajar por pertenecer al conjunto de población laboral activa. En definitiva, si se ha venido confiando, por qué no decirlo, en que la «normalidad» con que estas personas se desenvuelven en domicilios que ellas configuran y transforman a la vista y paciencia de arrendadora (Administración pública) y administradora (medio propio instrumental) de acuerdo con su singular modo de vida continuara –y continúe hasta que se materialicen efectivamente los realojos sobre los que ya se viene trabajando– en un ámbito de construcción que, siendo hostil aunque no peligroso en demasía para la dignidad humana entendida en su concepción más amplia, todavía no entraña profundos vicios constructivos en elementos nucleares tales como cimentación, fachada y cubierta, las circunstancias que necesita la declaración de tácita voluntad –aquí achacable a la propiedad y la administración de aquellas viviendas sociales– para entenderse como figura jurídica con efectos inequívocos en relación con la Administración autonómica, su medio propio instrumental y aquellos ocupantes –que por todo lo razonado no son *okupas* ni usurpadores de la posesión de los inmuebles en que se alojan–, concurren sobradamente, todo lo cual permite, a su vez, reconocer la condición de beneficiario del derecho de realojo a quienes habiéndoseles respetado la ocupación de hecho en todo este tiempo, usaban y disfrutaban esas viviendas amparados por justo título en el momento de convenirse el Programa ARU acompañado de los documentos técnico-urbanísticos correspondientes.

<sup>102</sup> En este sentido puede verse la obra de Ricardo GARCÍA MACHO, *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.

<sup>103</sup> Sentencia de la Audiencia Provincial de Pontevedra (Secc. 5.ª), núm. 217/2001, de 21 de mayo (ref. Aranzadi-Westlaw JUR 2001\225789). Jurisdicción Civil. Recurso de Apelación núm. 250/2000. Ponente: Ilmo. Sr. D. José Ferrer González.

Para terminar, habiendo dicho en otro lugar de esta investigación que la Administración competente en materia de vivienda podrá inadmitir fundadamente solicitudes de realojamiento presentadas por personas que habitando viviendas sociales (como nuestros arrendatarios) no están o no van a ser afectadas por una actuación de transformación urbanística –ARU u otra– que dé cobertura al derecho de realojo urbanístico, no es de recibo que arrendadora o administradora públicas, tras haber notificado la resolución de desahucio administrativo a quien está en las mismas condiciones que uno de aquellos inquilinos, aproveche el desalojo voluntario que antecede al lanzamiento anunciado para decir que ese acto propio rompe la continuidad de la situación de ocupación injustificada pero consentida y, en consecuencia, impide reclamar el trato de favor (realojo) sí dispensado a aquellos.

## VIII. CONCLUSIONES

Con el desarrollo de la investigación hemos tenido la oportunidad de indicar conclusiones parciales en relación con la renovación urbana y el derecho de realojo, en general. Asimismo, en particular, nos hemos posicionado a favor del realojamiento de afectados por una actuación de transformación urbanística que ocupando con justo título viviendas sociales de propiedad pública en el momento de reconocérseles esa facultad de traslado con cargo a la persona urbanística actuante, han contribuido a la total pérdida de legitimidad de tales títulos de habitación antes de ejecutarse materialmente aquel derecho sociourbanístico en un inmueble de sustitución. Ello no obstante, entendemos oportuno hacer una recopilación de las ideas más destacadas que se han ofrecido en este estudio a modo de conclusiones.

En primer lugar, la doctrina jurisprudencialmente consagrada sobre la eficacia negocial del silencio cualificado o relevante jurídicamente, con arreglo a la cual existiría declaración de voluntad tácita cuando el sujeto adopte determinada conducta, ha de ser valorada como consentimiento o expresión de voluntad interna, según deducción razonable basada en los usos sociales y del tráfico, porque si bien el silencio no equivale como norma general a declaración de voluntad tácita, existen supuestos en los que no resulta indiferente al Derecho debiendo ser interpretado como manifestación de determinada voluntad, como entendemos que ocurre en el supuesto de hecho estudiado por este trabajo de investigación jurídica.

En segundo lugar, habiendo consentimiento y tolerancia por parte de la Administración pública autonómica (persona arrendadora) y su servicio técnico-medio propio instrumental (persona administradora) en la ocupación de hecho llevada a cabo por los todavía moradores de las viviendas de protección oficial de promoción pública localizadas en el edificio señalado a demoler por la actuación de transformación urbana de renovación urbana (concretada en un Programa ARU), a pesar de darse por terminada la relación contractual de arrendamiento con cada uno de aquellos visto el alcance y los efectos de las resoluciones de expedientes de desahucio administrativo recaídas, tales ocupantes no son *okupas*, tampoco usurpadores de la posesión de las viviendas de titularidad pública habitadas, sino moradores ilegítimos que carecen de justo título para seguir residiendo allí donde vienen haciéndolo,

si bien concretas actuaciones de la propiedad y la administración de esas viviendas sociales, que por su trascendencia integran convención y causan estado inequívoco y determinante, les han mantenido en el estado de las cosas de que venían usando y disfrutando, inicialmente al amparo del Derecho.

En tercer lugar, el reconocimiento del derecho de realojo con causa en una actuación de transformación urbanística de regeneración urbana como la que se proyecta realizar en un ámbito de suelo y edificación obsoleto y agotado como el imaginado por nosotros, al abrigo de un Programa ARU (independientemente del método de gestión urbanística al que se recurra); la ocupación de derecho de las viviendas llamadas a demolerse con ocasión de esa actuación de transformación urbanística por unidades familiares amparadas en justo título (contrato de arrendamiento) carente de vicios en el momento de aprobarse y formalizarse la documentación correspondiente a aquella actuación de transformación urbanística; y la ocupación de hecho de esos mismos inmuebles y por las mismas unidades familiares que resultaron adjudicatarias de esos departamentos en régimen de inquilinato, conocida, vista y admitida pacientemente por las personas jurídicas que tienen atribuida la propiedad y administración de las referidas viviendas, después de acontecida la terminación de aquellos contratos de arrendamiento por mor de resoluciones de expediente de desahucio administrativo, garantiza a esas unidades familiares el reconocimiento de la condición de beneficiarios del derecho de realojo en aquellos inmuebles de iguales o similares características que les sean proporcionados con ocasión del esfuerzo colaborador y cooperador llevado a cabo por las Administraciones públicas del segundo y tercer escalón territorial, sufragándose el coste derivado de tal operación perentoria y por tiempo limitado con subvenciones del Estado que encuentran su razón de ser en el vigente PEVR 2009-2012 y, en general, en la actuación financiera del poder público central en materia de vivienda respaldada por el Tribunal Constitucional.

En cuarto lugar, no ha lugar a reconocer la condición de beneficiario del derecho de realojo a la unidad familiar que carece de justo título para ocupar la vivienda social a ella adjudicada en el momento de aprobarse la actuación de transformación urbanística, como tampoco debe concederse a quienes no están obligados a desalojar la vivienda social adjudicada por causa o razón urbanística.

Por último, no ha lugar a admitir que la Administración niegue el realojo a quienes, temiendo el lanzamiento de desahucio, desalojan por sí mismos las viviendas habitadas ilegítimamente desde que les fueron resueltos los contratos de arrendamiento, invocando aquella que ese acto propio trunca la ocupación injustificada consentida dejando sin opciones la facultad de realojamiento con que sí se premia –si se nos permite esta ligera expresión– a quienes, reuniendo iguales características, no han temido las consecuencias del imperio de la Ley.

## IX. REPERTORIO DE BIBLIOGRAFÍA

ALONSO FERNÁNDEZ, A., «Aproximaciones técnicas a los conceptos de "malla urbana", "trama urbana" y "red de dotaciones y servicios propia de los núcleos de población"» en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, editorial Montecorvo, SA, año 44, núm. 256, marzo 2010.

- BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho Urbanístico Común*, editorial Iustel, Madrid, 2009, 568 págs.
- BASSOLS COMA, M. «La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible» en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local* (coordinado por José ESTEVE PARDO), editorial Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid/Barcelona, 2006, 769 págs.
- BERGES LOBERA, Á. y ONTIVEROS BAEZA, E. «La nueva Ley de Suelo desde la perspectiva económica. Sostenibilidad y eficiencia en los Mercados del Suelo» en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXIX (152-153), Ministerio de Vivienda, Madrid, 2007.
- GAJA I DÍAZ, F. *La Promoción Pública de la Vivienda en Valencia (1939-1976)*, Tesis Doctorales/3, Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports (COPUT), Generalitat Valenciana, Valencia, 1989, 266 págs.
- GARCÍA MACHO, R. *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.
- GARCÍA VAQUERO, P.; PESUDO CASAS, J.; y GARCÍA ALMIRALL, P., *Evaluación de la calidad del parque inmobiliario mediante técnicas de evaluación multicriterio y sistemas de información geográfica*, Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, 2010.
- GIFREU FONT, J., y FERNÁNDEZ BAUTISTA, R., «El derecho de realojo por razones urbanísticas» en *Derecho Urbanístico del siglo XXI. Urbanismo y Vivienda (Homenaje al profesor Martín BASSOLS COMA)*, editorial Reus, SA, Madrid, 2008, 678 págs.
- GUDÍN RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS, A.E., «El derecho de realojo urbanístico tras el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008» en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 23, 2010.
- KELSEN, H., *Teoría pura del Derecho*, traducción de Roberto J. Vernengo, UNAM, México DF, 1986.
- LEFEBVRE, H., *El derecho a la ciudad*, editorial Península, Barcelona, 1969.
- LÓPEZ JIMÉNEZ, J.J. y RENES, V., «Los efectos de la crisis en los hogares: nivel de integración y exclusión social» en *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, núm. 113, 2011.
- MACÍAS CASTAÑO, J.M., «El desahucio administrativo. La problemática de su ejecución: la entrada en un domicilio y la jurisprudencia constitucional» en *REDA*, editorial Civitas, núm. 127, 2005.
- MARTÍNEZ BOROBIO, D., *Derechos de realojo y retorno en la gestión urbanística*, editorial Montecorvo, SA, Madrid, 2006, 216 págs.
- MARTÍNEZ VELA, J.A., «La institución de la tácita reconducción en el Código Civil español» en *Revista de Derecho UNED*, núm. 7, 2010.
- PONCE I SOLÉ, J., *Derecho urbanístico, vivienda, y cohesión social y territorial*, editorial Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2006, 231 págs.
- PORTO REY, E., «El realojo como derecho y deber y sus efectos en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid» en *Revista Práctica Urbanística*, La Ley, núm. 17, junio 2003.
- PRECEDO LEDO, A., «Las políticas de desarrollo y renovación urbana en Europa» en *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, núm. 98, MOPTMA.

QUINTANA LÓPEZ, T., y FRANCO CASTELLANOS, C., *El realojo y retorno en la legislación urbanística y arrendaticia*, en editorial Tecnos-Colección Jurisprudencia Práctica, Madrid, 1996.

RUBIO DEL VAL, J., «Rehabilitación sostenible de edificios y espacios urbanos» en *Diàlegs ambientals '11. Terceres jornades d'anàlisi i debat sobre les ciències ambientals*, Barcelona, mayo 2011.

## X. REPERTORIO DE JURISPRUDENCIA

### Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Sentencia de fecha 3 de junio de 2010 (cuestión prejudicial en el asunto C-484/08), referencia Aranzadi-Westlaw TJCE 2010\162. Ponente: A. Tizzano.

### Tribunal Constitucional

Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional con núm. 61/1997, de fecha 20 de marzo (referencia Aranzadi-Westlaw: RTC 1997\61). Recursos de inconstitucionalidad núms. 2477/1990, 2479/1990, 2481/1990, 2486/1990, 2487/1990 y 2488/1990. Ponentes: E. Ruiz Vadillo y P. García Manzano.

### Tribunal Supremo

Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Civil, con núm. 831/2011, de fecha 17 de noviembre (referencia Aranzadi-Westlaw: RJ 2012\1506). Recurso de casación núm. 1635/2008. Ponente: J. A. Xiol Rios.

### Tribunal Superior de Justicia

Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, con número 539/2008, de fecha 6 de junio (referencia Aranzadi-Westlaw: RJCA 2008\545). Recurso de Apelación núm. 194/2008. Ponente: M. C. Uris Lloret.

### Audiencia Provincial

Sentencia de la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Pontevedra, con número 217/2001, de fecha 21 de mayo (referencia Aranzadi-Westlaw JUR 2001\225789). Jurisdicción Civil. Recurso de Apelación núm. 250/2000. Ponente: J. Ferrer González.

### Juzgado de lo Mercantil

Sentencia del Juzgado de lo Mercantil núm. 2 de Palma de Mallorca, con número 34/2012, de fecha 2 de febrero de 2012. Procedimiento Ordinario núm. 251/2010. Sin referencia Aranzadi-Westlaw. Ponente: C. Munar Fons.