

Las obras de accesibilidad universal en
los inmuebles en el Derecho privado
español (estudio especial
de la propiedad horizontal)

*The works of universal accessibility
in real estate in Spanish private
law (special study of the horizontal
property)*

por

CARLOS GÓMEZ DE LA ESCALERA
*Profesor Titular de Derecho civil
Universidad Carlos III de Madrid
Exletrado del Tribunal Constitucional
Abogado*

RESUMEN: Las obras de accesibilidad universal constituyen un instrumento esencial para lograr la plena vigencia del paradigma de la vida independiente de las personas con discapacidad, asegurando que puedan acceder a sus viviendas y utilizar los edificios y sus servicios e instalaciones en igualdad de condiciones que las demás personas. En este estudio, tras el examen de las normas de carácter público que regulan la accesibilidad universal, se estudian las normas que en el Derecho privado español regulan los derechos y obligaciones que permiten garantizar la ejecución de las obras de accesibilidad en los edificios.

ABSTRACT: *Universal accessibility works are an essential instrument for achieving the full validity of the independent living paradigm of people with disabilities, ensuring that they can access their homes and use the buildings and their services and facilities on equal terms with other people. In this study, after examining the public standards that regulate universal accessibility, we study the rules that in Spanish private law regulate the rights and obligations that guarantee the execution of works of accessibility in buildings.*

PALABRAS CLAVE: Discapacidad. Accesibilidad universal. Ajustes razonables. Barreras arquitectónicas. Vida independiente. Propiedad horizontal.

KEY WORDS: *Disability. Accesibility universal. Reasonable adjustments. Architectural barriers. Independent living. Horizontal property.*

SUMARIO: I. EL MARCO CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL DE LA REGULACIÓN LEGAL DE LA DISCAPACIDAD.—II. LA NUEVA CONCEPCIÓN NORMATIVA DE LA DISCAPACIDAD: 1. EL PARADIGMA DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL. 2. EL PARADIGMA DE LA REHABILITACIÓN. 3. EL PARADIGMA DE LA VIDA INDEPENDIENTE.—III. LAS OBRAS DE ACCESIBILIDAD UNIVERSAL EN LOS INMUEBLES EN LEYES DISTINTAS DE LA PROPIEDAD HORIZONTAL: 1. LA LEGISLACIÓN SOBRE LAS CONDICIONES DE ACCESIBILIDAD UNIVERSAL. 2. LAS OBRAS DE ACCESIBILIDAD EN LA LEY 29/1994, DE 24 DE NOVIEMBRE, DE ARRENDAMIENTOS URBANOS. 3. LAS OBRAS DE ACCESIBILIDAD EN LA LEY 49/2003, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE ARRENDAMIENTOS RÚSTICOS. 4. LEY 15/1995, DE 30 DE MAYO, SOBRE LÍMITES DEL DOMINIO SOBRE INMUEBLES PARA ELIMINAR BARRERAS ARQUITECTÓNICAS A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.—IV. LAS OBRAS DE ACCESIBILIDAD UNIVERSAL EN LA PROPIEDAD HORIZONTAL: 1. LAS OBRAS DE ACCESIBILIDAD MENORES U OBLIGATORIAS: A) *El concepto legal de obras de accesibilidad obligatorias.* B) *El carácter obligatorio de las obras de accesibilidad. El problema de no requerir el acuerdo de la Junta de Propietarios.* C) *La ocupación de los elementos comunes durante el tiempo que duren las obras.* D) *La responsabilidad individual del propietario que se oponga o demore injustificadamente la ejecución de las órdenes de la autoridad competente.* E) *La contribución a los gastos derivados de las obras de accesibilidad.* 2. LAS OBRAS DE ACCESIBILIDAD MAYORES O VOLUNTARIAS: A) *Obras de accesibilidad incluidas en el artículo 17.2 LPH.* B) *La mayoría necesaria para la aprobación de estas obras.* C) *La mayoría necesaria para la aprobación de los llamados acuerdos asociados.* D) *La obligatoriedad para todos los propietarios de las obras de accesibilidad.* E) *El problema de las servidumbres necesarias para la instalación del ascensor.*—V. CONCLUSIONES.—VI. ÍNDICE DE SENTENCIAS CITADAS.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. EL MARCO CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL DE LA REGULACIÓN LEGAL DE LA DISCAPACIDAD

Debemos comenzar nuestro estudio con una breve referencia a las normas constitucionales e internacionales que establecen los principios básicos que deben presidir la regulación de las situaciones que afectan a las personas con discapacidad en el Derecho español, en la medida en que las obras de accesibilidad son uno de los instrumentos más eficaces para lograr la plena integración de estas personas en la vida social y económica.

En el plano constitucional, resulta obligada la remisión a los artículos 9.2 y 49 CE. El primero dispone lo siguiente:

«Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

Este precepto impone a los poderes públicos la adopción de todas aquellas medidas que resulten necesarias para lograr la *igualdad real* de los individuos. Por ello, el mandato del artículo 9.2 CE se diferencia de la igualdad jurídica del artículo 14 CE en que mientras los destinatarios del derecho a la igualdad jurídica son todos los ciudadanos y los poderes públicos (art. 9.1 CE), y en cuanto derecho fundamental vincula positivamente a todos los poderes públicos (art. 53.1 CE) y está protegido incluso por el recurso de amparo constitucional (art. 53.2 CE), los destinatarios del artículo 9.2 CE son, exclusivamente, los poderes públicos a los que se les dirige el mandato de «promover» las condiciones necesarias para asegurar la igualdad real y efectiva, y de «remover» los obstáculos que puedan impedir su plenitud, con la finalidad de instaurar, en la realidad, una efectiva parificación de los individuos en todos los aspectos de su vida («vida política, económica, cultural y social»).

Por su parte, el artículo 49 CE, establece que:

«Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos».

Este artículo establece un conjunto de mandatos dirigidos a los poderes públicos que tienen por objeto la protección integral de las personas con algún tipo de discapacidad (a las que denomina con una terminología hoy superada «*disminuidos* físicos, sensoriales y psíquicos»), cuya finalidad es favorecer y

asegurar que estas personas puedan desarrollar su vida en un plano de igualdad de oportunidades con el resto de las personas, de manera que, en la medida de lo posible, no existan discriminaciones por razón de las específicas condiciones que afectan a estas personas y cuyo fin último es garantizar la dignidad que debe reconocerse a todas las personas por su condición de seres humanos.

Al estar incluido el artículo 49 en el Capítulo III, bajo la rúbrica «De los principios rectores de la política social y económica»¹, en el Título Primero de la Constitución de 1978 («De los derechos y deberes fundamentales»), resulta conveniente que analicemos brevemente las consecuencias jurídicas que de ello se derivan. En este sentido, conforme al artículo 53.3 CE:

«El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informaran la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Solo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen».

A la vista de este precepto constitucional, como destaca la doctrina, las normas incluidas en los artículos 39 a 52 CE, establecen un conjunto de *mandatos vinculantes para los poderes públicos* que, por ello, deben ajustar su actuación a darlos efectividad, pero que, sin embargo, *no atribuyen directamente a los ciudadanos derechos subjetivos*. Como tiene declarado el Tribunal Constitucional «los principios reconocidos en el capítulo tercero del título I, aunque deben orientar la acción de los poderes públicos, no generan por sí mismos derechos judicialmente actuables» (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5).

El carácter vinculante o normativo de estos mandatos constitucionales impone a los poderes públicos un deber de actuación favorable a los principios constitucionalmente reconocidos que implican *la prohibición de cualquier actuación estatal que los perjudique*. En este sentido, por ejemplo, la STC 45/1989, de 20 de febrero, declaró la inconstitucionalidad de ciertos preceptos de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en la medida en que podían determinar una mayor carga tributaria por la circunstancia de estar casado, entre otras razones, por ser incompatibles con el mandato constitucional de protección de la familia y del matrimonio que resultaría de lo dispuesto en el artículo 39 CE.

En todo caso, resulta esencial destacar que los destinatarios de los mandatos establecidos en los artículos 39 a 52 CE no son los ciudadanos sino los poderes públicos, debiendo distinguir a estos efectos entre un destinatario directo o inmediato, que es el legislador, que está obligado a convertir los principios rectores de la política social y económica en concretas normas legales, y la Administración Pública y los órganos judiciales que, sin embargo, son meros destinatarios mediatos o indirectos de dichos principios, lo que se traduce básicamente en que mientras para la Administración suponen criterios de actuación para los órganos judiciales representan criterios de interpretación de las normas dictadas por el legislador.

Por ello, mientras el legislador tiene cierto margen de actuación a la hora de dar efectividad a los mandatos constitucionales establecidos en los artículos 39 a 52 CE, el artículo 53.3 CE, actúa como una «cláusula del miedo» (*angstklause*) (RODRÍGUEZ SANTIAGO, J.M., 2008, 1189), ya que al disponer que los principios rectores de la política social y económica «(s)ólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen», prohíbe a los órganos judiciales entrar con criterios propios en las materias de política social. Razón por la cual los órganos aplicadores del Derecho no pueden utilizar los mandatos de los artículos 39 a 52 CE para desvincularse de las exigencias del principio de legalidad (arts. 9.3 y 103.1 CE, para la Administración, y 117.1 CE para los órganos judiciales).

Finalmente, interesa también destacar que una de las consecuencias de los principios establecidos en los artículos 39 a 52 CE es que pueden servir para justificar el establecimiento de limitaciones de los derechos fundamentales y de otros bienes constitucionales. En este sentido, por ejemplo, y en lo que interesa a nuestro estudio, la condición de discapacidad de las personas puede ser tenida en cuenta por el legislador para implantar limitaciones al derecho fundamental de igualdad (art. 14 CE), regulando diferencias de trato o discriminaciones positivas a favor de las personas discapacitadas, y también para delimitar el contenido de la propiedad privada de los inmuebles (art. 33 CE), fijando tanto los límites como las limitaciones del derecho de propiedad que puedan resultar adecuadas para favorecer la movilidad y la integración social de las personas discapacitadas.

Visto el marco constitucional de referencia en materia de discapacidad, debemos ahora señalar las normas internacionales sobre la materia que obligan al Estado español. En este sentido, en el plano internacional existen diversos convenios suscritos por el Reino de España que vinculan al legislador español a la hora de abordar la regulación de la discapacidad. En este punto, y por limitarnos a la materia que es objeto de nuestro estudio, debemos destacar la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 (BOE del 21 de abril de 2008), así como el *Protocolo Facultativo a dicha Convención* (BOE del 22 de abril de 2008), que tras haber sido ratificados por España el 30 de marzo de 2007 y haberse publicado su texto en el BOE forman ya parte del ordenamiento jurídico español (arts. 96 CE y 1.5 del Código Civil)².

En lo que interesa a nuestro estudio, la citada Convención dispone en el artículo 9, bajo la rúbrica «accesibilidad», lo siguiente:

«1. A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Parte adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno

físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales. Estas medidas, que incluirán la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplicarán, entre otras cosas, a:

- a) Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo;
 - b) Los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia.
2. Los Estados Parte también adoptarán las medidas pertinentes para:
- a) Desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la accesibilidad de las instalaciones y los servicios abiertos al público o de uso público;
 - b) Asegurar que las entidades privadas que proporcionan instalaciones y servicios abiertos al público o de uso público tengan en cuenta todos los aspectos de su accesibilidad para las personas con discapacidad;
 - c) Ofrecer formación a todas las personas involucradas en los problemas de accesibilidad a que se enfrentan las personas con discapacidad;
 - d) Dotar a los edificios y otras instalaciones abiertas al público de señalización en Braille y en formatos de fácil lectura y comprensión;
 - e) Ofrecer formas de asistencia humana o animal e intermediarios, incluidos guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de señas, para facilitar el acceso a edificios y otras instalaciones abiertas al público;
 - f) Promover otras formas adecuadas de asistencia y apoyo a las personas con discapacidad para asegurar su acceso a la información;
 - g) Promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida Internet;
 - h) Promover el diseño, el desarrollo, la producción y la distribución de sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones accesibles en una etapa temprana, a fin de que estos sistemas y tecnologías sean accesibles al menor costo».

II. LA NUEVA CONCEPCIÓN NORMATIVA DE LA DISCAPACIDAD

A lo largo de la historia de la humanidad la discapacidad ha sido entendida de distintos modos que han influido en la forma en que el Derecho se ha ocupado de ella. A los solos efectos de aproximarnos al estado actual de la cuestión, con la exclusiva finalidad de que nos sirva para contextualizar y, en

su caso, interpretar la regulación legal que pretendemos estudiar en este trabajo, podríamos resumir la materia afirmando que la discapacidad ha sido abordada históricamente siguiendo tres modelos o paradigmas bien diferenciados.

1. EL PARADIGMA DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

En una primera etapa, la discapacidad fue vista como una desgracia, el fruto de la fatalidad, del pecado o del capricho del destino. En este contexto, el discapacitado, calificado como «lisiado», «deforme», «inválido», «inútil» o «anormal», era considerado una persona que no podía valerse por sí misma, por lo que se concebía como un sujeto dependiente que representaba una rémora o una carga para los demás, razón por la cual estuvo condenado a la marginación y a la exclusión social. En este contexto el discapacitado solo era contemplado como objeto del rechazo social, de la lástima y de la compasión, por lo que su forma de vivir quedaba relegada a servir de bufón o a vivir de la mendicidad y, en el mejor de los casos, a recibir la ayuda y la caridad libérrima de los demás o a depender del auxilio de la beneficencia pública. Incluso, en los primeros tiempos era merecedor de la muerte (recuérdese, por ejemplo, en la antigua Grecia la costumbre de los espartanos de matar a los bebés deformes o débiles).

2. EL PARADIGMA DE LA REHABILITACIÓN

En este modelo la discapacidad se considera una situación desdichada que sufren algunas personas, causada directamente por una anomalía congénita, por una enfermedad o por un accidente, en el que el problema se centra en el individuo discapacitado, ya que se entiende que son sus deficiencias (físicas, mentales o sensoriales) y su falta de destreza la causa principal de sus dificultades. Este nuevo enfoque convierte al incapacitado en objeto de tratamiento y protección social, al hacerle destinatario de un tratamiento rehabilitador que exige la intervención profesional de un conjunto de especialistas (médicos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionales, psicólogos, trabajadores sociales, etc.) con el fin de que el discapacitado recupere o alcance un grado de destrezas funcionales que le permitan una adecuada integración social. En este contexto, la función de los poderes públicos queda relegada a la prestación de ayuda individualizada, tratamiento rehabilitador, asistencia y protección social con la finalidad de lograr la integración del discapacitado en la vida social y económica.

El artículo 49 CE parece anclado en este modelo o paradigma de la discapacidad. Así lo evidencia la propia redacción del texto constitucional cuando se refiere a los discapacitados como «*disminuidos*», físicos, sensoriales y psíquicos», que deberán recibir de los poderes públicos el oportuno «tratamiento»,

«rehabilitación» y la «atención especializada» que requiera su situación. En esta concepción de la discapacidad se encuadraría también la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los *minusválidos*, como revela elocuentemente la propia denominación utilizada por el legislador que describe a los discapacitados como «minusválidos», es decir, como personas que *valen menos* que las personas que podríamos llamar normales. Sin embargo, solo desde la ignorancia se puede concebir actualmente la discapacidad como una fuente de inutilidad o de minusvalía de la persona. Baste para constatarlo con la contribución a la humanidad de algunos discapacitados famosos, como en la literatura el «manco» Miguel de Cervantes, en la música el «sordo» Ludwig van Beethoven, o el «ciego» Joaquín Rodrigo, o en la ciencia el enfermizo Stephen William Hawking.

3. EL PARADIGMA DE LA VIDA INDEPENDIENTE

Este nuevo paradigma de la discapacidad surge en EEUU en los años sesenta, con el movimiento del *independent living* a causa del gran número de soldados que regresan de la guerra de Vietnam afectados por deficiencias físicas, mentales o sensoriales, y que encuentra en gran medida sus fundamentos teóricos en los argumentos esgrimidos por los movimientos para la igualdad de derechos civiles de los negros y los movimientos feministas que defienden una sociedad sin discriminaciones por razones personales (sexo y color). Esta nueva visión de la discapacidad concibe al discapacitado como una persona con plenitud de derechos y con toda la dignidad que se reconoce al ser humano. El discapacitado ya no es una persona *disminuida* o que *vale menos* (minusválido) que las personas normales y que debe ser exclusivamente objeto de un tratamiento rehabilitador y de protección social. Las personas discapacitadas evidentemente presentan determinadas deficiencias que, lógicamente, les producen desventajas, pero se admite que estas desventajas no tienen origen exclusivo en sus singulares condiciones personales, por el contrario, en gran medida la *dependencia* de los discapacitados viene marcada por los obstáculos y las condiciones limitadoras que derivan de la propia sociedad, que se organiza tomando en consideración exclusivamente el patrón de las personas normales. Así, por ejemplo, se entiende que lo que limita la movilidad de una persona que va en silla de ruedas no es su deficiencia física sino, en gran medida, la gran cantidad de obstáculos que tiene que superar diariamente para poder desarrollar una vida normal (escaleras en los edificios, en los transportes públicos, espacios inaccesibles para una silla de ruedas, etc.).

En este paradigma, la discapacidad se aborda partiendo del principio de «vida independiente», defendiendo una participación activa del discapacitado en la sociedad, ya que se acepta que corresponde al discapacitado, como un sujeto que es titular de todos los derechos que se reconocen al resto de los ciudada-

nos, tomar las decisiones que afectan a su propia existencia, ya que si bien el discapacitado es una persona que tiene especiales dificultades para satisfacer unas necesidades normales, sus necesidades no tienen que ser forzosamente consideradas como especiales o diferentes de las del resto de sus conciudadanos.

En este contexto de *vida independiente* que preside el nuevo paradigma de la discapacidad, una de las acciones esenciales para superar las discriminaciones que afectan a los discapacitados viene representada por la vigencia del llamado principio de «accesibilidad universal», que exige a los poderes públicos políticas y legislaciones que hagan efectivo el llamado «diseño para todos», de modo que los edificios, los transportes, los espacios públicos, las máquinas, los servicios y los productos se diseñen y ejecuten, en la medida de lo posible, de forma que puedan ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas, lo que, en la materia que nos ocupa, requiere medidas que aseguren la realización de las modificaciones que resulten necesarias en los entornos físicos y arquitectónicos para garantizar la eliminación de las llamadas «barreras arquitectónicas».

El paradigma de la vida independiente es hoy el que preside los convenios y textos internacionales sobre la discapacidad suscritos por España antes referidos y es el que inspira, como ponen de manifiesto la Exposición de Motivos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, y el Preámbulo de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Actualmente, la norma básica en la materia está representada por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. A esta legislación nos referiremos luego con más detalle.

III. LAS OBRAS DE ACCESIBILIDAD UNIVERSAL EN LOS INMUEBLES EN LEYES DISTINTAS DE LA PROPIEDAD HORIZONTAL

1. LA LEGISLACIÓN SOBRE LAS CONDICIONES DE ACCESIBILIDAD UNIVERSAL

La primera norma que, tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978, tuvo en cuenta la situación de las personas con discapacidad a efectos de paliar sus problemas de accesibilidad en los inmuebles vino representada por la *Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos* (BOE del 30 de abril). Esta ley, aunque afronta la materia bajo el paradigma ya superado que hemos denominado de la rehabilitación, como evidencia el hecho de que califica al discapacitado como «minusválido», supuso un evidente avance en la protección de las personas con discapacidad al establecer medidas dirigidas a asegurar su accesibilidad en los inmuebles. Regula la materia el Título IX

(«Otros aspectos de la atención a los minusválidos»), en su Sección Primera, bajo la rúbrica de «Movilidad y barreras arquitectónicas» (arts. 54 a 61), que, en lo que interesa a nuestro estudio, podemos resumir en lo siguiente:

a) Establece la obligación legal de que la «construcción, ampliación y reforma de los edificios de propiedad pública o privada, destinados a un uso que implique la concurrencia de público» se lleven a cabo contemplando las condiciones arquitectónicas necesarias para que «resulten accesibles y utilizables a los minusválidos» (art. 54.1), no obstante, esta obligación está excluida en el caso de las «reparaciones que exigieran la higiene, el ornato y la normal conservación de los inmuebles existentes, así como las obras de reconstrucción o conservación de los monumentos de interés histórico o artístico» (art. 54.2).

b) La finalidad perseguida por el legislador de conseguir que los edificios se construyan y rehabiliten cumpliendo las pertinentes condiciones de accesibilidad impone a las Administraciones Públicas competentes el deber legal de aprobar «normas urbanísticas y arquitectónicas básicas conteniendo las condiciones a que deberán ajustarse los proyectos, el catálogo de edificios a los que será de aplicación las mismas y el procedimiento de autorización, fiscalización y, en su caso, sanción» (art. 54.3). Asimismo, se dispone que «las normas técnicas básicas sobre la edificación incluirán previsiones relativas a las condiciones mínimas que deberán reunir los edificios de cualquier tipo para permitir la accesibilidad de los minusválidos» (art. 58.1), que al ser obligatorias deben cumplirse en la redacción de los proyectos básicos y de ejecución, denegándose los visados colegiales y las autorizaciones o licencias preceptivas en caso de no respetarse (art. 58.2).

c) Se establece la obligación de que en los proyectos de viviendas de protección oficial y viviendas sociales así como en las viviendas que se construyan, promuevan o subvencionen por las Administraciones Públicas se destine un porcentaje mínimo del tres por ciento para minusválidos, así como la necesidad de que las Administraciones competentes dicten disposiciones reglamentarias para «garantizar la instalación de ascensores con capacidad para transportar simultáneamente una silla de ruedas de tipo normalizado y una persona no minusválida» (arts. 57.1, 2 y 3). Disponiéndose igualmente que, «cuando el proyecto se refiera a un conjunto de edificios e instalaciones que constituyan un complejo arquitectónico, este se proyectará y construirá en condiciones que permitan, en todo caso, la accesibilidad de los disminuidos a los diferentes inmuebles e instalaciones complementarias» (art. 57.4).

Si bien la Ley 13/1982 tuvo el mérito evidente de representar el primer desarrollo normativo del artículo 49 CE, la necesidad de abordar el problema con el enfoque más moderno del paradigma de la igualdad de oportunidades y de la vida independiente, determinó la aprobación de la *Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de los discapacitados* (BOE del 3 de diciembre), complementada en

el ámbito sancionador por la *Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad* (BOE del 27 de diciembre). A esta legislación le sucede la *Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (BOE del 2 de agosto), que como indica su título, trata de adaptar nuestro ordenamiento a los mandatos que resultan de los Convenios internacionales suscritos por España sobre la materia. Esta Ley ordenó al Gobierno la elaboración de un texto refundido que regularizase, aclarase y armonizase las distintas leyes existentes, lo que se produjo con la aprobación del *Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social* (BOE del 3 de diciembre) (en adelante *TRLGDPD*), que derogó expresamente la Ley 13/1982, de 7 de abril, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, y la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, y que, por tanto, constituye hoy la norma básica en la materia.

A efectos de nuestro estudio debemos destacar que la Ley 51/2013, creó la figura de las denominadas «condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación». Dado que esta ley ha sido derogada y sus normas han sido incorporadas al *TRLGDPD*, vamos a referirnos a ellas atendiendo a la regulación contenida en dicho texto refundido. En este sentido, las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación constituyen unas normas, aprobadas por el Gobierno³, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales, cuya finalidad es garantizar unos mismos niveles de igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos con discapacidad, que serán establecidas de forma gradual en el tiempo y en el alcance y contenido de las obligaciones impuestas, para cada uno de los distintos ámbitos y áreas que la ley contempla (art. 23), siendo uno de ellos el relativo a los «espacios públicos urbanizados, infraestructuras y edificación» [art. 5.b)]. En cuanto a su contenido, deben establecer medidas concretas para prevenir o suprimir discriminaciones, y para compensar desventajas o dificultades, incluyendo disposiciones, al menos sobre el siguiente aspecto: «exigencias de accesibilidad de los edificios y entornos, de los instrumentos, equipos y tecnologías, y de los bienes y productos utilizados en el sector o área. En particular, la supresión de barreras a las instalaciones y la adaptación de equipos e instrumentos, así como la apropiada señalización en los mismos» [art. 23.2.a)].

En desarrollo de esta legislación el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril (BOE del 11 de mayo), aprobó las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones, disponiendo su incorporación al Código Técnico de la Edificación, en el documento básico relativo al cumplimiento de dichas exigencias técnicas (disposición final 3.^a), estableciendo que su desarrollo se efectuaría mediante la correspondiente Orden del Ministerio de

Vivienda (disposición final 3.^a), fijándose como fecha de su obligatoriedad el 1 de enero de 2019 (disposición final 5.^a). A su vez, el Real Decreto 173/2010, de 19 de febrero (*BOE* del 11 de marzo), modificó el Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, en materia de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad.

Conforme a esta normativa, actualmente, las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad, vienen recogidas en el Código Técnico de la Edificación, que incluye el Documento Básico SUA (Seguridad de Utilización y Accesibilidad), en el que la Sección SUA 9, se ocupa específicamente de las condiciones de accesibilidad.

Finalmente, debemos destacar que el TRLGDPD, tipifica el incumplimiento de las exigencias de accesibilidad, así como la negativa a adoptar las medidas de ajuste razonable necesarias para su observancia, como infracción grave [artículo 81.3.b)], que acarreará las oportunas sanciones administrativas, que pueden llegar a la imposición de una multa de hasta 90.000 euros (art. 83.3).

Asimismo, los particulares podrán acudir a la vía judicial ordinaria (jurisdicción civil) para exigir la realización de las obras de accesibilidad obligatorias, así como el reconocimiento de una indemnización de daños que incluye los daños morales (art. 75), estando legitimados para exigir el cumplimiento de la legalidad en esta materia no solo las personas individuales afectadas, sino también las personas jurídicas legalmente habilitadas para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos (Asociaciones de discapacitados, etc.) (art. 76).

2. LAS OBRAS DE ACCESIBILIDAD EN LA LEY 29/1994, DE 24 DE NOVIEMBRE, DE ARRENDAMIENTOS URBANOS

La Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (en adelante LAU), como señala su Preámbulo (2.8.º), establece «una previsión especial para arrendatarios afectados de minusvalía o con personas minusválidas a su cargo, que pretendan efectuar modificaciones en la finca arrendada que les permitan mejorar la utilización de la misma», que se materializó en el artículo 24 LAU⁴ y en la «Disposición adicional novena»⁵.

La Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas (*BOE* del 5 de junio), con la finalidad de abandonar la terminología «minusvalía» y «minusválido», por la más actual y adecuada de personas con discapacidad, utilizada en los textos internacionales⁶, ha dado nueva redacción al artículo 24 LAU que ahora establece lo siguiente:

«Artículo 24. Arrendatarios con discapacidad.

1. El arrendatario, previa notificación escrita al arrendador, podrá realizar en el interior de la vivienda aquellas obras o actuaciones

necesarias para que pueda ser utilizada de forma adecuada y acorde a la discapacidad o a la edad superior a setenta años, tanto del propio arrendatario como de su cónyuge, de la persona con quien conviva de forma permanente en análoga relación de afectividad, con independencia de su orientación sexual, o de sus familiares que con alguno de ellos convivan de forma permanente, siempre que no afecten a elementos o servicios comunes del edificio ni provoquen una disminución en su estabilidad o seguridad.

2. El arrendatario estará obligado, al término del contrato, a reponer la vivienda al estado anterior, si así lo exige el arrendador».

Esta regulación de las obras de accesibilidad se aplica uniformemente a todos los arrendamientos de vivienda, ya que rige los nuevos contratos de arrendamiento celebrados a partir de la entrada en vigor de la LAU, es decir, los arrendamientos de vivienda que se perfeccionen a partir del 1 de enero de 1995 (art. 24 LAU), pero también se aplica a los arrendamientos de vivienda anteriores que subsistan a su entrada en vigor, ya se trate de arrendamientos celebrados a partir del 9 de mayo de 1985 (DT1.^a1.2.^o LAU), o de arrendamientos celebrados con anterioridad al 9 de mayo de 1985 (DT2.^a2 LAU).

A nuestro juicio, estamos ante una norma especial que representa una derogación o excepción⁷ a la regla general según la cual el arrendatario no puede realizar obras que alteren la cosa arrendada (arts. 23 LAU y 1561 del Código Civil) y que encuentra su fundamento constitucional en los artículos 49 y 33.2 CE.

Al estar incluido el artículo 24 LAU dentro de su Título II, destinado a los arrendamientos de vivienda, solo es aplicable a este tipo de arrendamientos razón por la cual el régimen que establece debe considerarse imperativo para el arrendador y no cabe pacto que modifique la regulación legal en perjuicio del arrendatario, por lo que de establecerse un pacto que excluya o limite los derechos que reconoce a la persona con discapacidad debe reputarse nulo y se tendrá como no puesto (arts. 4.2 y 6 LAU). El artículo 24 LAU no se aplica a los arrendamientos para uso distinto del de vivienda ni tampoco a los arrendamientos de local de negocio que subsistan tras la entrada en vigor de la LAU, aunque nada impide que las partes puedan pactar su aplicación a este tipo de contratos, de conformidad con la libertad de pactos que se establece en el artículo 4.3 LAU.

Aunque el artículo 24 LAU lleva la rúbrica «arrendatarios con discapacidad», esta rúbrica resulta inexacta ya que la norma se aplica ahora no solo a las personas con discapacidad sino también a las personas mayores de setenta años y, además, no solo cuando la persona con discapacidad o mayor de setenta años es el arrendatario, sino también cuando la persona con discapacidad o mayor de setenta años es el cónyuge del arrendatario o su pareja *more uxorio* («la persona con quien conviva de forma permanente en análoga relación de afectividad, con

independencia de su orientación sexual»), o sus «familiares» que con alguno de ellos convivan de forma permanente en la vivienda arrendada.

El texto actual del artículo 24 LAU permite su aplicación también a las personas mayores de setenta años, sin embargo, estas personas ya estaban incluidas en la norma desde la entrada en vigor de la Ley 15/1995, de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad, que, en su disposición adicional única estableció lo siguiente:

«Las obras de adaptación en el interior de las viviendas, que pretendan realizar los usufructuarios con minusvalías y las personas mayores de setenta años sean o no minusválidas, se someterán al régimen previsto en el artículo 24 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos».

Tras la nueva redacción del artículo 24 LAU operada por la Ley 4/2013 (que extiende su aplicación a las personas mayores de setenta años), la disposición adicional única de la Ley 15/1995, que no es muy afortunada en su redacción, queda limitada al usufructuario por lo que debe ser interpretada entendiendo que el ámbito de aplicación del artículo 24 LAU se amplía a las viviendas que se hallen en usufructo, de modo que los derechos que ostenta el arrendatario en un arrendamiento de vivienda según el artículo 24 LAU se extienden ahora también al usufructuario de una vivienda. Por tanto, las obras cuya ejecución autoriza el artículo 24 LAU pueden ser actualmente realizadas también por el usufructuario de una vivienda, si es él el que sufre la discapacidad o es mayor de setenta años, por su cónyuge o su pareja *more uxorio* o por alguno de los familiares que con ellos convivan en la finca objeto del usufructo, si son estas personas las que están afectadas por la discapacidad o por la edad superior a los setenta años. La norma se limita a mencionar a los «familiares», sin mayores precisiones, por lo que se aplica tanto a los familiares por consanguinidad como a los que lo sean por afinidad, sin distinguir tampoco el grado de parentesco.

En todo caso, para que pueda aplicarse el artículo 24 LAU se necesitará que la persona (con discapacidad o mayor de setenta años) para la que se pretende la actuación mantenga con la vivienda una relación de uso permanente o de cierta estabilidad, pues no parece razonable afectar o sacrificar el contenido objetivo del derecho de propiedad que se ostenta sobre la finca arrendada (o ahora también en usufructo), cuando el goce o uso de la finca que tiene la persona con discapacidad o mayor de setenta años que motiva la pretensión de realizar las obras de adaptación sea un uso esporádico o coyuntural (por ejemplo, persona que solo ocupa la vivienda una semana al año en vacaciones o durante una estancia breve motivada por circunstancias anormales: enfermedad, inundación, etc.). La concurrencia de este requisito se evidencia en la propia redacción del

artículo cuando exige que la persona que conviva *more uxorio* con el arrendatario (ahora también con el usufructuario), lo haga «de forma permanente» con él en la vivienda, y lo mismo se exige en el caso de los familiares que, igualmente, deben convivir «de forma permanente» en la finca.

Además, el artículo 24 LAU solo faculta al arrendatario (y ahora al usufructuario) para realizar, «en el interior de la vivienda», es decir, dentro de la finca arrendada o dada en usufructo, las obras o actuaciones «necesarias para que pueda ser utilizada de forma adecuada y acorde a la discapacidad o a la edad superior a setenta años» de la persona que motiva la actuación. Por ello, la norma no faculta para realizar las obras que libremente se quieran ejecutar sino, únicamente, las obras «necesarias», requisito que debe interpretarse en el sentido de que solo están autorizadas por la ley aquellas obras que guarden una *relación de proporcionalidad o de idoneidad* con la situación de discapacidad que resulta de la condición del discapacitado o del mayor de setenta años que las motiva, en el sentido de que las obras a realizar serán solo las obras que resulten indispensables o necesarias para facilitar un uso más adecuado de la vivienda a fin de adaptarla a la naturaleza de la discapacidad o de la edad del mayor de setenta años que se trata de superar o paliar con las obras. En consecuencia, si, por ejemplo, la discapacidad consiste en la sordera del arrendatario no cabrá ensanchar las puertas para el paso de una silla de ruedas pues su discapacidad solo permitiría la instalación de un sistema óptico o de aviso de las llamadas, etc.

El artículo 24.1 LAU precisa que las obras que autoriza la norma solo caben «siempre que no afecten a los elementos o servicios comunes del edificio ni provoquen una disminución en su estabilidad o seguridad».

La Ley no regula ningún procedimiento al que deban ajustarse las partes para que puedan ejecutarse las obras de accesibilidad, limitándose a disponer que el arrendatario debe notificar al arrendador su propósito de realizar las obras, con carácter previo a su realización y por escrito, pero sin especificar cuál debe ser el contenido de la «previa notificación escrita» que debe cumplir. Por ello, puede resultar conveniente aplicar por analogía, o si se prefiere por sentido común, lo que se establece al respecto en la Ley 15/1995 que si detalla el procedimiento que deben seguir los interesados. En este sentido, creo que lo más razonable es que se siga el siguiente procedimiento:

1. El arrendatario (o ahora también el usufructuario) notificará por escrito y previamente a la ejecución de las obras al arrendador (o, en su caso, al nudo propietario), su voluntad de realizar las obras y a tal efecto deberá manifestar:

a) El tipo de discapacidad que motiva la actuación, aportando el correspondiente justificante de la discapacidad con el oportuno documento administrativo que la reconozca, ya que la disposición adicional novena LAU, establece que «(a) los efectos prevenidos en esta Ley, la situación de minusvalía (léase ahora discapacidad) y su grado deberán ser declarados, de acuerdo con la normativa

vigente, por los centros y servicios de las Administraciones Públicas competentes». En el caso de que lo que motive la actuación sea ser mayor de setenta años deberá aportarse la certificación del Registro Civil que acredite que la persona tiene setenta años cumplidos. No obstante, creo que el requisito de la edad podría ser acreditado por otros medios (por ejemplo, con la fotocopia del DNI o el NIE, documento administrativo de la Seguridad Social o de otro organismo que permita probar la edad del interesado).

b) La naturaleza de las obras que se pretenden realizar y si fuera preceptivo el oportuno proyecto técnico

2. Recibida la notificación, el arrendador (o el nudo propietario, en su caso) deberá disponer de un plazo (el artículo 5 de la Ley 15/1995 lo fija en sesenta días), en el que estará obligado a contestar, consintiendo las obras propuestas o bien oponiéndose a las mismas. El principio de buena fe debe llevar a interpretar la falta de respuesta o el silencio del arrendador (o del nudo propietario) como consentimiento o aceptación tácita de las obras propuestas.

El arrendador o nudo propietario también podrá contestar ofreciendo una solución alternativa a la propuesta por el arrendatario o el usufructuario.

En el caso de que el arrendador se oponga a las obras, esta oposición debe ser «razonada», es decir, debe incluir las razones que justifican la oposición. Una oposición sin razones debe equivaler al silencio o consentimiento tácito, ya que la buena fe exige la manifestación de las razones en que se apoya la negativa a las obras propuestas. La oposición se podrá fundar en que no concurre el supuesto de discapacidad o de edad invocado como hecho habilitante de las obras propuestas, o bien en que las obras que se pretenden ejecutar no guardan la relación de proporcionalidad o de idoneidad con la discapacidad que tratan de paliar, en cuyo caso resultaría aconsejable proponer la solución alternativa que estaría dispuesto a consentir.

3. Si el arrendador (o nudo propietario) se opone entiendo que el arrendatario (o el usufructuario), antes de ejecutar las obras, deberá acudir a los tribunales solicitando la pertinente sentencia judicial que declare que las obras propuestas son procedentes por concurrir los requisitos previstos en el artículo 24 LAU, autorizándole a realizarlas y condenando al arrendador (o al nudo propietario) a tolerar su ejecución. Además, cuando la negativa del arrendador resulte manifiestamente injustificada, entiendo que podrá exigirse también una indemnización de los daños morales sufridos.

Al no estar previsto en el artículo 24 LAU ningún procedimiento específico para tramitar esta pretensión surge el problema de determinar cuál debe ser el procedimiento adecuado.

Una primera solución sería acudir al procedimiento previsto en el párrafo segundo del artículo 6.1 de la Ley 15/1995, que remite a las normas del juicio verbal. Sin embargo, existen razones de peso para sostener que no debe ser este el procedimiento a seguir.

La LAU de 1994, pese a introducir el régimen especial del artículo 24 LAU, no estableció ninguna norma procesal específica para resolver los litigios que pudiera plantear su aplicación (*vide* arts. 38 a 40 LAU). Por ello, hay que concluir que la voluntad del legislador fue la de que el conocimiento de estos litigios se rigiera por las normas procesales comunes. Por ello, al haber derogado expresamente la vigente LEC (disposición derogatoria única 2.6.º de la Ley 1/2000, de 7 de enero), las normas procesales especiales establecidas en los artículos 38 a 40 LAU, parece clara la voluntad del legislador de que todos los litigios que pudieran surgir en aplicación de la LAU se resuelvan conforme a las reglas generales de la LEC. En consecuencia, deberá estarse a la regla que remite al juicio ordinario el conocimiento de las pretensiones que versen sobre cualesquiera asuntos relativos a arrendamientos urbanos de bienes inmuebles, salvo las que traten de reclamaciones de rentas o cantidades debidas por el arrendatario o el desahucio por falta de pago o por extinción del plazo de la relación arrendaticia (arts. 249.1.6.º y 250.1 LEC). Refuerza esta solución, el hecho de que la pretensión que tiene por objeto obtener la autorización judicial para la realización de las obras de adaptación previstas en el artículo 24 LAU constituye una cuestión que por afectar a bienes o derechos que no pueden ser cuantificados económicamente o que tienen muy difícil evaluación económica (dignidad de la persona con discapacidad, limitación del derecho de propiedad, etc.), deberán tramitarse por las reglas previstas para el juicio ordinario (art. 249.2 LEC). En cuanto a la competencia territorial, la demanda deberá interponerse, con carácter imperativo, ante el tribunal del lugar en que esté sita la finca (arts. 52.1.7.º y 54.1. LEC).

Si el arrendatario realiza las obras sin cumplir el requisito legal de la notificación previa y escrita al arrendador, o realiza las obras con la oposición del arrendador, o habiendo obtenido el consentimiento del arrendador a las obras propuestas ejecuta unas obras distintas de las que fueron propuestas y consentidas, de modo que las obras realizadas no cumplen los requisitos formales (notificación previa y escrita) y/o materiales (concurrencia de la discapacidad o edad mayor de setenta años, o incumplimiento de la relación de proporcionalidad de las obras), al hallarnos ante unas obras incontestadas que entrañan el incumplimiento grave del contrato de arrendamiento, al dejarse de cumplir las normas legales y contractuales que resultan del contrato, el arrendador podrá ejercitar la acción resolutoria, al amparo de lo dispuesto en los artículos 27.1. y 2.d) LAU y 1124 del Código Civil. En el caso de que quien realizó las obras fuera el usufructuario, por esta sola circunstancia no se extinguirá el usufructo pero estará obligado a reponer la finca a su estado anterior y, además, deberá indemnizar, en su caso, al nudo propietario los daños y perjuicios causados (arts. 467, 470, 497, 512 y 511, en relación con los arts. 1098 y 1101 del Código Civil).

En todo caso, y en línea con la obligación general de todo arrendatario de devolver la finca arrendada, al concluir el arriendo, en el mismo estado en que

la recibió (art. 1.561 del Código Civil), el artículo 24.2 LAU dispone expresamente que si el arrendador lo exige, el arrendatario estará obligado a reponer la vivienda arrendada al estado que tenía antes de la realización de las obras. A nuestro juicio, la previsión del artículo 24.2 LAU, que solo impone la reposición *in natura* de la finca, si lo pide el arrendador, sin mencionar otras situaciones, excluye el derecho del arrendatario a exigir una indemnización por las mejoras útiles o de recreo que hayan podido suponer las obras realizadas, con lo que queda sin efecto la previsión contenida en el artículo 1573 del Código Civil, y entiendo que, por la misma razón también impediría al arrendatario ejercitar el *ius tollendi* que resultaría de lo dispuesto en los artículos 487 y 1573.

3. LAS OBRAS DE ACCESIBILIDAD EN LA LEY 49/2003, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE ARRENDAMIENTOS RÚSTICOS

La Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos (en adelante LAR), tras la modificación operada por la Ley 26/2005, de 30 de noviembre de (BOE del 1 de diciembre), que añadió un segundo párrafo al artículo 21 LAR, se ocupa de las obras de accesibilidad en los siguientes términos:

«Asimismo, y previa notificación al arrendador, el arrendatario podrá realizar obras de accesibilidad en el interior de los edificios de la finca que le sirvan de vivienda, siempre que no provoquen una disminución de la estabilidad o seguridad del edificio y sean necesarias para que puedan ser utilizados de forma adecuada y acorde con la discapacidad o la edad superior a 70 años, tanto del arrendatario como de su cónyuge, de la persona que conviva con el arrendatario de forma permanente en análoga relación de afectividad con independencia de su orientación sexual, de sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad que conviva con alguno de ellos de forma permanente y de aquellas personas que trabajen, o presten servicios altruistas o voluntarios para cualquiera de las anteriores en la vivienda enclavada en la finca rústica. Al término del contrato, el arrendatario estará obligado a reponer la vivienda a su estado anterior, si así se lo exigiera el arrendador».

Este artículo faculta al arrendatario para realizar obras de accesibilidad en unos términos muy similares a los que se establecen en el artículo 24 LAU, por ello, nos limitaremos a indicar las diferencias más notables que presenta esta regulación respecto de la prevista en el artículo 24 LAU, remitiéndonos en todo lo demás a lo señalado al tratar de este artículo que vale *mutatis mutandis* para este otro.

El beneficiario de las obras de accesibilidad debe ser el arrendatario, su cónyuge o la persona que conviva con el arrendatario *more uxorio*, en términos semejantes a los previstos en el artículo 24 LAU.

Sin embargo, en el caso de los familiares, si bien pueden serlo del arrendatario, del cónyuge o del conviviente *more uxorio*, a diferencia del artículo 24 LAU, se exige que sean parientes consanguíneos y solo hasta el cuarto grado, por lo que el precepto es más restrictivo que el artículo 24 LAU, que no establece límites para los familiares que pueden beneficiarse de las obras de accesibilidad, ya que incluye a todos los familiares, sean consanguíneos o por afinidad, y sin límite por razón del grado de parentesco.

También pueden ser beneficiarios de las obras de accesibilidad las «personas que trabajen, o presten servicios altruistas o voluntarios para cualquiera de las anteriores (arrendatario, cónyuge, pareja de hecho o *more uxorio*, o familiares de cualquiera de ellos) en la vivienda enclavada en la finca rústica». La ley, por tanto, exige que estas personas trabajen o presten sus servicios altruistas o voluntarios «en la vivienda enclavada en la finca rústica», por lo cual parece que si los servicios que realizan estas personas no se prestan en la vivienda del arrendatario no podrán ser beneficiarios de las obras de accesibilidad.

Esta circunstancia, la expresión que se incluye en el inicio del texto legal, según la cual las obras de accesibilidad deben realizarse «en el interior de los edificios de la finca que le sirvan de vivienda», y la contenida al final del artículo según la cual el arrendatario al terminar el arrendamiento debe «reponer la vivienda a su estado anterior, si así se lo exigiera el arrendador», parecería que excluyen las obras que tengan por objeto asegurar la accesibilidad al resto de los edificios o edificaciones que se integran en la finca o fincas arrendadas, o en la explotación agrícola, ganadera o forestal objeto del contrato (accesibilidad a las cuadras, a los establos, a la granja, a los almacenes de grano, etc.). A mi juicio, esta limitación no parece razonable, pues si la finalidad de la ley es favorecer que las personas con discapacidad puedan tener una vida independiente ya sea vivir en la finca rústica arrendada o prestar en ella sus servicios, ya sea como empresarios o trabajadores autónomos (arrendatario, cónyuge o pareja *more uxorio*, familiares de estos), o ya sean las personas que realizan sus servicios mediante la correspondiente retribución económica, como trabajadores conforme al derecho laboral, o de forma altruista o voluntaria, debe aceptarse una interpretación amplia que faculte al arrendatario para realizar aquellas obras de accesibilidad que sean adecuadas aunque no se realicen dentro de la vivienda propiamente dicha. Lo contrario conduciría a excluir a muchas personas discapacitadas que podrían prestar sus servicios en una finca o en una explotación rústica, objeto de un arrendamiento rústico, por el simple hecho de que no podrían acceder a los diferentes elementos inmobiliarios de la finca.

En este sentido, entiendo que las expresiones «en el interior de los edificios de la finca que le sirvan de vivienda», que los servicios se presten

«en la vivienda enclavada en la finca rústica» y la obligación de «reponer la vivienda a su estado anterior» al término del arrendamiento, que utiliza el precepto, responden más bien a una mera reproducción poco meditada de los términos del artículo 24 LAU, y no a la voluntad del legislador de excluir las obras de accesibilidad en otros elementos inmobiliarios de la finca rústica arrendada.

De no aceptarse la interpretación que defendemos se llega al absurdo de que solo se admitirían las obras de accesibilidad en la parte de la finca o fincas arrendadas destinada a «vivienda» del arrendatario o de su familia, que, por definición, en un arrendamiento rústico es lo secundario o accesorio, ya que lo que define y caracteriza el arrendamiento rústico es, precisamente, que la finca o fincas cuyo uso es objeto de la cesión temporal, se celebra con la finalidad de que sirva para el «aprovechamiento agrícola, ganadero o forestal a cambio de un precio o renta» (art. 1.1 LAR), o cuando lo que se cede es un establecimiento industrial rústico (explotación agrícola, ganadera o forestal) (art. 1.3 LAR).

En el arrendamiento de vivienda (art. 24 LAU), lógicamente, lo único que se cede es el uso de la vivienda, con la finalidad de que el arrendatario pueda satisfacer su necesidad permanente de vivienda (art. 2.1 LAU), por ello es lógico que las obras de accesibilidad, al menos las que puede consentir el arrendador, se realicen «en el interior de la vivienda», ya que las que afecten a elementos externos a la vivienda arrendada, sobre todo si la vivienda pertenece a un edificio en propiedad horizontal, serán elementos comunes y no están a la libre disponibilidad del arrendador. En este contexto, el artículo 24 LAU, dictado en el ámbito de los arrendamientos urbanos, solo puede facultar al arrendatario a realizar las obras de accesibilidad que tengan por objeto el interior de la vivienda.

Sin embargo, en el arrendamiento rústico no tiene lógica que el artículo 21.2.º LAR faculte para realizar las obras de accesibilidad únicamente en la parte de la finca arrendada que se destine a la vivienda del arrendatario, cuando la vivienda en este arrendamiento es lo accesorio o secundario, ya que se arrienda la finca o fincas no para vivir sino para que el arrendatario pueda destinarlas a su actividad agrícola, ganadera o forestal (art. 1.1 LAR) o para que haga uso de la explotación agrícola, ganadera o forestal objeto del contrato (art. 1.3 LAR).

Finalmente, cabe señalar que las obras que se autorizan solo serán posibles «siempre que no provoquen una disminución de la estabilidad o seguridad del edificio». No menciona el requisito de que no afecten a los elementos o servicios comunes del edificio, como hace el artículo 24.1 LAU, en la idea de que al hallarnos ante fincas rústicas normalmente no existirá una propiedad horizontal, pero en el caso de que se diera esta situación, parece razonable que opere dicha limitación. Si el propietario (arrendador) está sujeto a los límites y limitaciones de la LPH, con mayor razón debe estarlo el arrendatario que trae causa de él.

4. LEY 15/1995, DE 30 DE MAYO, SOBRE LÍMITES DEL DOMINIO SOBRE INMUEBLES PARA ELIMINAR BARRERAS ARQUITECTÓNICAS A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Con la Ley 15/1995, de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad, y según declara su propia Exposición de Motivos, el legislador, haciendo uso de lo dispuesto en el artículo 33 CE, delimita el contenido del dominio sobre los inmuebles en atención a la función social de la propiedad, con la finalidad de «facilitar la movilidad de las personas minusválidas mediante la progresiva eliminación de las barreras arquitectónicas» y, de este modo, dar satisfacción a los mandatos constitucionales consagrados en los artículos 49 y 47 CE.

La falta de rigor técnico de la ley exige una labor exegética que sistematice las normas que contiene. En este sentido, podemos resumir el contenido de la ley en los siguientes apartados:

a) *Ámbito objetivo de aplicación de la ley. Inmuebles a los que se aplica.* Aunque la ley emplea a lo largo de su articulado las expresiones obras de adecuación de «fincas urbanas» (art. 1.2) o de «finca urbana» (arts. 3.1 y 7.1.º), obras de reforma en el interior de la «finca urbana» [artículo 3.1.b)], titulares de «fincas urbanas» (art. 2.1) o propiedad de la «finca urbana» (art. 7.2.º), con lo cual parece que distinguiría entre obras efectuadas en fincas urbanas, únicas incluidas en el ámbito objetivo de aplicación de la Ley 15/1995, y obras realizadas en fincas no urbanas (fincas rústicas), que quedarían excluidas de la ley, la cuestión debe resolverse partiendo del mismo criterio que tradicionalmente ha presidido en nuestro ordenamiento la interpretación de la legislación de arrendamientos urbanos, en la que finca urbana no es la finca que se ubica en la ciudad (urbana viene del latín *urbs*, *urbis*, ciudad) o en un suelo calificado urbanísticamente como urbano, por contraposición a la finca rústica que se ubicaría en el campo o en suelo no urbano. Como es sabido, para la LAU finca urbana (art. 1 LAU) es un concepto equivalente a «edificación», de modo que si el arrendamiento tiene como uso o destino primordial satisfacer la necesidad permanente de vivienda o habitación del ser humano («edificación habitable» del artículo 2.1 LAU), estamos ante el arrendamiento de vivienda, y si el destino primordial de la edificación (aunque no sea «habitable») es un uso distinto del de vivienda o habitación del arrendatario, estamos ante un arrendamiento para uso distinto del de vivienda (art. 3.1 LAU). Razón por la cual, puede ser objeto de un arrendamiento urbano y, por consiguiente, calificarse a estos efectos la finca arrendada como finca urbana (art. 1 LAU), aquella edificación que se alquila para destinarla a vivienda (arrendamiento de vivienda: art. 2.1 LAU) o a una actividad distinta de la habitacional pero distinta de su aprovechamiento agrícola, ganadero o forestal (por ejemplo, venta de objetos turísticos o *souvenir*) (arrendamiento para uso distinto del de vivienda: art. 3 LAU), aunque se encuentre ubicada en mitad del campo y en un suelo calificado urbanísticamente

como no urbano (art. 7 LAR). Todo lo cual permite concluir que para la Ley 15/1995, finca urbana equivale a edificación o edificio que se destina al uso de vivienda o a un uso distinto del de vivienda, que por ser utilizado por una persona con discapacidad necesita obras de adaptación o de accesibilidad. Este criterio interpretativo se refuerza todavía más desde la Ley 26/2005, de 30 de noviembre, que modificó la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos, que añadió un segundo párrafo al artículo 21 LAR que viene a ser el equivalente al artículo 24 LAU para los arrendamientos rústicos.

Incomprensiblemente, el texto del artículo 1.2 parece reducir el ámbito de aplicación de la Ley 15/1995 a las «fincas urbanas» (con el significado que hemos señalado), «si están destinadas a usos distintos del de vivienda» (art. 1.2), con lo cual aparentemente si la «finca urbana» está destinada al uso de vivienda no estaría dentro del campo de aplicación de la ley. El legislador llega a esta absurda conclusión al considerar que cuando la «finca urbana» está destinada a vivienda de su propietario, al poder hacer estas obras que estime oportuno en el interior de su vivienda, precisamente por ser titular del dominio, no necesita ninguna habilitación especial, por eso solo contempla la situación de las viviendas arrendadas, en la consideración de que en este caso, de «finca urbana» arrendada para el uso de vivienda (arrendamiento de vivienda), las obras de accesibilidad se podrán realizar a petición del arrendatario a través del procedimiento previsto en el artículo 24 LAU, siendo esta la razón de que este supuesto esté excluido del ámbito de aplicación de la ley (art. 2.3).

Este planteamiento, sin embargo, resulta inconsistente si se tiene en cuenta que la ley parece permitir al propietario, que es uno de los beneficiarios de la ley (art. 2.1), realizar obras de adecuación de la «finca urbana», si está destinada por su propietario a un uso distinto del de vivienda.

Parece como si el legislador pensase que si la «finca urbana» está destinada por su propietario a vivienda, dado que el propietario es uno de los beneficiarios de la ley (art. 2.1), solo podrá acudir a la Ley 15/1995, cuando su vivienda pertenezca a un edificio dividido en propiedad horizontal, en cuyo caso podrá exigir las obras de accesibilidad necesarias para comunicar su vivienda con el exterior, o dicho en las palabras de la ley, para realizar obras que impliquen una «modificación de elementos comunes del edificio que sirvan de paso necesario entre la finca urbana y la vía pública, tales como escaleras, ascensores, pasillos, portales o cualquier otro elemento arquitectónico, o las necesarias para la instalación de dispositivos electrónicos que favorezcan su comunicación con el exterior» (art. 1.2).

Con esta forma de pensar olvida el legislador que en la situación de propiedad horizontal, puede ocurrir que la adaptación de una vivienda para su uso por el propietario que sea persona con discapacidad podría necesitar alterar los elementos privativos de la vivienda pero de modo que supongan una alteración de su configuración o estado exterior, (art. 7.1.1.º LPH), por ejemplo, abrir una

puerta en uno de los tabiques que separan la vivienda de la escalera común del edificio, en cuyo caso no se modificaría ningún elemento común, simplemente, se modificaría la configuración o estado exterior de un elemento privativo.

Igualmente, en el caso de una vivienda ocupada por el usufructuario que sea persona discapacitada o mayor de setenta años, permitirle hacer las obras de accesibilidad mediante la fórmula de remitirle al artículo 24 LAU (disposición adicional única), parece una medida excesivamente alambicada, máxime cuando en el artículo 2.1 califica expresamente al usufructuario como uno de los beneficiarios «de las medidas previstas en la presente ley» por lo que ya lo considera una persona directamente beneficiada por la ley.

b) *Ámbito subjetivo de aplicación de la ley. Beneficiarios de la ley.* El propio título de la ley evidencia que nos hallamos ante una norma que se dicta para establecer unos límites al dominio con la finalidad de proteger a las personas con discapacidad. Desde esta óptica parece razonable afirmar que la situación que regula la ley se basa en la relación jurídica que se da entre un propietario (titular del dominio), que sería el sujeto pasivo de la ley y una persona con discapacidad, que sería el sujeto activo o beneficiario de las medidas que establece la ley. Así lo revela el artículo 4.1 cuando coloca en el lado pasivo al titular del dominio que se va a ver afectado por las obras de accesibilidad que se proponen (propietario, comunidad de propietarios o, en su caso, mancomunidad de propietarios), y en el lado activo al solicitante de las medidas.

Este enfoque no debe perderse de vista a la hora de interpretar y aplicar la ley, dada la confusa regulación de la materia que establece. El artículo 2.1 de la Ley 15/1995 califica expresamente como «beneficiarios de las medidas previstas en la presente ley», a los que sean titulares de un finca urbana en calidad de propietarios, arrendatarios, subarrendatarios o usufructuarios, o usuarios.

El término usuario no está empleado en el sentido estricto de titular de un derecho real de uso, aunque, lógicamente debe estar incluido tanto el titular del derecho real de uso como el titular de un derecho real de habitación (habitationista) (art. 524 del Código Civil), ya que si están incluidos el usufructuario (titular de un derecho real limitado) y el arrendatario (titular de un derecho de crédito), lógicamente también deben estar incluidos el titular del derecho real de uso, que no es más que un derecho de usufructo pero limitado a las necesidades del usuario y de su familia, y el habitacionista que es titular de un derecho real de goce más sólido y de mejor naturaleza que el derecho del arrendatario.

La ley parte de un concepto muy amplio de usuario, que lo hace equivalente a persona que usa la «finca urbana», bien por ser el cónyuge o pareja *more uxorio* que conviva con el «titular» (sic) de la misma (propietario, usufructuario, usuario, habitacionista, arrendatario, subarrendatario), de modo permanente, o familiar de ellos, que igualmente deberá convivir con ellos de forma permanente, aunque la ley no lo diga, porque de no admitirse este requisito resultaría que

sería de mejor condición el familiar que el cónyuge o la pareja de hecho, al que la ley le exige la convivencia de forma permanente.

También considera la ley usuario al trabajador vinculado por una relación laboral con el «titular», con lo que parece que si el trabajador lo es del cónyuge, del conviviente *more uxorio* o de sus familiares, no está beneficiado por la ley. Vemos, por tanto, que la Ley 15/1995 es más restrictiva que el artículo 21 LAR, ya que este artículo permite ser beneficiario de las obras de accesibilidad a la persona que presta sus servicios de forma gratuita o altruista o voluntaria (voluntariado).

Evidentemente, para que las personas que hemos mencionado puedan ser beneficiarias de las obras de accesibilidad que la ley autoriza, se exige inexcusablemente que nos hallemos ante personas con discapacidad («minusvalía», «minusválidos», «minusválido», con terminología hoy superada) o mayores de setenta años (art. 1.3).

c) *Obras que autoriza la ley.* Con las precisiones que ya hemos hecho al delimitar el ámbito objetivo, podemos sistematizar la terminología que utiliza la ley [arts. 1.2 y 3.b)], concluyendo que las obras que la ley autoriza son todas aquellas que resulten adecuadas para que la persona con discapacidad o mayor de setenta años pueda usar el interior de la «finca urbana» (esté destinada a vivienda o a un uso distinto del de vivienda), o comunicar esta con la vía pública, ya sea físicamente eliminando las «barreras arquitectónicas» que pudieran representar las escaleras, las puertas, los ascensores, los pasillos, o los portales, etc., a fin de adecuarlos para el paso de sillas de ruedas, colocando rampas, ampliando las puertas, instalando sillas o plataformas salvaescaleras, etc., o instalando dispositivos electrónicos que permitan la comunicación de la vivienda con el exterior (telefonillo con luz para sordos, o con vibración para ciegos, etc.).

En todo caso, las obras exigibles son únicamente las que resulten adecuadas o proporcionadas para superar las «barreras arquitectónicas» que resultan de las circunstancias del inmueble en relación con limitaciones derivadas de la discapacidad o mayoría de setenta años invocadas, «siempre que las obras no afecten a la estructura o fábrica del edificio, que no menoscaben la resistencia de los materiales empleados en la construcción y que sean razonablemente compatibles con las características arquitectónicas e históricas del edificio».

Teniendo en cuenta la naturaleza de las obras que se incluyen en el ámbito objetivo de aplicación de la ley, cuando las obras tienen por objeto el interior de las viviendas, cabe distinguir dos situaciones:

1. Obras realizadas por el propietario. En rigor, este tipo de obras estarían excluidas de la Ley 15/1995 por la sencilla razón de que el propietario siempre ha podido, antes y después de la entrada en vigor de esta ley, realizar en el interior de la vivienda de su propiedad las obras que tenga por conveniente, ya sea para adaptar la vivienda a su propia discapacidad o a la de las perso-

nas que por voluntad del propietario conviven con él en la vivienda o usen de la misma en la forma que sea. En definitiva, el propietario de la vivienda, en su condición de tal, está facultado para hacer en su interior las obras que sean de su interés particular, en los términos que resultan del artículo 348 del Código Civil.

Esta circunstancia determina que la Ley 15/1995 solo tenga algún interés en este tipo de obras, cuando la «finca urbana» (vivienda o local) privativa pertenece a un edificio en régimen de propiedad horizontal. En este caso, debemos recordar que, conforme al párrafo primero del artículo 7.1 LPH, cada propietario puede realizar en su piso o local privativo y en sus elementos arquitectónicos, instalaciones o servicios, las obras y modificaciones que tenga por conveniente, siempre que «no menoscabe o altere la seguridad del edificio, su estructura general, su configuración o estado exteriores, o perjudique los derechos de otro propietario, debiendo dar cuenta de tales obras previamente a quien represente a la comunidad». Por esta razón, en el interior de su finca privativa puede realizar las obras de adaptación o de accesibilidad que estime procedentes siempre que respete lo citados límites del artículo 7.1.1.º LPH. Por ello, acaso en este supuesto la Ley 15/1995 podrá tener virtualidad en lo dispuesto en el artículo 3.1.b) según el cual se autorizan las obras de adecuación a la discapacidad siempre que «no afecten a la estructura o fábrica del edificio, que no menoscaben la resistencia de los materiales empleados en la construcción y que sean razonablemente compatibles con las características arquitectónicas e históricas del edificio», en la medida en que son unos límites *específicos* distintos de los límites *generales* marcados por el artículo 7.1.1.º LPH, por lo que podría darse el caso, un tanto difícil pero posible, de que el propietario no pudiera realizar las obras conforme a los límites del artículo 7.1.1.º LPH pero si conforme a los límites del artículo 3.1.b) de la Ley 15/1995.

2. Obras realizadas por una persona distinta del propietario. La Ley 15/1995 excluye de su ámbito de aplicación este tipo de obras cuando nos hallamos ante una «finca urbana» objeto de un arrendamiento de vivienda (art. 2.3), en la consideración un tanto simplista de que la vivienda que no está ocupada por su propietario solo puede estar cedida en arrendamiento, razón por la cual las obras de acondicionamiento, de adaptación o de accesibilidad realizadas en el interior de la vivienda deberá someterse al régimen de las obras reguladas en el artículo 24 LAU, que, como sabemos, autoriza al arrendatario a efectuar las obras de adecuación de la vivienda arrendada a la condición de discapacidad del arrendatario o de las personas que con él convivan en la finca. La ley, además, extiende el régimen previsto para el arrendatario ahora también al usufructuario de la vivienda (disposición adicional única). Incomprendiblemente, se olvida del habitacionista que, a nuestro juicio, debe considerarse también incluido en la norma ya que si está incluido (por remisión al art. 24 LAU) el arrendatario, que es el titular de un derecho de crédito sobre la vivienda, con mayor razón

debe estarlo el habitacionista que es titular de un derecho real, máxime cuando se ha querido también incluir en el mismo régimen al usufructuario.

d) *Gastos de las obras de accesibilidad y reposición de la finca a su estado anterior.* El artículo 7 establece que los gastos que originen las obras de adecuación o accesibilidad correrán a cargo del solicitante, sin perjuicio de las ayudas, exenciones fiscales o subvenciones que pueda obtener de la Administración. Por tanto, el propietario afectado por las obras (propietario, comunidad de propietarios), solo está obligado a tolerar las obras correspondientes, nos hallamos ante una obligación pasiva de las denominadas de tolerancia.

El artículo 7 establece que las obras, una vez realizadas, quedarán en beneficio de la propiedad de la finca urbana, es decir, del propietario de la «finca urbana» o de la comunidad de propietarios a la que pertenecen los elementos comunes objeto de las obras. Con este mandato, queda excluido el eventual derecho del que haya realizado las obras de exigir una indemnización al propietario «beneficiado» por las obras, sin que tampoco pueda ejercer el *ius tollendi*, si la finca sufre detrimento al retirar las mejoras añadidas (*vide* art. 487 del Código Civil).

La ley, sin embargo, dispone que si las obras afectaron al interior, se entiende, de la vivienda, su propietario podrá exigir la reposición al estado anterior a las obras, una vez que el solicitante deje de ostentar los correspondientes derechos de goce sobre el inmueble.

e) *Procedimiento.* La ley establece un procedimiento que debe seguir el solicitante de las obras para poder realizar las obras de accesibilidad, que describe en varios artículos (art. 3.3, 4, 5 y 6), que podemos sistematizar en las siguientes fases:

1. El solicitante (el beneficiario de las obras) deberá notificar al propietario de los elementos inmobiliarios sobre los que se van a ejecutar las obras de accesibilidad, esto es, al propietario del edificio (si no existe propiedad horizontal), y si existe propiedad horizontal al propietario del piso o local, si las obras van a afectar a este elemento privativo, o a la comunidad de propietarios (o mancomunidad) si las obras recaerán sobre los elementos e instalaciones comunes del edificio, su voluntad de realizar las obras y a tal efecto deberá manifestar⁸:

a) El tipo de discapacidad o la situación de ser mayor de setenta años, que motiva la actuación, aportando el correspondiente certificado que acredite la discapacidad que se alega o el certificado del Registro Civil que acredite ser mayor de setenta años.

b) La naturaleza de las obras que se pretenden realizar y si fuera preceptivo el oportuno proyecto técnico.

2. Recibida la notificación el propietario o la comunidad de propietarios, dispone de un plazo de sesenta días, que serán naturales (art. 5.2 del Código Civil), en el que estará obligado a contestar por escrito en un triple sentido: (i)

consintiendo las obras propuestas, (ii) oponiéndose a las mismas pero de forma «razonada» o (iii) proponiendo soluciones alternativas.

El silencio del propietario, dejando transcurrir los sesenta días sin contestar nada, determina el consentimiento a las obras propuestas que podrán iniciarse una vez obtenidas las licencias y autorizaciones administrativas precisas. Por ello, la oposición comunicada fuera del plazo de los sesenta días, o la oposición no «razonada», sin expresar las razones de la oposición, carecerán de eficacia y no impedirán la realización de las obras.

3. Si se proponen soluciones alternativas a las propuestas por el solicitante, este está obligado a comunicar su conformidad o disconformidad con ellas.

4. Comunicada la oposición razonada en tiempo y forma del propietario a las obras propuestas por el solicitante, o expresada por este su disconformidad a las soluciones alternativas propuestas, el solicitante podrá acudir a la vía judicial mediante la oportuna demanda civil solicitando que el propietario demandado sea condenado a tolerar las obras propuestas.

5. La demanda deberá tramitarse por los trámites del juicio verbal, al no haber sido derogado este mandato del artículo 6 por la LEC (Ley 1/2000).

IV. LAS OBRAS DE ACCESIBILIDAD UNIVERSAL EN LA PROPIEDAD HORIZONTAL

La finalidad de favorecer el derecho de accesibilidad universal a las personas con discapacidad en el ámbito de la propiedad horizontal, históricamente ha motivado diversas modificaciones de la LPH (Ley 49/1960, de 21 de julio); Ley 3/1990, de 21 de junio (*BOE* del 22 de junio); Ley 8/1999, de 6 de abril (*BOE* del 8 de abril); Ley 51/2003, de 2 de diciembre (*BOE* del 3 de diciembre); Ley 26/2011, de 1 de agosto (*BOE* del 2 de agosto). El último hito en esta trayectoria lo representa la Ley 8/2013, de 26 de junio (*BOE* del 27 de junio), que ha introducido en la LPH la nueva regulación de las obras de accesibilidad, que es la vigente que vamos a estudiar.

En la redacción que le ha dado la Ley 8/2013, la LPH se refiere a las obras de accesibilidad universal en los artículos 10.1.a), 10.1.b), 17.2 y 17.4, con una ordenación confusa y compleja de interpretar. Tratando de clarificar conceptos y de sistematizar la materia podríamos afirmar que la nueva regulación legal de las obras de accesibilidad pone de manifiesto que nos hallamos ante un claro ejemplo de lo que la doctrina denomina mejoras sociales, ya que siendo evidente que no estamos ante un acto necesario, es decir, ante obras de conservación [sin perjuicio de lo que luego digamos sobre el artículo 10.1.a) LPH], sino ante obras de mejora, sin embargo, a diferencia del régimen propio y genuino de las mejoras que son siempre voluntarias, en este caso, por razón del interés social que supone la protección de las personas con discapacidad y

con la finalidad de asegurar la igualdad de oportunidades y la vida independiente de estas personas, establece un sistema que hace obligatorias ciertas obras de accesibilidad [art. 10.1.a) y b) LPH], o dulcifica el régimen general de adopción de los acuerdos en materia de mejoras o innovaciones previsto en el artículo 17.4 LPH, cuando se trata de obras que tienen por finalidad la supresión de barreras arquitectónicas que dificulten el acceso o movilidad de personas con discapacidad, incluida la instalación de los servicios de ascensor (art. 17.2 LPH).

De este modo, cabe diferenciar dos tipos de obras de accesibilidad a las que podemos denominar, respectivamente, obras de accesibilidad menores u obligatorias, que serían las que se regulan en el artículo 10.1.b) LPH [y en el artículo 10.1.a) LPH], y obras de accesibilidad mayores o voluntarias, que serían las reguladas en el artículo 17.2 LPH⁹.

1. LAS OBRAS DE ACCESIBILIDAD MENORES U OBLIGATORIAS

A) *El concepto legal de obras de accesibilidad obligatorias*

El artículo 10.1.a) y b) LPH dispone lo siguiente:

«Tendrán carácter obligatorio y no requerirán de acuerdo previo de la Junta de propietarios, impliquen o no modificación del título constitutivo o de los estatutos, y vengan impuestas por las Administraciones Públicas o solicitadas a instancia de los propietarios, las siguientes actuaciones:

a) Los trabajos y las obras que resulten necesarias para el adecuado mantenimiento y cumplimiento del deber de conservación del inmueble y de sus servicios e instalaciones comunes, incluyendo en todo caso, las necesarias para satisfacer los requisitos básicos de seguridad, habitabilidad y accesibilidad universal, así como las condiciones de ornato y cualesquiera otras derivadas de la imposición, por parte de la Administración, del deber legal de conservación.

b) Las obras y actuaciones que resulten necesarias para garantizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad universal y, en todo caso, las requeridas a instancia de los propietarios en cuya vivienda o local vivan, trabajen o presten servicios voluntarios, personas con discapacidad, o mayores de setenta años, con el objeto de asegurarles un uso adecuado a sus necesidades de los elementos comunes, así como la instalación de rampas, ascensores u otros dispositivos mecánicos y electrónicos que favorezcan la orientación o su comunicación con el exterior, siempre que el importe repercutido anualmente de las mismas, una vez descontadas las subvenciones o ayudas públicas, no exceda

de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes. No eliminará el carácter obligatorio de estas obras el hecho de que el resto de su coste, más allá de las citadas mensualidades, sea asumido por quienes las hayan requerido».

El texto transcrito evidencia la duplicidad con la que la ley regula las obras de accesibilidad universal ya que las contempla tanto en el apartado a) como en el apartado b) del artículo 10.1 LPH.

Tratando de ofrecer una interpretación que pueda dar virtualidad normativa a ambos apartados, sin crear antinomias o contradicciones entre ellos, entendemos que deben ser entendidos en el sentido que pasamos a exponer.

El artículo 10.1.a) LPH califica como obras de conservación, «en todo caso» (sic), entre otras, «las necesarias para satisfacer los requisitos básicos de [...] accesibilidad universal». Para entender este mandato debemos remitirnos al artículo 3 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, que bajo la rúbrica «requisitos básicos de la edificación», incluye dentro de los requisitos «relativos a la funcionalidad» de los edificios [art. 3.1.a)], el apartado a.2) con este contenido: «Accesibilidad, de tal forma que se permita a las personas con movilidad y comunicación reducidas el acceso y la circulación por el edificio en los términos previstos en su normativa específica».

Esta «normativa específica» vendría representada por las llamadas «condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación» creadas por la Ley 51/2003, hoy contempladas en el TRLGDPD (art. 23), en cuyo desarrollo se han dictado el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, y el Real Decreto 173/2010, de 19 de febrero, que han determinado la incorporación al Código Técnico de la Edificación (CTE) del Documento Básico SUA (Seguridad de Utilización y Accesibilidad), cuya Sección SUA 9, recoge las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad que son obligatorias para los edificios.

De este modo, cuando lo que se pretenda exigir sea el cumplimiento de estas condiciones de accesibilidad obligatorias en virtud de su «normativa específica» (la que resulta del referido Documento Básico del Código Técnico de la Edificación y de lo dispuesto en el mencionado TRLGDPD), al hallarnos ante actos debidos, su obligatoriedad podrá ser exigida al amparo de esta normativa específica por la Administración Pública competente, por vía administrativa, o por los particulares ante la jurisdicción civil (arts. 75 y 76 TRLGDPD), o por los propietarios del edificio de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1.a) LPH, considerando que se trata de «obras de conservación» en la medida en que su finalidad es mantener el edificio en las condiciones técnicas de accesibilidad que son obligatorias por imperativo de la referida «normativa específica» de accesibilidad universal.

Bajo esta interpretación, el artículo 10.1.b) LPH se configuraría como un instrumento residual que facultaría a los propietarios interesados para exigir a

la comunidad de propietarios (todos los propietarios que integran la propiedad horizontal, ya que la comunidad carece de personalidad jurídica), la realización de aquellas obras de accesibilidad que resulten procedentes, en la idea, quizás un tanto quimérica, de que las obras de accesibilidad obligatorias por virtud de la normativa específica sobre la materia, ya estarán cumplidas. Dicho en otras palabras, las obras de accesibilidad que regula el artículo 10.1.b) LPH se concebirían como un *plus* que se añade a las obras de accesibilidad ya obligatorias por virtud de su normativa específica, y cuya ejecución puede ser exigida por la vía administrativa procedente o, subsidiariamente, al amparo del artículo 10.1.a) LPH.

Con este modo de entender los apartados a) y b) del artículo 10.1 LPH, podría entenderse resuelta la aparente antinomia o contradicción que resulta en otro caso del texto de ambas normas, no sin reconocer que en la inmensa mayoría de los casos, las obras que se podrán solicitar al amparo del artículo 10.1.b) LPH, en realidad, ya estarían cubiertas por el artículo 10.1.a) LPH. Es más, cabría preguntarse si realmente el artículo 10.1.b) LPH permite exigir obras de accesibilidad distintas de las que, por ser obligatorias conforme a la normativa específica sobre accesibilidad, ya están cubiertas por el artículo 10.1.a) LPH.

En este sentido, resulta esencial atender a lo que se establece en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (*BOE* del 31 de octubre) (en adelante *TRLRU*), ya que este texto (que deroga, entre otros, los artículos 1 a 19 de la Ley 8/2013), tras definir como «infravivienda», entre otros, aquellos inmuebles «que no cumplan los requisitos mínimos de [...] accesibilidad universal [...] exigibles a la edificación» (art. 2.2), define como «(a) justes razonables: las medidas de adecuación de un edificio para facilitar la accesibilidad universal de forma eficaz, segura y práctica, y sin que supongan una carga desproporcionada. Para determinar si una carga es o no proporcionada se tendrán en cuenta los costes de la medida, los efectos discriminatorios que su no adopción podría representar, la estructura y características de la persona o entidad que haya de ponerla en práctica y la posibilidad que tengan aquellas de obtener financiación oficial o cualquier otra ayuda. Se entenderá que la carga es desproporcionada, en los edificios constituidos en régimen de propiedad horizontal, cuando el coste de las obras repercutido anualmente, y descontando las ayudas públicas a las que se pueda tener derecho, exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes» (art. 2.5).

Con esta definición vemos que para el legislador las únicas obras de accesibilidad que parece que pueden ser exigidas por la Administración son aquellas cuyo coste de ejecución para la comunidad de propietarios, una vez descontadas las ayudas públicas que puedan concederse, no exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes. Con este mandato, llegamos a la conclusión de que las obras de accesibilidad que podrían encontrar cobijo en el artículo 10.1.a)

LPH, vienen a coincidir, al menos en el tope económico que las convierte en obligatorias, con las obras de accesibilidad previstas en el artículo 10.1.b) LPH. Como vemos, la confusión de ideas y falta de rigor técnico que caracteriza la Ley 8/2013 conduce inevitablemente a la incertidumbre y a la falta de seguridad jurídica que resulta del texto de los artículos 10.1.a) y 10.1.b) LPH, que convendría subsanar legislativamente en el futuro.

Dicho lo anterior, debemos entrar ya en la determinación de las obras de accesibilidad que se incluyen en el precepto que nos ocupa. En este sentido, el artículo 10.1.b) LPH define las obras de accesibilidad obligatorias con una redacción un tanto confusa y farragosa que dificulta su interpretación.

Comienza declarando obras de accesibilidad aquellas «que resulten necesarias para garantizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad universal».

Para desentrañar el significado de este mandato legal es obligado acudir a la definición legal de los conceptos «accesibilidad universal» y «ajustes razonables» que se incluyen en el elenco de definiciones del artículo 2 del TRLGDPD, según el cual la accesibilidad universal «es la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Presupone la estrategia de «diseño universal o diseño para todas las personas», y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse» [art. 2.k)]. Por su parte, ajustes razonables, «son las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas del ambiente físico, social y actitudinal a las necesidades específicas de las personas con discapacidad que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular de manera eficaz y práctica, para facilitar la accesibilidad y la participación y para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos» [artículo 2.m)]. Para concretar la proporcionalidad de las obras resulta de interés la norma contenida en el artículo 66.2 del referido TRLGDPD que establece que «(a) efectos de determinar si un ajuste es razonable, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.m), se tendrán en cuenta los costes de la medida, los efectos discriminatorios que suponga para las personas con discapacidad su no adopción, la estructura y características de la persona, entidad u organización que ha de ponerla en práctica y la posibilidad que tenga de obtener financiación oficial o cualquier otra ayuda».

Evidentemente, las anteriores definiciones deben ser ahora completadas con la definición legal de «ajustes razonables» que se establece en el transcrito artículo 2.5 TRLSRU, que solo debe ser tenida en cuenta, «siempre que de la legislación específicamente aplicable no resulte otra definición más pormenorizada» (art. 2).

Tratando de simplificar esta descripción legal podríamos afirmar que en el ámbito de la propiedad horizontal obras de accesibilidad universal son aquellas

obras o actuaciones que resulten necesarias para adaptar o acondicionar razonablemente el inmueble a las peculiaridades de las personas con discapacidad, con la finalidad de que puedan acceder y utilizar los elementos, servicios e instalaciones comunes del edificio con plena autonomía y en igualdad de condiciones con las demás personas, siempre que no resulten desproporcionadas.

A los efectos de las obras de accesibilidad, sin embargo, persona con discapacidad no son solo las personas que tienen reconocida oficialmente un determinado grado de discapacidad, en los términos previstos en el artículo 4.2 del TRLGDPD¹⁰, ya que este texto, en su artículo 4.1 dispone que «(s)on personas con discapacidad aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás».

Por consiguiente, para exigir la realización de una obra de accesibilidad bastará con acreditar que la condición subjetiva permanente de la persona para la que se solicite, al interactuar con las concretas circunstancias de los elementos comunes del edificio (escaleras, puertas estrechas, desniveles pronunciados, etc.), actúan como barrera u obstáculo que impiden su acceso o utilización en términos de igualdad con los demás. Por supuesto, si se tiene reconocida una determinada discapacidad (en los términos descritos en el artículo 4.2 del citado texto refundido), la aportación de esta prueba será innecesaria, bastará con aportar el certificado oficial correspondiente. En este punto, el artículo 10.1.b) LPH, reitera la equiparación de las personas mayores de setenta años con las personas discapacitadas ya establecida en el artículo 1.3 de la Ley 15/1995, luego reiterada en los artículos 24.1 LAU y 21.2.º LAR, por lo que bastará con acreditar que se han superado los setenta años para que haya que entender existente la situación de discapacidad que justifique la obra de accesibilidad.

Pero para que nos hallemos ante una obra de accesibilidad obligatoria el artículo 10.1.b) LPH exige que las obras sean «requeridas a instancia de los propietarios en cuya vivienda o local vivan, trabajen o presten servicios voluntarios, personas con discapacidad, o mayores de setenta años, con el objeto de asegurarles un uso adecuado a sus necesidades de los elementos comunes, así como la instalación de rampas, ascensores u otros dispositivos mecánicos y electrónicos que favorezcan la orientación o su comunicación con el exterior».

De esta definición legal resulta que las obras de accesibilidad solo serán obligatorias si concurren los siguientes requisitos:

- que su realización sea requerida a instancia del propietario (o propietarios) de una vivienda o local. Por tanto, mientras no lo pida un propietario la obra no será obligatoria, lo cual contradice el primer párrafo del artículo 10.1 LPH, que las califica de obras que tienen «carácter obligatorio». Una vez más, la falta de técnica legislativa es patente. Si las obras de accesibilidad tienen «carácter obligatorio» *per se* por virtud de lo dispuesto en el primer párrafo del artícu-

lo 10.1 LPH, no se entiende como solo serán obligatorias si son requeridas o solicitadas por un propietario. En consecuencia, en este punto, el artículo 10.1.b) LPH se diferencia de la Ley 15/1995, en la que la obra de accesibilidad puede ser exigida por cualquier persona con discapacidad que sea «usuario» de la finca urbana (art. 2), en los términos tan amplios que se entiende por tal.

— que en la vivienda o local del propietario que solicita la obras de accesibilidad, vivan, trabajen o presten servicios voluntarios personas con discapacidad o mayores de setenta años (por servicios voluntarios debe entenderse personas que, de modo gratuito o altruista, prestan servicios del llamado «voluntariado», a entidades sin ánimo de lucro, como una ONG, una asociación de personas con discapacidad, etc.).

En todo caso, la obra de accesibilidad debe ser adecuada para eliminar la barrera u obstáculo que impide el acceso o utilización igualitaria del elemento o instalación común correspondiente. A este requisito se refiere la ley cuando establece que la obra de accesibilidad debe estar dirigida a asegurar a las personas con discapacidad, o mayores de setenta años, «un uso adecuado a sus necesidades de los elementos comunes».

El artículo 10.1.b) LPH cita, a mero título de ejemplo, como actuaciones u obras incluidas en su ámbito de aplicación, «la instalación de rampas, ascensores u otros dispositivos mecánicos y electrónicos que favorezcan la orientación o su comunicación con el exterior», por tanto, están comprendidas en la norma actuaciones tales como instalar una silla salvaescaleras, colocar una barandilla, la instalación de un telefonillo con detector de llamadas mediante señales luminosas o con vibración para sordos, la modificación o ampliación de las puertas para permitir el paso de sillas de ruedas, indicaciones con escritura en Braille, etc.

Además, debe ser una medida que no resulte desproporcionada, para lo que se deberá ponderar la finalidad perseguida con los medios o sacrificios necesarios para lograrla. Si no existe equilibrio entre ambos elementos, entonces las obras o actuaciones serán desproporcionadas y, por ende, no serán obligatorias.

El propio legislador ha establecido un criterio de proporcionalidad que atiende al coste económico de la obra o instalación que se pretende realizar. Para que la actuación u obra de accesibilidad pueda encontrar cobijo en el artículo 10.1.b) LPH y, por ende, sea obligatoria, es necesario que su coste de instalación o ejecución «no exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes». Este tope legal debe estar referido al coste económico total de implantación de la actuación u obra que se pretende realizar. Así lo confirmaría el derogado artículo 10.2 LPH, en la redacción que le dio la Ley 26/2011, de 1 de agosto, que hablaba expresamente de «importe total». A igual resultado se llega ahora a la vista del transcrito artículo 2.5 TRLSRU.

Algún autor (LALANA DEL CASTILLO, 2103, 133 y135), sin embargo, atendiendo a que el texto del derogado artículo 10.2 LPH, se refería al «importe total», mientras que el actualmente vigente se remite al «importe repercutido

anualmente», parece sugerir que se respetaría el tope legal con tal de que cada año la cantidad repercutida individualmente a cada propietario no supere el importe de las doce mensualidades ordinarias de gastos comunes. A mi juicio, esta interpretación no es aceptable, de admitirse implicaría que en la práctica sería muy fácil eludir el tope legal, bastaría con fraccionar el coste de la obra en los años que fueran necesarios para que la cantidad repercutida anualmente no superase el límite legal. En este punto, conviene recordar que la doctrina, en relación con las llamadas mejoras o innovaciones gravosas [arts. 10 LPH (Ley 49/1960) o 11 (Ley 8/1999)], venía considerando como un fraude de ley los acuerdos de la Junta que, con la finalidad de eludir el límite legal, aprobasen cada año una parte de la obra o el pago de una parte o fracción de su coste (*vide* art. 6.4 Código Civil).

Para calcular el tope legal debemos acudir al presupuesto anual de la comunidad de propietarios y así determinar cuáles son los gastos que, por ser previsibles y periódicos o habituales, se incluyen en el presupuesto «ordinario» de gastos para atender al mantenimiento y funcionamiento corriente o normal de la comunidad [arts. 14.b) y 20.b) LPH]. Por ello, no estarán incluidos en este concepto aquellos gastos que, por no ser habituales o corrientes, tienen carácter extraordinario y, por ello, frecuentemente su financiación se realiza mediante la aprobación de derramas especiales y finalistas que se añaden a las derramas o cuotas ordinarias de la comunidad (reparaciones extraordinarias, como obras de pocería, reforma del portal, reparación de las fachadas o de la cubierta del edificio, etc.).

No obstante, el parámetro a tener en cuenta no es el importe total del presupuesto anual de gastos ordinarios de la comunidad, como entiende equivocadamente algún autor (ECHEVERRÍA SUMMERS, 2014, 380). Si esto fuera así, salvo en comunidades muy modestas de presupuestos reducidos, prácticamente nunca se superaría el límite legal. Es más, la redacción actual del artículo 10.1.b) LPH, que se refiere al importe «repercutido anualmente» evidencia que lo relevante no es el total del presupuesto anual, si no el importe repercutido individualmente a cada propietario de dicho presupuesto anual. Por tanto, parece claro que a lo que hay que atender es a la cantidad que individualmente se repercute a cada propietario, resultado de la distribución entre los propietarios, del presupuesto anual de gastos ordinarios, conforme a su respectiva cuota de participación en la propiedad horizontal o a lo especialmente establecido en los estatutos [art. 9.1.e) LPH], es decir, habrá de estarse a la cantidad que por cuotas ordinarias de gastos generales o de comunidad debe pagar mensualmente cada propietario. La ley habla de mensualidades pero nada impide que los gastos se repercutan a los propietarios no por meses sino por bimestres, trimestres o semestres. Lo decisivo es la cantidad que resulte de sumar todas las cuotas «ordinarias de gastos comunes» del año (doce meses).

Pero como, normalmente, no todos los propietarios contribuyen a los gastos comunes con la misma cantidad, ya que su contribución dependerá de su respectiva cuota de participación en la propiedad horizontal o de lo especialmente establecido en los estatutos [art. 9.1.e) LPH], el tope legal deberá estar referido a las cuotas ordinarias de gastos comunes que deba pagar el propietario que menos gastos comunes pague al año (doce mensualidades), es decir, que la cantidad que constituye el tope legal viene representada por aquella que no exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes, fijadas en el presupuesto anual para el propietario que menos contribuye a los gastos de comunidad. Si no se acepta esta interpretación resultaría que se protegería más a los propietarios que pagan más gastos anualmente que a los que pagan menos.

A efectos de fijar el tope legal se deben descontar del coste económico de la obra de accesibilidad el importe de las subvenciones o ayudas públicas que reciba la comunidad por realizar la obra. Así, por ejemplo, si la cuantía de las doce mensualidades ordinarias de gastos comunes que debe pagar el propietario que menos gastos comunes paga asciende a 1.700 euros, y el coste de la actuación u obra de accesibilidad es el de 3.000 euros, pero se recibe una subvención o ayuda pública de 1.400 euros, el coste de la obra a computar no será el de 3.000 euros sino el que queda descontada la ayuda (3.000 - 1.400), esto es, 1.600 euros, ya que esta es la cantidad que, en definitiva, tendrá que abonar la comunidad de propietarios, luego la obra será obligatoria.

La ley establece, finalmente, que «(n)o eliminará el carácter obligatorio de estas obras el hecho de que el resto de su coste, más allá de las citadas mensualidades, sea asumido por quienes las hayan requerido». Esta confusa redacción, lo que en realidad quiere establecer es que si la cantidad que excede del tope legal es abonada por los propietarios que desean realizar la obra de accesibilidad, como, en definitiva, a la comunidad (a los propietarios que la integran) la obra solo le va a suponer un coste que no supera el límite legal, la obra será obligatoria para todos los propietarios. A estos efectos, hay que entender que cabe acumular las cantidades que se reciban por subvenciones o ayudas públicas y las que asuman los propietarios interesados en la obra, lo relevante es, como decimos, que a la comunidad la obra solo le cueste una cantidad que no exceda el tope legal.

Esta previsión legal, permite incluir en el ámbito objetivo del artículo 10.1.b) LPH cualquier obra de accesibilidad, convirtiéndola en obligatoria para la comunidad de propietarios sea cual sea su coste económico, siempre que el exceso del tope legal sea asumido por el interesado en la ejecución de la actuación u obra de accesibilidad de que se trate¹¹, lo que convierte en prácticamente innecesaria, en el ámbito de la propiedad horizontal, la aplicación de la Ley 15/1995, como no sea el caso en el que el propietario de la vivienda o local se niegue a solicitar a la comunidad las obras correspondientes, ya que el artículo 10.1.b) LPH, como hemos visto, solo legitima al propietario de la unidad

inmobiliaria objeto de la propiedad separada para instar la realización de la actuación u obra de accesibilidad.

En estos casos, conforme a la Ley 15/1995, el usufructuario, arrendatario o usuario (en el sentido amplio de este concepto que utiliza dicha ley) de la vivienda o local que sea «minusválido con disminución permanente para andar, subir escaleras o salvar barreras arquitectónicas, se precise o no el uso de prótesis o de silla de ruedas» [art. 3.1.a)], podrá exigir la realización de las obras que impliquen la «modificación de elementos comunes del edificio que sirvan de paso necesario entre la finca urbana y la vía pública, tales como escaleras, ascensores, pasillos, portales o cualquier otro elemento arquitectónico, o las necesarias para la instalación de dispositivos electrónicos que favorezcan su comunicación con el exterior» (art. 2.2), «siempre que las obras no afecten a la estructura o fábrica del edificio, que no menoscaben la resistencia de los materiales empleados en la construcción y que sean razonablemente compatibles con las características arquitectónicas e históricas del edificio» [art. 3.b)].

B) El carácter obligatorio de las obras de accesibilidad. El problema de no requerir el acuerdo de la Junta de propietarios

Aunque el mandato contenido en el primer párrafo del artículo 10.1 LPH resulta aplicable a las actuaciones contempladas en las letras a) a d) de este artículo, lo vamos a analizar en este momento referido exclusivamente a la actuación consistente en las obras de accesibilidad, sin perjuicio de que lo que señalemos sea aplicable *mutatis mutandis* a las otras actuaciones que regula el precepto.

Pues bien, según el artículo 10.1.b) LPH la actuación consistente en obras de accesibilidad, «(t)endrán carácter obligatorio y no requerirán de acuerdo previo de la Junta de propietarios, impliquen o no modificación del título constitutivo o de los estatutos, y vengán impuestas por las Administraciones Públicas o solicitadas a instancia de los propietarios».

Con esta declaración de obligatoriedad de las obras de accesibilidad universal el legislador pretende dar cumplimiento a los mandatos que resultan de los artículos 9.2 y 49 CE, que obliga a los poderes públicos a la adopción de aquellas medidas que resulten necesarias para lograr la integración social de las personas con discapacidad, favoreciendo la igualdad de oportunidades, no discriminación y vida independiente de estas personas. El artículo 10.1.b) LPH configura las obras de accesibilidad como una mejora social, es decir, como un acto que no siendo, en principio, un acto de conservación del edificio [debemos ahora olvidarnos del art. 10.1.a) LPH], por lo que no es necesario, sin embargo resulta obligatoria por la finalidad social señalada.

La obligatoriedad de las obras de accesibilidad *ex* artículo 10.1.b) LPH determina que pueden ser exigidas por cualquier propietario. Además, la Administración Pública también podrá exigir su ejecución cuando sean obligatorias conforme a la normativa específica de accesibilidad, en este caso al amparo del artículo 10.1.a) LPH.

En todo caso, esta obligatoriedad de las obras de accesibilidad produce, en el ámbito de la propiedad horizontal, que nos hallaremos ante un acto debido, lo que se traduce en que su ejecución podrá ser aprobada por la Junta de propietarios con la mayoría simple o relativa (art. 17.7 LPH) ya que nos hallaríamos ante un acto de mera administración de la comunidad, pues, en definitiva, el acuerdo que las aprueba no hace otra cosa que aplicar la legalidad, aunque impliquen la modificación del título constitutivo o de los estatutos, por lo que, en defecto de acuerdo o pasividad de la Comunidad de propietarios, podrán ser acordadas judicialmente a instancia de cualquier propietario o, en su caso, por la Administración Pública competente.

Mayores problemas plantea el mandato legal según el cual al ser actos obligatorios no requerirán de acuerdo previo de la Junta de propietarios. Este mandato pone de manifiesto, a nuestro juicio, la falta de rigor técnico del legislador y su alejamiento de la lógica y del sentido común, que evidencia incluso al tener que reconocer finalmente, por la fuerza de las cosas, en el artículo 10.2.a) LPH que las obras pertinentes «(s)erán costeadas por los propietarios de la correspondiente Comunidad [...], limitándose el acuerdo de la Junta a la distribución de la derrama pertinente y a la determinación de los términos de su abono».

Las obras de accesibilidad no son actos espontáneos, por lo que no parece lógico ni jurídico que puedan realizarse sin que las acuerden los interesados en la correspondiente Junta de propietarios. El propio legislador acaba por reconocer este hecho obvio cuando dispone luego, en el artículo 10.2.a) LPH, que se deberá aprobar un acuerdo comunitario limitado a fijar la «derrama pertinente» y «los términos de su abono». Estas dos decisiones, lógica y jurídicamente, deben partir de una previa decisión que acuerde la ejecución de las obras que son «obligatorias».

Por ello, aceptado que las obras de accesibilidad son obligatorias [por el apartado a) o por el b) del art. 10.1 LPH], no parece razonable decidir su ejecución sin la previa contemplación de su coste económico y del presupuesto del que se dispone, lo que a su vez, solo puede decidirse partiendo de la consideración de las condiciones de pago de su coste por parte de los interesados (al contado o a plazos, etc.). El propio artículo 10.1.b) LPH solo convierte en obligatorias las obras de accesibilidad si no superan el coste de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes, por lo tanto, será necesario antes de su ejecución conocer si se supera o no este límite. Por ello, no es razonable ni comprensible que se realicen unas obras y luego se decida si, por su coste económico son obligatorias, y cómo se van pagar. Simplemente, esto es un absurdo.

La conclusión de todo lo que llevamos expuesto es que no parece ajustado a la naturaleza de las cosas, a la lógica ni a los más elementales principios de la prudencia, que se puedan ejecutar obras de accesibilidad sin un previo acuerdo de la Junta que así lo haya decidido, pues, incluso en el caso de que el presidente o, en su caso, el administrador lo hubieran acordado siempre cabrá la posibilidad de que los propietarios reunidos en Junta revisen su actuación con la eventual exigencia de responsabilidad, en caso de que lo realizado suponga un perjuicio para la Comunidad de propietarios (para los propietarios que la integran, dada su falta de personalidad jurídica).

C) La ocupación de los elementos comunes durante el tiempo que duren las obras

De lo que dispone el artículo 10.1.c) LPH, resulta que tiene «carácter obligatorio» y «no requerirá(n) de acuerdo previo de la Junta de propietarios», «(l)a ocupación de elementos comunes del edificio o del conjunto inmobiliario privado durante el tiempo que duren las obras a las que se refieren las letras anteriores».

Esta norma resulta, de una parte absurda y de otra innecesaria. Es un tanto absurda ya que, limitándonos a las obras de accesibilidad, es claro que su ejecución no siempre exigirá la ocupación de los elementos comunes, por tanto no se puede declarar obligatoria para ellas la ocupación de las cosas comunes. Si la ejecución de las obras de accesibilidad no exige ocupar los elementos comunes, no parece razonable su ocupación, que puede ser incluso arbitraria. Por otra parte, si para la ejecución de las obras de accesibilidad resulta imprescindible ocupar los elementos comunes, según las circunstancias, puede ser conveniente en algunos casos que se precise el modo y tiempo de esa ocupación, por lo cual tampoco parece acertado afirmar que no se requerirá el acuerdo previo de la Junta.

Pero, además, la norma resulta innecesaria. Nadie puede dudar de que la ejecución de las obras de accesibilidad (o de otro tipo) puede exigir la ocupación de los elementos comunes o incluso propiedades ajenas. Si lo que se necesita ocupar son elementos comunes, parece evidente que el acuerdo de la Junta que haya acordado la ejecución de las obras de accesibilidad, implícitamente apodera a la comunidad para la «ocupación» temporal de los elementos comunes, durante todo el tiempo que resulte imprescindible para la ejecución de las obras (ocupación del patio del edificio con materiales o andamios, ocupación de un trastero comunitario para guardar materiales y herramientas de trabajo, etc.). Tan clara es esta conclusión que incluso nuestro vetusto Código Civil, en el artículo 569 regula la llamada por la doctrina servidumbre de andamiaje, según la cual: «Si fuere indispensable para construir o reparar algún edificio pasar materiales por predio ajeno, o colocar en él andamios u otros objetos para la obra, el dueño

de este predio está obligado a consentirlo, recibiendo la indemnización correspondiente al perjuicio que se le irroga». Esta figura, que aunque está incluida en el Código Civil dentro de la regulación que se destina a las servidumbre de paso, no es una servidumbre sino más bien una limitación temporal de dominio por razón de la vecindad de fincas y de interés privado, evidencia que a veces la realización de obras exige la ocupación de espacios ajenos, por lo que, con mayor razón, puede necesitar la ocupación de espacios propios, como serían los elementos comunes a la hora de ejecutar obras en estos elementos.

Por ello, el mandato contenido en el artículo 10.1.c) LPH, unido a lo que se establece en el artículo 10.1.b) LPH, puede dar lugar a situaciones un tanto grotescas, ya que si no se requiere el acuerdo previo de la Junta para la realización de las obras de accesibilidad, puede resultar que invocando este precepto se estén ocupando los elementos comunes para la ejecución de unas obras que luego puede resultar que no eran obras de accesibilidad obligatorias. En fin, que estamos ante otra de las normas poco meditadas de las muchas que ha introducido la Ley 8/2013 en la regulación de la LPH.

D) La responsabilidad individual del propietario que se oponga o demore injustificadamente la ejecución de las órdenes de la autoridad competente

El artículo 10.2.b) LPH establece que «(l)os propietarios que se opongan o demoren injustificadamente la ejecución de las órdenes dictadas por la autoridad competente responderán individualmente de las sanciones que puedan imponerse en vía administrativa».

La aplicación de esta norma, cuyo texto no es muy preciso, que fue introducida por la Ley 8/1999 en el derogado artículo 10.3 LPH, que ahora se reproduce en el artículo 10.2.b) LPH, cuando la Comunidad de propietarios haya sido sancionada por la Administración Pública, por haber incumplido o haber cumplido fuera del plazo concedido al efecto las ordenes de ejecución de obras (en nuestro caso, de accesibilidad) que fueran obligatorias conforme a su normativa específica (DB SUA del CTE antes referido), que fueron ordenadas en la vía administrativa, los propietarios que con su oposición o por sus actos fueron la causa del incumplimiento o del cumplimiento extemporáneo, responderán individualmente de las sanciones impuestas.

La norma se limita a imputar a los propietarios causantes de la sanción administrativa impuesta a la Comunidad de propietarios (ya que si la sanción administrativa hubiera sido impuesta personal y directamente al propietario responsable, lógicamente, este precepto no es de aplicación), una responsabilidad individual cuya naturaleza y contenido no concreta, no obstante, dado que nos hallamos ante sujetos privados (propietario responsable) y Comunidad de propietarios sancionada administrativamente (ya que a estos efectos actúa como

un sujeto jurídico aunque carezca de personalidad jurídica), nos hallamos ante una responsabilidad civil que obliga al propietario responsable a indemnizar (abonar o reembolsar) a la Comunidad el importe de la sanción pecuniaria que haya tenido o tenga que abonar a la Administración. Para exigir esta responsabilidad cabe defender que la sanción debe ser firme en la vía administrativa.

Cabe preguntarse si la responsabilidad se extiende también a los perjuicios que la Comunidad haya sufrido por la no ejecución o el retraso en el cumplimiento de la orden administrativa que motiva la sanción. La norma parece limitar la responsabilidad al contenido estricto de la sanción administrativa o multa impuesta aunque podría defenderse que debería extenderse también al resarcimiento del perjuicio o exceso de gasto que para la Comunidad, por ejemplo, haya supuesto que las obras hayan sido realizadas por la vía de la ejecución forzosa administrativa a través de la llamada «ejecución subsidiaria» del artículo 102 LPAC (Ley 39/2015, de 1 de octubre). Una interpretación extensiva del precepto, que cabría ya que no estamos ante una responsabilidad penal o sancionadora que la excluye (arts. 4.2 del Código Civil y 4.1 Código Penal), sino ante una responsabilidad civil de mero carácter resarcitorio que la admite, permitirá exigir también este tipo de perjuicios, aunque en contra podrían invocarse los trabajos parlamentarios del precepto que la excluyeron¹².

De no aceptarse esta interpretación extensiva del precepto, lo que parece razonable es que la Comunidad de propietarios podría exigir la indemnización de los daños y perjuicios causados por la actuación del propietario acudiendo a las reglas generales de la responsabilidad civil.

En todo caso, resulta llamativo que el legislador de la Ley 8/2013 mantenga la norma que estamos analizando cuando, según el artículo 10.1.b) LPH, las obras de accesibilidad se pueden realizar sin necesidad de acuerdo previo de la Junta. Si esto es así, no vemos cómo puede darse el supuesto de hecho de la norma: que las obras (la orden administrativa de ejecutarlas) no se hayan realizado o se hayan demorado por la oposición de un propietario, máxime cuando la obligatoriedad de las obras de accesibilidad, como hemos señalado anteriormente, determina que su ejecución, al ser un acto debido, pueda aprobarse por mayoría simple o relativa, aunque implique la modificación del título constitutivo o de los estatutos [arts. 10.1.b) y 17.7 LPH]. Acaso el único supuesto que se nos ocurre sería aquel en el que para realizar las obras ordenadas por la Administración, fuera imprescindible entrar en el piso o local del propietario responsable y este se hubiera negado a permitir la entrada [art. 9.1.d) LPH].

E) La contribución a los gastos derivados de las obras de accesibilidad

El artículo 10.2.c) LPH dispone que «(l)os pisos o locales quedarán afectos al pago de los gastos derivados de la realización de dichas obras o actuaciones

en los mismos términos y condiciones que los establecidos en el artículo 9 para los gastos generales». Esta norma, que reproduce en lo sustancial lo que estableció la Ley 8/1999 para las obras de conservación y accesibilidad en el derogado artículo 10.5 LPH, obliga a estar a lo previsto en el artículo 9.1.e) LPH.

En consecuencia, el pago de los desembolsos económicos que se deriven de las obras de accesibilidad, al ser uno de los conceptos que integran los «gastos generales para el adecuado sostenimiento del inmueble, sus servicios, cargas y responsabilidades», a los que deben contribuir los propietarios del edificio, con arreglo a su respectiva cuota de participación fijada en el título constitutivo de la propiedad horizontal o en los estatutos [art. 9.1.e) LPH], está garantizado por la afección real o hipoteca tácita en los términos que este precepto establece.

Por ello, resulta de interés recordar que para determinar quién es el sujeto obligado al pago de los gastos generales o gastos de comunidad dos son los criterios que inicialmente se pueden seguir: el del tiempo de la realización o producción del gasto (el tiempo en el que se realizan las obras de accesibilidad en el caso que nos ocupa) o el del tiempo de su devengo o exigibilidad, lo que tiene importancia dado que entre uno y otro momento el propietario puede ser distinto por haberse enajenado el piso o local. A nuestro juicio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21.1 LPH según el cual la obligación de contribuir a los gastos generales deberá «cumplirse por el propietario de la vivienda o local en el tiempo y forma determinados por la Junta», deberá estarse al criterio de la exigibilidad del gasto, en consecuencia, deudor de la obligación de contribuir a los gastos generales será el propietario que lo sea al tiempo de la exigibilidad del gasto de que se trate, con independencia de que dicho gasto se produzca o se realice en un momento posterior. Abona esta interpretación el tenor del nuevo artículo 17.11 LPH, que reproduciendo lo que estableció la Ley 8/1999 en el derogado artículo 11.4 LPH, y limitada a las obras de mejora, dispone que: «Las derramas para el pago de mejoras realizadas o por realizar en el inmueble serán a cargo de quien sea propietario en el momento de la exigibilidad de las cantidades afectas al pago de dichas mejoras».

2. LAS OBRAS DE ACCESIBILIDAD MAYORES O VOLUNTARIAS

Dispone el artículo 17.2 LPH lo siguiente:

«Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 10.1 b), la realización de obras o el establecimiento de nuevos servicios comunes que tengan por finalidad la supresión de barreras arquitectónicas que dificulten el acceso o movilidad de personas con discapacidad y, en todo caso, el establecimiento de los servicios de ascensor, incluso cuando impliquen la modificación del título constitutivo, o de los estatutos, requerirá

el voto favorable de la mayoría de los propietarios, que, a su vez, representen la mayoría de las cuotas de participación.

Cuando se adopten válidamente acuerdos para la realización de obras de accesibilidad, la Comunidad quedará obligada al pago de los gastos, aun cuando su importe repercutido anualmente exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes».

El estudio de esta norma exige que distingamos los siguientes apartados:

A) Obras de accesibilidad incluidas en el artículo 17.2 LPH

Esta norma, que fue introducida tímidamente por la Ley 3/1990, posteriormente ampliada por la Ley 8/1999, a su vez modificada por la Ley 51/2003 y, finalmente, reformada por la Ley 8/2013 que le ha dado la redacción vigente, permite la aprobación de las obras de accesibilidad que recaigan sobre los elementos comunes, «que tengan por finalidad la supresión de barreras arquitectónicas que dificulten el acceso o movilidad de las personas con discapacidad».

Por consiguiente, todas aquellas obras que vayan dirigidas a la supresión de barreras arquitectónicas, es decir, a la eliminación de los obstáculos *físicos* existentes en los elementos comunes del edificio que dificultan la utilización del edificio o su comunicación con el exterior, están comprendidas en el precepto (ensanchamiento del hueco de las puertas, pasillos o zonas de maniobra para permitir el paso de sillas de ruedas, nivelar zonas con peldaños, construir rampas, etc.). El legislador, consciente de que la principal barrera u obstáculo físico o arquitectónico para la movilidad de las personas con discapacidad son las escaleras, acogiendo en gran medida la interpretación del artículo 17.1.^a LPH (Ley 8/1999), que admitía que la instalación del ascensor se podía aprobar, cuando en el edificio existieran personas con discapacidad, con la mayoría prevista en el párrafo 3.º de dicho artículo (mayoría absoluta), pese a estar expresamente contemplada en el párrafo 2.º de dicho artículo (mayoría de tres quintas partes), refunde en una única norma ambos párrafos e incluye ahora en su ámbito expresamente el acuerdo por el que se apruebe «en todo caso, el establecimiento de los servicios del ascensor».

El precepto se aplica expresamente también a los acuerdos que aprueben «el establecimiento de nuevos servicios comunes» que tengan por finalidad la supresión de barreras arquitectónicas, lo que obliga a partir de una interpretación amplia de «barreras arquitectónicas», que no las reduzca a los obstáculos estrictamente físicos de las edificaciones, por lo que incluye todas las obras de accesibilidad dirigidas a favorecer la utilización de los elementos y servicios comunes del edificio por las personas con discapacidad, o la comunicación de los elementos privativos con el exterior de estas personas, aunque no impliquen

en sentido estricto la eliminación o supresión de ningún obstáculo físico o barrera arquitectónica. En suma, el artículo 17.2 LPH se aplica a todas las obras de accesibilidad que no estén incluidas en el artículo 10.1.b) LPH. Así lo evidencia el propio texto del precepto que menciona («sin perjuicio de lo establecido en») el artículo 10.1.b) LPH, y, en su segundo párrafo, se refiere a las obras de accesibilidad que excedan del tope legal de las doce mensualidades ordinarias de gastos comunes, que si no se supera permite la aplicación del artículo 10.1.b) LPH.

Por tanto, encontrarían cobijo en esta norma la instalación de dispositivos mecánicos y electrónicos que favorezcan la orientación, comunicación o utilización de los elementos comunes por las personas con discapacidad o mayores de setenta años, como aparatos de telefonía que comuniquen las viviendas o locales con el portal de acceso al inmueble mediante avisos luminosos o vibraciones para sordos, o señales que puedan detectar los ciegos, etc. En este punto, resulta de interés la cita de la STS de 10 de octubre de 2013 (RJ 2013, 7804), que contempló la instalación de una silla-grúa que permitiera a un discapacitado utilizar la piscina comunitaria¹³.

B) La mayoría necesaria para la aprobación de estas obras

Las obras de accesibilidad previstas en el artículo 17.2 LPH pueden ser aprobadas por *mayoría absoluta*, es decir, con el voto favorable de más de la mitad de todos los propietarios del inmueble (mayoría personal o de cabezas) que, a su vez, representen más de la mitad de las cuotas de participación de todos los propietarios que integran la propiedad horizontal (mayoría de cuotas o patrimonial), que es como hay que interpretar la frase se «requerirá el voto favorable de la mayoría de los propietarios, que, a su vez, representen la mayoría de las cuotas de participación»¹⁴.

Siendo esta mayoría una mayoría especial o cualificada, es aplicable el procedimiento de formación de acuerdos previsto actualmente en el artículo 17.8 LPH, que permite que la mayoría absoluta exigida por el artículo 17.2 LPH pueda alcanzarse sumando a los votos favorables emitidos por los propietarios asistentes a la Junta, personalmente o por representación (art. 15.1 LPH) (votos expresos), el llamado voto presunto o tácito de los propietarios ausentes de la Junta, que la ley infiere del hecho de que, habiendo sido debidamente citados, no asistiesen a la Junta, por lo que si una vez informados o notificados del acuerdo adoptado por los propietarios presentes en la Junta, no manifiestan su discrepancia con lo acordado por los presentes, mediante comunicación, a quien ejerza las funciones de secretario de la Comunidad, dentro de los treinta días naturales, por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción, su silencio se computa como voto favorable a lo acordado por los propietarios presentes en la Junta.

C) *La mayoría necesaria para la aprobación de los llamados acuerdos asociados*

El artículo 17.2 LPH representa un régimen privilegiado de adopción de acuerdos ya que entraña una doble excepción al régimen general de adopción de acuerdos comunitarios.

En primer lugar, porque es una excepción a la regla general subsidiaria prevista en el artículo 17.4 LPH, según la cual las mejoras o innovaciones que no tengan establecida en la ley otra mayoría especial determinada, deben aprobarse por la mayoría especial de tres quintas partes. El legislador, en atención al interés social que representa la supresión de las barreras arquitectónicas para las personas con discapacidad, regula esta mejora social, reduciendo la mayoría de tres quintas partes a la mayoría absoluta.

En segundo lugar, porque representa también una excepción a la regla general subsidiaria prevista en el artículo 17.6 LPH, según la cual los acuerdos que impliquen modificación del título constitutivo de la propiedad horizontal o de sus estatutos, salvo que la ley establezca otra mayoría distinta, exigen el acuerdo de la unanimidad de los propietarios. Frente a esta regla general, el artículo 17.2 LPH precisa que la mayoría absoluta que exige para la aprobación de las obras de accesibilidad que regula es válida también «incluso cuando impliquen la modificación del título constitutivo, o de los estatutos».

De este modo, si la realización de las obras de accesibilidad exige la adopción de algún acuerdo que implique la modificación del título constitutivo de la propiedad horizontal o de los estatutos, podrá aprobarse con la mayoría absoluta, en lugar de la unanimidad que en otro caso exigiría este tipo de acuerdos.

El Tribunal Supremo, en supuestos que trataban de obras de accesibilidad consistentes en la instalación *ex novo* de un ascensor, ha declarado en la STS de 13 de septiembre de 2010 (RJ 2010, 6967), como doctrina legal «que para la adopción de los acuerdos que se hallen directamente asociados al acuerdo de instalación del ascensor, aunque impliquen la modificación del título constitutivo, o de los estatutos, se exige la misma mayoría que la Ley de Propiedad Horizontal exige para el acuerdo principal de instalación del ascensor». Esta doctrina ha sido reiterada por la STS de 23 de diciembre de 2014 (RJ 2014, 6796), que la complementa con la precisión de que «sin que en ningún caso tales acuerdos (asociados) puedan lesionar gravemente a ningún propietario». La misma doctrina se ha declarado en las SSTS de 18 de diciembre de 2008 (núm. 1151) (RJ 2009, 158); 18 de diciembre de 2008 (núm. 1181) (RJ 2009, 157); y 7 de noviembre de 2011 (núm. 804) (RJ 2012, 1361).

En consecuencia, la misma mayoría absoluta necesaria para aprobar la instalación del ascensor, es suficiente para aprobar los acuerdos asociados o accesorios a dicho acuerdo principal. Entre estos acuerdos destaca, por su frecuencia, aquellos que establecen un sistema de contribución a los gastos del

ascensor distinto del que resulta del título constitutivo (reparto según la cuota de cada piso o local) o de lo previsto en los estatutos. Así, en la práctica, con la finalidad de conseguir los votos favorables necesarios para alcanzar la mayoría absoluta que exige el precepto, son habituales los acuerdos que exoneran de los gastos de instalación y/o mantenimiento del ascensor que se aprueba instalar *ex novo* a determinados propietarios, en atención al no uso que van a hacer del ascensor (por ejemplo, a los propietarios de los pisos de la planta baja o de los locales), o se acuerda que esta contribución se haga por partes iguales, sea cual sea la cuota de participación de cada propietario, o de un modo creciente según se va subiendo de planta en el edificio. Así, en el caso resuelto por la citada STS de 23 de diciembre de 2014, se consideró válido un acuerdo por el que se había exonerado de los gastos del ascensor a los pisos y locales de la planta baja, distribuyendo los gastos entre el resto de los propietarios de un modo que incrementaba progresivamente la contribución a los gastos del ascensor en función de la altura de las plantas en la que se hallaban los pisos, en consideración al presumible mayor uso que harían de este servicio común los pisos altos (art. 5 LPH): los pisos de la 1.^a planta pagarían el total del 10%, los de la 2.^a planta el 15%, los de la 3.^a el 20%, los de la 4.^a el 25% y los de la 5.^a el 30%.

D) La obligatoriedad de las obras de accesibilidad para todos los propietarios

El párrafo final del artículo 17.2 LPH dispone que «(c)uando se adopten válidamente acuerdos para la realización de obras de accesibilidad, la comunidad quedará obligada al pago de los gastos, aun cuando su importe repercutido anualmente exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes».

Con este mandato, matizando lo ya establecido con carácter general en el artículo 17.9 LPH, el legislador deja claro que si la Junta de propietarios aprueba «válidamente» una obra de accesibilidad, es decir, con la mayoría absoluta que contempla el artículo 17.2 LPH, sea cual sea su coste económico, será obligatoria para todos los propietarios, por lo que todos ellos deberán contribuir a los gastos que origine, aunque el importe que tenga que abonar cada propietario exceda anualmente de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes.

Con esta regla, ya no hay dudas de que todas las obras de accesibilidad son obligatorias. Si se trata de una obra de accesibilidad cuyo coste de instalación para la comunidad no supera el límite legal previsto en el artículo 10.1.b) LPH, incluso sin acuerdo de la comunidad, todos los propietarios tendrán que contribuir a los gastos que origine.

Si por el contrario, las obras de accesibilidad superan el límite legal de las doce mensualidades ordinarias de gastos comunes, si bien inicialmente son voluntarias, si son acordadas por Junta de propietarios «válidamente», es decir,

con la mayoría absoluta prevista en el artículo 17.2 LPH, serán obligatorias igualmente para todos los propietarios.

E) El problema de las servidumbres necesarias para la instalación del ascensor

Uno de los problemas que plantea la realización de las obras de accesibilidad, en concreto, la instalación *ex novo* de un ascensor en un edificio que no contaba con este servicio o elemento común, es que en muchas ocasiones su instalación requiere la constitución de una servidumbre, normalmente, sobre un elemento privativo de un propietario (por ejemplo, pasar la instalación eléctrica por el local de planta baja o de sótano, ocupar un espacio para la colocación de la cabina del ascensor o de su maquinaria, etc.).

En este punto, el artículo 9.1.c) LPH establece que los propietarios, como consecuencia de la situación de propiedad horizontal, están obligados a permitir en su vivienda o local privativos «las servidumbres imprescindibles requeridas para la realización de obras, actuaciones o la creación de servicios comunes llevadas a cabo o acordadas conforme a lo establecido en la presente ley, teniendo derecho a que la comunidad le resarza de los daños y perjuicios ocasionados». Por tanto, este precepto permite el nacimiento de una servidumbre legal o de constitución forzosa a favor de la comunidad de propietarios de la que resulta predio sirviente el piso o local afectado por ella.

La jurisprudencia, interpretando este artículo en relación con lo ahora previsto en el artículo 17.2 LPH, ha entendido que cuando se acuerda la instalación del ascensor, la misma mayoría absoluta prevista para acordar esta instalación principal, es la que se necesita para aprobar el acuerdo asociado o accesorio mediante el cual se constituye la servidumbre que grava el elemento privativo. En esta línea, se han pronunciado las referidas SSTs de 18 de diciembre de 2008 (núm. 1151) (*RJ* 2009, 158); 18 de diciembre de 2008 (núm. 1181) (*RJ* 2009, 157); y de 13 de septiembre de 2010 (*RJ* 2010, 6967).

Lógicamente, la constitución de esta servidumbre, como expresamente establece el artículo 9.1.c) LPH, obliga a la comunidad a pagar al propietario afectado una indemnización de los daños y perjuicios que se le causen por el gravamen de su elemento privativo, cuya cuantía deberá ser aprobada por la mayoría absoluta que exige el artículo 17.2 LPH [STS de 18 de diciembre de 2008 (núm. 1151) (*RJ* 2009, 158)]. Para fijar la cuantía de esta indemnización deberá acudirse, por analogía, a los parámetros contemplados en el artículo 564 del Código Civil, pudiéndose determinar, en caso de discrepancia, mediante una valoración técnica realizada por un perito [sobre los conceptos que integran, en su caso, la indemnización puede verse la STS de 17 de octubre de 2013 (núm. 637) (*RJ* 2013, 6976)]. En todo caso, el propietario afectado por

la servidumbre (el propietario del piso o local que es el predio sirviente de la servidumbre constituida), podrá impugnar judicialmente la cuantía de la indemnización fijada por la Junta de propietarios si la considera insuficiente, al amparo del artículo 18.1.c) LPH.

No siendo, por tanto, discutible que, con arreglo a los artículos 9.1.c) y 17.2 LPH, la Comunidad de propietarios puede constituir una servidumbre que grave un elemento privativo, cuando sea necesario para la instalación del ascensor (o la obra de accesibilidad de que se trate, si fuera otra), el problema que debemos ahora analizar es si la constitución de esta servidumbre puede implicar la privación total del espacio o volumen del elemento privativo necesitado para la instalación del ascensor [normalmente un espacio del local de planta sótano o de planta baja, aunque puede ser otro, como fue el caso resuelto por la STS de 10 de octubre de 2011 (núm. 732) (*RJ* 2011, 7410), en el que lo que se necesitaba era la ocupación de un determinado espacio en todas las viviendas por las que verticalmente discurriría el ascensor], de modo que la constitución de la servidumbre implica, en la práctica, una suerte de enajenación o apropiación forzosa de dicho espacio.

Para resolver esta cuestión, parece aconsejable recordar que cuando la instalación del ascensor venga obligada por lo acordado en una actuación pública de rehabilitación, regeneración o/y renovación urbana, su ejecución puede determinar la expropiación forzosa de los bienes de propiedad privada que resulten necesarios¹⁵.

Por ello, si cuando la instalación del ascensor viene impuesta por un plan o actuación pública, la Administración queda habilitada para realizar la expropiación forzosa de los bienes que resulten necesarios, parece razonable admitir que no deben existir obstáculos insalvables para que pueda llegarse a unos efectos similares en el ámbito del Derecho privado, conforme al régimen de la propiedad horizontal representado por los citados artículos 9.1.c) y 17.2 LPH.

El primer obstáculo que puede invocarse en contra de este tipo de servidumbres, es el que resulta del actual artículo 17.4 LPH, según el cual «(n)o podrán realizarse innovaciones que hagan inservible alguna parte del edificio para el uso y disfrute de un propietario, si no consta su consentimiento expreso». Esta norma, inspirada en el artículo 1120 del *Codice Civile* italiano de 1942, que se introdujo en el primitivo artículo 10 LPH (Ley 49/1960), pasó al artículo 11.3 LPH (Ley 8/1999), luego al artículo 11.4 LPH (Ley 51/2003) y, finalmente, la Ley 8/2013 lo ha ubicado en el vigente al artículo 17.4 LPH, trata de impedir que las obras de mejora o innovaciones que puedan hacer inservible para un propietario alguna parte del edificio cuyo uso y disfrute venía ostentando, puedan ser aprobadas sin el consentimiento expreso del propietario afectado. Este requisito podría encontrar apoyo en el artículo 33 CE y en el artículo 348 del Código Civil.

La segunda objeción que cabe oponer a la servidumbre que nos ocupa es la que resulta de la propia naturaleza de la servidumbre, que como derecho real limitado de goce, solo es posible cuando el goce que obtiene el titular de la servidumbre, especialmente cuando se trata de una servidumbre real o predial, es limitado y parcial, de modo que no excluye el derecho de goce del titular del dominio del predio sirviente, ya que, en otro caso, al ser la servidumbre un derecho con vocación de perpetuidad (*servitutis causa debet esse perpetua*) (vide arts. 530, 545, 546.2.º, 565 y 568 del Código Civil), vaciaría de contenido el derecho gravado.

Este problema ha dado lugar a una diversidad de criterios en la jurisprudencia de las Audiencias Provinciales, hoy ya resuelta por la doctrina legal declarada por el Tribunal Supremo en los términos que vamos a señalar.

Así, mientras la STS de 12 de abril de 2012 (núm. 218) (*RJ* 2012, 5895), declaró que la instalación del ascensor en el suelo de un patio común pero de uso privativo, necesita el consentimiento del propietario que tenía este uso, conforme al requisito establecido en el derogado artículo 11.4 LPH (hoy regulado en el vigente artículo 17.4 LPH), el Tribunal Supremo, de un modo decidido, ha declarado que si la instalación del ascensor necesita la constitución de una servidumbre sobre un elemento privativo, será lícito constituir la al amparo del artículo 9.1.c) LPH, aunque implique la ocupación de parte de un piso o local privativo, si así se acuerda con la mayoría prevista para acordar la instalación del ascensor (mayoría absoluta del artículo 17.2 LPH), sin que se requiera el consentimiento del propietario afectado. Así, tras haberse pronunciado en este sentido en las SSTs de 15 de diciembre de 2010 (núm. 819) (*RJ* 2011, 2); 22 de diciembre de 2010 (núm. 844) (*RJ* 2011, 17); y 24 de marzo de 2011 (núm. 205) (*RJ* 2011, 2228), declara en la STS de 10 de octubre de 2011 (núm. 732) (*RJ* 2011, 7410) la siguiente doctrina legal:

«Se fija como doctrina jurisprudencial que la instalación de un ascensor en una comunidad de vecinos que carece de este servicio, considerado como de interés general, permite la constitución de una servidumbre con el oportuno resarcimiento de daños y perjuicios, incluso cuando suponga la ocupación de parte de un espacio privativo, siempre que concurren las mayorías exigidas legalmente para la adopción de tal acuerdo, sin que resulte preceptivo el consentimiento del copropietario directamente afectado y que el gravamen impuesto no suponga una pérdida de habitabilidad y funcionalidad de su espacio privativo».

Por tanto, dado que esta doctrina legal es vinculante para todos (art. 1.6 del Código Civil y 477.2.3.º y 3 LEC), la cuestión se debe centrar en el análisis de las circunstancias concretas de cada caso a fin de determinar si se han

ponderado adecuadamente los intereses en conflicto, esto es, el derecho de la comunidad a instalar el ascensor de interés general para los propietarios y el derecho del propietario del piso o local afectado por la servidumbre que se pretende constituir a que se respete su derecho de propiedad singular y exclusivo [artículos 396 del Código Civil y 3.a) LPH] [STS de 4 de octubre de 2011 (núm. 633) (*RJ* 2011, 6698)].

En esta ponderación de intereses se deberán tener en cuenta:

1.^a Si la decisión de la Junta de propietarios que haya decidido la constitución de la servidumbre no es arbitraria ni desproporcionada. En este punto, deberá valorarse si la medida era necesaria o imprescindible por no ser viable otra solución que resultase menos gravosa o perjudicial para el propietario afectado.

2.^a Si la ocupación del espacio o volumen del piso o local afectado por la servidumbre que se pretende constituir, no priva al propietario afectado del derecho de goce sobre el resto del piso o local, de modo que todavía pueda ser destinado al uso o aprovechamiento que tenía anteriormente, ya que si la ocupación de la parte del piso o local sobre la que recae la servidumbre, hace inútil o desmejora notablemente el elemento privativo, no será viable la constitución de la servidumbre ya que, entonces se verá afectado el contenido esencial del derecho de propiedad, de modo contrario al artículo 33 CE. A este requisito se refiere la citada doctrina legal cuando exige «que el gravamen impuesto no suponga una pérdida de habitabilidad y funcionalidad de su espacio privativo».

3.^a Que se indemnice adecuadamente el daño y perjuicio ocasionado. Dado que la ocupación del espacio afectado equivale a la privación total del uso del mismo, por lo que la situación más que a una servidumbre se asemeja a un supuesto de enajenación o apropiación forzosa por causa de interés social (lo que justifica, por ejemplo, ciertos retractos legales), que estaría legalmente prevista con la finalidad social de asegurar la vigencia del principio de accesibilidad universal, el supuesto se aproxima en sus efectos a la figura de la expropiación forzosa por causa de interés social, ya que en caso de que la servidumbre dejase de ser necesaria, al cesar la *causa servitutis* se extinguiría (*vide* art. 568 del Código Civil), como ocurriría en la expropiación con la reversión.

Evidentemente, obvio es decirlo, no estamos ante un supuesto de expropiación forzosa, ahora bien, en la medida en que la constitución de esta singular servidumbre encuentra su justificación en la ley que la autoriza [arts. 9.1.e) y 17.2 LPH], es secundario que nos hallemos ante normas de Derecho privado, pues, al ser finalmente los tribunales los que, en caso de discrepancia, fijaran la cuantía de la indemnización a pagar, atendiendo a lo que resulte de las pruebas practicadas a instancia de las partes (esencialmente, prueba pericial), no parece que pueda considerarse lesionado el artículo 33.3 CE, en tanto la indemnización represente una adecuada y efectiva compensación por la ablación del derecho afectado por la servidumbre.

V. CONCLUSIONES

I. El actual paradigma de las personas con discapacidad, consagrado en los Tratados internacionales que vinculan al Estado español sobre la materia, concibe a las personas con discapacidad como personas con la plenitud de derechos que derivan de su dignidad humana, estando obligado el ordenamiento jurídico, por imperativo de los artículos 9.2 y 49 CE, a dispensarles una regulación que permita su vida independiente, asegurando el principio de accesibilidad universal y no discriminación.

II. En el área de la edificación, el principio de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad, impone el deber legal de diseñar y construir los edificios y las urbanizaciones con las condiciones necesarias para garantizar el acceso y la adecuada utilización de sus distintos elementos, servicios e instalaciones por las personas con discapacidad, y obliga a los propietarios de los edificios ya construidos sin estas condiciones a realizar todas las obras que resulten necesarias para un ajuste razonable de sus distintos elementos, servicios e instalaciones, que eliminen sus barreras arquitectónicas y permitan el acceso, comunicación y utilización por las personas discapacitadas.

III. El Derecho privado español cuenta con instrumentos, materializados en el artículo 24 LAU, el artículo 21.2.º LAR, la Ley 15/1995, de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad, y los artículos 10.1.a), 10.1.b), y 17.2 LPH, que garanticen suficientemente a las personas con discapacidad, a las que se asimilan las personas mayores de setenta años, el derecho a exigir la realización de aquellas obras de accesibilidad universal que resulten necesarias para el acceso, comunicación y utilización de los edificios de su propiedad o cuyo uso y disfrute tienen reconocido por algún título jurídico.

VI. ÍNDICE DE SENTENCIAS CITADAS

- STC 45/1989, de 20 de febrero
- STC 36/1991, de 14 de febrero
- STS de 13 de julio de 1994 (núm. 702) (*RJ* 1994, 6435)
- STS de 5 de julio de 1995 (núm. 695) (*RJ* 1995, 5463)
- STS de 22 de noviembre de 1999 (núm. 973) (*RJ* 1999, 8223)
- STS de 18 de diciembre de 2008 (núm. 1151) (*RJ* 2009, 158)
- STS de 18 de diciembre de 2008 (núm. 1181) (*RJ* 2009, 157)
- STS de 13 de septiembre de 2010 (*RJ* 2010, 6967)
- STS de 15 de diciembre de 2010 (núm. 819) (*RJ* 2011, 2)
- STS de 22 de diciembre de 2010 (núm. 844) (*RJ* 2011, 17)
- STS de 24 de marzo de 2011 (núm. 205) (*RJ* 2011, 2228)

- STS de 4 de octubre de 2011 (núm. 633) (*RJ* 2011, 6698)
- STS de 10 de octubre de 2011 (núm. 732) (*RJ* 2011, 7410)
- STS de 7 de noviembre de 2011 (núm. 804) (*RJ* 2012, 1361)
- STS de 12 de abril de 2012 (núm. 218) (*RJ* 2012, 5895)
- STS de 10 de octubre de 2013 (*RJ* 2013, 7804)
- STS de 17 de octubre de 2013 (núm. 637) (*RJ* 2013, 6976)
- STS de 23 de diciembre de 2014 (*RJ* 2014, 6796)

VII. BIBLIOGRAFIA

- ÁLVAREZ OLALLA, M.P. (2011). Algunos aspectos sobre instalación de ascensores en régimen de propiedad horizontal a la luz de las últimas sentencias del TS, *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil* 4/2011 (BIB 2011, 928).
- ASÍS ROIG, de, R. y otros (2007). La accesibilidad universal en el marco constitucional español, *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, Año núm. 11, núm. 16, 57-82.
- DÍAZ MARTÍNEZ (2011). Discapacitados, comunidades y crisis económica. Últimas reformas legales en torno a las obras de accesibilidad en el régimen de propiedad horizontal, *Aranzadi Civil-Mercantil* 8/2011 (BIB 2011, 1742).
- ECHEVERRÍA SUMMERS, F.M. (2014). Comentario al artículo 10. En R. Bercovitz Rodríguez-Cano (coord.), *Comentarios a la Ley de Propiedad Horizontal*, Pamplona, Aranzadi.
- FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F. (2008). Comentario al artículo 9.2 CE. En M. Casas Baamonde y M. Rodríguez-Piñeiro y Bravo-Ferrer (dir.), *Comentarios a la Constitución Española, XXX aniversario*, Las Rozas (139-147).
- FINEZ, J.M. (1995). Comentario al artículo 24. En F. Pantaleón Prieto (dir.), *Comentario a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Madrid, Civitas.
- FINSTERBUSCH ROMERO, C. (2016). La extensión de los ajustes razonables en el derecho de las personas en situación de discapacidad de acuerdo al enfoque social de derechos humanos, *Revista Ius et Praxis*, Año 22, núm. 2, (Chile), 227-252.
- FRANCOS AVELLANAL, E. (1990). *Las obras de reparación y mejora en la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Granada, Comares.
- GARCÍA GARCÍA, J.M. (2017). *La Propiedad Horizontal. En la legislación, en la doctrina y en la jurisprudencia*, Pamplona, Civitas.
- GÓMEZ CALLE, E. (2004). El régimen jurídico de las innovaciones en la propiedad horizontal, *Anuario de Derecho Civil*, fascículo 1, 95-131.
- GÓMEZ DE LA ESCALERA, C. (2002). La instalación del ascensor en aquellos inmuebles que originariamente carecían de este servicio común. Requisitos de validez de los acuerdos de la Junta de propietarios que deciden su instalación en los edificios sujetos al régimen de la propiedad horizontal, *SEPIN (PH)*, núm. 224 PH, 11-31.
- (2011). La mayoría necesaria para aprobar acuerdos de mera administración en la propiedad horizontal. Los efectos de la abstención, los votos en blanco y los votos nulos en la formación de los acuerdos comunitarios, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 725, 1353-1418.

- HUALDE SÁNCHEZ, J.J. (1996). Comentario al artículo 24. En C. Lasarte (dir.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos (Ley 29/1994)*, Madrid, Técno.
- LALANA DEL CASTILLO, C. (2013). *Propiedad horizontal y obras de rehabilitación*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XV, 109-146.
- LOSCERTALES FUERTES, D. (1995). *Los Arrendamientos Urbanos*, Las Rozas, SEPIN.
- (2013), *Propiedad Horizontal. Legislación y Comentarios*, Las Rozas, SEPIN.
- PALACIOS, A. y BARIFFI, F. (2007). *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, Grupo editorial Cinca, S. A.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M. (2008). comentario al artículo 53.3 CE. En M. Casas Baamonde y M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (dir.), *Comentarios a la Constitución Española*, XXX aniversario, Las Rozas (1187-1192).
- RODRÍGUEZ MORATA, F.A. (1997). Comentario al artículo 24. En R. Bercovitz Rodríguez-Cano (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi.
- RODRÍGUEZ-LORAS DEALBERT, J. (2006). *La accesibilidad en los edificios sujetos a propiedad horizontal*, Madrid, Colegio Registral.

NOTAS

¹ Debe recordarse que dentro de este capítulo se incluye también el artículo 47 CE, que puede tener relevancia a la hora de regular las obras de accesibilidad. Este artículo dispone lo siguiente:

«Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

² La Ley 13/1982, de 7 de abril, en su artículo 2.º ya establecía que el Estado español inspirará la legislación para la integración social de los minusválidos en la Declaración de Derechos del Deficiente Mental, aprobada por las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1971, y en la Declaración de Derechos de los Minusválidos, aprobada por la Resolución 3447, de 9 de diciembre de 1975 de dicha Organización Internacional.

³ Deberían ser aprobadas por el Gobierno en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley 51/2003, y serían obligatorias, para los edificios nuevos en el plazo de 5 a 7 años, que concluirían el 4 de enero de 2010, y para los edificios existentes susceptibles de ajustes razonables, en el plazo de 12 a 14 años, que concluirían el 4 de enero de 2017 [disposición final 9.ª de la Ley 51/2003, y Disposición adicional 3.ª.1.b) del TRLGDPD].

⁴ El texto originario del artículo 24 LAU era el siguiente:

«Arrendatarios con minusvalía.

1. El arrendatario, previa notificación escrita al arrendador, podrá realizar en la vivienda las obras que sean necesarias para adecuar esta a su condición de minusválido o a la de su cónyuge o de la persona con quien conviva de forma permanente en análoga relación de afectividad, con independencia de su orientación sexual, o a la de los familiares que con él convivan.

2. El arrendatario estará obligado, al término del contrato, a reponer la vivienda al estado anterior, si así lo exige el arrendador».

⁵ Esta disposición establece lo siguiente:

«Declaración de la situación de minusvalía.

A los efectos prevenidos en esta ley, la situación de minusvalía y su grado deberán ser declarados de acuerdo con la normativa vigente, por los centros y servicios de las Administraciones Públicas competentes».

⁶ Siguiendo esta nueva terminología, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOE del 15 de diciembre), dispuso que las referencia que los textos normativos efectúan a «minusválidos» y a «personas con minusvalía», se entenderán realizadas a «personas con discapacidad», por lo que a partir de su vigencia se utilizarán los términos «persona con discapacidad» o «personas con discapacidad» para denominarlas (disposición adicional octava).

⁷ Sin embargo, sobre si el artículo 24 LAU establece una norma especial o se trata de una norma excepcional la doctrina no es pacífica. HUALDE SÁNCHEZ 1996, 658, estima que el artículo 24 LAU «no debe ser considerado técnicamente como una norma de carácter excepcional, sino como una norma de carácter singular que en función del supuesto que regula deroga los principios generales que se establecen en la relación de derechos y obligaciones entre propietario y arrendatario para el supuesto que en ella se contempla». Por el contrario, la mayoría de la doctrina se inclina por la consideración de que estamos ante una norma excepcional. En este sentido, LOSCERTALES FUERTES, 1995, 293, afirma que con el artículo 24 LAU «(l)a Ley hace un excepción a las prohibiciones del artículo anterior», pues no exige permiso para realizar las obras que se autorizan. Para FINEZ, 1995, 278, el artículo 24 LAU guarda una estrecha relación con el artículo 23 LAU, por lo que «ambos preceptos han de ser objeto de una interpretación sistemática. Normalmente, las obras necesarias para adecuar la vivienda a la condición de minusválido tendrá como resultado la modificación de su configuración. En este concreto sentido, el artículo es una excepción a la necesidad del consentimiento del arrendador». Por su parte, RODRÍGUEZ MORATA, 1997, 564, considera que «el artículo 24 constituye una concreta excepción a la regla general por la que el arrendatario no puede realizar sin el consentimiento escrito del arrendador, obras que modifiquen la configuración de la vivienda o de sus accesorios (cfr., art. 23) (564). Para este autor, el carácter excepcional de la norma «obliga a formular una interpretación restrictiva del mismo, imponiendo un criterio riguroso a la hora de apreciar la necesidad de las obras de adecuación en el interior de la vivienda para salvar barreras arquitectónicas de modo que se permita su adecuado y fácil uso por minusválidos» (564).

⁸ Si el que solicita las obras es el trabajador que presta sus servicios en la finca, que constituye el centro de trabajo, el artículo 4.2 exige que además se notifique la solicitud al empresario.

⁹ En Cataluña, la Ley 5/2015, de 13 de mayo, de modificación del libro quinto de su Código Civil, relativo a los derechos reales (BOE del 1 de junio), establece una regulación de la propiedad horizontal que, según declara su Preámbulo (II, 7.^o), «otorga una consideración especial a la adopción de acuerdos que afectan a las obras obligadas de adaptación del edificio a las necesidades de las personas con discapacidad y para las personas mayores de setenta años, a cuyo fin se ha tenido en cuenta la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo facultativo, aprobados el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas». Esta regulación puede resumirse en lo siguiente:

1. Basta el acuerdo de la «mayoría simple» de los propietarios asistentes a la Junta, entendiendo por tal el que «requiere que los votos y cuotas a favor superen los votos y cuotas en contra» (art. 553-25.3), para aprobar: «a) La ejecución de obras o el establecimiento de servicios que tienen la finalidad de suprimir barreras arquitectónicas o la instalación de ascensores, aunque el acuerdo suponga la modificación del título de constitución y de los estatutos o aunque las obras o los servicios afecten a la estructura o a la configuración exterior»; y «b) Las innovaciones exigibles para la habitabilidad, accesibilidad o seguridad del inmueble, según su naturaleza y características, aunque el acuerdo suponga la modificación

del título de constitución y de los estatutos o afecten a la estructura o a la configuración exterior» [art. 553-25.2.a) y b)].

2. Si no es posible conseguir la aprobación de dichos acuerdos por la Junta de propietarios, «(l)os propietarios o los titulares de un derecho posesorio sobre el elemento privativo, en el caso de que ellos mismos o las personas con quien conviven o trabajan sufran alguna discapacidad o sean mayores de setenta años, ... pueden solicitar a la autoridad judicial que obligue a la comunidad a suprimir las barreras arquitectónicas o a hacer las innovaciones exigibles, siempre y cuando sean razonables y proporcionadas, para alcanzar la accesibilidad y transitabilidad del inmueble en atención a la discapacidad que las motiva» (art. 553-25-5).

3. Los gastos originados por las obras de accesibilidad «corren a cargo de todos los propietarios si derivan de un acuerdo de la junta de propietarios. Si derivan de una decisión judicial conforme al artículo 553-25.5, la autoridad judicial es quien fija su importe en función de los gastos ordinarios comunes de la Comunidad de propietarios» (art. 553-30.3).

¹⁰ El artículo 4.2 TRLGDPD dispone que: «Además de lo establecido en el apartado anterior, y a todos los efectos, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento. Se considerará que presentan una discapacidad en grado igual o superior al 33 por ciento los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad».

¹¹ En este punto, resulta de interés recordar la progresiva doctrina de la STS de 13 de julio de 1994 (núm. 702) (RJ 1994, 6435), reiterada por las SSTs de 5 de julio de 1995 (núm. 695) (RJ 1995, 5463) y de 22 de noviembre de 1999 (núm. 973) (RJ 1999, 8223), que, pese a exigirse entonces la unanimidad, consideraron ajustado a Derecho el acuerdo, adoptado por mayoría simple, que aprobó la instalación del ascensor, al considerar que no causa ningún perjuicio cuando se exonera a los disidentes de pagar los gastos del mismo y tampoco se les priva de su uso, ya que supone una mejora general para los propietarios de la finca, y comporta una acción igualitaria de las condiciones de vida de quienes, por su discapacidad, se hallaban dificultados para el acceso a sus viviendas.

¹² En efecto, en la elaboración parlamentaria de la norma en la Ley 8/1999, se rechazó en el Senado una Enmienda del Grupo Parlamentario Socialista en el Senado (Enmienda Núm. 8), que proponía una redacción del artículo 10 LPH que incluía el número 5, con el siguiente texto: «El propietario o propietarios que se opongan o demoren injustificadamente la ejecución de las órdenes de obra dictadas por la autoridad administrativa competente o por el presidente en caso de urgencia, responderán individualmente de las sanciones que puedan imponerse en su caso y de los perjuicios ocasionados sin que tal responsabilidad impida el cumplimiento de las ordenes mencionadas». BOCG, Senado, VI Legislatura, Núm. 35 (c) Núm. Exp. 122/000218, 17-18.

¹³ Esta sentencia resolvió un caso en el que los padres de un hijo, que a causa de un accidente de tráfico estaba en un grado elevado de discapacidad, habían solicitado a la comunidad la autorización para instalar una silla-grúa que permitiera a su hijo bañarse en la piscina comunitaria, asumiendo los solicitantes los gastos de instalación y mantenimiento del dispositivo, la Junta de propietarios denegó la autorización. La sentencia tiene interés porque el Tribunal Supremo estimó el recurso de casación, con apoyo en las normas constitucionales e internacionales que protegen a las personas con discapacidad y, en lo que ahora interesa, por la infracción del derogado artículo 10.2 LPH, equivalente en lo sustancial al vigente artículo 10.1.b) LPH, por lo que viene a admitir que la silla-grúa cuya instalación se solicitaba, al ser asumido el coste de su instalación por los solicitantes, podría hoy ser obligatoria con arreglo al artículo 10.1.b) LPH. También destaca del caso que los actores no invocaran en apoyo de su pretensión, la aplicación de la Ley 15/1995, sobre límites del dominio sobre bienes inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad.

¹⁴ Por ello, resulta incorrecta la afirmación de la STS de 23 de diciembre de 2014, FD 1 (RJ 2014, 6796), que califica esta mayoría como una mayoría simple. Lo califica correctamente la STS de 18 de diciembre de 2008, FD 2, (núm. 1181) (RJ 2009, 157). Sobre la denominación adecuada de las mayorías previstas en la LPH puede verse GÓMEZ DE LA ESCALERA (2011).

¹⁵ En este sentido, debemos recordar que el artículo 111.5 de la Ley 2/2001, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (BOE del 5 de marzo), derogado por la Ley 8/2013, de 26 de julio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, estableció que «(l)a ocupación de aquellas partes de pisos o locales de edificios destinados predominantemente a uso de vivienda y constituidos en régimen de propiedad horizontal que sea indispensable para la instalación de servicios comunes que, siendo legalmente exigibles, estén previstos en planes, programas o instrumentos de rehabilitación y, en todo caso, el de ascensor, se declara necesaria para su expropiación en beneficio de la correspondiente Comunidad de propietarios o agrupación de estas, siempre que se cumplan las siguientes condiciones: a) Resulte inviable técnica o económicamente cualquier otra solución. b) Quede garantizado el respeto de la superficie mínima y los estándares exigidos para locales, viviendas y espacios comunes de los edificios».

Por su parte, la referida Ley 8/2013, derogada en esta materia por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de diciembre, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE del 31 de octubre), disponía, entre otros: (1) que uno de los «(f)ines comunes de las políticas públicas para un medio urbano más sostenible, eficiente y competitivo», es el de «(g)arantizar el acceso universal de los ciudadanos a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios, así como su movilidad» [artículo 3.e)]; (2) que la Administración competente podrá requerir a los propietarios de los edificios para que acrediten, mediante el oportuno «Informe de Evaluación de los Edificios», la evaluación «de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente, estableciendo si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas» [art. 4.2.b)]; (3) que las actuaciones que la Administración puede acordar sobre el suelo urbano, determinarán la obligación de los propietarios y de las comunidades de propietarios de realizar las obras correspondientes [art. 8.a) y b)], siendo uno de los efectos que puede determinar la ejecución de la actuación acordada la de hacer «posible ocupar las superficies de espacios libres o de dominio público que resulten indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos, así como las superficies comunes de uso privativo, tales como vestíbulos, descansillos, sobrecubiertas, voladizos y soportales, tanto si se ubican en el suelo, como en el subsuelo o en el vuelo, cuando no resulte viable, técnica o económicamente, ninguna otra solución para garantizar la accesibilidad universal y siempre que asegure la funcionalidad de los espacios libres, dotaciones públicas y demás elementos del dominio público» (art. 10.3); (4) que la «delimitación espacial del ámbito de actuación de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, una vez firme en la vía administrativa, produce, entre otros, los efectos de (a) la «declaración de la utilidad pública o, en su caso, el interés social, a los efectos de la aplicación de los regímenes de expropiación, venta y sustitución forzosas de los bienes y derechos necesarios para su ejecución», (b) «legítima la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público de titularidad municipal que sean indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos para garantizar la accesibilidad universal, siendo la aprobación definitiva causa suficiente para que se establezca una cesión de uso del vuelo por el tiempo en que se mantenga la edificación o, en su caso, su recalificación y desafectación, con enajenación posterior a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios correspondiente» [art. 12.1.a) y b)].

*(Trabajo recibido el 30-8-2017 y aceptado
para su publicación el 4-10-2017)*