DEBER DE CONSERVACIÓN, RUINA Y REHABILITACIÓN AL SERVICIO DE LA REGENERACIÓN DE LA CIUDAD*

Por
Julio C. TEJEDOR BIELSA
Doctor en Derecho
Profesor de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: **I. DEBER DE CONSERVACIÓN Y RUINA EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL: 1. El alcance del deber de conservación y la ruina como límite; 2. Las distorsiones generadas por los efectos civiles de la declaración administrativa de ruina; 3. Concepto de ruina:** *A) La ruina como concepto jurídico indeterminado o "estado de hecho objetivo"; B) Las diversas variedades de ruina:* a) Ruina normal *versus* ruina inminente; b) Supuestos legales de ruina normal: ruina técnica, económica y urbanística*; C) Consecuencias del incumplimiento del deber de conservación:* a) Irrelevancia de la concurrencia de los propietarios a la producción de la ruina para su declaración; b) Órdenes de ejecución, ejecución subsidiaria y Registro de Solares; c) Posibles consecuencias penales del incumplimiento del deber de conservación.– **II. DEBER DE CONSERVACIÓN Y RUINA EN LA RECIENTE LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AUTONÓMICA: 1. Reconducción del límite del deber de conservación y ruina a criterios objetivos de índole económica. Unificación de supuestos; 2. Expansión del deber de conservación, establecimiento de regímenes de inspección periódica para garantizar su cumplimiento y consecuencias del incumplimiento:** *A) Garantía de cumplimiento del deber de conservación: Ley valenciana reguladora de la Actividad Urbanística; B) Profundización en los nuevos planteamientos: Ley castellano–manchega de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística; C) Una propuesta intermedia: Ley Urbanística de Aragón;* **3. Sustitución de los propietarios. De nuevo introducción de competencia al servicio del interés general.– III. APERTURA A LA COMPETENCIA DE LAS ACTUACIONES INTEGRALES DE REHABILITACIÓN: 1. Referencia a la normativa estatal para los años 1998 a 2001; 2. Rehabilitación en la reciente legislación urbanística autonómica: Los casos valenciano, castellano–manchego y aragonés.– BIBLIOGRAFÍA.– ABREVIATURAS UTILIZADAS.**

I. DEBER DE CONSERVACIÓN Y RUINA EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL

1. El alcance del deber de conservación y la ruina como límite

Los deberes urbanísticos del propietario del suelo constituyen la base esencial del modelo urbanístico de nuestro país, un modelo que gira en torno a la idea de propiedad y de distribución equitativa de beneficios y cargas. Entre ellos, los que han centrando en mayor grado la atención de la doctrina han sido los de urbanizar y edificar, objeto de un estudio mucho más detenido que otros como el que constituye el objeto inicial del presente trabajo, el deber de conservación. No es de extrañar, en todo caso, que haya ocurrido así dada la vocación expansiva de nuestro ordenamiento

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación financiado por el Gobierno de Aragón P80/98, dirigido por el Profesor Fernando LÓPEZ RAMÓN.

urbanístico, concebido en todo momento como un urbanismo de ensanche (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1973, pp. 11–71, también en GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO, 1981, pp. 37–67, y, más ampliamente, en esta misma obra, pp. 69–111; BASSOLS COMA, 1973, *in totum;* CHUECA GOITIA, 1968 y 1977, ambas *in totum;* TEJEDOR BIELSA, 1998a, pp. 39–127, 1998b, pp. 529–540; LÓPEZ RAMÓN, 1984, pp. 532–542). Actualmente, como en otros ámbitos, el urbanismo se enfrenta a nuevas inquietudes y nuevas necesidades a las que el derecho debe dar respuesta. El contenido del deber de conservación, las técnicas para hacerlo efectivo y los procedimientos de actuación en suelo urbano consolidado para sanear, consolidar y dotar de servicios áreas edificadas existentes, son algunas de las cuestiones a las que ahora es conveniente atender teniendo muy presente, además, la renovación de técnicas urbanísticas producida en los últimos años, quizá volviendo a los orígenes, en el marco de la apertura a la competencia (una exposición de la evolución histórica del deber de conservación y la actividad policial de la Administración en relación en el mismo, hasta las sustanciales aportaciones de la LVRAU, se encuentra en OLIVÁN DEL CACHO, 1999, pp. 283–318).

Hoy, como ayer, los propietarios de toda clase de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular, edificaciones y construcciones deben destinarlos en todo momento a usos que no resulten incompatibles con el planeamiento urbanístico y mantenerlos siempre en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, así como cumplir en todo caso las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana (arts. 19.1 de la LRSV y 245.1 del TRLS92). Nos hallamos ante una norma asentada en el ordenamiento urbanístico español, una de las comparativamente escasas normas atinentes a la ciudad ya existente en nuestro ordenamiento urbanístico (LÓPEZ RAMÓN, 1984, p. 544), un ordenamiento como el español caracterizado a lo largo de su evolución hasta el momento presente "por su vocación fundamentalmente expansionista y destructora" (LÓPEZ RAMÓN, 1984, p. 535), lo que no significa que el deber de conservación no haya tenido en la normativa española diversos precedentes de mayor o menor amplitud (GUAITA, 1955, pp. 866–873; PORTO REY, 1988, pp. 14–27).

El deber de conservación configurado por la legislación urbanística atiende fundamentalmente intereses jurídico–públicos y aparece definido como "deber social y jurídico" [STS de 23 de junio de 1998 (Arz. 4559)] (GARCÍA BELLIDO, 1984, pp. 74–81), que es preciso distinguir del deber civil de conservar o demoler establecido en el art. 389 del Código Civil o la responsabilidad contractual por ruina derivada del art. 1591 del mismo Código (LÓPEZ MERINO, 1973, pp. 64–71; GARCÍA BELLIDO, 1984, pp. 62–66; CARRASCO PERERA *et alt.*, 1998, pp. 237–257). También debe distinguirse con claridad del régimen urbanístico del deber de conservación, la regulación a efectos de la relación arrendaticia urbana del deber conservación que realiza el art. 21 de la LAU, conforme al cual el arrendador

está obligado a realizar, sin derecho a elevar por ello la renta, todas las reparaciones que sean necesarias para conservar la vivienda en las condiciones de habitabilidad para servir al uso convenido, salvo cuando el deterioro de cuya reparación se trate sea imputable al arrendatario conforme a los arts. 1563 y 1564 del Código Civil, obligación de reparación que "tiene su límite en la destrucción de la vivienda por causa no imputable al arrendador" dado que, con arreglo al art. 28.a) de la propia LAU en tal caso se extingue el contrato de arrendamiento. De este modo, la legislación arrendaticia parece configurar un régimen paralelo al urbanístico del deber de conservación desde la perspectiva de la relación arrendaticia. Sin embargo, como explicaré, la previsión de la declaración administrativa de ruina como causa de extinción, hace que el régimen urbanístico de ésta se solape con el civil que, de este modo, únicamente tendrá cierta virtualidad a la hora de determinar posibles compensaciones del arrendador al arrendatario en los casos de declaración de ruina por la Administración.

En todo caso, creo firmemente que debe hoy afirmarse, como hiciese GARCÍA DE ENTERRÍA hace ya algunos años y ha destacado posteriormente la doctrina, que "el tema central del urbanismo actual no es el de colonizar nuevos espacios intentando inventar nuevas fórmulas de asentamiento humano, sino el de reconstruir, recuperar los viejos centros urbanos, rehabilitarlos y equiparlos" (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1983, p. 589, cuya opinión asumen, expresamente, LÓPEZ RAMÓN, 1984, p. 543; o GONZÁLEZ PÉREZ, 1998, p. 275). Pero la historia del urbanismo español de conservación, de regeneración de la ciudad, es una historia llena de ocasiones perdidas. Baste recordar lo que ocurrió al desaparecer las murallas en muchas de nuestras ciudades, bien distinto de lo ocurrido en otras ciudades europeas, pienso en Viena y su "anillo", aún hoy estructuradas en torno a grandes bulevares creados donde antes de asentaban las murallas.

No obstante, la aparente rotundidad de los preceptos citados no implica que el deber de conservación sea absoluto o ilimitado en la regulación que del mismo ha venido realizando la legislación estatal. De hecho, en la misma, consciente del carácter limitado de dicho deber, se establece con toda claridad que, en su caso, el coste de las obras necesarias para el cumplimiento de lo establecido en los preceptos citados será sufragado por los propietarios o por la Administración, en los términos establecidos en la legislación autonómica (art. 19.2 LRSV), teniendo en cuenta que sólo podrá imponerse a los primeros dicho coste de conservación dentro de los concretos límites del mismo, correspondiendo más allá, cuando se rebasare tal límite "para obtener mejoras de interés general", a la Administración que ordene las obras (art. 246.2 TRLS92), previsión que, en todo caso, aun cuando parecía presuponer la posibilidad, en función de la decisión que al respecto pudiera dictar la Administración competente, de imponer en todo caso la rehabilitación de inmuebles, incluso ruinosos, por razones de interés general incluso frente a la voluntad de los propietarios, difícilmente podía

ser interpretada en tal sentido habida cuenta del carácter fáctico de la situación legal de ruina tan uniformemente sostenido en la jurisprudencia. Se trataba, simplemente, de la admisión de órdenes más allá del deber de conservación pero no desde un punto de vista cuantitativo, pues de concurrir la situación legal de ruina nada podía hacerse salvo en supuestos excepcionales por razones histórico–artísticas, por ejemplo, sino cualitativo, es decir, órdenes que impusiesen mejoras no amparadas en el deber de mantener en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público por razones de interés general. No obstante, la descartada interpretación del precepto parece inspirar los planteamientos hoy incorporados a la LUA.

El fundamental instrumento a disposición de la Administración para imponer el cumplimiento de los antedichos deberes de los propietarios es la orden de ejecución (RAMOS MEDRANO, 1992, pp. 71–83; GONZÁLEZ–VARAS, 1998, pp. 109–137; GONZÁLEZ PÉREZ, 1998, pp. 280–307). Mediante la misma, los deberes genéricamente establecidos por la ley se materializan en la práctica y devienen obligación específica de los destinatarios de la orden administrativa. La legislación supletoria estatal prevé genéricamente la posibilidad de dictar órdenes de ejecución de obras dirigidas a garantizar el cumplimiento del deber de conservación en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, así como basadas en motivos de interés turístico o estético, limitando esta segunda posibilidad a fachadas y espacios visibles desde la vía pública (arts. 181 y 182 del TRLS'76). En cualquier caso, como he señalado anteriormente, dado el carácter relativo del deber de conservación que incumbe a los propietarios, el coste de las obras necesarias para el cumplimiento del deber de conservación se sufragará por los propietarios o por la Administración, en los términos que establezca la legislación aplicable (art. 19.2 de la LRSV). Igualmente, las obras precisas por motivos turísticos o estéticos se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieren dentro del deber de conservación que les corresponde y con cargo a fondos de la Entidad que ordene actuar sobre los mismos cuando rebasare dicho deber de conservación para obtener mejoras de interés general (arts. 19.2 de la LRSV y 246.2 del TRLS'92).

El deber de conservación que incumbe a los propietarios de edificaciones y construcciones no es ilimitado. En ocasiones, concurren circunstancias que hacen antieconómica la imposición de la conservación o, sencillamente, ésta aparece, en realidad, como la reconstrucción pura y simple del inmueble. Por ello, *la legislación urbanística estatal contempla como límite al deber de conservación la situación legal de ruina,* que, como ha señalado LÓPEZ RAMÓN, "no se define por la incapacidad del inmueble para servir a su destino, sino por la importancia económica de las obras a realizar, que cuando sobrepasa el nivel de la reparación ordinaria, conduce a la demolición" (LÓPEZ RAMÓN, 1984, p. 541). Tradicionalmente, en la legislación estatal la situación legal de ruina, supletoriamente regulada en lo que ahora interesa en los artículos 183 del TRLS76 y 17 a 28 del RDiU (el RD 304/1993, de 26 de

febrero, derogó expresamente los arts. 12 a 16 y, por otra parte, el art. 17, de más que cuestionable legalidad en cuanto pone en cuestión la acción pública urbanística en relación con la ruina, algo que también hacen otros preceptos del RDiU, está en suspenso en virtud del Real Decreto 2472/1978, de 14 de octubre), ha sido configurada como una circunstancia fáctica, de hecho, que una vez acreditada mediante los medios admisibles en Derecho debe necesariamente ser declarada –reconocida más bien– por la Administración [por todas, SSTS de 22 de febrero de 1982 (Arz. 1615) 13 de junio de 1985 (Arz. 4832), 6 de marzo, 1 y 6 de junio de 1993, 22 de marzo de 1994 (Arz. 1816), 26 de junio de 1995 (Arz. 5034), 18 de marzo de 1996 (Arz. 2227) y 9 de marzo de 1998, (Arz. 1592, 4509, 4520 y 2221)], pues nos encontramos ante una potestad de carácter reglado (GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO, 1981, p. 765; AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, 1994, pp. 28 y ss.; ORTEGA BERNARDO, 1997, pp. 51–53). En tal sentido ha señalado el TS que la concurrencia de la situación legal de ruina, como situación objetiva y evolutiva, debe apreciarse en el momento de la resolución administrativa o judicial [por todas, STS de 1 de abril de 1996 (Arz. 2931)].

La jurisprudencia, especialmente desde la perspectiva de la ruina económica y técnica, ha tratado de señalar de forma precisa los límites cuantitativos y cualitativos del deber de conservación. Desde la perspectiva cualitativa, el límite del apuntado deber se ha fijado en la ejecución de obras de conservación entendidas como "todas las necesarias para poner el edificio en disposición de servir adecuadamente a sus fines, de suerte que aquel pueda cumplir su función", "en condiciones de seguridad y salubridad" [SSTS de 26 de junio y 21 de octubre de 1980 (Arz. 3359 y 3928), 27 de enero de 1981 (Arz. 291), 28 de octubre de 1987 (Arz. 9193), 25 de septiembre de 1989 (Arz. 6688), 26 de julio y 26 de diciembre de 1990 (Arz. 6822 y 10257), 22 de octubre de 1991 (Arz. 8376), 23 de mayo de 1995 (Arz. 5838) y 16 de mayo de 1996 (Arz. 3975); se citan las dos últimas]. Por otra parte, desde una perspectiva cuantitativa, el Tribunal Supremo ha afirmado reiteradamente que "no sólo ha de computarse el coste de las obras que afectan a la estabilidad del edificio, sino que también entran en juego las concernientes a la salubridad o habitabilidad, y no sólo las que hayan de realizarse en elementos estructurales, sino también las que sean necesarias en los elementos secundarios, incluso los de las instalaciones o servicios, con la sola exclusión de las de ornato o embellecimiento" [SSTS de 22 de diciembre de 1982 (Arz. 8098) y 14 de marzo de 1984 (Arz. 1403), que se cita], "sin añadir comodidades, mejoras o lujos de que antes no disponía" [por ejemplo, SSTS de 26 de junio de 1980 (Arz. 3359), 5 de enero y 6 de marzo de 1990 (Arz. 328 y 1956)].

La declaración de ruina conlleva obviamente la demolición total o parcial de la edificación, con la consiguiente extinción de los derechos de arrendamiento constituidos, por lo que es preciso la audiencia del propietario y de los moradores. Si el propietario no cumpliere lo acordado por el Ayuntamiento,

éste lo ejecutará a costa del obligado. El artículo 24 de la Ley 16/1985, de 28 de junio, del Patrimonio Histórico Español, por lo demás, no impide la declaración de ruina y la subsiguiente demolición, si bien no podrá autorizarse ésta sin que sea firme aquella y autorización de la Administración competente en la materia, sin perjuicio de la posible adopción de las medidas necesarias para evitar daños personales si existiere urgencia y peligro inminente (sobre patrimonio histórico, por todos, ALEGRE AVILA, 1994, *in totum;* específicamente, CANO MATA, 1978, pp. 349–360; QUINTANA LÓPEZ, 1989, pp. 48–66; FERRANDO CORELL, 1993, pp. 524–537; SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ, 1994, pp. 624–627; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 1998, pp. 197–201; GONZÁLEZ PÉREZ, 1998, pp. 278–280*)*, régimen, y especialmente tendencia protectora, que inspira el recientemente establecido por Ley aragonesa 3/1999, de 10 de marzo, de Patrimonio Cultural, claramente orientado a la conservación y rehabilitación de los bienes aragoneses de interés cultural (art. 38, en lo que respecta a la declaración de ruina, y, en general, arts. 33 a 40, en cuanto al régimen de protección de los bienes inmuebles de interés cultural), o el anteriormente establecido por diversas Comunidades Autónomas.

A este respecto, el TS, en jurisprudencia reiterada y constante, ha sostenido que, si bien "hay que conservar los inmuebles protegidos por todos los medios, cualquiera que sea su coste y los medios a emplear [...], ello no impide que pueda declararse la situación legal de ruina legal de un edificio protegido, pues tal declaración no es más que una constatación oficial de una situación de hecho, que no significa que la demolición pueda llevarse a cabo en su totalidad, cuando las específicas cualidades arquitectónicas del edificio, imponen su conservación, total o parcial, de tal modo que en el momento en que se solicite la licencia de demolición se podrá adoptar la decisión que legalmente sea la procedente, sobre la demolición o conservación y rehabilitación de todo o parte del mismo, sin que ello afecte a la declaración de ruina" (SSTS de 9 de marzo, 6 de mayo y 7 de junio de 1993, Arz. 1600, 3477 y 4518, de las que se cita la primera). Así pues, la protección de un determinado edificio, sea como bien integrante del patrimonio histórico–artístico o en otra condición, podrá afectar a la ejecutividad de la declaración del estado ruinoso pero no a la viabilidad de tal declaración [SSTS de 24 de mayo de 1985 (Arz. 2944), 23 de septiembre de 1988 (Arz. 7242), 27 de febrero de 1990 (Arz. 1523), 20 de noviembre de 1991 (Arz. 9151), 12 de mayo y 24 de junio de 1992 (Arz. 4146 y 5313), 1 de febrero de 1994 (Arz. 1000), entre otras]. La intensidad de la protección que quiere brindarse desde esta perspectiva a los bienes culturales ha hecho que se haya llegado a establecer una normativa específica en relación con la su ruina (base como ejemplo el reciente Decreto vasco 306/1998, de 10 de noviembre, por el que se regula la declaración de estado ruinoso de los bienes culturales calificados y de los inventariados y las actuaciones previas y posteriores a la resolución sobre el derribo).

Así pues, existe una clara correspondencia, un *iter* conceptual incluso, entre deber de conservación y obras de conservación o mantenimiento, por un lado, y ruina y deber de demoler, por otro. Superado el primero resulta ineludible llegar al segundo salvo que, por propia voluntad o por imposición legal o administrativa, con la correspondiente participación pública en el coste, se imponga la rehabilitación de lo edificado (GARCÍA BELLIDO, 1984, *in totum;* SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ, 1994, p. 615). Esta concepción secuencial de conservación, rehabilitación y ruina luce en la legislación estatal y ahora, con mayor claridad, en la autonómica que posteriormente se examinará. Cuestión distinta es que, conforme a la primera, se haya asistido a un proceso de "sacralización del derecho a demoler" basado en la instrumentalización de la ruina al servicio del mismo, concepción de ésta como deterioro físico de la construcción muy lejana de aquella que la percibe como situación que hace inadecuado al inmueble para servir a su destino pero que, precisamente como resultado de la falta de delimitación precisa del deber de conservación, ha acabado convirtiendo éste en excepción cuando de acuerdo con la legislación urbanística constituía la regla (GARCÍA–BELLIDO, 1984, pp. 66–77; GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO, 1981, pp. 761–762).

2. Las distorsiones generadas por los efectos civiles de la declaración administrativa de ruina

Junto a los efectos ya examinados, todos ellos propios del ámbito de relaciones del ciudadano con la Administración, la declaración de ruina produce también efectos jurídico–civiles, dado que opera, de conformidad con el art. 28.b) de la LAU, como causa de extinción de los contratos de arrendamiento existentes (GONZÁLEZ PÉREZ, 1998, pp. 393–395; en general, sobre las relaciones civiles con contenido urbanístico CARRASCO PERERA, 1999, *in totum)*. No obstante, debe tenerse presente, además de la desaparición de la declaración gubernativa de derribo, coherente con el nuevo marco competencial diseñado por el bloque de constitucionalidad en materia urbanística (por todos, LÓPEZ RAMÓN, 1981, *in totum*), el reconocimiento al arrendatario del derecho de retorno en la Disposición Adicional cuarta del TRLS92 y la Disposición Adicional octava de la LAU.

La declaración de ruina, así como antes la declaración gubernativa de derribo, y subsiguiente licencia u orden de demolición, actos administrativos en todo caso, tienen también una incidencia directa en las relaciones *inter privatos,* que suscita, sin duda, una peculiar problemática y, quizá, una utilización de ruina y declaración gubernativa contraria al interés general que tratan de proteger. El interés público, de este modo, se instrumentaliza frecuentemente al servicio de intereses particulares (GONZÁLEZ–VARAS, 1998, pp. 134–135). En cualquier caso, la distribución de competencias jurisdiccionales queda convenientemente salvaguardada al haber declarado el Tribunal Supremo la competencia de la Sala de lo Civil, lógicamente, para

conocer acerca de la resolución de los hipotéticos contratos de arrendamiento (GONZÁLEZ PÉREZ, 1998, pp. 394–395).

En relación, por cierto, con el derecho de retorno regulado por las Disposiciones Adicionales del TRLS92 y la LAU, antes reseñadas, así como por el art. 137.5 del TRLS92 en las "actuaciones aisladas no expropiatorias", conviene advertir que, en su actual configuración, difícilmente podría entenderse comprensivo de los supuestos de ruina y reconstrucción (GONZÁLEZ PÉREZ, 1998, p. 651), aunque sí, en mi opinión, en los de rehabilitación, renovación o reforma integral sin previa declaración de ruina, lo que puede hacer muy problemática la aplicación del art. 192 de la LUA, como luego explicaré. La inexistencia de retorno concurrente la situación legal de ruina la confirma, en mi opinión, la vigente LAU al establecer en el art. 28.b) como causa de extinción del contrato la "declaración firme de ruina acordada por la autoridad competente". Y ello porque la Disposición Adicional octava de la misma, que incorpora el derecho de retorno previsto en la Disposición Adicional cuarta, apartado tercero, del TRLS92, lo hace, lógicamente, sobre la base de un contrato en vigor, no extinto, como ocurre si media una declaración administrativa de ruina. En consecuencia, el derecho de retorno al que me refiero, "en actuaciones aisladas no expropiatorias exigidas por el planeamiento urbanístico" que exijan "proceder a la demolición total o a la rehabilitación integral con conservación de fachada o de estructura de un edificio", parece referirse a casos en los cuales no concurra, además, la situación legal de ruina. De lo contrario, esto es, declarada la situación legal de ruina de edificaciones incluidas en ámbitos donde el planeamiento imponga tales operaciones, se suscita la duda acerca de si el arrendatario ostenta o no el derecho de retorno señalado. En mi opinión, no ocurre así pues, por un lado, el contrato se extingue desde la declaración administrativa de ruina, y, por otro, tal reconocimiento desincentivaría sin duda la ejecución de tales actuaciones, ya de por sí dificultosa, en contra de lo querido por el legislador y el planeamiento.

En todo caso, la vigente normativa estatal sobre rehabilitación, a la que me refiero posteriormente, tiene muy presente la existencia del aludido derecho de retorno de los ocupantes cuando exige con toda claridad que las actuaciones objeto de financiación deberán garantizar el realojamiento de la población residente en los términos de la legislación vigente (art. 30.4 RDFAP).

3. Concepto de ruina

A) La ruina como concepto jurídico indeterminado o "estado de hecho objetivo"

El Tribunal Supremo, en una línea jurisprudencia reiterada y constante, ha señalado que *"el concepto de estado ruinoso de un edificio que contiene el art. 183 TRLS es un concepto jurídico indeterminado* que, para ser aplicable a una

construcción, requiere la comprobación de estar incluida en alguno de los supuestos contemplados en la ley, como determinantes del estado de ruina a través de las pruebas obrantes en el proceso y especialmente a través de la prueba pericial" [STS de 23 de abril de 1982 (Arz. 2431), cursiva mía; en similar sentido SSTS de 20 de marzo de 1979 (Arz. 1264), 28 de mayo, 8 de junio y 27 de diciembre de 1982 (Arz. 4152, 4206 y 8101), 21 de junio y 22 de septiembre de 1983 (Arz. 3623 y 5723), 22 de febrero de 1985 (Arz. 1230), entre muchas otras].

Nos hallaríamos, en efecto, ante uno de los conceptos jurídicos indeterminados, en su modalidad de conceptos de experiencia, que, en palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, "se ventilan en la apreciación de los hechos" sin que, como ocurre con los conceptos jurídicos indeterminados que incorporan nociones de valor, quede margen ("halo" dice GARCÍA DE ENTERRÍA) alguno de apreciación, siempre dentro del concepto, a la Administración (GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 1997, p. 452). Coherentemente, *el Tribunal Supremo ha repetido hasta la saciedad que la ruina constituye una situación de hecho, un estado de hecho objetivo, una situación fáctica cuya concurrencia ha de verificarse mediante los medios de prueba ordinarios* [SSTS de 4 de diciembre de 1981 (Arz. 5361), 2 de abril de 1982 (Arz. 2373), 17 de julio de 1990 (Arz. 6572), 18 de marzo de 1996 (Arz. 2036)]. Además, la concurrencia de la situación legal de ruina no requiere un estado físico de ruina actual, sino "un peligro, más o menos próximo, que conviene evitar en salvaguardia de personas y bienes" [SSTS 14 de julio de 1983 (Arz. 4055) y 29 de febrero de 1984 (Arz. 2446)].

Lógicamente, *el carácter fáctico de la situación legal de ruina determina que ésta, no concurriendo inicialmente, pueda producirse a lo largo de las procedimientos administrativos o judiciales relativos a la misma.* Nos hallaríamos así ante un nuevo cauce ofrecido a la propiedad que, incumpliendo órdenes de ejecución conducentes a evitar la producción de la situación legal de ruina, puede entablar pleito, aún siendo evidente la improcedencia de la declaración, en el convencimiento de que, a la fecha de la sentencia, concurrirá causa legal determinante de su declaración. A este respecto, la insensibilidad del Tribunal Supremo ha sido notable al afirmar, categóricamente, que "la ruina es una situación evolutiva capaz de consumarse a lo largo del expediente administrativo y del proceso judicial" [STS de 29 de mayo de 1995 (Arz. 5839) o 1 de abril de 1996 (Arz. 2931)].

Precisamente como consecuencia de ese carácter fáctico y evolutivo de la ruina, el TS no podía sino declarar que la concurrencia de las circunstancias fácticas que determinan la situación legal de ruina debe valorarse en el momento de la resolución administrativa o, en su caso, judicial, sobre la cuestión [por todas, SSTS de 6 de marzo de 1993 (Arz. 1592), 29 de mayo de 1995 (Arz. 5839) y 1 de abril de 1996 (Arz. 2931)]. Por otra parte, la declaración legal de ruina afecta en todo caso a un edificio completo, a la

totalidad de un inmueble conforme a la regla de unidad predial, lo cual no impide que, en ocasiones, cuando el edificio esté formado por varios cuerpos de edificación independientes, pueda declararse la ruina respecto de uno de ellos únicamente (GONZÁLEZ PÉREZ, 1998, pp. 324–330).

B) Las causas legales de ruina

a) Ruina normal *versus* ruina inminente

En el ordenamiento urbanístico y en la jurisprudencia tradicionalmente se ha distinguido entre la *"ruina normal"*, que surge en los supuestos legalmente establecidos, y la *"ruina inminente"*. Ésta última permite a Ayuntamiento o Alcalde, bajo su responsabilidad, cuando exista urgencia y peligro en la demora y por motivos de seguridad, disponer lo procedente respecto de la habitabilidad del inmueble y el desalojo de sus ocupantes (art. 183.4 TRLS76).

En estos supuestos, de urgencia o peligro en la demora, que el Tribunal Supremo distingue con toda nitidez de la "ruina normal" [STS de 17 de febrero de 1983 (Arz. 905)] (GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO, 1981, pp. 767–768), la Administración puede, de plano, acordar las medidas procedentes para garantizar la seguridad, de modo que no resulta indispensable realizar, antes de la adopción de las medidas de aseguramiento que procedan, el expediente contradictorio de ruina (ROCA ROCA, 1961, *in totum;* FERRANDO CORELL, 1993, pp. 415–521), habitualmente indispensable [SSTS de 9 de ferbrero de 1976 (Arz. 891), 14 de enero de 1980 (Arz. 39), 17 de marzo de 1980 (Arz. 2199), 19 de abril de 1982 (Arz. 2419), 14 de marzo de 1984 (Arz. 2515), 18 de febrero de 1985 (Arz. 1223), 24 de marzo de 1986 (Arz. 2333), 7 de mayo de 1987 (Arz. 5239), 7 de abril de 1988 (Arz. 2665), 21 de noviembre de 1990 (Arz. 9281), 29 de septiembre de 1992 (Arz. 6987), 8 de febrero de 1993 (Arz. 591), 27 de septiembre de 1995 (Arz. 6826) y 15 de octubre de 1996 (Arz. 7405)]. A este supuesto se refieren los arts. 20.2 (en procedimientos iniciados a instancia de la propiedad, y, especialmente, 26 y 27 del RDiU, que condicionan la adopción de las medidas a la realización con carácter de urgencia de una visita de inspección, a la vista de la cual, el órgano competente resolverá, en el plazo de veinticuatro horas desde la recepción de los informes, lo procedente, ya sea la simple adopción de medidas de seguridad que permitan continuar ocupando el inmueble, ya el desalojo inmediato y las medidas de apuntalamiento o demolición que sean precisas para elimitar el riesgo para personas y cosas.

En lo que respecta a la denominada "ruina normal", la legislación urbanística, desde 1956, viene tasando los supuestos, que se examinarán a continuación, determinantes de su procedencia (GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO, 1981, pp. 769–778). Dichos supuestos tienen carácter alternativo, de modo que basta la concurrencia de uno de ellos para que

resulte procedente declarar la situación legal de ruina ya que "cada uno de los casos que comprende el art. 183.2 TRLS constituye por sí mismo causa bastante para la declaración de ruina, es decir opera de forma independiente y autónoma respecto de los demás" porque "es constante la interpretación dada al art. 183 TRLS por el TS en el sentido de que, al relacionar dicho artículo tres supuestos distintos, claramente diferenciados entre sí, no se precisa la simultánea concurrencia de todos para declarar la ruina de un edificio, sino que es suficiente la existencia de un solo supuesto" [STS de 22 de septiembre de 1984 (Arz. 4540) y 10 de abril de 1985 (Arz. 2192, respectivamente. En sentido similar, SSTS de 22 de mayo, 23 de junio y 21 de octubre de 1980 (Arz. 2827, 3338 y 3928), 23 de abril de 1981 (Arz. 1860), 10 de mayo de 1982 (Arz. 3157), 24 de mayo de 1983 (Arz. 3426), 19 de diciembre de 1986 (Arz. 1166/1987), 17 de mayo de 1988 (Arz. 3787), 17 de marzo de 1989 (Arz. 2091) o 22 de noviembre de 1993 (Arz. 8512), entre muchas otras].

b) Supuestos legales de ruina normal: ruina técnica, económica y urbanística

La declaración de ruina, como situación fáctica que es, procederá únicamente en los supuestos legalmente establecidos, en supuestos tasados por la Ley. Tales supuestos legales son, en la legislación estatal supletoria y en la mayor parte de normas autonómicas aprobadas hasta el momento, los de *"ruina física o técnica", "ruina económica" y "ruina urbanística"* (*vid.*, en general, FERRANDO CORELL, 1993, pp. 173–413; GONZÁLEZ PÉREZ, 1998, pp. 340–369).

Deberá declararse la ruina, en primer lugar, cuando se acredite el agotamiento generalizado de la estructura misma del inmueble determinante de un daño no reparable técnicamente por los medios normales, lo que habrá de acreditarse mediante los informes periciales correspondientes, entre los cuales tiene especial peso, como en el siguiente supuesto de ruina, el emitido por técnico municipal (por todos, FERRANDO CORELL, 1993, pp. 273–371). El supuesto se refiere a *obras que afectan a elementos estructurales, esenciales, cuya importancia determina que las mismas no puedan considerarse de simple reparación* [SSTS de 14 de octubre de 1980 (Arz. 3903), 11 de mayo y 22 de septiembre de 1981 (Arz. 2036 y 3741), 21 de marzo de 1983 (Arz. 1444), 14 de febrero y 27 de abril de 1984 (Arz. 1055 y 2628), 18 de febrero de 1985 (Arz. 1173), 11 de octubre de 1986 (Arz. 7656) y 22 de abril de 1988 (Arz. 3187)]. De este modo, procederá la ruina si los daños de la construcción afectan a un "elemento vital para la conservación del mismo, cualquiera que sea económicamente su importe" [STS de 15 de octubre de 1984 (Arz. 4923)], tal y como ocurrirá, en todo caso, "si hay que derribar alguna parte para construir otra, [pues] en ello se encuentra el concepto límite de la normalidad técnica de los medios ordinarios de reparación" [STS de 9 de julio de 1981 (Arz. 3461), 5 y 26 de octubre de 1981 (Arz. 4065 y 4639), 8 de febrero de 1982 (Arz. 924), 23 de febrero de 1983

(Arz. 1024), 22 de marzo de 1984 (Arz. 1441), 22 de febrero y 7 de junio de 1985 (Arz. 1227 y 3213), 14 de marzo de 1986 (Arz. 1781), 25 de noviembre de 1988 (Arz. 9211), 17 de marzo de 1992 (Arz. 3279), 25 de enero de 1993 (Arz. 51) y 20 de junio de 1996 (Arz. 5237)].

Ahora bien, el derribo y demolición, lógicamente, sólo producirán el efecto señalado si "tales sustituciones, en la obligada relación de proporcionalidad con el conjunto de la edificación, son de estimar graves y trascendentes" [por todas, STS de 26 de octubre de 1983 (Arz. 5981)]. Conviene advertir, no obstante, que el derribo y reconstrucción no siempre deberán concurrir para poder declarar la ruina técnica, como acertadamente ha advertido el Tribunal Supremo tomando en consideración los avances técnicos de los últimos años [STS de 25 de enero de 1993 (Arz. 51)], de manera que aun cuando lo habitual será que los daños detectados pongan de manifiesto "que la construcción de que se trate esté en *situación de agotamiento de sus estructuras y elementos básicos* que impongan demoliciones generalizadas e importantes para luego reconstruir partes principales" [SSTS de 17 de marzo de 1992 (Arz. 3279), que se cita, y 25 de enero de 1993 (Arz. 51)], dicho agotamiento podrá igualmente existir aun cuando los daños pudieran repararse sin demoliciones (ORTEGA BERNARDO, 1997, pp. 56–60).

No podrán tomarse en consideración como obras relevantes a estos efectos aquellas ordenadas a corregir daños leves, que no afectan a elementos estructurales [STS de 24 de febrero de 1983 (Arz. 1050), 17 de diciembre de 1984 (Arz. 6651), 26 de marzo y 15 de junio de 1987 (Arz. 3943 y 6128), 9 de noviembre de 1989 (Arz. 8179), 2 de febrero de 1993 (Arz. 585) y 22 de noviembre de 1994 (Arz. 8519)], o, aun cuando afecten a los mismos, si dichos daños "no son graves, ni de trascendencia, en la obligada proporcionalidad con el conjunto de la edificación" [STS de 21 de enero de 1983 (Arz. 280), que se cita, 7 de marzo de 1987 (Arz. 3509), 13 de junio de 1990 (Arz. 4824) y 7 de junio de 1993 (Arz. 4518)].

El segundo de los supuestos legales que la legislación urbanística contempla como determinante de la declaración de ruina se define en base a criterios cuantitativos, económicos, que relacionan el valor del inmueble con las reparaciones que sea preciso realizar. Se trata de lo que doctrina y jurisprudencia han denominado *"ruina económica"*. Así, la ruina deberá también declararse por el Ayuntamiento cuando el coste de la reparación resulte superior al cincuenta por ciento del valor actual del edificio o plantas afectadas, excluido el valor del terreno. A este respecto, la jurisprudencia se ha preocupado especialmente por concretar, desde la perspectiva cualitativa y cuantitativa hace un momento precisada, las obras de reparación, relativas a la estabilidad, salubridad o habitabilidad del inmueble, que es preciso ejecutar y cuyo valor no podrá ser superior al cincuenta por ciento del valor actual del edificio o plantas afectadas que habrá de calcularse aplicando los coeficientes de depreciación correspondientes a la antigüedad y estado de

conservación del inmueble al coste actual de su construcción [SSTS de 26 de noviembre de 1979 (Arz. 4696), 11 de febrero de 1981 (Arz. 1067), 2 de febrero de 1982 (Arz. 830), 19 de septiembre de 1983 (Arz. 4514), 20 de noviembre de 1984 (Arz. 5934), 17 de diciembre de 1985 (Arz. 6396), 6 de junio de 1986 (Arz. 4717), 28 de octubre de 1987 (Arz. 9193), 18 de noviembre de 1988 (Arz. 9133), 5 de junio de 1989 (Arz. 4340), 31 de mayo de 1991 (Arz. 4311), 15 de julio de 1992 (Arz. 6162), 19 de abril de 1994 (Arz. 2818), 16 de mayo de 1996 (Arz. 3975), 17 de enero de 1997 (Arz. 173) y 14 de abril de 1998 (Arz. 2798)].

El tercer y último supuesto de ruina viene determinado por la concurrencia de circunstancias urbanísticas. Conforme al mismo, la ruina habrá de declararse cuando concurran circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del inmueble. A este supuesto aluden doctrina y jurisprudencia como *"ruina urbanística"*. Para que proceda la declaración legal de ruina por esta razón, conforme a la jurisprudencia, no basta "que se aprecien circunstancias urbanísticas que aconsejen la demolición del inmueble, sino que será preciso que éste presente un deterioro que haga necesarias unas reparaciones que excedan de las obras susceptibles de autorización en los edificios fuera de ordenación" [STS de 25 de enero de 1993 (Arz. 52), que se cita; también, entre muchas otras, SSTS de 23 de febrero y 28 de diciembre de 1983 (Arz. 937 y 6840), 20 de noviembre de 1984 (Arz. 5793), 10 de junio de 1985 (Arz. 3567), 30 de junio de 1987 (Arz. 6601), 15 de febrero de 1988 (Arz. 1140), 7 de diciembre de 1989 (Arz. 9118), 13 de marzo de 1990 (Arz. 6572), 8 de junio de 1993 (Arz. 4520), 8 de marzo de 1994 (Arz. 1706) y 3 de octubre de 1996 (Arz. 7388)].

Por otra parte, junto a los tres supuestos legales examinados, los arts. 183.5 del TRLS76 y 12.2 del RDiU contemplaron un cuarto, que bien pudiera asimilarse a los de ruina urbanística (FERRANDO CORELL, 1993, pp. 404–413; GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO, 1981, pp. 773–775) que permiten considerar en ruina aquella construcción que presente deficiencias de salubridad no subsanables por los medios técnicos normales o por coste inferior al cincuenta por ciento del valor de la construcción, supuesto "malhadado" en palabras de GARCÍA BELLIDO, comprensivo de todo el patrimonio inmobiliario tradicional, todas las viviendas rurales y típicas de los pueblos de España, y aun de algunas de sus ciudades (GARCÍA BELLIDO, 1984, p. 72). A este respecto, el art. 15 del RDiU precisaba que habrían de considerarse deficiencias de salubridad determinantes de la situación legal de ruina conforme al precepto anteriormente citado "la existencia de piezas habitables de dimensiones inferiores a las mínimas establecidas por las Normas u Ordenanzas, la falta de ventilación directa, la existencia de patios de ventilación de dimensiones inferiores a las mínimas, la carencia de instalaciones higiénicas, la existencia de humedades en piezas habitables que puedan ser perjudiciales, la defectuosa disposición de las redes

interiores de suministros de agua y desagües y cualesquiera otras que produzcan daño o riesgo para la salud de los moradores del inmueble".

Debe tenerse presente, en todo caso, que la vigencia de los arts. 12 a 17 del RDiU fue suspendida por el Real Decreto 2472/1978, de 14 de octubre, suspensión que no fue nunca levantada, y posteriomente los arts. 12, 13, 15 y 16 del RDiU fueron declarados derogados por el Real Decreto 304/1993, de 26 de febrero, que aprobó la tabla de vigencias de diversos reglamentos estatales en materia urbanística tras la refundición de la normativa legal realizada en 1992, derogación, por otra parte, que debe considerarse subsistente desde una perspectiva formal, pero que pudiera haber resultado afectada por la STC 61/1997 (PAREJO ALFONSO y otros, 1997, pp. 28–29).

C) Consecuencias del incumplimiento del deber de conservación

a) Irrelevancia de la concurrencia de los propietarios a la producción de la ruina para su declaración

Como he señalado anteriormente, al propietario de edificaciones corresponde mantenerlas en adecuado estado y efectuar para ellos las reparaciones comprendidas en su deber de conservación. Sin embargo, la práctica ha puesto de manifiesto que, al vincularse a la declaración administrativa de ruina la resolución de contratos de arrendamiento sobre la finca –lo que permite a su titular deshacerse de persistentes inquilinos–, la propiedad no cumple el deber de conservación dando lugar en ocasiones a situaciones verdaderamente dramáticas cuando a la antigüedad de la finca y, consecuentemente, la deficiencia de sus instalaciones comunes de todo orden, se une una avanzada edad de sus ocupantes.

Como consecuencia de lo anterior la declaración legal de ruina ha sido uno de los resquicios legales para obtener la resolución de los contratos de arrendamiento no rentables o, en determinados supuestos, la supresión del derecho de retorno establecido por la legislación arrendaticia, y así, precisamente como consecuencia de la existencia de dicha legislación arrendaticia articulada sobre la prórroga forzosa y la congelación de rentas como beneficios básicos para el arrendatario, se han producido graves daños al patrimonio inmobiliario al devenir la ruina del inmueble único procedimiento para resolver arrendamientos sobre el mismo (LÓPEZ RAMÓN, 1981, pp. 18–19, y 1984, pp. 541–542).

No deja de resultar chocante, como he apuntado anteriormente, el papel que la Administración ha jugado, al declarar la ruina o autorizar el derribo en ciertas condiciones, en la relación entre propiedad y arrendatarios. De hecho, pudiera incluso plantearse, a través de los frecuentes abusos de la propiedad al incumplir el deber de conservación, un auténtico fraude de derecho, al utilizarse la ruina o el derribo para una finalidad no prevista. Sin embargo, la jurisprudencia, como ha quedado dicho, insiste en negar cualquier posible incidencia de la conducta dolosa o culposa de la propiedad

conducente a la producción de la ruina sobre la procedencia de la declaración de ésta si existe causa legal, aunque ello no la eximirá de hipotéticas responsabilidad civiles o penales (GONZÁLEZ–VARAS, 1998, pp. 134–135).

Pero *lo que en ningún caso ha admitido la jurisprudencia, haciendo posible la instrumentalización de la ruina al servicio de intereses privados, ha sido la posible virtualidad de la concurrencia de la conducta dolosa o culposa de la propiedad a la producción de la ruina como factor obstativo a su declaración.* La mala fe o negligente actuación del propietario de un inmueble no le impiden beneficiarse, porque como beneficio puede percibirse muy frecuentemente la ruina allí donde existe negocio inmobiliario –y arrendamientos que penden sobre la finca–, del régimen jurídico de la ruina establecido en la normativa urbanística. Así lo ha sostenido, constantemente, el TS diciendo, por ejemplo, que "la ruina es la mera constatación objetiva de una situación, *independientemente de las causas dolosas o culposas que hubieran dado lugar a ella, respecto de las cuales podrán emplearse distintos medios de defensa al objeto de impedir los efectos propios de la correspondiente declaración o de lograr un resarcimiento por los que sean inevitables, mas nunca utilizarlas como motivos excluyentes de su declaración"* [SSTS de 28 de diciembre de 1994 (Arz. 10398), 18 de marzo y 1 de abril de 1996 (Arz. 2036 y 2931), 27 de enero de 1998 (Arz. 1879). Se cita la de 18 de marzo de 1996].

La Administración, en consecuencia, no podrá tomar en consideración el abandono de la finca por la propiedad, o conductas dolosas o negligentes de ésta. De hecho, aun cuando la ruina "haya sido originada por conductas que puedan dar lugar a acciones civiles o penales ante la jurisdicción competente" [SSTS de 3 de octubre de 1980 (Arz. 3854), que se cita, 21 de octubre, 10 de noviembre y 15 de diciembre de 1981 (Arz. 4532, 5027 y 5391), 26 de enero y 7 de junio de 1982 (Arz. 772 y 4202), 30 de mayo, 27 de julio y 14 de noviembre de 1983 (Arz. 3459, 5769 y 6047), 14 de febrero, 16 de mayo, 9 de octubre y 6 de noviembre de 1984 (Arz. 1055, 3140, 5644 y 5759), 10 de abril y 28 de junio de 1985 (Arz. 2192 y 4918), 18 y 20 de marzo de 1986 (Arz. 1832 y 1841)], 9 de octubre de 1987 (Arz. 8317), 13 de julio de 1988 (Arz. 5892) y 1 de abril de 1996 (Arz. 2931), el TS remite sin mayores consideraciones a dichos órdenes jurisdiccionales sin que ello tenga relevancia alguna para el expediente de ruina.

Dicho de otro modo, como hace una línea jurisprudencial constante, junto a cualesquiera otras circunstancias, "las responsabilidades de todo orden que incumban al propietario son ajenas al expediente de ruina" [SSTS de 22 de junio de 1959 (Arz. 2489), 4 de noviembre de 1963 (Arz. 4448), 22 de diciembre de 1965 (Arz. 5824), 22 de mayo de 1966 (Arz. 2766), 14 de abril de 1967 (Arz. 2003), 3 de marzo y 27 de mayo de 1975 (Arz. 2315 y 2813), 22 de diciembre de 1980 (Arz. 5087), 28 de mayo y 7 de junio de 1982 (Arz. 4152 y 4199), 23 de febrero, 14 de mayo, 8 de junio y 27 de septiembre de 1983 (Arz.

1024, 2948, 3489 y 5769), 22 de marzo, 9 y 15 de octubre de 1984 (Arz. 1441, 4923 y 4923), 18 de febrero, 10 de abril y 18 de junio de 1985 (Arz. 1175 y 2192), 6 de junio de 1986 (Arz. 4717), 14 de julio de 1987 (Arz.), 15 de marzo de 1989 (Arz. –), 12 de marzo de 1991 (Arz. 1990), 25 de enero de 1993 (Arz. 53), 8 de febrero, 8 de marzo, 12 de julio y 22 de noviembre de 1993 (Arz. 1600, 1592, 5569 y 8512), 1 de abril de 1996 (Arz. 2931) y 27 de enero de 1998 (Arz. 1879)]. Es más, por si cupiera alguna duda, el TS ha rechazado que la declaración de ruina pueda pender de una hipotética cuestión prejudicial civil atinente al posible incumplimiento por el arrendador de su obligación de mantener la cosa locada en las debidas condiciones de uso [STS de 24 de marzo de 1986 (Arz. 2333)].

Así pues, en definitiva y como ha señalado sintéticamente GONZÁLEZ PÉREZ "si la declaración ruina no exime a los propietarios de las responsabilidades derivadas de su negligencia en los deberes de conservación (art. 28 Rdis), es indudable que esta conducta no afectará a la decisión sobre si existe o no estado ruinoso", lo cual no le impide destacar alguna resolución del TS que, partiendo de que la buena fe es necesaria para una normal convivencia en nuestra sociedad, como señala el Código Civil, que también prohibe el abuso de derecho, postula la ponderación de la actitud del propietario junto a los restantes factores a la hora de valorar la concurrencia de la situación legal de ruina (GONZÁLEZ PÉREZ, 1998, pp. 332–336).

b) Órdenes de ejecución, ejecución subsidiaria y Registro de Solares

En los apuntados supuestos de pertinaz incumplimiento por los propietarios de su deber de conservación, como ha quedado expuesto, la respuesta prácticamente exclusiva que proporciona la legislación urbanística estatal, hoy supletoria en este punto, es el dictado de órdenes de ejecución, habitualmente entendidas, desde esta perspectiva, como actos administrativos de gravamen y no, aunque algún autor haya resaltado esta faceta o "cara" de las órdenes, como actos declarativos de derechos (RAMOS MEDRANO, 1992, esp. pp. 74–76; en general, GONZÁLEZ PÉREZ, 1998, pp. 280–307). La orden impone al propietario la obligación de ejecutar las obras, que legitima sin necesidad de solicitar y obtener licencia.

Sin embargo, incumplido inicialmente el deber de conservación, resulta relativamente habitual el incumplimiento por sus destinatarios de las órdenes de ejecución que tratan de asegurar su cumplimiento. Evidentemente, también para tal incumplimiento existen respuestas, teóricas, tanto de la normativa administrativa general como de la urbanística. La Administración, en supuestos de incumplimiento por su destinatario de una orden de ejecución, podrá sancionarle, con multa, compiliéndole a su cumplimiento y, en el caso de que éste no tenga lugar, utilizar los medios ordinarios de ejecución subsidiaria en los términos establecidos en la legislación general de procedimiento administrativo

común, a través del procedimiento de apremio (art. 28.2 RDiU), posibilidad acorde con el hecho de que la declaración administrativa de ruina o la adopción de medidas de urgencia por la Administración, que bien pudieran ser resultado de acciones u omisiones dolosa o culposamente lesivas del deber de conservación, no exime a los propietarios de las responsabilidades que pudieran incumbirles (en este sentido, art. 28.1 RDiU).Conforme a la normativa estatal no cabe la posibilidad de imponer multas coercitivas dada la falta de previsión legal expresa al respecto, exigida, como es sabido, por el art. 99 de la Ley 30/1992, de 26 de junio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La previsión tiene especial importancia en pequeños municipios, donde el estado de deterioro de edificaciones abandonadas por sus propietarios se encuentra frecuentemente muy avanzado. En tales casos, previa declaración de ruina si procede, la ejecución subsidiaria de la orden de ejecución –de demolición si se ha declarado la ruina– y posterior liquidación por el procedimientos de apremio sobre el patrimonio de quienes resulten titulares del terreno, urbanización de iniciativa particular, construcción o edificación pueden resultar extremadamente útiles para garantizar el cumplimiento de la legalidad urbanística. No obstante, frecuentemente, el único activo sobre el que el Ayuntamiento va a poder actuar será la propia finca, cuyo valor en muchas ocasiones no alcanzará a cubrir el coste de las obras de conservación o demolición ejecutadas subsidiariamente.

Junto a la adopción de órdenes de ejecución y su posible ejecución subsidiaria, debe también tenerse en cuenta que, de conformidad con la legislación estatal hoy vigente supletoriamente, declarada la situación legal de ruina por la Administración, debía inscribirse de oficio la finca en el Registro Municipal de Solares (arts. 154 y 156.2 TRLS76 y 25 RDiU), de modo que, transcurrido el plazo de dos años desde la inclusión sin que su titular hubiese iniciado las obras correspondientes o, habiéndolas iniciado, no las desarrollase con ritmo normal (art. 156.2 TRLS76), quedaría en situación de venta forzosa, pudiendo además ser expropiada por el Ayuntamiento o, finalmente y en defecto de todo ello, ser objeto de subasta pública (art. 158 a 159 TRLS76). De este modo, la Administración, bien es cierto que haciendo gala de una capacidad de gestión y una determinación de las que desgraciadamente carece, disponía de un poderoso mecanismo para evitar el mantenimiento de edificaciones ruinosas sin que nada hiciesen sus propietarios al respecto. Será éste el camino que, como veremos, seguirán algunos legisladores autonómicos para hacer frente a situaciones de flagrante incumplimiento del deber de conservación. En cualquier caso, este cauce de reacción frente a tales incumplimientos, configurada por los arts. 154 a 163 del TRLS76 y los preceptos subsistentes del Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares aprobado mediante Decreto 635/1964, de 5 de marzo, como es sabido parcialmente derogado por los Reales Decretos 304/1993, de 26 de febrero, y 1093/1997, de 4 de

julio, continúa hoy siendo de aplicación supletoria en aquellas Comunidades que todavía no han legislado en materia urbanística. En otras Comunidades resulta igualmente aplicable conforme a su propia legislación, al incorporar ésta una regulación análoga a la establecida en la normativa estatal reseñada.

c) Posibles consecuencias penales del incumplimiento del deber de conservación

Por otra parte, también en el orden de las consecuencias del incumplimiento del deber de conservación, concretado, en su caso, mediante las oportunas órdenes de ejecución, debe recordarse como ya bajo la vigencia del anterior Código Penal la doctrina recalcó su posible sanción penal conforme al art. 581.2 del mismo, que tipificaba específicamente la infracción de las órdenes de la autoridad descuidando la reparación de los edificios ruinosos castigando tal conducta con pena de multa, tipificación muy poco afortunada, como señaló QUINTANA LÓPEZ, dada la contradicción que supone la referencia a órdenes de ejecución de obras de reparación, fundada en el deber de conservación, con el carácter ruinoso del edificio a reparar (QUINTANA LÓPEZ, 1989, pp. 66–68; GARCÍA–BELLIDO, 1984, pp. 59–62; en general, RODRÍGUEZ RAMOS, 1982, pp. 31 y ss.).

Tras la aprobación del nuevo Código Penal mediante Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, que como es bien conocido ha introducido los denominados delitos contra la ordenación del territorio y tipificado asimismo diversos delitos contra el patrimonio histórico (VIVES ANTÓN et alt., 1996, pp. 569–597; MUÑOZ CONDE, 1996, pp. 485–516; ACALE SÁNCHEZ, 1997, *in totum;* LÓPEZ RAMÓN, 1997, pp. 53–62; BETRÁN ABADÍA, CORVINOS BASECA y FRANCO HERNÁNDEZ, 1997, pp. 15–52; BORRELL CALONGE, 1997, pp. 63–88), cabe afirmar hoy día que sigue siendo posible la sanción penal de este tipo de conductas, incumplimiento de órdenes de ejecución atinentes al deber de conservación y consiguiente causación de daños a determinadas categorías de inmuebles, continúa siendo posible.

Especialmente interesantes a este respecto, además de los delitos y falta de desobediencia a la autoridad, resultan los arts. 323 y 324 en relación con el art. 11 del Código Penal vigente. En el primero se sanciona con pena de prisión de uno a tres años y multa de doce a veinticuatro meses al que cause "daños en un archivo, registro, museo, biblioteca, centro docente, gabinete científico, institución análoga *o en bienes de valor histórico, artístico, científico , cultural o monumental,* así como en los yacimientos arqueológicos", mientras que el segundo determina la imposición de multa de tres a dieciocho meses a quienes causen tales daños por imprudencia grave.

En los dos casos señalados nos hallamos ante delitos de resultado –causación de daño en los términos expuestos–, que, de acuerdo con lo

establecido en el art. 11 del Código Penal, podrán entenderse cometidos por omisión "cuando la no evitación del mismo, al infringir un especial deber jurídico del autor, equivalga, según el sentido del texto de la Ley, a su causación", equiparándose la omisión a la acción, en lo que ahora interesa, "cuando exista una específica obligación legal o contractual de actuar", como el deber de conservación, o "cuando el omitente haya creado una ocasión de riesgo para el bien jurídicamente protegido mediante una acción u omisión precedente" como, por ejemplo, el incumplimiento reiterado de órdenes de ejecución.

Evidentemente, para la comisión del delito en su forma dolosa habrá de acreditarse la intención de causar daños al inmueble, no bastando el simple incumplimiento de la orden para entender que existe el dolo. En cambio, la comisión por imprudencia grave, existiendo orden de ejecución, resultará fácilmente acreditable. Así pues, podrá llegar a ser frecuente la comisión del delito del art. 324, daños por imprudencia grave, pero no cabe excluir la posible aplicación del art. 323 en supuestos en los que la propiedad incumple órdenes de ejecución, reiteradamente incluso, solicitando luego, o de forma inmediata en ocasiones, la declaración de la situación legal de ruina acaecida precisamente a consecuencia del incumplimiento de la orden de ejecución, lo cual conduce inexorablemente a entender que, al incumplir la orden conoció, evaluó y asumió la producción de los daños que tal incumplimiento habría de producir.

II. DEBER DE CONSERVACIÓN Y RUINA EN LA RECIENTE LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AUTONÓMICA

1. Reconducción del límite del deber de conservación y ruina a criterios objetivos de índole económica. Unificación de supuestos

Diversas Comunidades Autónomas han incorporado la regulación de deber de conservación y situación legal de ruina establecida en la legislación estatal que acabo de analizar. Éste es el caso de Comunidades Autónomas como las de Cataluña, Galicia, La Rioja o Navarra, entre otras, en las que se ha asumido de forma literal en la mayor parte de supuestos el régimen jurídico del deber de conservación y la ruina establecido en la legislación estatal actualmente supletoria. No son éstas las normas autonómicas objeto del presente estudio.

A diferencia de lo ocurrido en las Comunidades señaladas, no han faltado tampoco las Comunidades que, impulsadas por algunos de los problemas anteriormente analizados y las propuestas de algunos autores (GARCÍA–BELLIDO, 1984, pp. 74–77, o, su interpretación de la legislación estatal, pp. 77–125), han establecido regulaciones originales, auténticamente innovadoras, del deber de conservación y la declaración administrativa de ruina en la legislación autonómica que tratan, en general, de corregir

algunos de los problemas que se han puesto de manifiesto a lo largo de los años en relación con esta cuestión. Entre todas ellas, debe destacarse el régimen del deber de conservación y la ruina establecido en la LVRAU (PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO, 1997, pp. 413–431; ROMERO SAURA y LORENTE TALLADA, 1996, pp. 503–528; GARCÍA GARCÍA, 1996, pp. 141–159). El punto de partida de la novedosa regulación de la ruina en la LVRAU es la especial configuración del deber de conservación que se realiza en la misma con objeto de garantizar su correcto cumplimiento y, en definitiva, la conservación del patrimonio arquitectónico en adecuadas condiciones. Como ha sostenido GARCÍA GARCÍA, es el cese del deber de conservación el que da lugar a la declaración de ruina y no a la inversa, como viene siendo tradicional en la legislación estatal, de modo que no se fijan los supuestos de ruina sino los de cesación del deber de conservación (GARCÍA GARCÍA, 1996, pp. 142–143).

De este modo, junto a la conveniencia, que luego examinaré, de matizar el carácter objetivo y estrictamente fáctico de la ruina, reiterado hasta la saciedad por la jurisprudencia, a la que he hecho referencia anteriormente, el aspecto fundamental que ha centrado la atención de los legisladores autonómicos que han regulado el régimen jurídico del deber de conservación y la ruina ha sido la definición precisa del límite del deber de conservación y, paralelamente, la simplificación de los supuestos determinantes de la procedencia de la declaración de la situación legal de ruina, o, en términos más precisos, la unificación de las diversas causas determinantes de la declaración de ruina, del cese del deber de conservación en el esquema conceptual de la LVRAU, en una sola, la económica. Se consolidaría de este modo la clara tendencia de nuestra legislación, antes apuntada, a desvincular la ruina de la adecuación o inadecuación del inmueble para servir a su destino adoptando un criterio economicista, la cuantía económica de las obras de reparación a realizar.

A este respecto, en la legislación valenciana, como ha destacado ya la doctrina (PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO, 1997, p. 414; ROMERO SAURA y LORENTE TALLADA, 1996, pp. 504–505), se señalan criterios esencialmente cuantitativos, de índole económicos, como determinantes de la cesación del deber de conservación y subsiguiente declaración de ruina, prescindiendo en consecuencia de criterios urbanísticos o técnicos. De este modo, una vez sentado el principio de que "procede declarar la situación legal de ruina cuando el coste de las reparaciones necesarias para devolver la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructurales a un edificio o construcción, manifiestamente deteriorada, o para restaurar en ella las condiciones mínimas que permitan su uso efectivo, supere el límite del deber normal de conservación calculado conforme al artículo 88" (art. 90.1 LVRAU), así como "cuando el propietario acredite haber cumplido puntualmente lo dispuesto en el artículo 87, realizando diligentemente las obras recomendadas, al menos, en los dos últimos certificados de inspección

periódica y el coste de éstas, unido al de las que estén pendientes de realizar, con los fines antes expresados, supere el límite enunciado en el párrafo anterior, apreciándose una tendencia constante y progresiva en el tiempo al aumento de las inversiones necesarias para la conservación del edificio" (art. 90.2 LVRAU), queda claro que de no concurrir tales circunstancias económicas determinantes de la ruina, el deber de conservación del propietario comprende cualesquiera obras de conservación o rehabilitación. En todo caso, sea de forma simultánea o sucesiva, la superación por el coste de las obras de conservación o rehabilitación de determinados umbrales económicos implica la cesación del deber de conservación y la procedencia de la declaración de la ruina.

Resulta por ello esencial determinar con precisión el umbral económico cuya superación determina la cesación del deber de conservación. Éste viene determinado, tratándose de edificios, por "la mitad del valor de una construcción de nueva planta, con similares características y superficie útil que la preexistente, realizada con las condiciones imprescindibles para autorizar su ocupación", y en el caso de otras construcciones, "la mitad del coste de erigir o implantar una nueva construcción de iguales dimensiones, en condiciones de uso efectivo para el destino que le sea propio" (art. 88 LVRAU). El problema, como ha ocurrido en relación con la "ruina económica" regulada por la legislación estatal y ha destacado la doctrina que ha analizado el sistema valenciano (PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO, 1997, pp. 417–418; ROMERO SAURA y LORENTE TALLADA, 1996, pp. 515–520; GARCÍA GARCÍA, 1996, pp. 147–153), radica en determinar los valores a comparar, es decir, el valor del edificio o construcción, por un lado, y el de las obras computables cuya realización se toma en consideración, máxime cuando el *valor de renovación* al que alude la legislación valenciana como primer término de la comparación aparece como un valor distinto al *valor actual* al que viene aludiendo la normativa estatal (PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO, 1997, p. 417; ROMERO SAURA y LORENTE TALLADA, 1996, pp. 515).

En términos muy similares se refiere a esta cuestión la legislación castellano–manchega, en la cual, como en el sistema valenciano, la auténtica clave de bóveda del sistema es, junto a una evidente tendencia a evitar la demolición sistemática de centros urbanos, la cuantificación económica del deber de conservación y rehabilitación, que se cifra en "la mitad del valor de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil o, en su caso, de idénticas dimensiones que la preexistente, realizada con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinada al uso que les sea propio" (art. 137.2 LCMOTAU, similar al art. 88 LVRAU antes citado). La nueva legislación castellano–manchega responde al mismo esquema conceptual que sirve de soporte a la legislación valenciana [FONSECA FERRANDIS y DE LA SERNA BILBAO, 1999, pp. 510–532].

Por lo demás, la situación legal de ruina conforme a la legislación castellano–manchega surge por las mismas causas previstas en la LVRAU, causas, en consecuencia, de índole estrictamente económica, lo que puede simplificar la situación precedente y reducir el margen de discrecionalidad de la Administración. Así pues, el incumplimiento del deber de conservación no impide que sobrevenga la ruina, si bien tiene otras consecuencias concretas como la posible ejecución subsidiaria a costa del obligado hasta el límite del deber de conservación, la imposición de hasta diez multas coercitivas de periodicidad mínima mensual, por valor máximo, cada una de ellas, del diez por ciento del coste estimado de las obras ordenadas, y cuyo importe queda afectado a la financiación de la ejecución subsidiaria, o, finalmente, la sustitución del propietario en los términos que se explican posteriormente (art. 138 LCMOTAU).

Planteamientos igualmente objetivistas cabe detectar en la reciente legislación urbanística aragonesa, que también cuantifica con cierta precisión el alcance del deber de conservación, bien es cierto que sin extraer las correspondientes consecuencias a la hora de regular el régimen de la ruina. A esta novedosa legislación, como propuesta intermedia entre la normativa estatal supletoria y la mucho más novedosa legislación valenciana y castellano–manchega, me refiero posteriormente.

2. Expansión del deber de conservación, establecimiento de regímenes de inspección periódica para garantizar su cumplimiento y consecuencias del incumplimiento

a) Garantía de cumplimiento del deber de conservación: Ley valenciana reguladora de la Actividad Urbanística

En relación con el deber de conservación, como acabo de explicar, la legislación valenciana ha tratado de establecer un régimen que introduzca elementos objetivos que faciliten la labor de la Administración a la hora de garantizar su cumplimiento, al tiempo que ha ampliado sustancialmente su ámbito. Al fijar mediante criterios esencialmente cuantitativos el alcance del deber de conservación, si antes, además del coste de las obras la naturaleza de las mismas debía ser tomada en consideración para examinar si nos hallábamos en el ámbito del deber que incumbe al propietario, ahora, por el contrario, no resulta relevante si las obras son únicamente de conservación o, en cambio, pueden ser conceptuadas como obras de rehabilitación. Sólo la cuantía de las mismas resulta relevante para determinar si su ejecución incumbe o no al propietario.

En este contexto, de ampliación y objetivación del deber de conservación, debe situarse la exigencia a los propietarios de inspecciones periódicas quinquenales en ciertos supuestos (art. 87 LVRAU). Estas inspecciones habrán de realizarse en edificaciones con más de cincuenta años de antigüedad o que se encuentren catalogadas por cuenta y a iniciativa de los

propietarios para supervisar su estado de conservación. El técnico facultativo que realice la inspección deberá emitir un certificado, cuya eficacia queda condicionada a la remisión al Ayuntamiento y al correspondiente Colegio Profesional, en el que se describirán los desperfectos apreciados, sus posibles causas y las medidas prioritarias recomendables para su adecuada conservación en condiciones de habitabilidad y uso efectivo según su destino, así como, en su caso, el grado de ejecución de las recomendaciones realizadas con ocasión de la anterior inspección periódica. En todo caso, de no ejecutarse por los propietarios las obras de conservación recomendadas el Ayuntamiento podrá realizarlas a costa de aquellos.

Este procedimiento de inspección periódica, siendo loable en cuanto a sus objetivos, puede plantear una peligrosa espiral, alimentada por los técnicos facultativos y sus estructuras colegiales, al depender de los mismos, primero, la recomendación de obras de conservación y, segundo, la dirección de la ejecución de tales obras, todo ello a costa de los propietarios. Sólo la mesura de los propios técnicos al proponer tales medidas, y, especialmente, del Ayuntamiento a la hora de valorar las obras de conservación realmente exigibles a los propietarios, podría permitir que el sistema de inspecciones periódicas diseñado por el legislador valenciano funcione adecuadamente.

Además, la legislación valenciana regula con precisión el régimen aplicable en los supuestos de incumplimiento del deber de conservación, tal y como se explica posteriormente al estudiar la posible sustitución de los propietarios. No es de extrañar, por ello, que al regular la declaración de ruina, el legislador valenciano exija igualmente pronunciamiento expreso de la Administración acerca del cumplimiento del deber de conservación. Así, con la declaración de ruina habrá de declararse, o bien el incumplimiento del deber de conservación con las consecuencias que se explican en el apartado tercero de este epígrafe, o bien exposición razonada de su improcedencia en aquellos supuestos en los que la ruina haya sido causada por fuerza mayor, hecho fortuito, culpa de tercero o en que el dueño haya tratado de evitarla, cumpliendo en su caso el régimen de inspección periódica, con adecuado mantenimiento y cuidadoso uso del inmueble y reparando sus desperfectos con razonable diligencia. En suma, la LVRAU establece un régimen del deber de conservación y la ruina de factura técnica muy superior y actual a la establecida en la legislación estatal supletoria.

b) Profundización en los nuevos planteamientos: Ley castellano–manchega de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística

El testigo del legislador valenciano ha sido recogido con nuevos bríos por el legislador castellano–manchego, lo que se ha plasmado en la LCMOTAU. De hecho, bien pudiera afirmarse que la legislación castellano–manchega implica la consolidación de una clara voluntad de ampliar el alcance del

deber de conservación que se impone a los propietarios al consagrar junto al mismo, en franca sintonía con la legislación valenciana y frente a lo que venía siendo tradicional en la legislación estatal, el deber de rehabilitación. En la configuración que realizaba la legislación estatal de deber de conservación y ruina era materialmente imposible hablar de un hipotético deber de rehabilitación salvo, de forma relativa, en aquellos supuestos en los que la pendencia de un régimen de protección sobre el inmueble ruinoso o la decisión administrativa de alterar la situación de ruina impusiesen la ejecución, que no la financiación salvo parcial, de obras de rehabilitación.

Al analizar el régimen jurídico aplicable en la actual legislación castellano–manchega, que no distingue entre deber de conservación y rehabilitación ni a la hora de cuantificar su límite, cuantitativo al igual que en la normativa valenciana, ni al establecer los supuestos determinantes de cesación de dichos deberes, creo que puede confirmarse lo anterior, esto es, la efectiva ampliación del ámbito de la conservación, genéricamente, para abarcar en ocasiones auténticas obras de rehabilitación, avanzando así en el camino inaugurado por el legislador valenciano. De hecho, la referencia al deber de rehabilitación se enmarca en una concepción economicista de la relación entre conservación y ruina. Como decía anteriormente, al determinarse la concurrencia de la situación legal de ruina única y exclusivamente a criterios económicos, prescindiendo de la "ruina técnica o física" consagrada en la legislación supletoria y en otras normas urbanísticas autonómicas, el estado de la edificación no se considera un factor relevante, de forma que pueden existir daños estructurales, incluso graves, que no resultarán determinantes de la ruina siempre que las obras precisas para corregirlos, que pueden ser no de simple conservación sino de rehabilitación, no superen los umbrales establecidos en la Ley. Es más, aun superando tales umbrales, al igual que podía ocurrir conforme a la legislación estatal hoy supletoria, la existencia de una orden de la Administración que imponga la ejecución de las obras de conservación o rehabilitación, o la imposibilidad de demoler impuesta por la existencia de un cierto régimen de protección del inmueble, resultará vinculante para el propietario, que deberá afrontar tales obras financiándolas en el límite cuantitativo establecido por la Ley sufragando el exceso la Administración, directamente, mediante ayudas públicas en el marco del correspondiente convenio o a través de bonificaciones sobre tasas por expedición de licencias. Se comprende, a la vista de lo expuesto, la importancia que adquiere la precisa cuantificación del contenido económico del deber de conservación.

Por otra parte, al igual que la legislación valenciana la castellano–manchega establece también la obligatoriedad de un régimen de inspecciones periódicas. Concretamente, se sujetan a las mismas a los propietarios de toda construcción o edificación catalogada o protegida, así como, en cualquier caso, de antigüedad superior a cincuenta años (art. 138.1 LCMOTAU). El inspector, técnico facultativo competente, deberá emitir un informe que

describa deficiencias, causas y medidas correctoras, que podrán priorizarse, así como el grado de ejecución y efectividad de las medidas adoptadas y de los trabajos y obras realizados para cumplimentar las recomendaciones contenidas en el informe o informes que recojan los resultados de inspecciones anteriores (art. 138.2 LCMOTAU). Evidentemente, respecto de este régimen de inspección puede realizarse la misma crítica que realizaba en relación con el establecido, en términos prácticamente idénticos, en la legislación valenciana.

En cualquier caso, interesa destacar, por lo demás, que el incumplimiento del régimen de inspecciones periódicas puede acarrear, al constatarse el paralelo incumplimiento del deber de conservación, la aplicación de enérgicas medidas que pueden llegar incluso a la sustitución del propietario por terceros adjudicatarios del correspondiente Programa de Actuación Rehabilitadora, como explico más adelante. Por el contrario, el cumplimiento del régimen de inspecciones periódicas y, en particular, la ejecución de las obras de conservación no impide la concurrencia de la situación legal de ruina cuando el coste acumulado de la ejecución de las medidas recomendadas en las dos inspecciones precedentes unido al de las propuestas en inspección posterior supere los umbrales económicos anteriormente señalados si se comprueba, además, "una tendencia constante y progresiva en el tiempo al incremento de las inversiones precisas para la conservación del edificio" (art. 138.2 LCMOTAU).

b) Una propuesta intermedia: Ley Urbanística de Aragón

Igualmente en línea de ruptura con el estricto carácter objetivo de la situación legal de ruina ha avanzado de forma decidida, también, la LUA. En la reciente legislación urbanística aragonesa se introduce una novedosa regulación del deber de conservación, clarificadora, así como la posibilidad de que el planeamiento, en ciertas zonas, delimite "áreas especiales de conservación" en las que podrá imponerse un régimen especial basado en inspecciones periódicas, cuestión ésta que se examinará en un epígrafe posterior.

Así, en primer lugar, la nueva legislación aragonesa cuantifica *a contrario* el alcance económico del deber de conservación que incumbe al propietario de cualesquiera edificaciones, terrenos, urbanizaciones y carteles, al establecer que "en todo caso, el Ayuntamiento deberá subvencionar íntegramente la parte del presupuesto de la orden de ejecución que supere la mitad del valor de las edificaciones, excluido el suelo" (art. 186.2 LUA). Lógicamente, el propietario deberá sufragar tales obras hasta el límite señalado, que será el límite cuantitativo del deber de conservación independientemente de que pueda considerarse la edificación en estado ruinoso por agotamiento generalizado de los elementos fundamentales o estructurales del inmueble [art. 191.2.b) LUA] o ser precisa la realización de obras que no pudieran ser autorizadas por encontrarse el edificio en situación de fuera de ordenación

[art. 191.2.b) LUA que, al concretar la ruina por circunstancias urbanísticas de la legislación estatal, la limita únicamente al caso del fuera de ordenación]. No puede interpretarse de otro modo la imposición al propietario, cuando medie la decisión municipal de corregir la situación de ruina a la que me refiero posteriormente, del deber de sufragar el importe de las obras correspondiente a la mitad del valor de las edificaciones, excluido el suelo (art. 192.2 LUA).

Además, la LUA quiebra, como decía, el carácter objetivo y puramente fáctico de la ruina, en la medida en que establece taxativamente la imposibilidad de declarar tal situación cuando existan órdenes de ejecución que afecten a la finca pendientes de ejecución estableciendo al respecto que "tras la adopción de la orden de ejecución no se admitirá expediente de declaración de ruina, salvo por circunstancias objetivas sobrevenidas" (art. 187.2 LUA). De este modo, independientemente de cualesquiera otras circunstancias, cuando el Ayuntamiento haya ejercido adecuadamente sus facultades en relación con el deber de conservación que incumbe a los propietarios de edificaciones y construcciones, y, paralelamente, éstos incumplan su deber y la propia orden u órdenes de ejecución, en ningún caso podrá iniciarse expediente de declaración de ruina.

No obstante, resta la enigmática cláusula "salvo por circunstancias objetivas sobrevenidas" que, probablemente, servirá para que, a pesar de la existencia e incumplimiento de orden u órdenes de ejecución, el Ayuntamiento, una vez comprobada la concurrencia de alguno de los supuestos determinantes de la ruina, inicie tal expediente. En mi opinión, tal cláusula debiera interpretarse en el sentido de considerar que, constatado el incumplimiento por su destinatario de la orden de ejecución, esto es, interferido el normal desenvolvimiento de los acontecimientos, el "objetivo" devenir del estado de la edificación, aunque sobrevenga la situación legal de ruina, el expediente no podrá iniciarse salvo que ésta se haya producido por factores objetivos diferentes de los que justificaron la adopción de la orden de ejecución, es decir, salvo que ésta se hubiese producido de todos modos aun ejecutándose las obras establecidas en la orden.

No acaban ahí las innovaciones introducidas por el legislador aragonés en materia de ruina. De hecho, igualmente en línea rupturista con el carácter fáctico e ineludible de la situación legal de ruina existente, merece ser especialmente destacada, y así se hace en el párrafo tercero del apartado VII de la propia Exposición de Motivos de la LUA, la posibilidad de que el Ayuntamiento, antes de declarar la situación legal de ruina, opte por alterar dicho estado ruinoso en los supuestos y condiciones establecidos en el art. 192 de la misma. Ahora bien, consciente el legislador de que el alcance del deber de conservación no resulta ilimitado, como establece la vigente legislación estatal, en estos supuestos establece las reglas de reparto del coste de las obras precisas para eliminar el estado de ruina y todos los

posibles efectos derivados del mismo, de manera que el propietario resultará obligado a sufragar únicamente el correspondiente a la mitad del valor de las edificaciones, excluido el suelo, debiendo ser asumido el resto por la Administración (arts. 192.2 y 186.2 de la LUA). La LUA no señala el procedimiento de cálculo del valor de las edificaciones, a diferencia de lo que hace al referirse al mismo en relación el supuesto de ruina económica, en que toma como referente el valor actual, que parece que habrá de ser también el tomado en consideración a estos efectos. Por otra parte, como he señalado anteriormente, existe un grave problema en relación con los posibles arrendamientos, quizá inadvertido por el legislador, como consecuencia de la circunstancia de que la resolución municipal de alteración de la situación legal de ruina sea previa a la declaración formal de ésta, ya que, al no recaer ésta, no tendrá lugar la extinción de dichos contratos y, consecuentemente, puede plantearse la existencia de derecho de retorno si consideramos las actuaciones de rehabilitación, sin previa declaración de ruina, como "actuaciones aisladas no expropiatorias" a los efectos de lo establecido en el art. 137.5 y la Disposición Adicional cuarta del TRLS92 y en la Disposición Adicional octava de la LAU. La existencia del derecho de retorno resulta contradictoria, y hará inviable, la rehabilitación sin previa declaración de ruina a la cual, sin duda alguna, habrá de oponerse frontalmente la propiedad (que se vería obligada a afrontar una inversión que tendría magros resultados económicos).

Por otra parte, prescindiendo ahora de la posible ejecución de actuaciones sistemáticas de rehabilitación, que será analizada posteriormente, conforme a la nueva LUA el Ayuntamiento podrá exigir a los propietarios de edificaciones y construcciones incluidas en estas áreas la realización de inspecciones quinquenales por técnico facultativo competente que, en los términos establecidos reglamentariamente, habrá de describir el estado de la edificación y proponer, en su caso, la adopción de las medidas correctoras que considerase oportunas. La nueva LUA condiciona la eficacia de los informes "al correspondiente visado colegial y a su presentación en el Municipio en el plazo de tres meses tras el vencimiento de cada periodo de cinco años". De este modo, al igual que la legislación valenciana y castellano–manchega, la legislación aragonesa parece prever el automático efecto vinculante del informe para la propiedad, con la mera comunicación al Ayuntamiento de su existencia, sin que parezca que la adopción de tales medidas dependa de su expresa imposición al propietario mediante orden de ejecución cuyo incumplimiento, así como la no realización de las inspecciones periódicas de existir la obligación de hacerlo, determinaría la imposibilidad de declarar la situación legal de ruina (art. 190.3 LUA), lo cual, no obstante, no puede suponer merma de las facultades administrativas al respecto de modo que, en su caso, el Ayuntamiento ha de poder matizar el efecto vinculante del referido informe. Convendría, en todo caso, precisar reglamentariamente el alcance vinculante del informe y,

especialmente, establecer las plenas potestades del Ayuntamiento para modularlo o dejarlo sin efecto.

Dado el planteamiento adoptado por la LUA, que prohibe en ciertos supuestos la declaración de la situación legal de ruina, era preciso incluir como cláusula de cierre, y consecuencia necesaria de tal sistema, la ampliación del deber de conservación en la precisa medida en que la conducta dolosa o culposa del propietario haya generado daños por encima del límite normal del mismo, extensión incluso más allá del límite que supondría la concurrencia de la situación legal de ruina. Al quebrarse el carácter objetivo, puramente fáctico, de la situación legal de ruina en los supuestos en que ésta sobrevenga a consecuencia de la actuación o inactividad de la propiedad, incumpliendo órdenes de ejecución, fundadas o no en informe técnico resultante de inspección periódica, o no verificando ésta siendo exigible, se prevé la extensión del deber de conservación más allá del límite cuantitativo en ella establecido (el cincuenta por ciento del valor de la edificación…), alcanzando a los daños que, aún superándolo, hayan sobrevenido precisamente a consecuencia de tales incumplimientos (art. 187.2 LUA).

Éste era el objetivo fundamental de la enmienda número 285, en conexión con la número 281, ambas del Grupo Socialista en las Cortes de Aragón, al Proyecto de Ley Urbanística, la primera de las cuales propuso añadir al art. 187.2, en la línea apuntada, que "cuando el interesado incumpla una o varias órdenes de ejecución y a consecuencia de ello se produjese la situación legal de ruina, el límite ordinario del deber de conservación se ampliará en la medida necesaria para restaurar el inmueble en los términos señalados por la orden u órdenes de ejecución incumplidas", precisando la segunda que en tales supuestos, como en los de la opción municipal por alteración de la situación de ruina, no se aplicaría el límite ordinariamente aplicable del deber de conservación, modificando al efecto el art. 184.3 del Proyecto. Mientras la primera fue aceptada, la segunda, en cambio, fue rechazada. En cualquier caso, de este modo, trata de desincentivarse de manera eficaz el incumplimiento de las órdenes y de facilitar enormemente, si se consideraba adecuado, que el Ayuntamiento opte por alterar el estado de ruina, objetivo que hubiera podido lograrse de haberse atendido otras enmiendas del Grupo Socialista (números 260 y 287), que han sido rechazadas, mediante las cuales se proponía que el incumplimiento de tales órdenes permitiese someter de forma inmediata el terreno y la construcción afectados al régimen de venta forzosa ampliando de este modo el ámbito del mecanismo antes estudiado que incorpora el TRLS76 (introduciendo un nuevo art. 160 bis y modificando el 188.2 del Proyecto).

En cualquier caso, de acuerdo con los arts. 160 a 165 de la LUA, el propietario de edificaciones en ruina, como el de solares o edificaciones inadecuadas, deberá emprender la edificación en el plazo de dos años

contados, en lo que interesa a los efectos del presente trabajo, desde la declaración administrativa de ruina definitiva en vía administrativa, así como concluir las obras en el plazo establecido en la licencia y, en su defecto, en el de dos años a contar desde el inicio de las mismas (art. 160 LUA). Además, los Ayuntamientos con Plan General podrán constituir un Registro de Solares en el que se incluirán, debidamente valoradas, las construcciones en ruina y los solares que las sustentan una vez transcurridos los plazos señalados para iniciar o concluir la edificación (arts. 161.1 y 162 LUA). El acuerdo municipal de inclusión, que previsiblemente deberá ser simultáneo o posterior a la declaración administrativa de incumplimiento de la obligación de edificar, producirá dos efectos muy relevantes, la imposibilidad para el titular del terreno y construcción ruinosa de iniciar o proseguir la edificación y la aplicación del régimen de venta forzosa (art. 162.1 LUA). No obstante, la apuntada imposibilidad de iniciar o proseguir la edificación desde el acuerdo de inclusión viene contradicha por el mismo art. 162.2 de la LUA al establecer que "hasta la convocatoria de subasta, la inclusión en el Registro no impedirá la solicitud de licencia o el inicio o reanudación de la edificación, en cuyo caso la inclusión quedará sin efecto", lo cual implica que, en todo caso, el propietario no podrá iniciar o proseguir la edificación desde la convocatoria de la subasta y no desde el acuerdo de inclusión en el Registro.

Especiales problemas habrá de plantear el procedimiento previsto en el art. 163 de la LUA para la venta forzosa. Aun cuando el Proyecto de LUA preveía, como sigue haciendo de forma contradictoria con el citado art. 163 el art. 162.2 de la LUA, que la venta forzosa habría de realizarse mediante subasta pública, bajo el tipo de licitación resultante de la valoración del terreno, que podía ser rebajado en un veinticinco por ciento si se declaraba desierta la primera subasta, entregándose en todo caso el precio obtenido al propietario, como consecuencia de la tramitación parlamentaria el procedimiento aplicable será el de concurso (art. 163.1 y 2 LUA). Ello, aun cuando pudiera valorarse como socialmente positivo y encajar con las recientes demandas de la promoción privada al permitir introducir junto al precio otros componentes para seleccionar al comprador, habrá de plantear sin duda amplia litigiosidad y, en mi opinión, pudiera resultar incluso contrario a la Constitución, dado que los criterios adicionales que permite introducir el concurso pueden resultar del todo ajenos al interés del vendedor forzoso que vería, de este modo, como el precio de su finca se reduciría a consecuencia de unas contrapartidas que en nada le benefician. Creo que la única solución pasaría por garantizar al propietario cuya finca queda sujeta al procedimiento de venta forzosa un precio mínimo equivalente al justiprecio expropiatorio correspondiente a su finca conforme a los criterios de tasación establecidos en la legislación estatal. En todo caso, el adquirente deberá iniciar o reanudar las obras en el plazo de un año, desde que tome posesión de la finca, así como concluirlas en un plazo normal, como parece querer decir, no sin cierta ambigüedad, el legislador

aragonés (art. 165.1 LUA), incluyéndose de nuevo la finca en el Registro de incumplirse tales obligaciones (art. 165.2 LUA).

Por otra parte, la legislación aragonesa ha tratado de evitar que el estado de venta forzosa derivado de la inclusión en el Registro de Solares penda de forma indefinida sobre las fincas y construcciones afectadas, estableciendo una norma que pudiera provocar ciertos problemas. Así, de quedar desiertos el primero y el segundo concursos, transcurridos seis meses el Ayuntamiento podrá adquirir la finca al tipo de licitación de éste último incluyéndola en el Patrimonio Municipal del Suelo (art. 163.2 LUA). Pero de no hacerlo así, esto es, si el Ayuntamiento no adquiere la finca cuando nadie más ha manifestado, en las sucesivas fases de que consta el procedimiento de venta forzosa, su intención de adquirirla, la inclusión en el Registro de Solares quedará sin efecto (art. 164 LUA). De este modo, aun habiendo incumplido el propietario la obligación de edificar, el simple hecho de que, en determinados momentos, nadie desee adquirir su finca, le permite eludir el sistema de venta forzosa. Dada la relativa rapidez con la que ese procedimiento ha de desarrollarse conforme a la LUA (un máximo de un año para celebrar el primer concurso, un máximo de seis meses para celebrar el segundo y, finalmente, otro máximo de seis meses para que el Ayuntamiento adquiera; lo cual supone que el procedimiento durará un mínimo de un año y un máximo de dos), la coyuntura de mercado en un sector tan voluble como el urbanístico bien pudiera determinar la falta de utilidad del procedimiento de venta forzosa: Si no hay mercado, esto es, si no hay demanda de solares, no habrá compradores; del mismo modo, si el mercado inmobiliario está en fase recesiva, lo cual producirá sin duda frecuentes incumplimiento de la obligación de edificar porque no estaremos ante el mejor momento para sacar suelo o edificios al mercado, probablemente tampoco existirá una demanda clara entre empresas que, habitualmente, cuentan con masas de suelo retenido entre sus activos y no tendrán mayor interés en realizar compras *agresivas* para el competidor que, probablemente, pudieran volverse en su contra.

No obstante, aun en estos supuestos en los que la inclusión en el Registro quede sin efecto, el Ayuntamiento podrá expropiar los terrenos y construcciones por incumplimiento de la función social de la propiedad tal y como establece la legislación estatal y la propia LUA (art. 114 de la misma). De hecho, así se prevé expresamente respecto de aquellos Ayuntamientos que no establezcan el Registro (municipios pequeños con escasa capacidad de gestión urbanística, por ejemplo), que podrán expropiar las construcciones en ruina por incumplimiento de la función social si se rebasan los plazos establecidos para iniciar o concluir las obras de edificación (art. 161.2 LUA). En cambio, lógicamente, no podrán utilizar el procedimiento de venta forzosa, vinculado por la LUA a la existencia del Registro de Solares.

3. Sustitución de los propietarios. De nuevo apertura a la competencia al servicio del interés general

El establecimiento de regímenes de inspección como los señalados para asegurar la efectividad del deber de conservación y, en consecuencia, garantizar un adecuado estado del patrimonio arquitectónico constituye, sin duda alguna, un indudable avance en el régimen jurídico del deber de conservación y la ruina. Pero las novedades introducidas por la legislación urbanística autonómica no han sido únicamente éstas porque, aun cuando sea de forma matizada, en diversas normas autonómicas se contempla la posibilidad de actuar en suelo urbano, incluso en supuestos de incumplimiento por los propietarios del deber de conservación que, no lo olvidemos, puede no desaparecer en cuanto a la financiación de la obra de restauración, mediante sistemas análogos a los establecidos para la gestión de la obra urbanizadora. Bien es cierto que, constatado y declarado el incumplimiento, se prevé la expropiación de las fincas correspondientes. Pero, de no ocurrir así, se prevén igualmente técnicas y procedimientos que tratan, no tanto de sustituir al propietario en la titularidad del inmueble, lo cual sería perfectamente viable mediante el sistema de venta forzosa, sino de ejecutar por su cuenta, previa adjudicación conforme a reglas que garantizar la publicidad y competencia, las obras de rehabilitación (sobre la posición del propietario desde la perspectiva urbanística y su posible sustitución, TEJEDOR BIELSA, 1998a, pp. 198–226, 1998b, pp. 540–546).

Resulta de interés a este respecto, en primer lugar, la regulación establecida en los arts. 85 y 96 a 98 de la LVRAU, que configuran "la alternativa de la legislación autonómica al régimen estatal de la venta forzosa" (PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO, 1997, p. 430). Cuando se declare el incumplimiento del deber de conservación, o, antes de que esto ocurra, lo solicite el propietario o, haya o no incumplimiento, así se decida como medida alternativa a la orden de rehabilitación forzosa, el inmueble se incluirá en el Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar, que comporta la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación a efectos expropiatorios y la posibilidad, en caso de inactividad administrativa, de que cualquier interesado formule un Programa para la edificación y/o, en su caso, urbanización, intervención o rehabilitación, contando con las prerrogativas y obligaciones del adjudicatario de un Programa y el beneficio de la expropiación. En esta norma autonómica, por tanto, en lugar de contemplar como reacción administrativa automática en todo caso la expropiación o sumisión al régimen de venta forzosa, se establece la expropiación del solar o la ejecución del planeamiento mediante sustitución del propietario, sustitución que podrá suponer, efectivamente, la venta forzosa del solar o no, mediante la adjudicación en competencia de un Programa de Edificación.

A este respecto, la regulación valenciana prevé que, como ocurre en el caso de las actuaciones urbanizadoras, en estos supuestos se redactará "el Programa para la edificación o/y, en su caso, urbanización, intervención o rehabilitación del inmueble, conforme al procedimiento previsto en los artículos 45 a 48 de esta Ley" (art. 98.2 LVRAU), es decir, los relativos a los Programas para la Ejecución de Actuaciones Urbanísticas Integradas, sin perjuicio, no obstante, de actuar cuando proceda a través de un Programa para el desarrollo de Actuaciones Aisladas en suelo urbano (arts. 74 y 75 LVRAU). Queda claro en la norma valenciana, por lo demás, que la sustitución podrá tener lugar tanto en los supuestos de incumplimiento del deber de edificar como en aquellos otros casos de incumplimiento de "la obligación de efectuar obras de conservación y rehabilitación en los términos exigibles a tenor de los artículos 90, 91, 92 (sin perjuicio de la aplicación simultánea de las restantes medidas contempladas en el número 3 de este último) y 94" [art. 97.1.B) de la LVRAU]. Por lo demás, como regla general, la aplicación del Programa no necesariamente determinará la expropiación, pues el propietario podrá colaborar, aportando la finca, con el rehabilitador, salvo cuando se haya declarado formalmente el incumplimiento del deber de conservación, en cuyo caso procederá "necesariamente la expropiación", en su caso en favor del rehabilitador beneficiario, lo que implica una grave sanción al propietario que incumpla el deber de conservación.

Similar en diversos aspectos al régimen valenciano es el que establecen los arts. 140 y 130 a 134 de la LCMOTAU, que preven como posible reacción frente al incumplimiento injustificado de las órdenes de ejecución, junto a la ejecución subsidiaria a costa del obligado y hasta el límite del deber normal de conservación y la imposición de multas coercitivas, la "sustitución del propietario incumplidor mediante la formulación de Programas de Actuación Rehabilitadora de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos 132 a 134" (art. 140.2 LCMOTAU), conforme a los cuales "cualquier persona podrá formular un Programa para la edificación conforme al procedimiento previsto en los artículos 120, 121 y 122, contando el adjudicatario con las prerrogativas y obligaciones del adjudicatario de un Programa de Actuación Urbanizadora" [art. 133.1.B).a) LCMOTAU]. Existen, no obstante, algunas diferencias importantes entre el régimen anteriormente de la legislación valenciana y el de la castellano–manchego. Así, en primer lugar, la LMOTUAU prescinde del Registro Municipal de Solares como instrumento de gestión en relación con el incumplimiento del deber de edificar o de conservación, habilitando directamente a la Administración, en segundo lugar, para elegir *libremente*, esto es, sin imposición de la expropiación en casos de incumplimiento de deberes urbanísticos, entre la expropiación o la ejecución del planeamiento mediante sustitución del propietario [arts. 132.1 y, por remisión, según ha quedado señalado, 140.2.c) LCMOTAU]. No obstante, la utilización del sistema de sustitución requiere la previa adopción e incumplimiento de órdenes de ejecución salvo en el ámbito de "actuaciones integrales de rehabilitación".

Así, en definitiva, el sistema establecido en Castilla–La Mancha, aun inspirado en los mismos principios que la legislación valenciana, quizá por no estar condicionado por una rígida legislación estatal sancionatoria del incumplimiento de deberes urbanísticos, resulta más flexible al permitir a la Administración elegir la alternativa más idónea en cada caso entre las múltiples posibles, sea la expropiación, la ejecución subsidiaria o la ejecución sustitutoria mediante "rehabilitador". Asimismo, la regulación castellano–manchega perfila con mayor precisión la distinción entre *Programa de Actuación Rehabilitadora* [art. 140.2.c) LCMOTAU], *Programa de Actuación Edificadora* (art. 133 LCMOTAU), *Programa de Actuación Urbanizadora* (arts. 117 y ss. LCMOTAU) y *Actuación de Rehabilitación Integrada* (art. 141 LCMOTAU), que aparece de forma más imprecisa en la LVRAU, que se refiere, en relación con los supuestos de actuación sustitutoria derivados de la inclusión en el Registro Municipal de Solares, al *Programa para la edificación y/o, en su caso, urbanización, intervención o rehabilitación del inmueble.* En la legislación valenciana la distinción entre unos y otros Programas, que he esbozado anteriormente, habrá de buscarse en los preceptos que distinguen entre las diferentes modalidades de ejecución del planeamiento, *Actuaciones Urbanísticas Integradas* y *Actuaciones Urbanísticas Aisladas.*

La sustitución del propietario en la ejecución de obras atinentes al deber de conservación no deja de plantear ciertos problemas dogmáticos dada la vinculación del derecho–deber de edificar a la propiedad del suelo. En mi opinión, propiamente, la actuación de terceros para la ejecución de actuaciones rehabilitadoras de índole exclusivamente edificatoria (o en las que la obra urbanizadora aparece como complemento, accesoria) responde a una suerte de concesión de obra en relación con la ejecución subsidiaria de las tareas de conservación o rehabilitación que correspondería realizar a la Administración. Así, en lugar de afrontar tales actuaciones directamente la Administración, por sí o mediante contratista de obras, puede justificarse un procedimiento como el previsto en las legislaciones valenciana o castellano–manchega que, en síntesis, permite imponer al propietario la financiación directa del coste de la ejecución subsidiaria que, en otro caso, debería asumir la Administración para repetir luego al propietario. Sólo desde esta perspectiva puede justificarse la imposición de la fórmula retributiva prevista en el Programa de edificación al propietario, implícita en el art. 98.2 de la LVRAU y, de manera absolutamente clara y concluyente, en el art. 133.1.B).b).3.3) y, especialmente, 133.2 de la LCMOTAU, donde se alude precisamente al supuesto de opción por pago en edificación resultante no aceptado por el propietario, previendo la posible imposición forzosa al mismo del contenido del Programa mediante decisión municipal con los efectos propios de la reparcelación. Las ventajas que proporcionan estos procedimientos resultan innegables, máxime si se advierten las garantías de competencia que los mismos incorporan, si bien no puede ignorarse la necesidad de justificarlos desde una perspectiva constitucional.

III. APERTURA A LA COMPETENCIA DE LAS ACTUACIONES INTEGRALES DE REHABILITACIÓN

1. Referencia a la normativa estatal para los años 1998 a 2001

La normativa estatal sobre rehabilitación –"uno de los retos más graves del urbanismo de nuestros días" (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 1998, p. 204)– surgió al hilo de políticas de fomento. En este contexto surgió, sobre la resbaladiza e insuficiente base que proporcionó el Real Decreto–Ley 16/1980, una compleja normativa reglamentaria en la materia que contempló, entre muchas otras actuaciones financiables, las actuaciones integrales de rehabilitación en áreas delimitadas al efecto (LÓPEZ RAMÓN, 1984, pp. 544–560; QUINTANA LÓPEZ, 1988, pp. 115–139; SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ, 1994, pp. 628–633; GONZÁLEZ–VARAS, 1998, pp. 169–205; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 1998, pp. 201–204). A este respecto, como precedentes más cercanos de la normativa estatal hoy vigente, interesa destacar, en relación con el cuatrienio 1996–1999, el Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo para el periodo 1996-1999, parcialmente modificado mediante el Real Decreto 1/1997, de 10 de enero, (BOE 24-1), desarrollado a través de diversas Resoluciones, así como el Real Decreto 2028/1995, de 22 de diciembre, por el que se establece las condiciones de acceso a la financiación cualificada estatal de viviendas de protección oficial promovida por cooperativas de viviendas y comunidades de propietarios al amparo de los planes estatales de vivienda (una exposición de las sucesivas normas sobre la cuestión, desde las primeras de comienzos de los ochenta, en GONZÁLEZ–VARAS IBÁÑEZ, 1998, p. 170, nota 438).

La normativa estatal sobre la cuestión actualmente en vigor, que modificó anticipadamente la prevista para el cuatrienio 1996–1999 habida cuenta de la evolución económica general y la relevante incidencia sobre el tema del radical descenso de los tipos de interés derivado del proceso de unión económica y monetaria, viene establecida por el Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001. Sus objetivos fundamentales son de índole muy diversa y así, junto a la mejora de la estructura del mercado de la vivienda, se trata de contribuir a garantizar y mantener un nivel adecuado de actividad y empleo en el subsector vivienda.

El RDFAP, que responde a la perspectiva del fomento, ya tradicional desde la perspectiva de la intervención estatal en este sector, contempla la financiación de diversas actuaciones como las de promoción o adquisición de diversas categorías [art. 1.1.a), b) y c), 1.2, 1.3 y 1.4 RDFAP], la rehabilitación de áreas urbanas en proceso de degradación, de edificios y de

viviendas, incluyendo el parque residencial de las Comunidades Autónomas, Ceuta, Melilla y de otros entes públicos territoriales, y, finalmente, la urbanización de suelo para su inmediata edificación. Prescindiendo ahora del estudio de la distribución competencial en relación con el sector vivienda, sobre la que tuvo ocasión de pronunciarse el TC en las SS 146/1986, 152/1988 o 59/1995), entre otras, baste ahora precisar que la gestión del sistema estatal de financiación de actuaciones protegibles en materia de rehabilitación establecido en el RDFAP, que no impide la existencia de medidas autonómicas de fomento y financiación de la rehabilitación, corresponde a las Comunidades Autónomas (GONZÁLEZ–VARAS IBÁÑEZ, 1998, pp. 181–185).

Interesa centrar la atención, a los efectos del presente trabajo, en el régimen aplicable a la financiación de la rehabilitación establecido en los arts. 27 a 44 del RDFAP, en los que se distingue el régimen aplicable a las áreas de rehabilitación, la rehabilitación de edificios, la rehabilitación de viviendas y la rehabilitación integral de edificios de una sola vivienda. En general, el régimen de financiación de la rehabilitación no plantea actuaciones coativas de esta naturaleza sino que se limita a actuar como una oferta de colaboración desde los poderes públicos. Debe destacarse que el acceso a la financiación pública para algunas de las más relevantes actuaciones de rehabilitación no requiere necesariamente ser propietario del inmueble objeto de la misma, ya que en la normativa estatal lo importante es la actividad de promoción de la acción rehabilitadora (art. 34 RDFAP, en relación la rehabilitación de edificio completo para venta o arrendamiento de las viviendas resultantes). De este modo, en este tipo de actuaciones, como en las restantes en las que se exige ser propietario o arrendatario de la vivienda o edificio, la financiación pública puede ser utilizada incluso por terceros "rehabilitadores" en aquellas Comunidades en las que haya sido regulada tal figura.

En todo caso, en relación con la normativa estatal en materia de financiación de la rehabilitación interesa destacar, dejando ahora al margen las operaciones aisladas de rehabilitación, el concepto de "área de rehabilitación integrada", concepto que actualmente presupone el art. 30.1 del RDFAP (anteriormente *vid.* la Orden de 30 de noviembre de 1983, sobre las áreas de rehabilitación integrada reguladas en el Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio, de protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano), y que no impide a las Comunidades Autónomas regular y definir ámbitos análogos, al establecer que "se entenderán áreas de rehabilitación las áreas de rehabilitación integrada, así como cualquier otra que, por tratarse de zonas o barrios en proceso de degradación, o por estar ubicadas en ciudades declaradas por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad, sean así declaradas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma o Ciudades de Ceuta y Melilla, previo acuerdo con el Ayuntamiento afectado" (PORTO REY, 1988, pp. 28–34; LÓPEZ RAMÓN, 1984, pp. 544–560;

QUINTANA LÓPEZ, 1989, pp. 126–130; GONZÁLEZ–VARAS IBÁÑEZ, 1998, pp. 193–194). La normativa estatal sobre financiación reconoce explícitamente la igualdad, a sus efectos, entre las "áreas de rehabilitación integrada" y las reguladas por las Comunidades Autónomas (por ejemplo, las "zonas de rehabilitación preferente" establecidas por el Decreto aragonés 151/1989, de 19 de diciembre)

Como ha destacado con acierto GONZÁLEZ–VARAS, resulta muy relevante la necesaria sujeción de las "áreas de rehabilitación integrada" al planeamiento urbanístico, pues, de conformidad con el art. 30.4 RDFAP, en las mismas "las operaciones se ajustarán estrictamente al planeamiento urbanístico vigente, debiendo en todo caso quedar asegurada la diversidad social y de usos y, en particular, el realojamiento de la población residente en los términos establecidos en la legislación vigente" (QUINTANA LÓPEZ, 1989, pp. 126–130, en relación con lo establecido en el Real Decreto 2329/1983; GONZÁLEZ–VARAS IBÁÑEZ, 1998, p. 193, refiriéndose al Real Decreto 2190/1995). Pero en mi opinión, resulta igualmente destacable, el amplio ámbito objetivo de las actuaciones protegibles en las "áreas de rehabilitación integrada". La financiación podrá alcanzar a la rehabilitación de edificios y viviendas, incluyendo, si fuera necesario, la ejecución de la urbanización o reurbanización del ámbito considerado, comprendiendo, en su caso, las obras de demolición (art. 30.2 RDFAP) (una sucinta panorámica general de la cuestión, con referencias al Derecho comparado, la proporciona GÓNZALEZ–VARAS IBÁÑEZ, 1998, pp. 169–192). En todo caso, habida cuenta de la distribución constitucional de competencias en las materias objeto del presente trabajo, y el relevante papel asignado en las mismas a las Comunidades Autónomas, debe advertirse, como ha ce la propia normativa estatal sobre financiación de actuaciones protegibles, que las Comunidades Autónomas pueden regular y delimitar ámbitos equivalentes a las "áreas de rehabilitación integrada" que, en la medida en que respondan a lo establecido en el art. 30.1 del RDFAP. A las más recientes regulaciones autonómicas sobre la cuestión me refiero sucintamente a continuación.

2. Rehabilitación en la reciente legislación urbanística autonómica: Los casos valenciano, castellano–manchego y aragonés

De forma paralela a las primeras iniciativas estatales, de comienzos de los años ochenta, algunas Comunidades Autónomas dictaron sus propias normas sobre rehabilitación, ya de carácter complementario de las estatales, ya incorporando un sistema paralelo al establecido en las mismas. Las primeras iniciativas autonómicas sobre rehabilitación fueron las establecidas en el ambicioso Decreto Vasco 278/1983, de 5 de diciembre, que contó con algún precedente más modesto, o en el Decreto catalán 281/1982, de 2 de agosto (LÓPEZ RAMÓN, 1984, pp. 544–560; QUINTANA LÓPEZ, 1988, pp. 115–139; GONZÁLEZ–VARAS, 1998, pp. 169–205, que ofrece una sucinta

panorámica en pp. 181–185; para el caso navarro, RAMÍREZ SÁNCHEZ, 1997, pp. 155–170)

Hoy día, la reciente legislación urbanística autonómica, corrigiendo los déficits denunciados por la doctrina en la normativa estatal sobre rehabilitación desde la perspectiva del principio de legalidad (LÓPEZ RAMÓN, 1983, pp. 550–555), ha incorporado previsiones específicas en materia de rehabilitación, vinculándolas al régimen jurídico del deber de conservación y la ruina, formuladas desde planteamientos que tratan de reforzar la conexión de estas actuaciones con la actividad urbanística. Nuevamente, fue la LVRAU la norma que primero introdujo procedimientos de rehabilitación que permitieran sustituir a propietarios inactivos sobre la idea de competencia. Como antes he señalado, ello podía dar lugar a la formulación de un Programa para la rehabilitación del inmueble afectado, formulado a través del procedimiento en competencia que la LVRAU en sus arts. 45 a 48, el previsto para la adjudicación de los Programas para el desarrollo de Actuaciones Urbanísticas Integradas (sobre rehabilitación urbana en la Comunidad Valenciana *vid.* GARCÍA GARCÍA, 1998, pp. 299–326).

Sin embargo, la cuestión que me planteo en el presente epígrafe no es la posibilidad de sustituir al propietario en actuaciones rehabilitadoras sobre fincas que tengan la condición de solar, innegable de acuerdo con lo anteriormente señalado al comentar el art. 98 de la LVRAU, sino la posibilidad de desarrollar en suelo urbano actuaciones integradas, esto es, mediante Programas para el desarrollo de Actuaciones Urbanísticas Integradas, posibilidad que ya he planteado anteriormente. La respuesta que hay que dar a esta cuestión no puede sino ser positiva, como podía suponerse a la vista de lo anteriormente señalado. No podría ser otra la conclusión alcanzada atendida la sucinta, pero relevante a estos efectos, regulación estatal, que prevé la posible realización de actuaciones sistemáticas de rehabilitación en suelo urbano. En todo caso, a la misma conclusión debe llegarse atendiendo exclusivamente a lo establecido en los arts. 7, 9.2, 12.D), 23 y 98.1 de la LVRAU, que permiten formular y ejecutar Programas para el desarrollo de Actuaciones Urbanísticas Integradas en suelo urbano, así como, de acuerdo con los arts. 74 y 75 de la LVRAU, Programas para el desarrollo de actuaciones aisladas "como consecuencia de la inclusión de los terrenos en el Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar". Dependerá fundamentalmente del estado de la urbanización la utilización de una u otra vía conforme a los criterios que proporciona el art. 7, párrafos 5 y 6, de la LVRAU, pero en todo caso parece preceptiva la adjudicación en competencia, esto es, la selección en competencia del "rehabilitador" o "urbanizador–rehabilitador", en función de la modalidad de actuación que haya de ejecutarse. Debe tenerse presente, por lo demás, que cuando se haya declarado formalmente el incumplimiento del deber de conservación, o de otros deberes urbanísticos, procederá necesariamente la

expropiación en beneficio, en su caso, del "urbanizador–rehabilitador" seleccionado (98.1 y 3 LVRAU).

Nuevamente mayor desarrollo sobre la base de similares principios y objetivos presenta sobre la cuestión la legislación castellano–manchega. El art. 141 de la LCMOTAU, siguiendo en alguna medida la estela dejada tanto por la normativa estatal como por la legislación valenciana, regula las "Areas de Rehabilitación Preferente", que, con la finalidad de lograr su recuperación patrimonial y revitalización económica y social, comprenderán "conjuntos o zonas de suelo urbano de relevante interés cultural, que estén sometidos a un progresivo deterioro de la edificación, de sus espacios libres o de sus infraestructuras; o bien por otras áreas urbanas que, con independencia de los valores que en ellas concurran, presenten deficiencias y carencias sociales de especial gravedad". Así pues, parecen distinguirse las áreas culturales de rehabilitación preferente de las áreas sociales de rehabilitación preferente, si bien el régimen jurídico de unas y otras no presenta diferencias apreciables *a priori.*

La declaración de tales áreas corresponde al Municipio afectado o a la Junta de Comunidades y debe incorporarse al planeamiento urbanístico. Pero lo especialmente relevante de la regulación castellano–manchega es lo relativo a la gestión de las "áreas de rehabilitación preferente", que se llevará a cabo mediante "Actuaciones de Rehabilitación Integrada" acompañadas, en su caso, del correspondiente Plan Especial de Reforma Interior. Estas actuaciones podrán desarrollarse a través de cualquiera de las fórmulas de gestión previstas en la LCMOTAU, a iniciativa pública o privada, mediante convenio entre Administraciones públicas, o consorcios, con participación privada o sin ella. Pero lo que me interesa destacar es que, al regular la gestión de las actuaciones que hayan de desarrollarse en estas áreas, en ningún caso se condiciona su viabilidad a la participación de los propietarios de los ámbitos afectados. De este modo, si se prevé expresamente la posible gestión indirecta mediante "rehabilitador" o, en su caso, "rehabilitador–urbanizador", igualmente se habilita a la Administración actuante para convocar "concursos para la sustitución de propietarios" en los términos anteriormente explicados.

La aprobación de una "actuación de rehabilitación integrada" produce, por lo demás, relevantes efectos para los terrenos y edificios incluidos en su ámbito, efectos que denotan una clara preocupación por asegurar su viabilidad sea cual sea la actitud de los propietarios afectados. Sólo así cabe entender que, además de la necesidad de ocupación, la resolución aprobatoria pueda declarar la urgencia de la misma, otorgue a la Administración derechos de tanteo y retracto en el ámbito correspondiente y suponga la declaración de la situación de ejecución por sustitución de las obras de edificación y conservación o rehabilitación, sin necesidad de

observar plazos o trámites adicionales ni de dictar órdenes de ejecución al efecto.

Mucho más modestas son las innovaciones introducidas en esta línea por la LUA, que sigue en esta cuestión el sendero trazado por los legisladores valenciano y castellano–manchego. En su art. 190, introducido al aceptarse una enmienda del Grupo Socialista en las Cortes de Aragón, se establece la posibilidad de delimitar "Areas Especiales de Conservación", en las que regiría un régimen especial del deber de conservación y la ruina. Además, en dichas áreas podrán desarrollarse "Actuaciones Integrales de Rehabilitación" aplicando cualesquiera de las modalidades de gestión urbanística de las reguladas en la norma aragonesa y, lógicamente, recurriendo a las diversas fórmulas de financiación que proporciona la normativa espacial en las "áreas de rehabilitación integrada" a las que he hecho referencia en el apartado anterior de este mismo epígrafe.

Ha de tenerse presente, finalmente, en relación con los posibles ocupantes de viviendas afectadas por esta modalidad de actuaciones integrales de rehabilitación, que, de conformidad con la Disposición Adicional cuarta del TRLS92 y la Disposición Adicional octava de la LAU, así como con lo establecido en el art. 30.2 del RDFAP cuando se trate de actuaciones parcialmente financiadas a través de las fórmulas establecidas en la normativa estatal antes examinada, deberá garantizarse sus hipotéticos derechos al realojo. En estos supuestos deberá tenerse muy presente tal derecho desde la perspectiva del equilibrio financiero de la actuación.

BIBLIOGRAFÍA

M. ACALE SÁNCHEZ (1992) *Delitos urbanísticos,* Cedecs, Barcelona.

A. AGÚNDEZ FERNÁNDEZ (1992) *La declaración administrativa de edificio en estado de ruina,* Comares, Granada.

J. M. ALEGRE AVILA (1991a) "El ordenamiento protector de los bienes de interés cultural: consideraciones sobre su ámbito y límites. La perversión de las técnicas jurídicas de protección", en *Estudios sobre la Constitución Española*, vol. II, Civitas, Madrid.

– (1991b) "Los bienes históricos y el Tribunal Constitucional", *REDC,* nº. 32.

– (1992) "La Administración Tributaria y el Patrimonio Histórico", *RDFHP,* nº. 221, 1992

– (1994) *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico,* 2 vols., Madrid.

M. R. ALONSO IBÁÑEZ (1994) *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, Madrid.

– (1996) "El patrimonio histórico–industrial: instrumentos jurídicos de protección y revaloración", *RAndAP,* nº. 28.

R. ARNAIZ EGUREN (1995), *Registro de la Propiedad y Urbanismo,* Madrid.

M. BASSOLS COMA (1973) *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812–1956),* Montecorvo, Madrid.

M. P. BENSUSÁN MARTÍN (1996) *La protección urbanística de los bienes históricos,* Granada.

J. BERMEJO VERA y G. FERNÁNDEZ FARRERES (1982) "Actuaciones administrativas aisladas *versus* planificación: modelo urbanístico y protección del patrimonio histórico–artístico", en *Homenaje a J. A. García–Trevijano Fos*, Madrid.

R. BETRÁN ABADÍA, P. CORVINOS BASECA y Y. FRANCO HERNÁNDEZ (1997) "Los nuevos delitos sobre ordenación del territorio y la disciplina urbanística", *RDU,* nº. 151.

M. BASSOLS COMA (1973) *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español (1812–1956),* Montecorvo, Madrid.
– (1975) "El control de la legalidad urbanística en la nueva Ley del Suelo", *REDA,* nº. 6.
J. M. BOQUERA OLIVER (1993) "La revisión de oficio de las concesiones y licencias urbanísticas", *REALA,* nº. 258.
A. BORRELL CALONGE (1997) "Los nuevos delitos sobre la ordenación del territorio y sobre el patrimonio arquitectónico. Aspectos técnicos", *RDU,* nº. 151.
A. CANO MATA (1978) "Ruina y demolición de edificios declarados monumento histórico–artísticos", *RAP,* nº. 87.
A. CARRASCO PERERA (1999) *Relaciones civiles con contenido urbanístico,* Aranzadi, Pamplona.
A. CARRASCO PERERA, E. CORDERO LOBATO y C. GONZÁLEZ CARRASCO (1998) *Derecho de la construcción y de la vivienda,* Madrid.
A. CARCELLER FERNÁNDEZ (1965) *El derecho y la obligación de edificar (Registro de Solares y licencia de obras),* Montecorvo, Madrid.
J. CERRA (1995) *Organización y gestión de la restauración,* Madrid.
F. CHUECA GOITIA (1968) *Breve historia del urbanismo,* Alianza Editorial, Madrid.
– (1977) *La destrucción del legado urbanístico español,* Espasa–Calpe, Madrid.
F. J. ENÉRIZ OLAECHEA, J. L BELTRÁN AGUIRRE, H. N. NAGORE SORABILLA y B. OTAZU AMÁTRIAIN (1999) *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Ley 6/1998, de 13 de abril,* Pamplona, Aranzadi.
A. ESPINÓS TALLA y J. BALCELLS JUNYENT (1960) "Declaración de ruina (Policía municipal en materia de edificios ruinosos)", *Revista de Estudios de la Vida Local,* nº. 110.
– (1962) *Declaración de ruina (Policía municipal en materia de edificios ruinosos),* Ministerio de la Vivienda, Madrid.
V. ESTELLA IZQUIERDO (1975) "El patrimonio histórico–artístico en la jurisprudencia", *RAP,* nº. 76.
T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1998), *Manual de Derecho Urbanístico,* El Consultor, 13ª. ed., Madrid.
J. V. FERRANDO CORELL (1993) *Edificios ruinosos. Supuestos de declaración y procedimiento,* Civitas, 3ª. ed., Madrid.
F. FONSECA FERRANDIS y Mª. N. DE LA SERNA BILBAO (1999) *Derecho urbanístico de Castilla–La Mancha,* dirigido por L. PAREJO ALFONSO, Marcial Pons–Instituto Pascual Madoz, Madrid.
J. GARCÍA BELLIDO (1984) "Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y la ruina urbanística", *RDU,* nº. 89.
E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1977) *El urbanismo como hecho y la formación de las técnicas urbanísticas,* UIMP, Santander.
– (1983) "Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural", *REDA,* nº. 39.
E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO ALFONSO (1981) *Lecciones de Derecho Urbanístico,* Civitas, 2ª. ed., Madrid.
M. J. GARCÍA GARCÍA (1996) "La declaración de ruina en la Ley Valenciana Reguladora de la Actividad Urbanística", *Revista valenciana d'estudis autonómics,* nº. 17.
– "El fomento de la rehabilitación urbana en la Comunidad Valenciana", *Revista Valenciana d'Estudis Autonomics,* nº. 25.
J. GIFREU FONT (1997) *La regeneración urbana en Gran Bretaña,* Marcial Pons-UAB, Madrid.
F. GONZÁLEZ BOTIJA (1996) "La declaración de ruina económica en el Derecho administrativo español", *RAP,* nº. 141.
– (1997) "La ruina inminente: su tratamiento en la jurisprudencia reciente", *RArAP,* nº. 10.
J. GONZÁLEZ PÉREZ (1966) "La autorización de derribo de finca urbana", *Revista Jurídica de Cataluña.*
– (1993a) "Incidencia de la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas en la legislación urbanística", *RAP,* nº. 132.
– (1993b) *Comentarios a la Ley del Suelo,* Civitas, 6ª. ed., Madrid.
– (1998) *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (Ley 6/1998, de 13 de abril),* Civitas, Madrid.
S. GONZÁLEZ–VARAS IBÁÑEZ (1997) *La rehabilitación urbanística,* Aranzadi, Pamplona.

A. GUAITA MARTORELL (1955) "Policía de edificios ruinosos", *Revista de Estudios de la Vida Local,* nº. 84.
F. LÓPEZ MERINO (1973) "El estado ruinoso ante el Derecho", *RAP,* nº. 70.
F. LÓPEZ RAMÓN (1981) *La potestad gubernativa de derribo en la legislación arrendaticia urbana,* Madrid.
– (1984) "Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana", *REDA,* nº. 43.
– (1997) "Aspectos administrativos de los delitos urbanísticos", *RDU,* nº. 151.
J. MARTÍN BLANCO (1963) "El concepto de ruina en el artículo 170 de la Ley del Suelo", *Revista de Derecho Privado.*
C. MARTÍN–RETORTILLO (1956) "La declaración de ruina como causa de resolución de ls contratos de arrendamientos urbanos", *Revista Jurídica de Cataluña,* nº. 3.
– (1960) "Resolución del arrendamiento urbano por decisión de la Administración pública. Declaración de ruina", *Revista de Derecho Privado,* nº. 3/1960.
– (1961) "La resolución de arrendamiento urbano por declaración de ruina según la jurisprudencia del Tribunal Supremo", *Revista de Derecho Privado,* nº. 1/1961.
F. MUÑOZ CONDE (1996) *Derecho Penal. Parte Especial,* Tirant lo blanch, Valencia.
J. OLIVÁN DEL CACHO (1999) "El urbanismo de conservación en Cataluña", en *El nuevo Derecho urbanístico. Estudios sobre el marco jurídico del urbanismo en Cataluña,* coordinado por PEMÁN GAVÍN y J. OLIVÁN DEL CACHO, Cedecs, Barcelona.
J. ORTEGA BERNARDO (1997) "La declaración de ruina", *RDU,* nº. 157.
L. PAREJO ALFONSO (Dir.) (1997) *Legislación vigente en materia de urbanismo tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997,* Aranzadi, Pamplona.
L. PAREJO ALFONSO y F. BLANC CLAVERO (1997) *Derecho urbanístico valenciano,* Tirant lo blanch, Valencia.
E. PORTO REY (1998) "De la conservación individualizada del patrimonio inmobiliario a su rehabilitación integrada en el planeamiento urbano", *RDU,* nº. 109.
T. QUINTANA LÓPEZ (1989) *La conservación de las ciudades en el moderno Derecho urbanístico,* Oñati.
– (1991) *Declaración de ruina y protección del patrimonio histórico inmobiliario,* Madrid.
– (1997) "Tradición y renovación en el control urbanístico de los usos constructivos en suelo no urbanizable", *RDU,* nº. 158.
T. QUINTANA LÓPEZ y C. FRANCO CASTELLANOS (1996) *El realojo y retorno en la legislación urbanística y arrendaticia,* Madrid.
J. A. RAMOS MEDRANO (1992) "Las dos caras de la orden de ejecución", *RDU,* nº. 127.
– (1996) *Los deberes urbanísticos de los propietarios del suelo,* Madrid.
J. M. RAMÍREZ SÁNCHEZ (1997) "Régimen jurídico de los cascos antiguos declarados bien de interés cultural–conjunto histórico", *Revista Jurídica de Navarra,* nº. 23.
E. ROCA ROCA (1961) *El expediente contradictorio de ruina,* Santillana, Madrid. Hay 2ª. ed., Santillana, Madrid, 1986).
L. RODRÍGUEZ RAMOS (1982) "La protección penal del urbanismo (pautas para criminalizar algunas conductas)", *RDU,* nº. 81.
F. ROMERO SAURA y J. L. LORENTE TALLADA (1996) *El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana. LVRAU,* Fundación Bancaixa–Universidad Politécnica de Valencia, Valencia.
R. RUÍZ SERRAMALERA (1969) *Régimen de fincas ruinosas,* Ministerio de la Vivienda, Madrid.
R. SANTOS DÍEZ y J. CASTELAO RODRÍGUEZ (1994) *Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos,* Abellá, Madrid.
F. SOTO NIETO (1967) *Declaración de ruina,* Madrid.
J. C. TEJEDOR BIELSA (1998a) *Propiedad, equidistribución y urbanismo. Hacia u nuevo modelo urbanístico,* Aranzadi, Pamplona.
– (1998b) "Urbanismo", capítulo II de la Parte IV del volumen colectivo *Derecho Administrativo. Parte Especial,* dirigido por J. BERMEJO VERA, Civitas, 3ª. ed., Madrid.
– (1999) "Propiedad, urbanismo y Estado autonómico", *RAP,* nº. 148.
T. S. VIVES ANTÓN, J. BOIX REIG, E. ORTS BERENGUER, J. C. CARBONELL MATEU y J. L. GONZÁLEZ CUSSAC (1996) *Derecho Penal. Parte Especial,* Tirant lo blanch, Valencia.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

Arz., *Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi;* LAU, Ley 29/1994, de 11 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos; LCMOTAU, Ley castellano–manchega 2/1998, 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística; LFNOTU, Ley Foral navarra 10/1994, de 27 de junio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo; LRSV, Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones; LS56, Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; LSG, Ley gallega 1/997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia; LUA, Ley aragonesa 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística; LVRAU, Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística; *RAP, Revista de Administración Pública;* RD, Real Decreto; RDFAP, Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001; *RDFHP, Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública;* RDiU, Reglamento de Disciplina Urbanística aprobado mediante Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio; *RDU, Revista de Derecho Urbanístico; REALA, Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica; REDA, Revista Española de Derecho Administrativo; REDC, Revista Española de Derecho Constitucional; REVL, Revista de Estudios de la Vida Local;* S, Sentencia; TC, Tribunal Constitucional; TS, Tribunal Supremo; TRLS76, Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado mediante Decreto 1346/1976, de 9 de abril; TRLS92, Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

Soria, abril de 1999