

Las políticas y técnicas para facilitar la transformación sostenible del suelo urbano consolidado: examen general y su concreción en las ordenanzas municipales de inspección técnica de las edificaciones

1. El objeto de este comentario.
2. La renovación y regeneración sostenible de nuestras ciudades es una preocupación común en nuestro entorno cultural.
3. Conservación y rehabilitación de la ciudad: ¿cómo y para qué?
4. La regulación de la ciudad consolidada en la legislación estatal de régimen del suelo y valoraciones: la importancia del artículo 19 de la LS1998 y del régimen jurídico poliédrico que establece.
5. El desarrollo normativo del deber de conservación y rehabilitación establecido por el artículo 19 de la LS1998, desde la perspectiva de la transformación sostenible de la ciudad.
 - 5.1. No es posible la transformación sostenible del suelo urbano consolidado sin inversión pública y sin dotarlo, directa o indirectamente, de viviendas sometidas a algún régimen de protección.
 - 5.2. La relación del deber de conservación y la declaración de ruina con la legislación de arrendamientos urbanos hasta la vigente ley de 1994 (y que tiene continuidad parcial en sus disposiciones transitorias).
 - 5.3. En el suelo urbano consolidado se concentra la mayor parte de la población que estaría en condiciones de acceder a una vivienda protegida si no dispusiera ya de una en régimen de propiedad: este hecho debe orientar la política de subvenciones a la rehabilitación.
 - 5.4. La relación entre el límite del deber de conservación y la obligación de conservar por sus propietarios el patrimonio cultural inmobiliario.
6. El deber de conservación y rehabilitación en la legislación urbanística autonómica.
 - 6.1. La definición del deber de conservación y rehabilitación, su límite.
 - 6.2. Las formas de atenuar los efectos de la declaración de ruina en los contratos de arrendamiento.
 - 6.3. La inspección técnica de edificaciones.
 - 6.4. La posibilidad de ejercer derechos de tanteo y retracto para fomentar la rehabilitación de concretas áreas.
7. Las posibilidades de actuación de los municipios.
8. Las ordenanzas municipales de inspección técnica de las edificaciones.
 - 8.1. Presentación.
 - 8.2. La innecesidad de habilitación legal expresa para establecer en una ordenanza la obligatoriedad de la inspección técnica periódica de las edificaciones.
 - 8.3. Valoraciones de concretas previsiones de las ordenanzas.

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

Abreviaturas utilizadas

- LS1976: Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real decreto 1346/1976, de 9 de abril.
- LS1990: Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo.
- LS1992: Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real decreto legislativo 17/1992, de 26 de junio.
- LS1998: Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.
- LAU1964: Ley de arrendamientos urbanos, aprobada por el Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre.
- LAU1994: Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos.
- LUAr: Ley 5/1999, de 25 de marzo, de urbanismo de Aragón.
- LOUAnd: Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía.
- LUCat: Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo de Cataluña.
- LOTUSCant: Ley /2001, de 25 de junio, de ordenación del territorio, urbanismo y suelo de Cantabria.
- TROTENPCan: Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, que aprueba el Texto refundido de ordenación del territorio de Canarias y espacios naturales protegidos.
- LOUGal: Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.
- LOTMancha: Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y la actividad urbanística de Castilla-La Mancha.
- LUCLeon: Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León.
- TROTUPAst: Decreto legislativo 1/2004, de 22 de abril, que aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias.
- LSMur: Ley 1/2001, de 24 de abril, del suelo de la Región de Murcia.
- LSMad: Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid.
- LFOTUNav: Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre, de ordenación del territorio y urbanismo de Navarra.
- LUCVal: Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de urbanismo de la Comunidad Valenciana.
- LSEx: Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura.

1. El objeto de este comentario

En este trabajo examinaré cómo el ejercicio de la potestad reglamentaria local (e, incidentalmente, la de planificación en el ámbito urbanístico) puede incidir en dos aspectos del proceso de transformación de la ciudad: la conservación, degradación y sustitución de su patrimonio inmobiliario y las alteraciones que conlleva ese proceso en su estructura social. El análisis lo centraremos en el estudio de las técnicas de conservación y rehabilitación del suelo urbano consolidado, pero sin perder de vista el enfoque global de la cuestión, la transformación de toda la ciudad de manera sostenible.

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

Esta formulación con doble faz de un único problema podría hacer creer al lector que pensamos que existe una parte de la ciudad enferma, o en condiciones de enfermar rápidamente, y otra que goza de buena o muy buena salud. Nada más lejos de nuestra opinión. La descripción de una ciudad según la calidad arquitectónica y sostenibilidad económica, social y ambiental de concretos ámbitos, barrios o áreas no debiera llevarnos a la conclusión que es posible independizar las soluciones para una única realidad: la ciudad como enclave de convivencia y de desarrollo de la actividad económica y

social. La ciudad “es de todos”, entre otras perspectivas, porque su “calidad económica, social y medioambiental” es el parámetro que en mayor medida atribuye valor (y determina el precio) de cada inmueble y vivienda singular, permite garantizar derechos constitucionales (desde el derecho a la vivienda hasta el de la educación o el de la protección de la vida familiar) e incide significativamente en las posibilidades de desarrollo económico y social.

La distinta “situación de calidad” de barrios o ámbitos de la ciudad y las distintas técnicas jurídicas y políticas públicas que son aplicables para resolver las cuestiones que plantea, no conlleva que la ciudad no deba ser entendida como un todo, un sistema de relaciones.¹ En concreto, es preciso no olvidar que en muchas ocasiones las políticas que permiten la existencia una parte de la ciudad como paradigma de la calidad son las mismas que exigen que el resto de la ciudad, u otras ciudades limítrofes, avancen en la dirección contraria.

2. La renovación y regeneración sostenible de nuestras ciudades es una preocupación común en nuestro entorno cultural

La transformación de la ciudad de manera sostenible es una preocupación generalizada en nuestro entorno cultural. Una visión sintética nos la ofrecen seis trabajos sobre la “renouvellement urbana” en Alemania, Gran Bretaña, Bélgica, Portugal, España e Italia accesibles en francés en la página web gridauh.univ-paris1.fr, en la que seis profesores universitarios de estos países responden a un único cuestionario sobre el tema.²

1. Salvador RUEDA, “La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa”, trabajo accesible en la página web <http://habitat.aq.upm.es/>, Biblioteca: Ciudades para un futuro más sostenible. La esencia de la ciudad.

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

“En esencia, el contacto, la regulación, el intercambio y la comunicación se encuentran en el marco de la relación entre personas, colectivos e instituciones (que son los portadores principales de información de la ciudad) diferentes que se alimentan, regulan y controlan por la transmisión de información múltiple entre ellos. Es lo que se llama *sistema*.”

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

2. Es la página de GRIDOUH “Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l’aménagement, de l’urbanisme et de l’habitat”, que en este caso concreto propone un cuestionario sobre “Le renouvellement urbain : expériences étrangères” a profesores de distintas universidades europeas. En concreto, de Alemania, Dr. Ulrich Battis y Dr. Matthias Rossi, Humboldt-Universität zu Berlin (septiembre 2002); de España, Ángel Menéndez Rezac, Universidad Autónoma de Madrid (abril 2003); de Gran Bretaña, Philippe

Booth, Department of Town and Regional Planning, University of Sheffield (abril 2003); de Portugal, Fernando Alves Correia, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra, presidente de CA de la Asociación Portuguesa de Derecho Urbanístico, vicepresidente de CA de la Asociación Internacional de Derecho Urbanístico, con la colaboración de Dulces Lopes, asistente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra (abril 2003); de Italia, Bruno Tonoletti, Universidad de Pavia (abril 2003), y de Bélgica, profesor Bernard Pâques (abril 2003).

Las preguntas que se les formulan son las siguientes:

I. Definiciones.

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

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

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

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

II. La gestión de la “renouvellement urbain”.

1. La “renouvellement urbain” ha dado lugar a un marco normativo específico o derogatorio? ¿O las políticas de “renouvellement urbain” han hecho uso de los instrumentos jurídicos existentes? ¿Cuáles?

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

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

En este trabajo coincidiremos en el diagnóstico de Fernando Alves, pero no en diferenciar, para su solución, las políticas de actuación sistemática y global sobre concretas áreas y las políticas de ayudas individuales dirigidas a la rehabilitación y transformación progresiva del conjunto de la ciudad. Aunque sea útil diferenciar ambas políticas en el plano descriptivo, dado que nuestro ordenamiento establece un régimen distinto para el suelo urbano consolidado y para el no consolidado, con técnicas de actuación distintas, no debe olvi-

darse que la ciudad es un único sistema de relaciones económicas y sociales que debe abordarse como tal.

Bernard Pâques, inicia su aproximación terminológica con la definición del Consejo de Estado belga: “[...] por renovación urbana debe entenderse el conjunto de operaciones que sobre una manzana o varias manzanas intentan reestructurar, sanear o rehabilitar los centros urbanos a fin de reforzar su papel social y económico.” El Consejo de Estado belga insiste en el carácter global y lo diferencia también de las políticas de concesión de primas para la rehabilitación del habitat, en beneficio de personas físicas y personas jurídicas de Derecho privado (Dictamen núm. L.23956/9 de 19 de junio de 1995).

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

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

3. ¿Cuáles son las fuentes de financiación de la regeneración urbana? Financiación pública por distintos niveles gubernativos? ¿Recurso al préstamo? ¿Quién toma el préstamo? ¿Según qué modalidades? ¿Movilización de capital privado?: ¿En qué ámbitos y para qué tipo de proyectos? ¿Cuáles son las modalidades prácticas? ¿Qué papel se reserva a los propietarios?

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

III. Los actores del “renouvellement urbain”.

1. ¿Cuáles son los actores del renouvellement urbain?: ¿Organismos situados bajo el control directo de las corporaciones locales? ¿Organismos bajo

el control directo del Estado (de la región, del Land)? ¿Organismos bajo una doble tutela u objeto de una doble dependencia? ¿Organismos privados (= bajo el control por lo menos parcial del sector privado) cuya acción se sitúe bajo el control del poder público? ¿De acuerdo con qué modalidades?

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

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

El examen del cuestionario propuesto creo que ya permite al lector aproximarse a las cuestiones principales que plantea la transformación sostenible de la ciudad que ya existe, que es la preocupación, no una mera curiosidad intelectual, que explica el porqué de la crónica de ordenanzas de este número del QDL.

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

b) La Ley de 29 de marzo de 1962 de ordenación del territorio y urbanismo, que permite realizar grandes operaciones de expropiación y desplazamiento de la población (cita como ejemplo el barrio norte de Bruselas, en el que cuatro mil personas fueron desplazadas y expropiadas, el barrio fue derribado y reemplazado en parte por edificios singulares de oficinas y nuevas ocupaciones residenciales).³

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

Existe una clara coincidencia entre la última etapa iniciada el año 1977 con los *objetivos de crecimiento urba-*

nístico sostenible de nuestra legislación urbanística más reciente, pero se observa en Bélgica una intervención mucho más intensa de los poderes públicos, en cuanto que no son sólo programadores o planificadores de la transformación de la ciudad, sino protagonistas en la fase final a la que destinan importantes recursos económicos para liderarla (aspecto de larga tradición como demuestra la importancia en la legislación belga de la técnica expropiatoria para luego reintroducir los bienes inmuebles en el mercado). Situación que dista mucho de la nuestra en la que los poderes públicos han cedido progresivamente el protagonismo al sector privado y el urbanismo ha sido en gran medida –a pesar del arsenal legislativo de medidas de intervención y de delimitación del derecho de la propiedad–, un conjunto de técnicas de regulación externa de la transformación del territorio impulsada por la especulación y por el crecimiento desorbitado de los precios del suelo, que han sido un vendaval, finalmente convertido en tornado, que se ha llevado por delante las “defensas” de las estructuras públicas serviciales del interés general, con muchas más potestades que medios económicos y voluntad política de intervención.

Bruno Toneletti, al sintetizar la situación italiana, nos permite advertir las profundas similitudes con el caso español. La rehabilitación aparece en la Italia de los años setenta como un apéndice al problema de la vivienda.⁴ Este fenómeno se produce en España más tarde, en concreto en el año 1983, cuando el Real decreto 2329/1983

3. En nuestra legislación, en el suelo urbano no consolidado ejecutado por sistemas de gestión privada, estas operaciones las realizan los promotores cuando alcanzan la condición de propietarios mayoritarios que les permite en determinadas ocasiones “adquirir imperativamente en beneficio propio” los bienes de todos los propietarios que por su porcentaje de derecho inicial en el sector ven sustituida su propiedad inmueble por una compensación económica. Se trata en muchas ocasiones de un proceso de “enajenación forzosa” de los bienes de los propietarios minoritarios que conlleva enormes beneficios para el del promotor mayoritario, que serían mucho más legítimos si se socializaran en forma de recuperación pública de plusvalías mediante su expropiación, en sentido propio, por razones de utilidad pública o interés social.

4. Bruno Toneletti lo explica del siguiente modo:

“La recuperación urbana aparece en las políticas públicas italianas a partir de los años setenta como apéndice al problema de la vivienda. Durante dicha década, en el marco de las políticas orientadas a la provisión de una vivienda a las categorías sociales más desfavorecidas, les fueron lanzados programas de construcción de viviendas sociales (*edizia residenziale pubblica* = viviendas de alquiler moderado). Las ciudades aún tenían la posibilidad de crecer y se estaba lejos de tener conciencia de la importancia estratégica de la recalificación del tejido urbano existente. En el contexto de una política principalmente dirigida hacia la realización de nuevas viviendas, emergió la oportunidad de destinar a la vivienda social el patrimonio inmobiliario existente, elaborando programas específicos para su rehabilitación.

Con la primera ley de dicho período sobre la vivienda social (l. 22 de octubre de 1971, núm. 865), dichos programas fueron destinados a la *salvaguardia de los centros históricos*, porque en Italia los edificios antiguos representan un bien primordial que en ese momento se encontraba en estado de degradación. La “rehabilitación de complejos inmobiliarios situados en los centros históricos” también fue objeto de financiación en el curso de los años setenta, siempre en el contexto de políticas de vivienda social (l. 27 de mayo de 1975, núm. 166 y 8 de agosto de 1977, núm. 513). El objetivo de la

rehabilitación empezaba, sin embargo, a adquirir su propia dimensión, capaz de justificar políticas autónomas. La Ley núm. 166 de 1975 preveía, en efecto, que las inversiones para la rehabilitación de los centros históricos fueran objeto de programas específicos, distintos de los de la vivienda pública.

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

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

incluye en la financiación de los planes de vivienda (con utilización de los recursos del plan 1981-1983), la mejora y rehabilitación de la vivienda y de los espacios urbanos (será especialmente importante la financiación prevista para las áreas integrales de rehabilitación).

En Italia, como en España, la financiación estatal proviene de los recursos destinados a vivienda, pero la ordenación es esencialmente urbanística. Las referencias que Bruno Toneletti hace a la legislación urbanística de las regiones italianas⁵ acreditan que las leyes regionales dictadas a partir del año 1994 y siguientes, introducen el concepto de sostenibilidad y la necesidad de evitar el consumo injustificado de suelo, ya generalizadas ahora en la legislación urbanística española.

La situación en Gran Bretaña es para Philippe Booth la siguiente: "Actualmente, la recuperación urbana en Gran Bretaña se debe ver desde la óptica de tres influencias importantes. En primer lugar, hay la nueva inquietud

de encontrar la calidad arquitectónica y urbanística de las ciudades con el objetivo de conseguir lugares en los que vivir bien. En segundo lugar, el Gobierno ha impulsado un programa contra la exclusión social que forma parte de su política de mejoras urbanas. Finalmente, la política urbana toma parte en la renovación del gobierno local y la voluntad de establecer un sistema de administración regional que adoptará una estrategia que comprenda la renovación urbana."

Estas breves referencias a la situación en nuestro entorno más inmediato no pretenden otra cosa que dar una respuesta positiva al enunciado de este apartado: la renovación y regeneración sostenible de nuestras ciudades es una preocupación común en nuestro entorno cultural. En el plano de los hechos, esa visión sintética reafirma el hecho que muchas ciudades tienen deficiencias en cuanto a la cohesión social y a la calidad ambiental y que son realidades dotadas de vida en cons-

La ley de 1978, determinando una política autónoma de recuperación urbana, abrió la vía a la experimentación de nuevos instrumentos urbanísticos por los legisladores regionales. La fase de la mayor creatividad regional se sitúa a finales de los años ochenta. Dicha legislación se caracteriza, en especial, por un desplazamiento explícito de las intervenciones de la dimensión del plan a la dimensión de programa, por medio de una correlación estrecha entre el plan y la financiación.

Dicha tendencia se consolidó y fue ulteriormente desarrollada por la legislación nacional, que acentuó aún más la conexión entre la financiación y los programas de rehabilitación. En la Ley sobre la vivienda pública núm. 179 de 17 de febrero de 1992, una reglamentación del destino de la financiación la dirigió, de un lado, a las intervenciones de rehabilitación del patrimonio existente y, por el otro lado, a la reestructuración urbanística, a las intervenciones "sobre el patrimonio inmobiliario público en el marco de programas de recalificación urbanística".

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

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

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

5. Para comprender esta similitud, transcribimos parcialmente lo que en este punto explica el trabajo de Bruno Toneletti:

"[...] Ley de urbanismo de la región de la Toscana núm. 5, de 16 de enero de 1995, establece que el objetivo general de las políticas urbanas es el desarrollo sostenible, esto es, 'el desarrollo previsto para asegurar las mismas potencialidades de crecimiento del bienestar de los ciudadanos y salvaguardar los derechos de las generaciones presentes y futuras a disfrutar de los recursos del territorio' (artículo 1). [...] Entre los principios generales para la defensa y uso del suelo, está el de permitir únicamente el consumo de suelo para la vivienda y equipamientos cuando no haya alternativa a la reutilización y reorganización de las aglomeraciones y de los equipamientos existentes. Las nuevas ocupaciones de suelo deben en todo caso concurrir a la recalificación de los sistemas de hábitat y de los ordenación territorial en su conjunto, y a la prevención y la rehabilitación de la degradación [del territorio] (artículo 5). [...]"

Según la Ley de la región de Liguria núm. 36, de 4 de septiembre de 1997, 'las elecciones efectuadas en la ordenación del territorio se efectúan sobre la base del principio general de desarrollo sostenible para el medio ambiente' y de 'el mínimo consumo de recursos territoriales'. La ordenación del territorio 'pretende [...] la recalificación de las aglomeraciones a fin de alcanzar niveles más elevados de calidad de vida' (artículo 22).

"La Ley de la región de Lazio núm. 38, de 22 de diciembre de 1999, prevé que el gobierno del territorio debe dirigirse hacia la defensa de la integridad física y de la identidad cultural del territorio, así como la mejora cuantitativa del sistema de implantaciones y a la eliminación de los desequilibrios sociales, territoriales y sectoriales, para garantizar el desarrollo sostenible de la región" (artículo 2). [...] Según el apartado d) del artículo 3, la ordenación debe garantizar: "[...] la recalificación de los barrios periféricos y de las zonas especialmente degradadas, a fin de eliminar las situaciones de desventaja territorial".

"El artículo 1 de la Ley de la región Emilia Romana núm. 20, de 24 de marzo de 2000, establece que la programación territorial está 'al servicio del desarrollo económico, social y civil de la población regional' y que ésta debe ser 'apta para asegurar la mejora de la calidad de vida' y para promover 'un uso apropiado de los recursos ambientales, naturales, territoriales y culturales'. El apartado e) del artículo 2 prevé que los objetivos generales de la ordenación urbanística son: 'promover la mejora de la calidad ambiental, arquitectónica y social del territorio mediante las intervenciones de recalificación del tejido urbano existente'; y el apartado f) 'prever el consumo de nuevos territorios únicamente cuando no sea posible la sustitución, reorganización o recalificación de los tejidos de establecimiento existentes'."

En definitiva, se puede observar del texto transcrito que la legislación urbanística regional italiana establece como criterio orientador la sostenibilidad económica, social y ambiental y, consecuentemente, evitar el consumo de nuevo suelo cuando sea posible atender las necesidades mediante la optimización del tejido urbano existente.

tante transformación. En el plano de la opinión creo que reafirma que la dirección y resultado de ese proceso de transformación no debe dejarse al albur (a la mano invisible) de las reglas que rigen el mercado de inversión inmobiliaria.

La legislación⁶ y la actuación de los poderes públicos deben fomentar y hacer posible que la ciudad se transforme, se conserve y se rehabilite de manera progresiva, global y equilibrada. También deben fomentar la optimización de las condiciones del patrimonio inmobiliario en el suelo urbano edificado (todo y no sólo en una pequeña parte), mediante el proceso permanente de conservación y rehabilitación para mantenerlo en condiciones adecuadas para su uso efectivo. Se trata de impedir la exclusión del mercado que ese patrimonio inmobiliario, por su estado progresivo de degradación, y de incorporarlo al proceso de formación de los precios de los bienes inmuebles urbanos (y que ayude a moderar el incremento de su precio, ya que la autorehabilitación disminuye la demanda y evita la ruptura del tejido social y la rehabilitación incrementa la posibilidad de oferta).

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

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

deberá resolverlo el desarrollo económico, la creación de riqueza y su distribución equitativa, pero el urbanismo puede ayudar o dificultar, incentivar o ralentizar, a que el crecimiento económico vaya necesariamente o no de la mano de la exclusión social.

3. Conservación y rehabilitación de la ciudad: ¿cómo y para qué?

La transformación sostenible de la ciudad (aspecto de mayor calado que el cambio físico de un edificio o de un área urbana) exige desarrollar un guión que está cambiando al hilo de las nuevas iniciativas legislativas, especialmente de las comunidades autónomas. Exige cuanto menos analizar los cuatro bloques normativos que en mayor medida inciden en el tema: la legislación urbanística y de ordenación de la edificación; la legislación de patrimonio cultural; la legislación de vivienda (diferenciando los aspectos de fomento de la rehabilitación incorporados a las normas de desarrollo de los planes trienales y cuatrienales de vivienda que aprueba el Estado y ejecutan las comunidades autónomas y la legislación de rehabilitación propia de cada comunidad autónoma) y la legislación de Derecho privado que regula la propiedad horizontal, los arrendamientos urbanos y la edificación. Se trata de ámbitos en estado de agitación normativa (especialmente la urbanística y la de vivienda)⁷ y de búsqueda de soluciones que inducen a vislumbrar un escenario presidido por la generalización de cambios en las técnicas jurídicas de rehabilitación y regeneración urbana.

Ante la existencia de un problema y una actividad legislativa importante parece pertinente preguntarse ¿cómo y para qué?, al modo que reza el título de este apartado. Tan sólo como primera aproximación, se nos plantean tres consideraciones:

a) La protección del patrimonio cultural no puede plantearse al margen de la estrategia global de la transformación sostenible de la ciudad

El problema de los núcleos o centros históricos no puede ser considerado de manera desconectada con el conjunto de la ciudad existente, ya consolidada, ni en general la protección del patrimonio inmobiliario debe plantearse al margen de un proyecto más global de conservación y rehabilitación de la ciudad.

La legislación y las políticas de rehabilitación y de protección del patrimonio cultural han de insertarse nece-

6. La ley no transforma la realidad. La vida no cambia por decreto. Pero ello no significa que las políticas públicas, la acción administrativa por importante que sea, pueda resolver los problemas que tiene planteados una sociedad, en un marco normativo que lo impida. La ley no transforma la realidad, pero puede impedir transformarla. Hago esta afirmación, un tanto obvia, por el hecho que existe una opinión fuertemente extendida entre los responsables políticos en que debe ponerse el acento en la acción y a veces se olvida la necesidad de disponer de una legislación de calidad.

7. Es muy reciente, e innovadora, la Ley aragonesa de medidas urgentes en materia de vivienda (Ley 24/2003, de 26 de diciembre) y recientes también las leyes de vivienda de Navarra (Ley foral 8/2004, de 24 de junio) y de la Comunidad Valenciana (Ley 8/2004, de 20 de octubre). En cuanto a la legislación urbanística autonómica, toda ella ha sido objeto de cambios en los últimos años (sólo hay que observar el sumario de abreviaturas de este trabajo para constatarlo).

sariamente en el proceso de transformación constante de la ciudad, que ha de ser orientado y dirigido desde los poderes públicos. El objetivo de la intervención pública (planificadora, reguladora, de adquisición de suelo e inmuebles y de fomento) no ha de ser sólo conseguir una mejor calidad ambiental o cultural, sino también impedir la creación de espacios de marginalidad urbanística y social. La rehabilitación y regeneración del patrimonio inmobiliario, de interés cultural o no, también debe facilitar la integración de nuevos colectivos que demanden vivienda en nuestras ciudades e impedir la concentración de la población en concretas áreas degradadas, o en proceso de degradación, por criterios de pobreza, étnicos o de origen.

b) La rehabilitación y la protección han de ser consideradas como mecanismos que permitan desarrollar políticas de promoción de la vivienda asequible

Una gran parte de la ciudad está ocupada por personas que si no vivieran donde lo hacen serían potenciales demandantes de vivienda de nueva construcción o rehabilitada sometidas a algún régimen de protección pública. En países con grandes parques de viviendas de propiedad pública en alquiler, la conservación es en parte responsabilidad del Estado. Sería una doble falta de atención a un derecho que estructura el Estado del bienestar que la no existencia en España de políticas de vivienda de ese calibre y tipología, conllevara olvidar que ayudar a conservar en condiciones adecuadas las viviendas de una parte importante de la población es también una política dirigida a garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada. Todo ello, sin perjuicio de poder recuperar las administraciones públicas las ayudas públicas en caso de transmisión de la vivienda o que determinados niveles de subvención obliguen a exigir la calificación como vivienda protegida y someterla a los límites de disposición que correspondan en cada caso.

La rehabilitación y conservación deben complementar la oferta de viviendas nuevas, para ayudar a moderar la falta de nuevo suelo urbanizado, y el incremento desmesurado del precio de la vivienda, e incrementar el parque de viviendas sometidas a algún régimen público de protección.

c) Las actuaciones de rehabilitación y la protección no serán plenamente útiles para la transformación sostenible de la ciudad, sin modificar las normas reguladoras del deber de conservación y rehabilitación del patrimonio inmobiliario urbano

La rehabilitación y la protección no son comprensibles sin entender el alcance del deber de conservación y rehabilitación previsto en la legislación vigente (de Derecho público y de Derecho privado), que es necesario insistir en configurarlo como tal deber, no tan sólo de conservación, sino también de rehabilitación progresivamente coactiva, que sea objeto de políticas de fomento y ayuda pública.

La rehabilitación, de manera especial, y la protección del patrimonio cultural, en su regulación futura, deben profundizar en aspectos ya normados y tiene como reto preverlas como actuaciones de los propietarios programadas por los poderes públicos, o autoprogramadas por los afectados y progresiva (no una rehabilitación a sacudidas al hilo de concretas subvenciones) y eliminar los obstáculos que resultan de la actual regulación de la propiedad horizontal para conseguir que la inversión de los propietarios en mejora y rehabilitación permita incorporar sus viviendas al mercado inmobiliario en condiciones de competitividad con las viviendas nuevas.

Se han de replantear las determinaciones del planeamiento en el suelo urbano consolidado y diferenciar los inmuebles susceptibles de ser progresivamente rehabilitados y los que es necesario sustituir y, de manera paralela, replantear la manera de hacer posible la progresiva rehabilitación. Incluso empezar a poner las bases para incorporar a la cultura de los propietarios la autosustitución de los edificios (total o parcial) que en determinados barrios o ciudades ya es o puede ser económicamente rentable (si el planeamiento acepta el volumen ya construido y las administraciones públicas incentivan en proceso) por el enorme peso del precio del suelo en el precio final de la vivienda nueva.

4. La regulación de la ciudad consolidada en la legislación estatal de régimen del suelo y valoraciones: la importancia del artículo 19 de la LS1998 y del régimen jurídico poliédrico que establece

En el suelo urbano debemos diferenciar, de acuerdo con la clasificación que establece la LS1998, entre el suelo urbano consolidado y el no consolidado. El suelo urbano consolidado está sometido al régimen del deber de conservación y rehabilitación previsto en el artículo 19 de la LS1998 y a la obligación prevista en su artículo 14.1 de completar la urbanización para que alcance la condición de solar.

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

Es una situación conocida: a nuestras ciudades las van regenerando, cambiando y modificando en el ámbito del suelo urbano consolidado las promociones inmobiliarias privadas. Los promotores, para realizar transformaciones aisladas en el suelo urbano consolidado, precisan de un crecimiento constante y desmesurado del precio del suelo urbano, en una espiral sin fin. Para obtener suelo, cada vez y en cada concreta ocasión, han de vencer las exigencias de los propietarios y arrendatarios que, al precio inmediatamente inferior del mercado, aún no estaban dispuestos a vender y desocupar los inmuebles para derruirlos y sustituirlos.

El suelo urbano no consolidado lo delimita el planeamiento urbanístico al establecer una ordenación alternativa a la ocupación y urbanización existente. Este suelo se transforma, desde el punto de vista de deberes y derechos de los propietarios, con los mismos parámetros que el suelo urbanizable, pero incluye dos realidades muy distintas que la legislación urbanística no delimita con precisión. La primera, las áreas de la ciudad en las que existen muchas plusvalías subyacentes como consecuencia del crecimiento de la ciudad y en las cuales el precio de la venta de las nuevas edificaciones permitirá absorber una sustitución total y la creación de una nueva ciudad (que conlleva necesariamente para su financiación el desplazamiento, al menos parcial, de la población residente). La segunda, las áreas que exigirán fuertes inversiones públicas para poder proceder a la sustitución o renovación del tejido urbano existente y que coinciden con las áreas más degradadas para las que el planeamiento prevé una reordenación urbanística, sin desplazamiento de la población residente, que no sólo mejora la urbanización sino altera y sustituye la ocupación.

La regulación vigente del suelo urbano consolidado sustituyó a la del legislador de 1990 (me refiero al contenido de la LS1990, incorporado al texto refundido de la LS1992), que se fundamentaba en considerar que: *a)* cada operación concreta de transformación del suelo urbano debía contribuir a hacer ciudad, mediante la técnica de la definición del aprovechamiento del suelo urbano susceptible de patrimonialización mediante un porcentaje respecto del aprovechamiento de concretas

áreas de reparto en el suelo urbano, y *b)* mediante la delimitación de unidades de actuación en el suelo urbano que eran objeto de transformación completa sistemática, que no sólo debían contribuir a la mejora del conjunto de la ciudad mediante la cesión de aprovechamiento, sino también distribuir equitativamente entre los propietarios de la unidad de actuación el aprovechamiento que dicha unidad de actuación tenía atribuido.

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

El resultado de todo ello es que el primer elemento estructurador del suelo urbano es la diferenciación entre suelo urbano consolidado y no consolidado y que gran parte de la ciudad existente (el suelo urbano consolidado) queda sometida, desde el punto de vista urbanístico, básicamente, a dos únicos precepto de la legislación estatal del suelo, los artículos 14.1 y 19 de la LS1998, y a la regulación autonómica del deber de conservación y rehabilitación y del régimen jurídico de la declaración de ruina.

La importancia de la configuración del deber de conservación y rehabilitación en el artículo de la LS1998 resulta de la STC 61/1997, cuando determina la competencia estatal en materia de urbanismo. Como es sabido, la fundamenta, en los aspectos más sustanciales y en lo que aquí interesa, en el artículo 149.1.1 de la CE. El Tribunal Constitucional afirma que este precepto permite al Estado legislar sobre las manifestaciones más elementales de la función social de la propiedad urbana y sobre los deberes básicos del titular. Afirmando, por tanto, la constitucionalidad del artículo 19 significa afirmar que el deber de conservación es uno los deberes básicos del propietario de bienes inmuebles.⁸

8. El Tribunal Constitucional establece en este punto:

"10 (Consecuencias de esta competencia sobre el derecho de propiedad urbana y el urbanismo). Siendo ello así, y sin perjuicio de cuanto se indique en el enjuiciamiento de cada una de las concretas impugnaciones, cabe admitir que la adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos previos –o delimitación negativa– para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana, por ejemplo, son elementos que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia estatal que se localiza en el artículo 149.1.1 de la CE, como ya se ha anticipado en el fundamento jurídico 8, *in fine*.

"Al mismo tiempo, el Estado tiene competencia para fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el cumplimiento de los deberes constitucionales y, en consecuencia, para regular los deberes básicos que sean inherentes a cada manifestación del dominio.

"En tal sentido, no debe olvidarse que la función social forma parte del contenido del derecho de propiedad y expresa y sintetiza los deberes que modulan su ejercicio (artículo 33.2 de la CE), así como que la competencia estatal *ex* artículo 149.1.1 de la CE se extiende a los deberes constitucionales (artículos 149.1.1 y 33.2 de la CE). De ahí que puedan encontrar cobijo bajo la competencia estatal las manifestaciones más elementales de la función social de la propiedad urbana, los deberes básicos que a su titular corresponde satisfacer, en cuanto sirvan para garantizar la igualdad a que se refiere el artículo 149.1.1 de la CE.

"No es posible, pues, rechazar *a priori* o excluir *a radice* la competencia estatal para dictar normas sobre tales aspectos de la propiedad urbana y de su función social."

Curiosamente, el contenido del artículo 19 de la LS1998 acredita que la regulación de los deberes básicos (artículo 149.1.1 de la CE) del suelo urbano consolidado es el objeto de una multiplicidad de bloques normativos. Observemos que establece lo siguiente:

–Los propietarios de terrenos y de las construcciones deberán destinarlos a usos no incompatibles con el planeamiento. En este punto el artículo 19 de la LS1998 modifica el artículo 21 de la LS1992 que obligaba a destinarlos efectivamente a los usos previstos en el planeamiento. Con esta modificación se produce una alteración significativa e importante en relación con la función del planeamiento como un instrumento para establecer el contenido del derecho de uso y edificación en el suelo urbano y del régimen jurídico de los usos existentes en esta clase de suelo y disconformes con el nuevo planeamiento.

–Los propietarios han de garantizar las condiciones de seguridad de los terrenos y las construcciones. Esta obligación es muy anterior al nacimiento del Derecho urbanístico y es consustancial con el dominio sobre los bienes inmuebles, como lo acreditan el ordenamiento jurídico civil y sus antecedentes en el Derecho romano, de tal forma que, al valorar el alcance y las consecuencias de este deber, no podemos desconocer el contenido de la legislación civil (el Código civil, la Ley de enjuiciamiento civil, la legislación civil autonómica sobre acciones negatorias e inmisiones, la legislación de ordenación de la edificación o la legislación sobre propiedad horizontal y de arrendamientos urbanos).

–Los propietarios tienen la obligación de mantener los terrenos y construcciones en condiciones de salubridad. La referencia a la salubridad nos lleva a un bloque normativo diferenciado de la legislación urbanística, como es la legislación de vivienda y sus antecedentes arraigados en la legislación sanitaria en materia de vivienda. Los planes urbanísticos pueden hacer referencia a las condiciones de salubridad de los terrenos y construcciones, pero de manera indirecta, a través del establecimiento de la ordenación del derecho de uso y edificación. Las condiciones objetivas de habitabilidad y las normas para garantizar un correcto mantenimiento de las viviendas (así, por ejemplo, el libro del edificio) son establecidas por el legislador estatal o autonómico al amparo de títulos competenciales diferentes del urbanismo (vivienda y ordenación de la edificación). Además, no puede olvidarse en este punto la legislación civil y las acciones ante la jurisdicción ordinaria por inmisiones.

–Los propietarios han de mantener las edificaciones y construcciones en condiciones de ornato, cuyo deber está configurado por la legislación urbanística y la legislación del patrimonio cultural y medio ambiente y, por tanto, no se precisa y delimita tan sólo por el planeamiento urbanístico, sino también por las declaraciones de bienes de interés cultural, al amparo de la legislación

del patrimonio cultural, o por las declaraciones como espacios naturales sometidos a algún régimen de protección, al amparo de la legislación de espacios naturales.

–Se ha de tener presente, por otra parte, que el artículo 19 de la LS1998 establece expresamente el deber de someter a la legislación de medio ambiente y a la del patrimonio histórico artístico, lo cual completa y amplía el contenido estrictamente urbanístico del deber de conservación.

–Finalmente, en relación con el deber de conservación, el artículo 19 establece la obligación de someterlo a aquello que resulte de la legislación de rehabilitación, cuyo ámbito normativo se estructura desde el título competencial urbanismo, el de vivienda y el de ordenación de la edificación. La legislación urbanística prevé planes de mejora y rehabilitación urbana que conectan la ordenación pormenorizada con el deber de rehabilitación, y es exigible por la vía de la expropiación por el incumplimiento de la función social de la propiedad o a través de órdenes de ejecución. En el caso de la legislación de la vivienda, se materializa a través del ejercicio de las competencias estatales relativas a la aprobación de planes bianuales, trienales o cuatrimestrales de la vivienda y a través de la normativa autonómica que desarrolla este plan o instrumenta políticas de rehabilitación propias. Finalmente, la legislación de ordenación de la edificación establece las condiciones de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de los edificios.

Las anteriores consideraciones acreditan que afirmar que los deberes básicos de los propietarios en el suelo urbano consolidado están establecidos en el artículo 19 de la LS1998 (que es cierto), es una remisión a un régimen jurídico poliédrico. De ello puede deducirse que el primer déficit que tenemos es no abordar el suelo urbano como un objeto de análisis global y no advertir suficientemente que sólo unos conocimientos pluridisciplinarios (también dentro del ámbito del Derecho), que permitan determinar la situación de los ocupantes y de los inmuebles y las técnicas susceptibles de ser utilizadas, darán con el diagnóstico correcto caso a caso, para poder actuar en la dirección que permita la transformación sostenible de la ciudad.

5. El desarrollo normativo del deber de conservación y rehabilitación establecido por el artículo 19 de la LS1998, desde la perspectiva de la transformación sostenible de la ciudad

5.1. No es posible la transformación sostenible del suelo urbano consolidado sin inversión pública y sin dotarlo, directa o indirectamente, de viviendas sometidas a algún régimen de protección

En el suelo urbano consolidado no es posible la regeneración urbana, salvo que desplazemos masivamente a la

población residente y se acepte la huida de la población joven, sin inversión pública y sin proveer a esta clase de suelo, directa o indirectamente, de viviendas sometidas a algún régimen de protección. Este extremo lo pone de manifiesto el artículo 5.1.a) de la Ley valenciana 4/2002⁹ y en otras comunidades autónomas, como la andaluza y extremeña, su preocupación sistemática por incorporar la rehabilitación en las políticas públicas de vivienda de la comunidad autónoma.

Para desarrollar este argumento hemos de recordar, en primer lugar, que la LS1998 conlleva la desaparición por la puerta falsa y sin hacer ruido de la regulación de suelo urbano establecida en la LS1990 e incorporada a la LS1992. La regulación que hace la LS1998 del suelo urbano consolidado hace ahora más difícil la posibilidad de financiar actuaciones en los barrios más degradados o en proceso de degradación con cargo a la plusvalía que genera de manera progresiva la ciudad.

En estos momentos el suelo urbano consolidado de las ciudades sube de precio de manera constante y no hay mecanismos, salvo los fiscales, de poder canalizar parte de esta plusvalía a actuaciones en los barrios más desfavorecidos a través de técnicas como las transferencias de aprovechamiento urbanístico o las unidades de actuación discontinuas (sólo posibles en el suelo urbano no consolidado, por imperativo del artículo 14.1 de la LS1998).

Si la legislación no permite actuar a las administraciones públicas y éstas no emprenden actuaciones positivas, y se limitan al control del cumplimiento de deberes de los propietarios, el suelo urbano consolidado se transforma con las reglas que rigen en un mercado de bienes de inversión, a las que ya nos hemos referido (ajenas totalmente a la consideración de la vivienda, como la salud o la educación, como un derecho consti-

tucional). El punto de partida es un hecho indudable: los barrios integrados en el centro de la ciudad o incorporados a la ciudad disponen de una capacidad de generar recursos o plusvalías muy importantes. El obstáculo son las personas que viven y los servicios que tienen estas personas. Si las transformaciones urbanísticas permiten desplazar esta población "a lugares más adecuados urbanísticamente a su condición social"¹⁰ se pueden realizar operaciones urbanísticas de transformación que resulten atractivas para las clases sociales con mayores recursos o con mayor capacidad y voluntad de endeudamiento. Sin políticas públicas activas la lógica del mercado se dirige a ese modelo urbanístico que tiene, como la Luna, su cara oculta. Este modelo de urbanismo comporta que los centros históricos y los barrios consolidados de las ciudades, cuando ya son ocupados masiva y definitivamente por los más desfavorecidos,¹¹ ya no tienen interés para el inversor privado y su rehabilitación es cada vez más dificultosa por el impulso del mercado. Este fenómeno se multiplica y el problema se vuelve más complejo de resolver, con las reglas del mercado de bienes de inversión, con el incremento notable del fenómeno de la inmigración. Estos inmigrantes irán a vivir previsiblemente a las zonas más baratas ya ocupadas por un alto porcentaje de los menos favorecidos, que pueden ser: bien los suburbios de los años sesenta (que gracias a la actuación de los municipios han mejorado de manera sustancial tanto en calidad de servicios como ambientalmente), bien, como sucede cuanto más grandes son las ciudades, en los centros históricos. Y estos barrios cada vez serán de menor interés para los promotores inmobiliarios, que no podrán ofrecer productos de nueva construcción por falta de demanda.

Este modelo, exacerbado hasta el límite, puede llegar a crear ciudades privadas o urbanizaciones privadas¹²

9. La Ley valenciana 4/2004, de ordenación del territorio y protección del paisaje, define las actuaciones de mejora del entorno urbano en el ámbito de la planificación y de la realización de cualquier gasto de inversión, entre los que incluye expresamente la obtención de terrenos y ejecución de obras. Nos interesa destacar la prevista en el artículo 5.1.a), "Intervenciones en áreas urbanas, especialmente en núcleos históricos o áreas degradadas, con el fin de revitalizarlas, regenerar la morfología urbana tradicional o conseguir una mejor integración urbanística o social en el conjunto del municipio, especialmente mediante la edificación en solares vacantes, generación de espacios libres y *rehabilitación de edificios con destino a equipamientos públicos o a la construcción de viviendas, especialmente sujetas a algún régimen de protección pública*".

10. Esta afirmación está entre comillas por el hecho que no la comparto y que me parece éticamente reprochable.

11. Para valorar estos aspectos puede examinarse el informe "La desigualdad urbana en España", Ministerio de Fomento, Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria. Madrid: MF, Centro de Publicaciones, 2000, 194 páginas.

12. Que son una realidad en nuestro ordenamiento al amparo del régimen de los complejos inmobiliarios privados, previsto en el artículo 24 de la Ley de arrendamientos urbanos, en la redacción dada por el artículo 20 de la Ley 8/1999, de 6 de abril. El precepto establece:

Artículo 24.

1. El régimen especial de propiedad establecido en el artículo 396 del Código

civil será aplicable a aquellos complejos inmobiliarios privados que reúnan los siguientes requisitos:

a) Estar integrados por dos o más edificaciones o parcelas independientes entre sí cuyo destino principal sea la vivienda o locales.

b) Participar los titulares de estos inmuebles, o de las viviendas o locales en que se encuentren divididos horizontalmente, con carácter inherente a dicho derecho, en una copropiedad indivisible sobre otros elementos inmobiliarios, viales, instalaciones o servicios.

2. Los complejos inmobiliarios privados a que se refiere el apartado anterior podrán:

a) Constituirse en una sola comunidad de propietarios a través de cualquiera de los procedimientos establecidos en el párrafo segundo del artículo 5. En este caso quedarán sometidos a las disposiciones de esta ley, que les resultarán íntegramente de aplicación.

b) Constituirse en una agrupación de comunidades de propietarios. A tal efecto, se requerirá que el título constitutivo de la nueva comunidad agrupada sea otorgado por el propietario único del complejo o por los presidentes de todas las comunidades llamadas a integrar aquélla, previamente autorizadas por acuerdo mayoritario de sus respectivas juntas de propietarios. *El título constitutivo contendrá la descripción del complejo inmobiliario en su conjunto y de los elementos, viales, instalaciones y servicios comunes. Asimismo, fijará la cuota de participación de cada una de las comunidades integradas, las cuales responderán conjuntamente de su obligación de contribuir al sostenimiento de los gastos generales de la comunidad agrupada. El*

de extraordinario valor patrimonial (separadas de los barrios y ciudades más degradadas) y quizás algún día, protegidas únicamente por seguridad privada, pero nunca ciudades para todo el mundo, ocupadas por un tejido social no excluyente y que garanticen la convivencia.

Por tanto, en nuestra opinión, toda política de rehabilitación ha de tener como objetivo mantener la ocupación del patrimonio inmobiliario con una estructura social diversa y compleja propia de las ciudades sostenibles¹³ o de los sistemas de ciudades sostenibles,¹⁴ que exige dotar a la ciudad, o al sistema interrelacionado de ciudades, de servicios e infraestructuras de calidad; subvencionar la rehabilitación de viviendas e insertar en el suelo urbano consolidado vivienda asequible o protegida.

5.2. La relación del deber de conservación y la declaración de ruina con la legislación de arrendamientos urbanos hasta la vigente ley de 1994 (y que tiene continuidad parcial en sus disposiciones transitorias)

La segunda reflexión es la relación del deber de conservación y la declaración de ruina con una de las políti-

título y los estatutos de la comunidad agrupada serán inscribibles en el Registro de la Propiedad.

3. La agrupación de comunidades a que se refiere el apartado anterior gozará, a todos los efectos, de la misma situación jurídica que las comunidades de propietarios y se registrará por las disposiciones de esta ley, con las siguientes especialidades:

a) La Junta de Propietarios estará compuesta, salvo acuerdo en contrario, por los presidentes de las comunidades integradas en la agrupación, los cuales ostentarán la representación del conjunto de los propietarios de cada comunidad.

b) La adopción de acuerdos para los que la ley requiera mayorías cualificadas exigirá, en todo caso, la previa obtención de la mayoría de que se trate en cada una de las juntas de propietarios de las comunidades que integran la agrupación.

c) Salvo acuerdo en contrario de la Junta no será aplicable a la comunidad agrupada lo dispuesto en el artículo 9 de esta ley sobre el fondo de reserva.

La competencia de los órganos de gobierno de la comunidad agrupada únicamente se extiende a los elementos inmobiliarios, viales, instalaciones y servicios comunes. Sus acuerdos no podrán menoscabar en ningún caso las facultades que corresponden a los órganos de gobierno de las comunidades de propietarios integradas en la agrupación de comunidades.

4. A los complejos inmobiliarios privados que no adopten ninguna de las formas jurídicas señaladas en el apartado 2 les serán aplicables, supletoriamente respecto de los pactos que establezcan entre sí los copropietarios, las disposiciones de esta ley, con las mismas especialidades señaladas en el apartado anterior.

13. En palabras de Salvador Rueda, "La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa accesible", trabajo accesible en la página web, <http://habitat.aq.upm.es/>, Biblioteca: Ciudades para un futuro más sostenible.

"[...] Resolver los problemas en el seno de la ciudad supone mejorar la habitabilidad y con ella, la calidad de vida. La calidad de vida de los ciudadanos depende de factores sociales y económicos y también de las condiciones ambientales y físico-espaciales. El trazado de las ciudades y su estética, las pautas en el uso de la tierra, la densidad de la población y de la edificación, la existencia de los equipamientos básicos y un acceso fácil a los servicios públicos y al resto de actividades propias de los sistemas urbanos tienen una importancia capital para la habitabilidad de los asentamientos urbanos. Por lo tanto, para que se cubran las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos respecto a la habitabilidad de los barrios y la ciudad entera es aconsejable que se oriente el diseño, la gestión y el mantenimiento de los sistemas urbanos de modo que se proteja la salud pública, se fomente el

contacto, el intercambio y la comunicación, se fomente la seguridad, se promueva la estabilidad y la cohesión social, se promueva la diversidad y las identidades culturales, y se preserven adecuadamente los barrios, los espacios públicos y edificios con significado histórico y cultural.

14. Me refiero a la configuración de una red de núcleos urbanos de tamaño medio o incluso de una red más extensa de núcleos urbanos de tamaño reducido, al modo de las configuraciones que se han desarrollado durante siglos en la geografía española: los núcleos urbanos (aldeas) gallegos o asturianos, los pueblos andaluces o las ciudades de tipo medio castellanas o extremeñas. También a las conurbaciones urbanas interrelacionadas.

15. El control y la limitación sobre los contratos de arrendamientos urbanos son propios y característicos de principios del siglo xx. Tal como señala Fernando López Ramón (LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *La potestad gubernativa de derribo en la legislación arrendaticia urbana*, Madrid, 1981, pág. 18), el surgimiento de los regímenes especiales en materia de arrendamientos urbanos que altera la regulación liberal se produce, en la Europa occidental, sobre todo a partir de la Primera Guerra Mundial y, en palabras de Gambaro, que menciona aquel autor, como consecuencia de que no se podía por un lado separar a los trabajadores de sus ocupaciones, mandándolos al frente de guerra y al mismo tiempo amenazar a sus familias con el desahucio por no satisfacer los aumentos de la renta que requería el arrendador, argumentos que justifican una política de control público de las rentas arrendaticias.

En el Estado español la escasez de viviendas condujo, también, a la publicación de disposiciones especiales extraordinarias y transitorias, iniciadas por un Real decreto de 8 de junio de 1920 y dirigidas a proteger a los inquilinos del desahucio y del aumento de las rentas. La política de arrendamientos se articula, como se sabe, sobre dos beneficios concedidos al arrendatario: la prórroga forzosa del contrato y la congelación de las rentas, que, si bien, por un lado contribuyen a solucionar el problema de la vivienda, contribuyen, por otro, al deterioro de los edificios y a un insistente esfuerzo de los propietarios por eliminar físicamente las edificaciones alquiladas que no les producen rentabilidad. Esta tensión iniciada con la Primera Guerra Mundial se ha mantenido en el estado español hasta prácticamente el año 1994 y sigue hoy al amparo de su derecho transitorio.

16. Como ejemplo de la discusión de fondo sobre el concepto mismo de la propiedad urbana, podemos citar la discusión parlamentaria de la Ley de arrendamientos urbanos de 1994, el Diario de Sesiones del Senado (núm. 51, de 29 de octubre de 1984, pág. 2633), que recoge la intervención de la Sra. Villalonga Elviro del grupo mixto (adscrita a Izquierda Unida) donde, después de reconocer la existencia de un parque de viviendas de edificios deteriorados en las grandes ciudades españolas, afirma, en relación con quienes las ocupan mediante contratos de alquiler, que se debe entender que estas per-

por un período de cinco años, siempre que no superen la menor de las dos cantidades siguientes: cinco veces la renta vigente más las cantidades asimiladas o el importe del salario mínimo interprofesional (repercusión que para determinadas personas, especialmente, las ya jubiladas, puede significar un desahucio de hecho porque no podrán atender el pago de la renta incrementada).

Ello obliga a precisar en primer lugar que las críticas que reciben muchos municipios, por entender que propician los desahucios en el desarrollo de las políticas de conservación y rehabilitación, son consecuencia, no de la actuación municipal, sino de una cierta incongruencia del legislador y de las actuales políticas públicas de vivienda: la regulación del deber de conservación y rehabilitación y del estado de ruina de las edificaciones, por más cautelosa que sea, no puede solucionar la actual insuficiencia del mercado libre para generar viviendas asequibles (complementado sólo con subvenciones para abaratar la financiación o el precio de la vivienda, dado que el problema actual no es la financiación, sino el precio del suelo) y la ausencia de políticas públicas amplias y eficaces para garantizar el derecho a la vivienda. Los municipios han de actuar con cautela en materia de conservación y rehabilitación, en el sentido de ponderar todos los intereses en juego, pero esta política no es una alternativa eficaz a la falta de políticas dirigidas a facilitar vivienda asequible.

5.3. En el suelo urbano consolidado se concentra la mayor parte de la población que estaría en condiciones de acceder a una vivienda protegida si no dispusiera ya de una en

sonas han pagado de sobras el valor originario de la vivienda a lo largo de períodos de hasta cien años. Seguidamente considera que quien hereda una propiedad en una gran ciudad española no puede pretender que la vivienda que tiene alquilada con una renta antigua es un solar y que, por lo tanto, la expectativa de la ganancia económica no es sobre el edificio sino sobre dicho solar. Concluye que desde su perspectiva y la de su grupo, debe entenderse siempre que es una casa antigua ocupada por los inquilinos (sus padres, sus abuelos), que han pagado repetidamente el valor de la propia casa y que, por lo tanto, hay personas que la ocupan y que tienen unos derechos.

17. Sirva de ejemplo la legislación vasca: la Orden de 18 de agosto de 2003 del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco da una nueva redacción a la Orden de 14 de junio de 2002, sobre procedimiento de adjudicación de viviendas de protección oficial. El texto definitivo es como sigue:

"2. Los requisitos que debe reunir la unidad convivencial, o persona física, para ser dada de alta su solicitud en el Registro de Solicitantes de vivienda de protección oficial son los siguientes:

"a) Alguno de los futuros titulares de la vivienda de protección oficial habrá de residir en cualquier municipio del País Vasco. Dicha residencia deberá acreditarse mediante el correspondiente certificado de empadronamiento en el que conste la fecha de antigüedad.

"b) Todos los miembros de la unidad convivencial deberán carecer de vivienda en propiedad, nuda propiedad, derecho de superficie o usufructo a la fecha de la solicitud de inscripción en el Registro de Solicitantes de Viviendas de Protección Oficial. A estos efectos será tenida en cuenta la Orden de 30 de diciembre de 2002, sobre circunstancias de necesidad de vivienda o normativa que le sustituya.

"c) Por parte de la unidad convivencial deberán acreditarse ingresos entre el mínimo y máximo que la normativa general de viviendas de protección oficial disponga para poder ser beneficiario de la adjudicación de una vivienda de protección oficial. El período impositivo computable será aquel

régimen de propiedad: este hecho debe orientar la política de subvenciones a la rehabilitación

La tercera reflexión, al hilo de la anterior, es evidenciar que en el suelo urbano consolidado se concentra la mayor parte de la población que estaría en condiciones de acceder a una vivienda protegida si no dispusiera ya de una en régimen de propiedad. La legislación de vivienda protegida prevé como requisitos, además de que los recursos de la unidad convivencial estén dentro de la franja de renta mínima y máxima que corresponda según el tipo de vivienda protegida, *tener necesidad de vivienda*, es decir, no disponer de una vivienda en propiedad, nuda propiedad, derecho de superficie o usufructo o que la que se dispone merezca la calificación de no ser adecuada para satisfacer el derecho a una vivienda digna, sea por las condiciones objetivas de la vivienda (superficie, por ejemplo) o sea por las condiciones de la unidad convivencial (número de miembros, edad o grado de discapacidad que le impide por las condiciones del edificio poder tener una suficiente calidad de vida).¹⁷

La primera objeción que se puede plantear es que el incremento de precios de los bienes inmuebles ha dotado a estas familias de recursos para adquirir otra vivienda previa la venta de la primera en el mercado de segunda mano. Aunque nosotros no lo creamos así,¹⁸ no podrá negarse, en ningún caso, una realidad: existen colectivos de personas que sólo pueden satisfacer el derecho a una vivienda digna a través de la rehabilitación de la propia. Por tanto, la autorehabilitación que contempla la legislación de viviendas protegidas (véase

que, vencido el plazo de presentación de la declaración de la renta de las personas físicas, sea inmediatamente anterior a la fecha de solicitud de alta en el Registro".

El concepto de infravivienda, en el sentido de inadecuada para satisfacer el derecho a una vivienda digna, en el caso del País Vasco, se establece en el artículo 16 del Decreto 315/2002, de 30 de diciembre, sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo. Califica, como tales, y por tanto dotan a la unidad convivencial del requisito de necesidad de vivienda, si la vivienda tiene una superficie igual o menor de 36 metros cuadrados; familias de cinco miembros con ratios por persona menor a 12 metros cuadrados en viviendas de 36 a 72 metros cuadrados; con miembros mayores de 75 años titulares de vivienda en edificio con problemas de accesibilidad; unidades convivenciales con algún miembro discapacitado en edificios con problemas de accesibilidad.

18. Aunque es habitual observar una cierta autosatisfacción porque el precio de la vivienda donde la familia vive se incrementa, no podemos dejar de advertir que, si se dobla el precio de su vivienda, también se dobla el precio de la vivienda en la cual querríamos vivir y se incrementa el doble el importe del crédito hipotecario que deberemos suscribir si queremos adquirirla. Sabemos que desde una perspectiva no jurídica, se puede considerar que, socialmente, la vivienda no se vive, o al menos no se ha vivido, como un derecho, por una parte muy significativa de la población. Para ésta, se ha tratado de una inversión, de un elemento de seguridad patrimonial para su futuro y para el de sus hijos. De toda manera, se puede afirmar sin dudar –y por esto me permito la licencia de decir que se vive socialmente como una inversión y no como un derecho– que si la sanidad o la enseñanza, que socialmente sí se viven como un derecho, se prestaran con la misma eficacia que el derecho a la vivienda, se produciría una verdadera conmoción social.

los artículos 31 a 37 del Real decreto 1/2002, de 11 de enero, de medidas de financiación de actuaciones protegidas del Plan 2002-2005, modificados parcialmente por el Real decreto 1721/2004, de 23 de julio), puede ser un instrumento eficaz para regenerar el suelo urbano o transformarlo sosteniblemente, como se prefiera.

Sin embargo, observar el funcionamiento del mercado de segunda mano es imprescindible para dotar a estas subvenciones de mucha mayor eficacia. La rehabilitación de muchas viviendas de segunda mano para dotarlas de una funcionalidad y una competitividad suficiente respecto de las nuevas exige establecer un nuevo marco jurídico que dote a los propietarios en régimen de propiedad horizontal o a los arrendatarios, de mecanismos coactivos para vencer la oposición de los otros propietarios y para posibilitar una rehabilitación competitiva con el mercado de viviendas nuevas. Muchos de los locales comerciales o plantas bajas de inmuebles disfuncionalizados por su antigüedad son un obstáculo a la rehabilitación integral. Si examinamos el problema, no desde la legislación urbanística, sino desde el conjunto del ordenamiento, se advierte que es imposible iniciar políticas de rehabilitación forzosa si el resultado de esta rehabilitación, con grandes costos para la propiedad o los arrendatarios, no permite situar a las viviendas en el mercado inmobiliario en condiciones de competitividad.

Muchas operaciones de reforma de fachadas y cubiertas de edificios en régimen de propiedad horizontal, si no van acompañadas de una mejora sustancial de los elementos comunitarios, no significan un incremento sustancial del valor del inmueble. En ocasiones, si la comunidad de propietarios pudiera ser beneficiaria de la expropiación, por declararse legalmente de utilidad social, de los locales comerciales (que a veces no son tales, porque se encuentran en calles sin actividad comercial) y mejorar el acceso, la portería y los elementos comunitarios que permiten acceder al inmueble y pudieran forzar a otros propietarios a ceder elementos privativos para mejorar las condiciones de iluminación, habitabilidad y salubridad (patio de luces, cubiertas, azoteas) con una inversión no excesivamente alta, podrían incrementar notablemente el valor de la vivienda. Se ha de advertir también que en muchas ocasiones esto no es posible y la única alternativa es derruirla y realizar nueva construcción.

A su vez, las subvenciones a la rehabilitación cuanto más ambiciosos sean los objetivos mayores recursos precisarán. Por ello, bien deberían someterse los edificios rehabilitados por los propios propietarios a las limitaciones de disposición de la vivienda protegida, bien prever mecanismos de recuperación futura de las subvenciones. En este último sentido la legislación valenciana nos muestra un ejemplo, en el artículo 89.3 de la LUCVal, que regula las ayudas públicas para la conser-

vación y rehabilitación del patrimonio arquitectónico, cuando establece: "Si el propietario tuviera derecho a la ayuda –en aplicación del artículo anterior– y no alcanzara un acuerdo con la Administración, *aquella se otorgará como anticipo reintegrable, en dinero constante, en caso de venta o expropiación, debiéndose dejar constancia de ello en el Registro de la Propiedad.* El reintegro no superará la mitad del precio de expropiación o venta. Si ésta lo es por precio inferior al duplo del anticipo, la Administración podrá ejercer el derecho de tanteo en los términos regulados en el Real decreto legislativo 1/1992."

5.4. La relación entre el límite del deber de conservación y la obligación de conservar por sus propietarios el patrimonio cultural inmobiliario

El deber de conservación exigido con carácter general en el artículo 19 de la LS1998, tal como indica este mismo precepto, debe sujetarse a la legislación específica sobre protección medioambiental, de protección del patrimonio histórico-artístico y de rehabilitación. Esta remisión, como ya se ha dicho, es a la propia legislación urbanística que habilita al planeamiento para establecer medidas de protección del patrimonio inmobiliario y a legislación de patrimonio histórico-artístico. La legislación sobre protección del patrimonio histórico-artístico tiene como norma de cabecera la Ley 16/1985, de patrimonio histórico español, que fue objeto de recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 17/1991, de 31 de enero, de especial interés en aquella parte que resuelve sobre la constitucionalidad del artículo 9 de la ley. Este precepto atribuye al Gobierno del Estado la competencia para declarar mediante un real decreto determinados bienes como de interés cultural, con la calificación, en cuanto a los bienes inmuebles, de monumento histórico, jardín, conjunto histórico, lugar histórico y zona arqueológica. El Tribunal Constitucional admite, tan sólo, la constitucionalidad de esta atribución cuando el Estado ejerce las competencias resultantes del artículo 6.b) de la Ley 16/1985, que declara que la Administración del Estado es el organismo competente para ejecutar la ley cuando sea necesaria su intervención para la defensa ante la exportación ilícita y la expoliación de bienes integrantes del patrimonio histórico español, lo cual significa que el órgano competente, de forma ordinaria, para declarar un bien de interés cultural, es el órgano que estatutaria o legalmente se establezca por cada comunidad autónoma.

A su vez, el artículo 19.2 de la LS1998 establece que los costes derivados del deber de conservación se repartirán entre los propietarios y la administración de acuerdo con la legislación aplicable y el artículo 246 de la LS1992 establece que las obras se ejecutarán a costa de

los propietarios si se pueden incluir en el límite del deber de conservación que les corresponde y a cargo de los fondos de la entidad que ordene la ejecución de obras cuando sobrepasen aquel deber y se pretendan obtener mejoras de interés general. En este punto, el límite del deber de conservación también lo es para determinar el límite hasta donde es posible exigir a los propietarios que asuman el coste de la conservación de los bienes que han sido declarados integrantes del patrimonio cultural.

En relación con este aspecto, también la definición legal del límite del deber de conservación es significativa. En este punto nos parece adecuada la solución que se establece en las ordenanzas del plan especial de protección del patrimonio arquitectónico de la ciudad de Barcelona en su artículo 24.2: "El Ayuntamiento de Barcelona debe asumir los gastos derivados del deber de conservación que excediendo del deber de conservación exigible a todo propietario comporten una lesión evaluable económicamente, individualizable, efectiva y no imputable al propietario, y que sea consecuencia directa de la declaración como bien de interés local."

Este precepto tiene el valor de condicionar la obligación de las administraciones públicas al cumplimiento de los requisitos generales que deben concurrir para que se produzca una existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, requisitos que creemos que deben concurrir, juntamente con los exigidos en la legislación de patrimonio cultural y urbanística, para poder imputar una parte de los gastos de conservación a la Administración, tanto desde la perspectiva de falta de diligencia en la conservación por parte del propietario, como de la efectividad de la lesión y de la posibilidad de su imputación a la declaración como bien de interés cultural.¹⁹

6. El deber de conservación y rehabilitación en la legislación urbanística autonómica

El conjunto de la legislación autonómica, desde la perspectiva del deber de conservación, ha ido evolucionan-

do desde el régimen establecido en la LS1976, que regulaba sólo el deber de conservación y establecía la obligación de mantener los terrenos y edificaciones en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, y el límite del deber de conservación en el estado de ruina (física, económica, por superar la reparación el 50% del *valor actual* del edificio, y urbanística). La legislación vigente se caracteriza, en la mayoría de las normas autonómicas y con distintos matices, por: a) el hecho de regular el deber de conservación y rehabilitación conjuntamente y establecer que conlleva la obligación de mantener las edificaciones en adecuadas condiciones de uso efectivo, y b) el hecho de definir el límite de ese deber por referencia a que el coste de las obras para mantener las edificaciones en condiciones de uso efectivo no supere el 50% del coste de construcción de un edificio nuevo, excluido el valor del suelo, de características similares, susceptible de obtener una licencia de ocupación.

El legislador autonómico actual, en la mayoría de los supuestos examinados, incorpora desde la legislación urbanística una obligación de conservación y rehabilitación directa, y autónoma de la existencia o no de reglas especiales de rehabilitación,²⁰ al contenido de la función social de la propiedad urbana. Es la obligación de mantener las edificaciones y construcciones en el estado de funcionalidad, calidad estructural y habitabilidad que en cada momento establezca la legislación vigente. Se traslada una técnica aceptada de manera pacífica respecto de las autorizaciones de actividades de funcionamiento (cuyo desarrollo se prolongará durante períodos de tiempo indeterminados), como es la obligación de adaptarse a los cambios normativos que definen en cada momento los estándares que el legislador entiende necesarios para garantizar la calidad de vida, los intereses públicos y los bienes jurídicos en juego (que deben ser respetados en todo caso por quien desarrolla la actividad sometida a controles de policía administrativa). No se trata, sin embargo, respecto de las edificaciones y construcciones, de salvaguardar a la

19. Realizamos esta consideración a la vista de la legislación catalana de protección del patrimonio cultural. El artículo 67 de la Ley 9/1993, sobre protección del patrimonio cultural catalán, establece como límite del deber de conservación de los edificios de interés cultural y de los catalogados por los municipios como de interés local, que los costes de reparación no superen el 50% del valor del bien a efectos de expropiación forzosa.

Esta previsión es para *compensar* a los propietarios por el deber de conservar y la prohibición de derribar y reedificar (que es la carga que soportan). Caso a caso, no siempre ni necesariamente conservar será una carga legal que cause una lesión efectiva. Piénsese en edificios singulares que una vez derribados no tendrían mayor edificabilidad y que la conservación puede ser absorbida, con mayor beneficio que el derribo y nueva construcción, por el precio de mercado, aun superando el 50% del valor de expropiación. Este extremo puede ponderarse desde la observación de que hay muchos edificios protegidos que son sedes de entidades financieras o de grandes empresas y que tienen un valor en el mercado que podría justificar ampliamente la inversión efectuada en su conservación y rehabilitación. No se debería des-

cartar *a priori*, por ejemplo, que el edificio de la Pedrera de Gaudí, situado en el paseo de Gracia de Barcelona, puesto a la venta pudiese compensar de las inversiones efectuadas por una conocida caja de ahorros, de carácter multimillonario, en su rehabilitación.

20. El artículo 86 de la LAUCVal, que fue pionera al regular el deber de conservación y rehabilitación, establece que "los propietarios de terrenos, construcciones y edificios deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro, realizando los trabajos y obras precisas para conservar o rehabilitar en ellos las condiciones imprescindibles de habitabilidad o uso efectivo que permitirían obtener la licencia administrativa de ocupación para el destino que les sea propio". Y para finalizar añade: "Será exigible este deber aun cuando no hubiere normas específicamente aplicables sobre protección del medio ambiente, patrimonios arquitectónicos y arqueológicos o sobre rehabilitación urbana. Si las hubiere, se cumplirá con total respeto a las mismas". Es, por tanto, un deber autónomo de la existencia de reglas especiales de rehabilitación y en ese sentido utilizamos la expresión en el texto.

colectividad de los eventuales riesgos que pueda conllevar el desarrollo de la actividad, sino de garantizar el uso racional del suelo y la sostenibilidad económica, social y ambiental de nuestras ciudades. Nosotros creemos deseable que esta legislación sea la antesala de otra que incluya también, en el ámbito de la función social de la propiedad urbana, la obligación no sólo de mantenerla en condiciones de uso efectivo, sino, también, de ocupación efectiva, para aquellos inmuebles situados en áreas con gran demanda de vivienda, que debe ser satisfecha, en caso contrario, mediante procesos de transformación urbanística que exigen el consumo de nuevos suelos.

Hemos señalado la existencia de matices en la legislación autonómica en la definición del deber y de su límite, y debemos añadir que las legislaciones autonómicas establecen técnicas propias y diferenciadas para garantizar el cumplimiento del deber de conservación y rehabilitación. Para acreditar las coincidencias y diferencias, y valorar las distintas soluciones adoptadas, examinaremos brevemente las legislaciones del principado de Asturias, Aragón, Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Madrid y Principado de Asturias, que, en su conjunto, nos ofrecen un abanico lo suficientemente representativo de los problemas y soluciones, que nos permitirá abordar el examen de las ordenanzas municipales de inspección técnica de las edificaciones (que será en las que centraremos nuestro análisis en el último apartado de este trabajo).

En relación con las normas urbanísticas autonómicas, prestaremos atención a la definición del deber de conservación y rehabilitación, su límite; las formas de atenuar los efectos de la declaración de ruina en los contratos de arrendamiento; la inspección técnica de edificaciones, y la posibilidad de ejercer derechos de tanteo y retracto para fomentar la rehabilitación de concretas áreas.

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

6.1. La definición del deber de conservación y rehabilitación, su límite

La LUCVal fue innovadora por la forma de regular el deber de conservación y rehabilitación,²¹ al referirlo a la garantía de las condiciones imprescindibles de habitabilidad o uso efectivo.²² Esta legislación se ha visto confirmada por las últimas iniciativas legislativas de la Comunidad Valenciana. La Ley 3/2004, 30 de junio, de ordenación y fomento de la calidad de la edificación, define la vida útil del edificio como “La previsión del período de tiempo durante el cual es susceptible de ser utilizado el mismo en las condiciones de calidad requerida, siempre que se hayan observado las instrucciones de uso y mantenimiento y se hayan realizado las obras de rehabilitación necesarias” y la rehabilitación “como la intervención necesaria cuando las operaciones periódicas de mantenimiento son insuficientes para conservar el edificio en condiciones adecuadas”.²³

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

21. La ley valenciana se aprobó durante la vigencia del artículo 21, apartado uno, de la LS1992. Como sabemos, el artículo 19 de la LS1998 modifica el artículo 21 de la LS1992 que obligaba a destinar los terrenos y edificaciones efectivamente a los usos previstos en el planeamiento. Al haberse producido sólo este cambio es un referente válido actualmente y el inicio de una regulación más ambiciosa del deber de conservación y rehabilitación.

22. Ver la nota 20.

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

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

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

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

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

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

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

apartado 1 del artículo 163 de la LSEx establecen que: “Los propietarios de terrenos, construcciones y edificios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, *realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo.*” La legislación de la Comunidad Autónoma de Canarias también delimita el contenido del deber de conservación y rehabilitación a partir de los conceptos de condiciones requeridas de habitabilidad y uso efectivo (artículo 153.1 del TROTENPCan). En el caso de Andalucía, destaca que el planeamiento urbanístico no sólo puede imponer un plazo para edificar sino también para rehabilitar, transcurrido el cual puede ordenarse su ejecución forzosa (artículo 18 de la LOUAnd).

Frente a esta regulación, el Principado de Asturias y Aragón reproducen el artículo 19 de la LS1998, sin regular de manera tan clara la conservación y rehabilitación de manera conjunta. El artículo 142 del TROTUPAst establece que: “Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos a usos que resulten compatibles con el planeamiento urbanístico y las exigencias medioambientales, y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos”, y en el caso de incumplir órdenes de rehabilitación el artículo 207 del TROTUPAst prevé la posibilidad que la Administración decrete la rehabilitación forzosa, bien de manera directa o través de un particular que se denomina agente edificador (este último es un matiz singular respecto a lo que hemos reseñado del artículo 18 de la LOAnd). El apartado 1 del artículo 184 de la LUAR establece la misma regulación que el artículo 142 del TROTUPAst, pero añade a las condiciones adecuadas de seguridad, salubridad, ornato público, las de calidad ambiental, cultural y turística.

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

La conclusión a la que llegamos es que el deber de rehabilitación, con independencia de lo que establezca la legislación urbanística, se desprende de las normas –no urbanísticas– que regulan las condiciones de funcionalidad, habitabilidad y seguridad de las edificaciones, por el mero hecho de estar aprobadas y vigentes, sin perjuicio del régimen transitorio que establezcan en

cada caso. Sin embargo, es importante la regulación conjunta en el ámbito urbanístico de la conservación y rehabilitación porque resuelve las dudas interpretativas respecto a la obligación y alcance de adaptarse a los cambios normativos.

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

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

El límite del deber de conservación y rehabilitación ha de coincidir con *la situación de estado de ruina que permite, salvo norma prohibitiva expresa, a elección del propietario o propietarios, derribar y reconstruir o rehabilitar.* La *norma prohibitiva* no sólo es la prevista en la legislación de protección del patrimonio cultural, sino también las normas de Derecho privado aplicable (por ejemplo, el régimen de la ruina del edificio previsto en el artículo 21 de la Ley 49/1960, de propiedad horizontal, que señala que el régimen de propiedad horizontal se extingue: “1.º. Por la destrucción del edificio, salvo pacto en contrario. Se estimará producida aquélla cuando el coste de la reconstrucción excede del cincuenta por ciento del valor de la finca al tiempo de ocurrir el siniestro, a menos que el exceso de dicho coste esté cubierto por un seguro. 2.º. Por conversión en propiedad o copropiedad ordinarias”). *La elección del propietario o propietarios sobre derribar y reconstruir o rehabilitar* estará muy condicionada por las posibilidades de edificabilidad previstas en el planeamiento para

la nueva edificación y el régimen de edificabilidad, en el caso de disconformidad con el planeamiento vigente, si se opta por la rehabilitación.

El estado de ruina de la edificación es una cuestión que ha trascendido y trasciende a la ordenación urbanística de las ciudades por afectar, también, a dos grandes ámbitos de problemas: *a)* a quien, administraciones públicas o propietario, se atribuye el coste de conservación del patrimonio cultural inmobiliario, y *b)* a la resolución unilateral por parte del propietario de los contratos de arrendamiento por causa de ruina de la edificación y a la repercusión a los arrendatarios de las obras de conservación y rehabilitación ordenadas por las administraciones públicas.

Por ello, cualquier análisis de la regulación del deber de conservación precisa de examinar el anverso de la moneda: el límite del deber de conservación y la declaración de ruina. El artículo 88 de la LUCVal, los apartados 2 y 3 del artículo 156 de la LOUAnd, el apartado 2 el artículo 163 de la LSEx, el artículo 143.3 del TROTUPAst y el artículo 153.2 del TROTENPCan, definen el límite del deber normal de conservación y rehabilitación, prácticamente de manera idéntica. Reproducimos el precepto de la ley valenciana para explicarlo: “Se entenderá que las obras (exigibles de acuerdo con la definición del deber de conservación y rehabilitación que hemos examinado) exceden del límite del deber normal de conservación *cuando su coste supere la mitad del valor de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil que la preexistente, realizada con las condiciones imprescindibles para autorizar su ocupación.* Si no se trata de un edificio sino de otra clase de construcción, dicho límite se cifrará, en todo caso, en la mitad del coste de erigir o implantar una nueva construcción de iguales dimensiones, en condiciones de uso efectivo para el destino que le sea propio.”

Es la respuesta lógica: si el deber de conservación y rehabilitación lo es para mantener la edificación en condiciones efectivas de uso, el coste de las obras para establecer el límite de ese deber se calcula respecto de un edificio que pudiera obtener la licencia de ocupación. Y obsérvese que en el caso del Principado de Asturias, que aunque no regula el deber de conservación y rehabilitación conjuntamente, el resultado final coincide con el resto de legislaciones autonómicas relacionadas en el párrafo anterior, y debe interpretarse del mismo modo, a la vista de la manera de establecer el límite de conservación.

24. Artículo 191 de la LUAr. Establece:

“1. Cuando alguna construcción o parte de ella estuviere en estado ruinoso, el ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, declarará esta situación y acordará la total o parcial demolición, previa audiencia del propietario y de los moradores, salvo inminente peligro que lo impidiera.

“2. Se declarará el estado ruinoso en los siguientes supuestos: *a)* Cuando el coste de las obras necesarias de consolidación o conservación sea supe-

La única legislación que mantiene un criterio claramente distinto es la aragonesa. El apartado 3 del artículo 184 de la LUAr establece que “constituirá el límite del deber de conservación de las edificaciones el estado de ruina de las mismas, salvo que el ayuntamiento opte por alterar dicho estado ruinoso, de conformidad con lo establecido en el artículo 192 de esta ley”. La regulación de ruina se establece, con carácter general, de manera idéntica que la LS de 1976²⁴ y la ruina económica se define como el supuesto en el que el *coste de las obras necesarias de consolidación o conservación sea superior al cincuenta por ciento del valor actual del edificio o plantas afectadas*, excluido el valor del terreno. La regulación aragonesa, sin embargo, debe completarse con el examen del artículo 192, que realizaremos en el próximo apartado.

Finalmente, hay que ponderar la relación entre el incumplimiento del deber de conservar y la declaración de ruina económica. Las legislaciones valenciana, andaluza y extremeña condicionan la declaración de ruina física a haber cumplido diligentemente con las obligaciones de mantenimiento y rehabilitación. El artículo 90.1 de la LUCVal, el 157 de la LOUAnd y el artículo 165 de la LSEx definen el estado de ruina con un doble criterio: *a)* la ruina (*ruina económica*) cuando el coste de las reparaciones necesarias para devolver a la que esté en situación de manifiesto deterioro la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructurales supere el límite del deber normal de conservación, y *b)* cuando (*ruina física*), acreditando el propietario el cumplimiento puntual y adecuado de las recomendaciones de los informes técnicos correspondientes al menos a las dos últimas inspecciones periódicas, el coste de los trabajos y obras realizados como consecuencia de esas dos inspecciones, sumado al de las que deban ejecutarse a los efectos señalados en la letra anterior, supere el límite del deber normal de conservación con comprobación de una tendencia constante y progresiva en el tiempo al incremento de las inversiones precisas para la conservación del edificio.

6.2. Las formas de atenuar los efectos de la declaración de ruina en los contratos de arrendamiento

El apartado 3 del artículo 184 de la LUAr establece, como decíamos, que “constituirá el límite del deber de conservación de las edificaciones el estado de ruina de las mismas, salvo que el ayuntamiento opte por alterar

rior al cincuenta por ciento del valor actual del edificio o plantas afectadas, excluido el valor del terreno. *b)* Cuando el edificio presente un agotamiento generalizado de sus elementos estructurales o fundamentales. *c)* Cuando se requiera la realización de obras que no pudieran ser autorizadas por encontrarse el edificio en situación de fuera de ordenación.”

dicho estado ruinoso, de conformidad con lo establecido en el artículo 192 de esta ley". Este último precepto establece que el ayuntamiento, antes de declarar la ruina de una edificación, podrá adoptar la resolución de alterar el estado físico del inmueble, iniciando en un plazo de seis meses las necesarias obras de conservación, hasta eliminar el estado de ruina y todos los posibles efectos derivados del mismo. El ayuntamiento deberá sufragar el importe de las obras correspondiente a la mitad del valor de las edificaciones, excluido el suelo. El legislador andaluz, al igual que el aragonés, también prevé la posibilidad de que el municipio elimine el estado físico de ruina, en las mismas condiciones (artículo 157.4 de la LOUAnd).

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

El legislador aragonés, con la regulación de la posibilidad de que el municipio altere el estado físico del inmueble y de las áreas de conservación, intenta, creemos, moderar los efectos de la declaración de ruina sobre las viviendas de alquiler sometidas a las disposiciones transitorias de la Ley de arrendamientos urbanos de 1994. Si bien podría entenderse que resuelve los aspectos relativos a la resolución del contrato, no resulta tan claro que solucione las consecuencias sobre los incrementos de renta consecuencia de la repercusión del coste de las obras conservación y rehabilitación.²⁵

25. El artículo 186 de la LUAr puede moderar estos efectos pero no en todos los casos, dado que el propietario no puede repercutir la parte de las obras subvencionadas. El precepto establece: "1. Cuando el presupuesto de las obras y actuaciones exigidas por una orden de ejecución supere la cuarta parte del valor de las edificaciones, excluido el suelo, el ayuntamiento podrá subvencionar hasta el diez por ciento de dicho presupuesto. 2. 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. 3. La supervisión de las obras subvencionadas corresponderá al propio ayuntamiento, que exigirá en todo caso la debida justificación de su exacta realización."

Aunque este extremo es de muy difícil solución, dado que una de las políticas de vivienda asequible más importantes de este país se modificó por la LAU1994, con cautelas pero sin que el legislador previera políticas públicas (y partidas presupuestarias) para poder garantizar que podría mantenerse la eficacia de la política de vivienda de la que se liberaba progresivamente a los propietarios. Cualquier regulación que se haga del régimen de declaración de ruina para mitigar los efectos que tiene sobre los contratos de alquiler es un "zurcido", imprescindible, sin duda, pero que no puede sustituir la falta de políticas de vivienda alternativas para atender las personas con necesidad de vivienda afectadas por la modificación de la legislación de arrendamientos urbanos.

6.3. La inspección técnica de edificaciones

La legislación valenciana *generalizó, en esta comunidad, la obligación de someter las edificaciones a inspección técnica periódica*. En concreto, el artículo 87 de la LUCVal obliga a los propietarios de toda edificación catalogada o de antigüedad superior a cincuenta años a promover, al menos cada cinco años, una inspección, a cargo de un facultativo competente, para supervisar su estado de conservación. El certificado técnico expedido debe describir desperfectos apreciados en el inmueble, sus posibles causas y las medidas prioritarias *recomendables para asegurar su estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructurales o para mantener o rehabilitar sus dependencias en condiciones de habitabilidad o uso efectivo según el destino propio de ellas y debe dejar constancia del grado de realización de las recomendaciones expresadas con motivo de la anterior inspección periódica*. Los municipios pueden realizar la inspección de oficio a costa de los obligados si éstos no la han realizado. Las diferencias, en este orden de cuestiones, entre la legislación andaluza y la extremeña y, a su vez, de la primera con la legislación valenciana, de la que en ambas se observa una notable influencia, es que la legislación andaluza no establece la inspección periódica de las edificaciones con carácter obligatorio y general, sino sólo para aquellos ámbitos que delimiten los ayuntamientos²⁶ y en la extremeña, sí.²⁷

26. El artículo 156 de la LOUAnd establece:

"Inspección periódica de construcciones y edificaciones.

"1. El instrumento de planeamiento, y en su defecto el municipio mediante la correspondiente ordenanza, podrá delimitar áreas en las que los propietarios de las construcciones y edificaciones comprendidas en ellas deberán realizar, con la periodicidad que se establezca, una inspección dirigida a determinar el estado de conservación de las mismas. Igualmente, estas áreas podrán establecerse para la realización de dicha inspección sólo en las construcciones y edificios del ámbito delimitado que estén catalogadas o protegidas o tengan una antigüedad superior a cincuenta años.

El artículo 143 del TROTUPAst prevé la posibilidad que los concejos impongan a los propietarios de toda construcción o edificación catalogada o protegida, así como, en cualquier caso, de antigüedad superior a treinta y cinco años la obligación de presentar cada cinco años un informe sobre el estado de los mismos, suscrito por un técnico competente. Los ayuntamientos de Galicia, de acuerdo con el artículo 200 de la LOUGal, deben regular mediante ordenanza municipal el deber de inspección periódica de las edificaciones para determinar su estado de conservación. Será la ordenanza la que establecerá las edificaciones que quedan sujetas a esta obligación en función de su antigüedad y, en todo caso, incluirá todas las edificaciones catalogadas o de antigüedad superior a cincuenta años, los plazos y las condiciones en que haya de realizarse la inspección técnica de las edificaciones a cargo de facultativo competente. El contenido del certificado se regula del mismo modo que en la legislación valenciana. En el caso de la legislación de la Comunidad Autónoma de Canarias la inspección técnica es obligatoria sólo para las edificaciones catalogadas o protegidas, o incluidas dentro de un conjunto histórico, y debe realizarse cada diez años (artículo 154 del TROTENPCan). El artículo 169 de la LDMad establece la obligación de los propietarios de construcciones y edificios de una antigüedad superior a treinta años, a obtener un informe técnico de inspección cada diez años. El artículo 138 de la LOTCMancha regula la inspección técnica periódica para las protegidas y para las de una antigüedad superior a cincuenta años.

Es importante detenerse en ponderar la disparidad de soluciones legislativas en orden a la obligación generalizada o no de someter las edificaciones a la inspección técnica periódica. Establecer la obligación de mantener las construcciones y edificaciones en las condiciones de uso efectivo parece que conlleva la necesidad de una inspección periódica. Sin embargo, no podemos olvidar que si la primera inspección, sea ya por el plazo fijado

por el legislador (cuando debe realizarse a los cincuenta años), ya por el hecho que la primera se realizará en edificaciones que nunca han sido inspeccionadas (y que su construcción puede remontarse a muchísimos años), debe tenerse un especial cautela frente a la irrupción de un gran número de declaraciones de ruina, por todos los efectos que ya hemos comentado. Quizás este extremo explique las soluciones diversas y que en algunos casos se habilite a los municipios para determinar el alcance concreto.

6.4. La posibilidad de ejercer derechos de tanteo y retracto para fomentar la rehabilitación de concretas áreas

El artículo 220 del TROTUPAst establece que: a) los municipios y la Administración del Principado de Asturias podrán delimitar en cualquier clase de suelo áreas en las que las transmisiones onerosas de terrenos y edificaciones quedarán sujetas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por la Administración actuante, y b) la posibilidad que en las áreas de rehabilitación o de gestión integrada, en el acuerdo de declaración puede establecerse que el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto abarque también a las fincas edificadas conforme a la ordenación aplicable, tanto en el supuesto de que la transmisión se proyecte en conjunto como fraccionadamente en régimen o no de división horizontal. Esta posibilidad de establecer áreas sujetas al derecho de tanteo y retracto, en los mismos términos se establece en los artículos 179 de la LOUGal y 78 de la LOUAnd. En el caso de Extremadura y Navarra, la legislación urbanística permite la delimitación de áreas con la misma finalidad en términos muy amplios e incluye, en el caso de Navarra, expresamente, la permuta entre las transmisiones onerosas (artículo 239 de la LFOTUNav y 98 de la LSEx). También lo prevé el artículo 83.1 de la LOTCMancha (en la versión dada al precepto por la Ley 1/2003) y el artículo 141, que regula el régimen de las áreas de rehabilitación preferente.

"2. Los informes técnicos que se emitan a resultados de las inspecciones deberán consignar el resultado de las mismas con descripción de:

"a) Los desperfectos y las deficiencias apreciados, sus posibles causas y las medidas recomendadas, en su caso, con fijación de un orden de prioridad, para asegurar la estabilidad, la seguridad, la estanqueidad y la consolidación estructurales, así como para mantener o recuperar las condiciones de habitabilidad o de uso efectivo según el destino propio de la construcción o edificación.

"b) El grado de ejecución y efectividad de las medidas adoptadas y de los trabajos y obras realizados para cumplimentar las recomendaciones contenidas en el o los informes técnicos de las inspecciones anteriores.

"Los municipios podrán requerir de los propietarios los informes técnicos resultantes de las inspecciones periódicas y, en caso de comprobar que éstas no se han realizado, ordenar su práctica o realizarlas en sustitución y a costa de los obligados."

27. El artículo 164 de la LUEx establece:

"Inspección periódica de construcciones y edificaciones.

"1. Los propietarios de toda construcción o edificación catalogada o protegida, así como, en cualquier caso, superior a cincuenta años deberán

encomendar a un técnico facultativo competente, cada cinco años, la realización de una inspección dirigida a determinar el estado de conservación.

"2. Los informes técnicos que se emitan a resultados de las inspecciones deberán consignar el resultado de la inspección, con descripción de:

"a) Los desperfectos y las deficiencias apreciados, sus posibles causas y las medidas recomendadas, en su caso priorizadas, para asegurar la estabilidad, la seguridad, la estanqueidad y la consolidación estructurales, así como para mantener o recuperar las condiciones de habitabilidad o de uso efectivo según el destino propio de la construcción o edificación.

"b) El grado de ejecución y efectividad de las medidas adoptadas y de los trabajos y obras realizados para cumplimentar las recomendaciones contenidas en él o, en su caso, los informes técnicos de las inspecciones anteriores. La eficacia, a efectos administrativos, de los informes técnicos requerirá el visado colegial y la presentación temporal de copia de los mismos en el municipio.

"Los municipios podrán requerir de los propietarios la exhibición de los informes técnicos resultantes de las inspecciones periódicas y, caso de comprobar que éstas no se han realizado, ordenar su práctica o realizarlas en sustitución y a costa de los obligados."

En Andalucía, tal como señala la Orden de 15 de septiembre de 2003, de desarrollo y tramitación de las actuaciones en materia de rehabilitación del Plan andaluz de vivienda y suelo 2003-2007, la rehabilitación del parque residencial ha constituido desde su origen uno de los ejes fundamentales de su política de vivienda, y así se ha ido expresando en los sucesivos planes andaluces de vivienda y suelo. Entre los objetivos de estos planes, las actuaciones de rehabilitación han ido creciendo en importancia hasta situarse en número por encima de las actuaciones de construcción de viviendas nuevas. En el caso de la legislación urbanística extremeña, es significativa no sólo la posibilidad de establecer áreas de rehabilitación (que el planeamiento general o especial puede siempre concretar), sino que con el nombre de “áreas de rehabilitación preferente” se puede prever la convocatoria de concursos para la sustitución de los propietarios en la edificación, conservación o rehabilitación (artículo 167 de la LSEx).

La posibilidad legal de establecer el derecho de tanteo y retracto en áreas degradadas puede complementar las políticas de vivienda protegida y advertir que el incumplimiento de las órdenes de ejecución de rehabilitación pueden legitimar la expropiación a favor de un tercero que deberá acometerlas.

7. Las posibilidades de actuación de los municipios

En este punto, ya podemos proyectar todo lo examinado con las posibilidades de actuación municipal. El fundamento de todas las actuaciones que relacionaremos serán el ejercicio de la potestad reglamentaria o de planificación urbanística, relacionado y amparado por la legislación de régimen local y la urbanística, los artículos 17, 39, 40, 45, 46 y 47 de la CE (especialmente estos tres últimos) y el deber legal de conservación y rehabilitación de la propiedad inmobiliaria urbana.²⁸

El proceso de transformación físico o arquitectónico y social de la ciudad que ya existe, la ciudad consolidada, puede abordarse por los municipios desde puntos de vista distintos y desde ámbitos competenciales también distintos, pero, en cuanto a la potestad reglamentaria (y

de planificación) se proyecta de manera principal sobre: a) la regulación concreta en cada municipio del alcance del deber de los propietarios de conservación y rehabilitación de los bienes inmuebles urbanos; b) la definición de qué suelo es urbano consolidado y cuál urbano no consolidado, y c) el establecimiento, o no, en el seno de la ordenación detallada del suelo urbano, de determinaciones de planeamiento urbanístico y de gestión urbanística dirigidas a posibilitar la efectividad del derecho a la vivienda.

Estos tres ámbitos, finalmente, se concretan:

–En la zonificación, o no, de una parte del suelo urbano consolidado y no consolidado como suelo residencial sometido a algún régimen de protección pública (si la legislación urbanística autonómica ha previsto la posibilidad de reservar terrenos para viviendas de protección pública) y en el diseño del planeamiento de modo que sea posible, o no, el realojo en el mismo municipio de las personas que se ven afectadas por procesos de transformación urbanística del suelo urbano.

–En el establecimiento de un régimen de protección del patrimonio cultural inmobiliario al amparo de su legislación específica y del planeamiento urbanístico de carácter protector.

–En las determinaciones del planeamiento urbanístico que establecen el régimen de los usos y edificaciones disconformes con el nuevo planeamiento y gradúan las consecuencias y formas de adaptación a las nuevas previsiones de urbanización y ocupación. El resultado de esta regulación comportará la aplicación estricta a unos inmuebles del régimen de fuera de ordenación (que sólo permite las pequeñas obras de mera conservación) y para otros un régimen de disconformidad (que permite realizar obras sin incrementar el volumen edificado), de distinto alcance en las diferentes legislaciones urbanísticas autonómicas.

–En las determinaciones de mejora urbana, establecidas en planes generales o especiales, para dotar de contenido y exigibilidad al deber legal de conservación y rehabilitación de la propiedad inmobiliaria urbana, a través de las determinaciones de este planeamiento.²⁹

28. Utilizamos el concepto de propiedad urbana en la forma en lo que utiliza el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 20 de marzo de 1997, cuando establece su carácter artificial.

“Fundamento jurídico 15 (capítulo I, “Disposiciones generales”: artículos 9.1 y 11.4). Bajo este perfil, el artículo 9.1 del TRLS dispone tan sólo la existencia de tres supuestos básicos por relación con el *derecho de propiedad urbana*, a fin de distinguir otros tantos regímenes jurídicos fundamentales: suelo en el que no puede darse esta forma de propiedad (delimitación negativa); suelo en el que sí puede establecerse y, por tanto, se encuentra abierto a un proceso de adquisición; y, en fin, suelo en el que ya se ha consolidado su existencia. *Estas hipótesis, por lo demás, no son sino consecuencia necesaria del carácter artificial de esta manifestación del dominio, en cuanto producto histórico del hombre, con las peculiaridades que ello entraña.* [...]”

“Fundamento jurídico 16 (artículo 62, “Valoración del suelo urbano sin aprovechamiento tipo”). [...] En el presente caso, *dada la naturaleza artificial*

de la propiedad urbana, parece claro que la legislación del Estado no puede predeterminar el modelo urbanístico por la vía de introducir especies o supuestos –estrictamente urbanísticos– a los que anudar determinadas consecuencias jurídicas, incluyendo las técnicas de calificación y clasificación, los instrumentos de planeamiento, etc., porque tal interpretación de la competencia estatal vaciaría de contenido, al menos potencialmente, la competencia urbanística autonómica (artículo 148.1.3 de la CE).”

29. Este es un tema de enorme trascendencia que debe estudiarse en sede de planeamiento y no de ordenanzas municipales, que es el objeto de esta sección “Crónica de las ordenanzas y los reglamentos locales”. A pesar de ello queremos dejar constancia de tres soluciones concretas, que deberían examinarse en un marco mucho más amplio, pero que permitirán al lector intuir las posibilidades de actuación.

El artículo 6.8 de las ordenanzas del plan especial del casco antiguo de Toledo (un documento normativo del plan), accesible desde la página web del

–En la delimitación de áreas especiales de rehabilitación o conservación, las cuales no tienen un régimen jurídico uniforme. En unos casos, son objeto de regulación singular por el legislador autonómico que prevé medidas diversas y diferenciadas (a modo de ejemplo, la coordinación de las actuaciones de las distintas administraciones, el ejercicio del derecho de tanteo o retracto a favor del municipio o la prohibición de declarar en ruina los inmuebles). En otros, la consecuencia de las exigencias de las normas reglamentarias que complementan los planes estatales de vivienda³⁰ (estas normas prevén un régimen singular de subvenciones en las áreas denominadas de rehabilitación integral) o de la inclusión en las zonas incluidas en la iniciativa comunitaria *Urban*.³¹

ayuntamiento, establece que se considerarán edificaciones inadecuadas, las destinadas en más de un cincuenta por ciento a un uso urbanístico declarado incompatible en el caso antiguo por el plan especial. Esta declaración de edificación inadecuada permite expropiarla, suscribir un convenio de rehabilitación o incluirla en el Registro de Edificaciones Inadecuadas que permite declararla en situación de venta forzosa.

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

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

30. La rehabilitación de áreas de rehabilitación está regulada actualmente en los artículos 29 y 30 del Real decreto 1/2002, de 11 de enero, de medidas de financiación de actuaciones protegidas del Plan 2002-2005.

31. Puede consultarse la comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la Programación de los Fondos Estructurales 2000-2006: evaluación inicial de la iniciativa Urban (Comisión de las Comunidades Europeas; Bruselas, 14.6.2002; COM, 2002, 308).

De esta comunicación extractamos la información y conclusiones siguientes.

La iniciativa comunitaria Urban tiene como finalidad proporcionar ayuda a las zonas urbanas en crisis, en particular en lo relativo a sus tres principales ejes de intervención: regeneración del entorno físico y medioambiental; inserción social; capacidad empresarial y empleo. La forma de prestar la ayuda hace que adquiera un valor añadido importante frente a las políticas nacionales y a otras políticas comunitarias.

Urban se inició en 1994, después del éxito obtenido por una primera ola de proyectos piloto Urban. Urban I (1994-99) tenía como finalidad abordar la exclusión social en 118 ciudades europeas y *dio lugar a una activa participación local y a muchos proyectos con resultados muy positivos*.

Urban II (2001-2006) se basa en este éxito, con algunas mejoras (administración simplificada, inclusión de ciudades pequeñas y medianas en el programa, criterios más transparentes para la selección de sitios y un programa en red para el intercambio de experiencias). Los setenta programas Urban II abarcan una población de aproximadamente 2,2 millones de habitantes, con una contribución del FEDER de 730 millones de euros y una inversión total de

–La aprobación de ordenanzas que regulan el deber de conservación y rehabilitación de la propiedad inmobiliaria y, en especial, la inspección técnica y periódica de las edificaciones. En estas ordenanzas los municipios establecen los criterios y concretan la regulación de su política de conservación y rehabilitación del patrimonio inmobiliario y su ámbito más significativo es la inspección técnica periódica de las edificaciones. Ha de advertirse que es muy poco el margen de desarrollo reglamentario local que permite la definición legal del deber de conservación y rehabilitación y el régimen jurídico de las órdenes de ejecución para obligar a su cumplimiento y el de la declaración de ruina.

1.600 millones de euros. Los programas se caracterizan por su alta concentración, tanto en términos financieros (ayuda por habitante) como territoriales (ayuda por km²) –la ayuda por habitante y año es casi un 30% superior a la del objetivo núm. 2.

Los sitios Urban II fueron seleccionados por los estados miembros a partir de indicadores socioeconómicos objetivos que reflejaban los criterios establecidos en las orientaciones, así como otros factores, como la calidad del programa propuesto, la distribución equilibrada de los programas dentro del Estado miembro y la coherencia con las actuaciones nacionales y comunitarias.

Los sitios seleccionados en virtud de Urban II se enfrentan con numerosos y graves desafíos sociales y económicos. Por ejemplo, los porcentajes de paro y delincuencia son aproximadamente el doble que la media de la UE. Además, la proporción de inmigrantes es más del doble de la cifra correspondiente a las ciudades que participaron en la Auditoría Urbana.

Un ejemplo definitivo lo constituye el hecho de que la proporción de espacios verdes –un indicador del medio ambiente y del ocio– equivale a sólo la mitad de la media de las zonas urbanas en la UE.

Los programas propuestos en virtud de Urban II conceden la máxima prioridad a la regeneración del entorno físico y medioambiental, que supone el 40% del gasto previsto.

Los siguientes dos ejes –exclusión social y capacidad empresarial/empleo– suman entre los dos otro 42%. Otras prioridades, en particular el transporte y la sociedad de la información, se reparten el resto, aunque en algunos casos alcancen proporciones más elevadas.

De los setenta programas, 31 se refieren a zonas del centro de las ciudades, 27 a zonas periféricas, 4 a zonas mezcladas y 8 a ciudades enteras. No parece haber un vínculo directo entre esta tipología y la prioridad dada a los diferentes tipos de medidas.

La adopción de una lista resumida de indicadores comunes inspirada por la Auditoría Urbana para el seguimiento y la evaluación de los programas es un requisito importante para una puesta en práctica más eficaz.

La elaboración de los programas fue relativamente rápida, en particular comparada con el conjunto de las actividades de los Fondos Estructurales. La simplificación de los procedimientos en Urban II podría servir de modelo en otros casos.

Urban II abarca una población de aproximadamente 2.156.000 personas.

Las zonas del programa pueden dividirse en tres categorías generales (véase el cuadro 3):

El centro de las ciudades, es decir, dentro del centro histórico de la ciudad o del anillo interior de densidad urbanística, con viviendas a menudo construidas a partir del siglo XIX. Las zonas de los centros históricos de las ciudades son el tipo de zonas más común en Urban II –31 de las setenta zonas del programa pueden clasificarse en esta categoría y en ellas viven algo menos de un millón de personas (es decir, casi la mitad de la población Urban).

Periferias y barrios del extrarradio. Esta categoría también es muy común dentro de Urban II, y afecta a 27 zonas y a unas 800.000 personas.

Ciudades pequeñas, donde Urban cubre la totalidad o la mayor parte de la ciudad y no tiene sentido separar el centro de la ciudad de la periferia. Esta es la categoría menos numerosa, que afecta a ocho programas y a 240.000 personas.

—La aprobación de ordenanzas que prevén subvenciones para la realización de obras de conservación o rehabilitación en los inmuebles de todo el municipio o sólo en los que están sometidos a algún régimen de protección o catalogación, que pueden cumplir funciones diversas: *a)* coadyuvar a conservar el patrimonio cultural; *b)* complementar las políticas autonómicas de vivienda mediante la renovación de las que ya ocupan los colectivos de menor nivel de renta o para una vez renovadas ser sometidas a algún régimen de protección y destinarlas a personas con necesidad de vivienda y dificultades para acceder a una vivienda digna, y *c)* evitar la ruptura de la estructura social de la ciudad y promover ciudades sostenibles socialmente.

—La aprobación de ordenanzas que regulan el servicio de bolsas de viviendas de alquiler en las que se prevén medidas de fomento para incentivar que las viviendas desocupadas entren en el mercado de alquiler y que complementan las políticas de vivienda estatales o autonómicas dirigidas a fomentar la existencia del mercado de viviendas de alquiler.³²

Nuestro análisis final se centrará en el próximo y último apartado, en las ordenanzas reguladoras de la inspección técnica de edificios.

8. Las ordenanzas municipales de inspección técnica de las edificaciones

8.1. Presentación

Para desarrollar este apartado hemos seleccionado una muestra que creemos diversa y significativa de ordenanzas (A Coruña –BOPAC 25.02.2003–, Barcelona –BOPB 19.6.1999–, Madrid –BOCM 23.02.199 y 25.02.1999–,

Además, se elaboraron cuatro programas que constituyen una mezcla deliberada de barrios del centro histórico de la ciudad y de la periferia, en un intento de mejorar los vínculos entre estos dos tipos de zonas.

Los sitios Urban son relativamente pequeños en términos de Fondos Estructurales. El programa de mayor envergadura (Hetton y Merton en el Reino Unido) cubre una superficie de 60 km² y el más pequeño (Orense en España) abarca 0,5 km². El programa más populoso (en Amsterdam) contiene 62.000 habitantes, mientras que el menos populoso (Amadora, en Portugal) tiene poco más de 10.000. No obstante, como se ha señalado en otra parte, la intensidad de la ayuda es relativamente elevada —la ayuda por habitante un año es un 30% más alta que la del objetivo núm. 2.

La primera observación que llama la atención es la magnitud del desempleo en las zonas Urban. Como promedio, casi el 17% de la población de las zonas de Urban II está en el paro, frente a casi el 8% en el conjunto de la UE en el mismo período. De los 66 programas Urban donde figuraban las tasas de paro, solamente ocho (principalmente del Reino Unido) están por debajo de la media de la UE. Y, de estos ocho programas, cinco están por encima de la media nacional correspondiente, es decir, tienen un desempleo elevado en el contexto nacional. En el otro extremo, Mola di Bar (Italia) registra una tasa de desempleo del 50% y 16 de las 66 zonas registran una tasa del 25% o más.

Las minorías étnicas, los inmigrantes y los refugiados constituyen aproximadamente el 14% de la población de las zonas Urban. Esta cantidad casi cuadruplica la cifra para el conjunto de la UE (donde sólo el 3,5% de la población procede de fuera de la UE) y más del doble de la cifra para las ciudades examinadas por la Auditoría Urbana (6%).

Sevilla –BOPS 17.06.2004–, Zaragoza –BOPZ 31.02.2002–, Granada –accesible en la web del ayuntamiento–, Málaga –BOPM 10.06.2002–, Rubí –BOPB 5.04.2004–, Alcoy –BOP 28.12.2001– y Toledo –BOP número 44, del 2000–) que regulan la inspección técnica de las edificaciones, aun sabedores de que representan una ínfima parte de las existentes en España.

Las ordenanzas que tomaremos como muestra se refieren a la comunidades autónomas que no tiene previsto legislativamente la exigencia de una inspección técnica periódica (caso de Cataluña), que no la preveían cuando fueron aprobadas (caso de la Comunidad de Madrid, en la que la ordenanza del Ayuntamiento de Madrid dio lugar a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia anulatoria de 28 de mayo de 2003),³³ que sólo la tiene prevista por ley, con carácter obligatorio, para las áreas especiales de conservación (Aragón), que tiene carácter potestativo (Andalucía, para las áreas que establezca el planeamiento o las ordenanzas), carácter obligatorio para algunas construcciones y no para otras (Galicia), obligatorio para las de una cierta antigüedad, sin previsión legal para el resto (Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha).

8.2. La innecesidad de habilitación legal expresa para establecer en una ordenanza la obligatoriedad de la inspección técnica periódica de las edificaciones

Este marco normativo y dada la notoriedad que obtuvo la anulación de la ordenanza de Madrid mediante la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de 28 de mayo de 2003, obliga a plantearse en primer lugar la necesidad de una habilitación legal expresa para poder regular por ordenanza la inspección periódica o si es

32. Sirva de ejemplo la ordenanza de Mollet del Vallès (publicada en el BOP de Barcelona núm. 103, de 30 de abril de 2002, pág. 48), reguladora del servicio municipal de bolsa de viviendas de alquiler del Ayuntamiento de Mollet del Vallès. La bolsa de viviendas intenta captar viviendas de propiedad particular para proceder a su arrendamiento a los colectivos con dificultades y a los jóvenes. Los primeros han de ser derivadas de la bolsa por los servicios sociales de atención primaria del Ayuntamiento y los jóvenes pueden acceder a la bolsa si tiene entre 18 y 35 años; perciben un sueldo, al menos uno de los solicitantes, superior a 1.5 veces el salario mínimo interprofesional y si no tienen estos ingresos deberán disponer de fianzas solidarias.

El concesionario del servicio y la compañía de seguros deberán contratar un seguro de caución y multiriesgo que cubra el riesgo del primer año de arrendamiento y los posibles desperfectos de continente y contenido de la vivienda.

El Estatuto del servicio establece los derechos de las personas usuarias los que destacan el derecho a acceder en condiciones igualdad, a información y a no discriminación. En el servicio se genera una lista de espera pero en el reglamento, ni se establecen los criterios de asignación entre los que se encuentran en lista de espera, ni se indica el procedimiento de asignación (por sorteo o por cuotas o contingentes, o ambos procedimientos coordinados).

33. En la sección de estudios de los QDL, 3, octubre de 2003, página 120, se publicó el trabajo, crítico con los argumentos de la sentencia, de Daniel Sarmiento Ramírez-Escudero y Leonor Moral Soriano "Ordenanzas locales, reserva de ley y reservas democráticas. A propósito de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de mayo de 2003".

suficiente la regulación legal del deber de conservación y rehabilitación y el mandato del legislador para que los municipios controlen su cumplimiento.

La evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de potestad reglamentaria local creemos que apoya esta última solución. Destacaremos, como ya hicimos en un comentario anterior de esta sección, los siguientes aspectos:

a) El Tribunal Constitucional ya ha precisado el alcance de la modulación del principio de la reserva de ley cuando se proyecta sobre las ordenanzas municipales (STC 233/1999, de 16 de diciembre, 106/2000, de 4 de mayo, y 132/2001, de 8 de junio), por el carácter representativo del Pleno municipal y porque la garantía institucional de la autonomía local impide que la ley contenga una regulación agotadora de una materia. Es decir, la modulación resulta del principio democrático, del carácter de entes dotados de autonomía constitucionalmente garantizada y de la proyección de ambos aspectos sobre los elementos esenciales que debe contener necesariamente la norma legal.

Existe, por tanto, un haz diferenciado de relaciones entre la ley y el reglamento, en el entorno del principio de reserva material a la ley, según el reglamento tenga su origen en el Gobierno del Estado o de las comunidades autónomas o en la asamblea representativa del municipio. Haz diferenciado que tiene su fundamento en el principio democrático y de autonomía, que matizan el principio de reserva material a la ley.

Aunque la doctrina es conocida, es importante volver a destacar que la STC 132/2001, al referirse a la doctrina asentada en las STC 233/1999 y 106/2000, establece: “[...] expresamente dijimos entonces que el ámbito de colaboración normativa de los municipios, en relación con los tributos locales, era mayor que el que podría relegarse a la normativa reglamentaria estatal. Dos datos normativos consideramos entonces relevantes para llegar a aquella conclusión: que las ordenanzas municipales se aprueban por un órgano –el Pleno del ayuntamiento– de carácter representativo [artículo 22.2.d) de la Ley reguladora de las bases del régimen local de 1985,

en adelante LBRL]; y que la garantía local de la autonomía local (artículos 137 y 140 de la CE) impide que la ley contenga una regulación agotadora de una materia –como los tributos locales– donde está claramente presente el interés local.”

b) Existe un haz común de relaciones entre la ley y el reglamento, con independencia del origen de la norma reglamentaria, construido por la aplicación del principio de jerarquía normativa.³⁴

c) En todo caso, la relación ley-reglamento, sea cual sea el origen de éste y sin perjuicio de matizaciones que deben ponderarse para las ordenanzas locales en lo relativo al principio de reserva material a la ley, debe examinarse una vez se ha determinado el concreto alcance de las concretas reservas materiales a la ley establecidas constitucionalmente, que no están sometidas a un régimen homogéneo.³⁵

La doctrina del Tribunal Constitucional acredita la distinta densidad y finalidad de la reserva de ley en la STC 132/2001. En concreto, se advierte una modulación subjetiva y objetiva del principio de reserva de ley. La modulación objetiva (según la finalidad de la reserva de ley o el derecho a que afecte) se establece en el fundamento jurídico quinto al afirmar “que la reserva de ley sancionadora del artículo 25.1 de la CE es más estricta que la del artículo 133.1 de la CE; ello se debe a que, mientras la reserva de ley tributaria sirve al fin de la autodisposición en el establecimiento de los deberes tributarios, así como a *la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica posición de igualdad de los contribuyentes* [STC 19/1987, de 17 de febrero (RTC 1987, 19), F 4; 233/1999 (RTC 1999, 233), F 10.c)], *la reserva de ley sancionadora garantiza la posición jurídica de cada ciudadano en relación con el poder punitivo del Estado*”.

La modulación subjetiva se produce en el ámbito de las relaciones “de especial sujeción”, “de poder especial” o simplemente “especiales” definidas por el Tribunal Constitucional como las “situaciones y relaciones jurídico-administrativas donde la propia Constitución o las leyes imponen límites en el disfrute de los derechos constitucionales”.³⁶

34. La jurisprudencia de manera sistemática sostiene, al amparo del principio de jerarquía normativa, que los derechos reconocidos por ley son un límite infranqueable para el reglamento.

35. BAÑOS LEÓN, José María, “Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria”, Civitas, Madrid 1991, págs. 138 a 147, afirma que la remisión al reglamento cuando se afectan derechos y libertades públicas se encuentra sometida al axioma de que a mayor definición constitucional del contenido, menor posibilidad de intervención de la remisión normativa, que implica, como consecuencia, que a una mayor capacidad del legislador para configurar un derecho se corresponde una mayor necesidad de colaboración del reglamento en la definición de la ley. En concreto, nos interesa destacar su opinión relativa a lo siguiente: a) que cuando se ordena, restringe o limita el principio general de libertad de remisión al reglamento puede ser en blanco y solamente es necesaria, por lo tanto, una autorización legal, y b) que sitúa el derecho de propiedad como prototipo, dentro de la escala decreciente de

exigencia de regulación legal directa, del de más amplia posibilidad de remisión al reglamento, en un nivel previo al de los derechos más abiertos a la regulación reglamentaria, que son los que exigen la realización de actividades prestacionales por el Estado.

36. En este caso la modulación del principio de reserva de ley, que permite mayor ámbito de regulación al reglamento, la argumenta el Tribunal Constitucional, del siguiente modo: “Entre los derechos modulables en una relación administrativa especial se cuenta el derecho a la legalidad sancionadora del artículo 25.1 de la CE. Y aunque este precepto no contempla explícitamente ninguna situación o relación administrativa especial, de la concurrencia del mismo con otras normas constitucionales sí se puede concluir que la propia Constitución contiene una modulación del derecho a la legalidad sancionadora en el ámbito de ciertas relaciones administrativas especiales; así lo entendió este Tribunal –al menos de forma implícita– en relación con un preso (STC 2/1987, de 21 de enero [RTC 1987, 2], F 2) o con un policía

De todo ello, se desprende que de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional si el interés local está claramente presente, las ordenanzas locales, en ningún caso, son reglamentos ejecutivos de la ley, la ley debe tener menor densidad normativa cuando satisface la reserva material a la ley y el principio democrático y la autonomía local permiten un desarrollo normativo por el municipio en el marco de la ley y no únicamente para su desarrollo o concreción. En el caso que nos ocupa la ley establece el deber y lo delimita, y obliga al municipio a controlar que se cumpla, por tanto el principio democrático y el de autonomía local se proyectan sobre una materia de interés local reservada a la ley en la que el Estado y las comunidades autónomas ya le han dado una densidad normativa sustancial amparada en normas con rango de ley. Por todo ello, nos parece difícil de conciliar con la doctrina del Tribunal Constitucional exigir para poder dictar ordenanzas locales una habilitación expresa para imponer la inspección técnica periódica de las edificaciones como hizo en su día la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de mayo de 2003.

Para rematar la cuestión no cabe ninguna duda que la competencia sobre la seguridad de las edificaciones es una de las competencias propias que conforma el núcleo esencial de la autonomía local (dado que su atribución se puede seguir, sin dificultad, desde mucho antes de la legislación del siglo XIX hasta nuestros días),

nacional (STC 69/1989, de 20 de abril [RTC 1989, 69], F 1); también se apreció aquella modulación constitucional de derechos fundamentales en relación con un arquitecto colegiado, haciéndose mención expresa del artículo 36 de la CE (STC 219/1989, de 21 de diciembre [RTC 1989, 219], F 3). Sólo tangencialmente, y sin constituir propiamente *ratio decidendi* del caso, se aludió en la STC 61/1990, F 8, a que un detective privado con autorización administrativa se encontraba en una 'relación especial de sujeción', aun cuando aquella relación administrativa especial no tuviera base directa en la Constitución o en una ley conforme con la Constitución. Con todo, y como también declaró este Tribunal en las STC 69/1989, de 20 de abril (RTC 1989, 69), F 1, y 219/1989, de 21 de diciembre, F 2, incluso en el ámbito de una 'relación de sujeción especial' una sanción carente de toda base normativa legal resultaría lesiva del derecho fundamental que reconoce el artículo 25 de la CE."

37. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid, Civitas, 1990, págs. 158 a 256.

38. MANRESA NAVARRO, José María, *Comentarios al Código civil español*, Reus, Madrid, 1934, afirma, al comentar los artículos civiles reguladores de los edificios ruinosos, que: "El laconismo del Código civil en la materia de las obligaciones impuestas al dueño de propiedades inmuebles en orden a su conservación, ha sido, a nuestro juicio, motivo de injustificadas censuras. La Ley civil habrá, en buenos principios, de limitarse a la definición sustantiva de los derechos y deberes que surgen de las relaciones jurídicas de carácter privado, reservando a las leyes de procedimiento determinar las personas o corporaciones que pueden promover la acción correspondiente de denuncia de obra ruinosas, así como la fijación de la competencia o incompetencia en el asunto de la autoridad judicial o administrativa" (pág. 357).

En cuanto a la competencia de los ayuntamientos menciona como antecedentes los siguientes: "Aparte de los estatutos y ordenanzas locales, cuya eficacia reconoció ya en el antiguo Derecho, la Ley 1.^a, título III, libro VII, de la Novísima Recopilación, ordenanzas que, cuando han sido aprobadas en la manera prevenida en el artículo 76 de la vigente ley municipal, son ejecutivas en el asunto, las leyes de partidas –si bien no consignaron la sustantividad de los deberes objeto del presente capítulo del Código civil– al aceptar del Derecho romano la institución del interdicto de *damno infecto*, desarrollaron en forma procesal lo relativo a obras ruinosas en las leyes 10 y

expresión que utilizamos (núcleo esencial), en el sentido de competencia mínima garantizada a los municipios por la Constitución, como la define Sánchez Morón.³⁷

A estos efectos nos interesa destacar que aunque en el artículo 168 de la LS1956 se establece el deber de conservación del suelo y las edificaciones en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, las potestades de intervención de los ayuntamientos en materia de seguridad son muy anteriores. La LS de 1956 lo inserta en un nuevo marco normativo y, a partir de este momento, el deber de conservación tiene un alcance mucho más amplio que la obligación de no causar daños a terceros establecida en el Código civil, como es la de mantener el suelo y las edificaciones en las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público que establezca la legislación y el planeamiento urbanístico. Insistimos, de todas formas, que cuando el contenido del derecho de uso y edificación tan sólo estaba limitado externamente y no existía la legislación urbanística –si consideramos la LS de 1956 como su acta de nacimiento en España–, resulta indudable para la doctrina que era facultad de los ayuntamientos garantizar la seguridad de las edificaciones.³⁸ Esta opinión doctrinal tiene un claro reflejo en la legislación; así, en el artículo 72 de la Ley municipal de 1877,³⁹ se establece como de competencia de los municipios la policía urbana y rural cuando tenga relación con el buen orden y vigilancia de

siguientes, título XXXII, partida 3.^a. Deben asimismo consultarse como precedente histórico legal de las atribuciones que en concepto de policía poseen desde muy antiguo los ayuntamientos para exigir la reparación o demolición de las obras ruinosas, las leyes 2.^a, título XXXII, y 1.^a, título III, ambas del libro 7.^o de la Novísima Recopilación (pág. 358).

"La ley civil solo atiende para conocer ese derecho al interés privado, o sea el de aquellos que inmediata y concretamente puedan temer el perjuicio de sus propiedades o el daño a sus personas; pero respetando las atribuciones propias de las autoridades administrativas, deja a éstas el cuidado de velar por la seguridad y los intereses colectivos del vecindario (pág. 365).

"El Código civil, en los artículos 389 y 390, atribuye a la autoridad, en toda la extensión del concepto, la facultad de hacer demoler el edificio u objeto que amenace ruina pero se interpreta torcidamente el espíritu de dichos artículos, tachándose al Código de oscuro porque en ellos no se habla de medidas de prevención, sino de demolición, que habrá de acordar en su caso la autoridad, ni se especifica tampoco la clase de autoridades que habrán de llevarla a cabo. Es evidente que el Código civil debía, como ley sustantiva, declarar únicamente el derecho tuitivo de la autoridad contra el incumplimiento de un deber en el propietario, lesivo a las personas y a la propiedad ajenas, y no es menos evidente, asimismo, que quien puede aniquilar la propiedad ordenando sea demolida, poseerá atribuciones para requerir al dueño verifique las obras necesarias para evitar su ruina, y en caso de resistencia, ordenar se hagan a su costa, lo cual después de todo, beneficia al propietario. Así pues, como el código dentro de la frase de autoridad se refiere a la judicial y a la administrativa nuestro comentario sería incompleto [...] no consignándose brevemente lo relativo a las atribuciones reservadas a la Administración en el asunto (págs. 365 y 366).

"Los ayuntamientos, cuando se trata de la defensa de los intereses colectivos, materiales y morales del vecindario, poseen exclusiva competencia para el gobierno y dirección de tales intereses y especialmente cuando estos se refieren a la seguridad de las personas y propiedades (artículo 72 de la Ley de 2 de octubre de 1877) (pág. 366)."

39. Se puede consultar en FERNÁNDEZ, Tomás Ramón y SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1.^a edición, 1977, pág. 891.

los servicios municipales establecidos, con cuidar la vía pública en general y con la limpieza, higiene y salubridad del pueblo; en el artículo 73, se establece como obligación municipal el servicio de policía urbana y rural, y en el artículo 74 se atribuye al Pleno del ayuntamiento la formación de las ordenanzas municipales de policía urbana y rural.

En definitiva, se trata de una materia de interés local y la doctrina del Tribunal Constitucional exige siempre, y tan sólo, en estos casos, que la ley establezca un contenido mínimo de regulación sustantiva, en el marco de la cual se desarrolla la ordenanza local. En el caso de la conservación de edificios ya hemos examinado de manera exhaustiva ese contenido establecido por ley, al analizar la legislación urbanística que establece el contenido del deber de conservación y edificación y la obligación de los municipios de controlar el cumplimiento del deber.

La conclusión es que podrá discutirse alguna concreta previsión normativa pero no negarse la posibilidad, en vía de principio, de establecer por ordenanza la inspección técnica de las edificaciones.

8.3. Valoraciones de concretas previsiones de las ordenanzas

Una primera reflexión que causa extrañeza que las ordenanzas no regulen es con carácter obligatorio, o al menos mediante un trato diferenciado, la inspección técnica de las edificaciones con destino a viviendas protegidas antes de realizarse una segunda venta, dado que están sometidas a limitaciones de precio de venta, a previa autorización administrativa para venderlas y al derecho de tanteo y retracto (y nos parece que es relevante a estos efectos el estado de conservación).

La segunda reflexión es que la mayor parte de las ordenanzas prevén la existencia de un registro de edificaciones.⁴⁰ Este registro que, sin duda, se somete al régimen legal de la protección de datos personales incorporados a registros automatizados, puede cumplir muy diversas funciones. La lectura de las ordenanzas acredita, entre otras, la utilidad de su coordinación con las previsiones sobre el libro del edificio y la documentación técnica de las edificaciones prevista en ley de ordenación de la edificación; el control de cumplimiento de las obligaciones, de tal modo que pueden denegarse nuevas licencias hasta la realización de la inspección; dotarse de información urbanística y de ocupación muy útil y de interés diverso (entre ellas no puede olvidarse la objetivación de los datos sobre pisos vacíos, susceptible de ser alquilados o de ser objeto de trato fiscal singular de

acuerdo con la legislación de haciendas locales); constancia y grados de protección de los edificios de interés cultural, para mantenerlos, modificarlos o alterarlos; conocer el grado de subsanación de las deficiencias y su situación a efectos de proximidad o no de la ruina física entendida como el agotamiento del edificio; fuente de información accesible a los interesados, especialmente arrendatarios, de acuerdo con lo establecido en la legislación de procedimiento administrativo o de información para promover la creación de empresas de rehabilitación indicando a modo de información estadística la calidad y cantidad de trabajos que previsiblemente deberán realizarse en el municipio.

El aspecto más significativo es, quizás, cual el objeto de control, sólo la seguridad estructural (caso de Barcelona), también la seguridad frente a incendios; concretos aspectos de habitabilidad (que es lo más común en las ordenanzas examinadas al incluirse además de la estructura, fachadas y elementos exteriores, las redes de saneamiento y de servicios) o todos los aspectos de la habitabilidad y de funcionalidad.

El contenido exigido por las ordenanzas responde a que la legislación urbanística cuando regula la inspección periódica centra el control en la seguridad estructural y los aspectos más relevantes de la habitabilidad y menos conflictivos (no hay duda que exigir cumplir todos los requisitos funcionales de accesibilidad es mucho más complejo que los de habitabilidad relativos a estanqueidad frente a las humedades).

Los conceptos funcionalidad, seguridad y habitabilidad los utilizamos de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación, y de las distintas normas autonómicas reguladoras de las condiciones objetivas de habitabilidad. En este punto, debemos recordar que la inspección es un instrumento al servicio de una política de conservación y rehabilitación, pero no define el alcance de esa política. El contenido de la inspección será consecuencia de esa política y no al revés.

En un marco legislativo que diseñara políticas de rehabilitación flexibles y progresivas podría profundizarse en las posibilidades que ofrece la inspección periódica.

Los informes de inspección periódica, por las limitaciones de la legislación vigente, no pueden incidir aún, en los elementos comunes y las instalaciones de estos elementos comunes, su superficie y otros aspectos, que permitan dotar a los edificios de un valor económico muy superior según sea su existencia, disposición, calidad y funcionalidad. Sería importante que el informe de la inspección técnica pudiera relacionarse no sólo con las medidas inmediatas sino también con el medio plazo.

40. Artículo 6 de la ordenanza de Sevilla; artículo 11 de Granada; artículo 46 de Málaga; artículo 29 de Toledo; artículo 23 de Alcoy; artículo 32 de Madrid; artículo 36 de Zaragoza; artículo 10 de Rubí, y artículo 24 de A Coruña.

Podría pensarse que al finalizar una inspección técnica la legislación abriera la posibilidad que el compromiso de ejecución del contenido de medidas que se proponen, salvo las de seguridad y habitabilidad urgentes, pudiera ser un documento pactado entre la Administración y la propiedad en el que directamente se pudieran establecer contraprestaciones y ayudas (estamos pensando en la posibilidad que ofrece la finalización convencional de los procedimientos administrativos).

En este punto es de interés las posibilidades que ofrece el artículo 9 de la LUCVal que regula las ayudas públicas para la conservación y rehabilitación del patrimonio arquitectónico. Las técnicas de este precepto pueden ser incorporadas a las ordenanzas municipales, para atender necesidades de rehabilitación, sin necesidad de ninguna habilitación legal específica por tratarse de una técnica de fomento. El precepto abre distintas posibilidades. En el apartado 2, se establece que la Administración puede convenir fórmulas de explotación conjunta del inmueble, que permitan una adecuada participación pública en los beneficios generados por la prolongación de la vida útil de la construcción (a su vez, se pueden otorgar ayudas a fondo perdido como incentivo de inversiones privadas proporcionadas a la subvención en los términos que reglamentariamente se determinen). Si el propietario tuviera derecho a la ayuda, en aplicación de los preceptos que regula el límite del deber de conservación y rehabilitación, y no alcanzara un acuerdo con la Administración, aquélla se otorgará como anticipo reintegrable, en dinero constante, en caso de venta por expropiación, debiéndose dejar constancia de ello en el registro de la propiedad.

Para finalizar, volver a recordar que la inspección técnica periódica de las edificaciones tiene, la primera vez que se implanta y se realiza, un importantísimo impacto en las posibles declaraciones de ruina y éstas a su vez en los contratos de arrendamiento sometidos a las disposiciones transitorias de la LAU1994. ■