

# Régimen jurídico del suelo urbano consolidado. En especial, el deber de conservación y rehabilitación

Domènec Sibina Tomàs

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

1. El marco constitucional y la regulación positiva de la clasificación del suelo urbano y de los deberes y derechos de los propietarios en esta clase de suelo.
  - 1.1. Introducción. 1.2. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el alcance de la competencia estatal y de la competencia autonómica en materia de urbanismo. 1.3. La posición del Tribunal Constitucional en relación con la clasificación de suelo urbano y con los derechos y deberes de los propietarios en esta clase de suelo que establece la LRSV1998.
2. La legislación urbanística autonómica reguladora del suelo urbano, en especial la definición del suelo urbano no consolidado.
  - 2.1. Las facultades de los entes competentes en materia de urbanismo para ordenar el suelo urbano. 2.2. La legislación autonómica.
3. El proyecto de Ley de suelo presentado en el Congreso de los Diputados el 14 de julio de 2006.
4. El suelo urbano y la transformación sostenible de la ciudad.
5. 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.
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.

# 1. El marco constitucional y la regulación positiva de la clasificación del suelo urbano y de los deberes y derechos de los propietarios en esta clase de suelo

## 1.1. Introducción

La LRSV1998 tiene, en materia de clasificación del suelo, dos objetivos principales. El primer objetivo, cuando la ley regula el suelo urbano consolidado por la urbanización, es eliminar del ordenamiento jurídico una determinada configuración legal del derecho de uso y edificación de la propiedad urbana: la de la Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, y la de la LS1992, que establecían áreas de reparto y aprovechamiento tipo en el suelo urbano que obligaban a hacer transferencias de aprovechamiento en los terrenos sitios fuera de las unidades de ejecución discontinuas y, en el marco de éstas, permitían la cesión gratuita de terrenos con destino público.

De manera consecuente, para eliminar esta concepción del ordenamiento, la regulación de la LRSV1998 debe impedir que el legislador autonómico que ideológicamente se sienta próximo con la configuración del derecho de uso y edificación de propiedad urbana que se quiere eliminar de ordenamiento, pueda volverlo a introducir a través de la igualación de aprovechamientos en el suelo urbano, de la desincorporación del aprovechamiento respecto de la propiedad sita en suelo urbano y de considerar que

---

### Abreviaturas:

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.

LRSV1998: 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.

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

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.

haber contribuido a las operaciones necesarias de reforma y mejora urbana es un requisito previo para la patrimonialización de la edificación.

Eliminar la indicada concepción del derecho de la propiedad urbana es el objetivo y el sentido último del establecimiento de la categoría “suelo urbano consolidado por la urbanización”, a la cual se le aplica el régimen de derechos y deberes previsto en el artículo 14 de la Ley 6/1998, de 13 de abril (categoría de suelo y régimen de derechos y deberes que se declararán constitucionales en los fundamentos jurídicos 20 y 21 de la STC 164/2001).

El segundo objetivo es el referido a incorporar en nuestro ordenamiento las recomendaciones del informe del Tribunal de Defensa de Competencia del año 1993. El informe, titulado “Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y eliminar el daño causado por los monopolios”, en el apartado 10, una vez pondera el Tribunal de la Defensa de la Competencia el funcionamiento del mercado del suelo, hacía unas recomendaciones bien conocidas:

–En el suelo urbanizable, permitir a los particulares decidir sobre el uso del espacio siempre que cumplan las reglas generales. Utilización urbanística del suelo urbanizable en conformidad con la iniciativa de los particulares, sometida a un régimen en que las negativas de los poderes públicos sean justificadas y motivadas.

–En el suelo no urbanizable, precisar cuál debe ser en todo el territorio nacional. En el resto del suelo, se debe permitir la urbanización.

Éstas son unas concepciones del suelo y la edificación como bien de uso e inversión sólo sometidas a las reglas del mercado, en un momento

---

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

TROTAUCMancha: Decreto legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, que aprueba el Texto refundido de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha.

LOTCTMancha: Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y la actividad urbanística de Castilla-La Mancha.

LUCLeón: 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.

LFOTUNav: Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre, de ordenación del territorio y urbanismo de Navarra.

LUCVal (1994): Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de urbanismo de la Comunidad Valenciana.

LUVa: Ley 10/2004, de 10 de diciembre, del suelo urbanizable de la Comunidad Valenciana.

LUVa (2005): Ley 16/2005, de 31 de diciembre, urbanística valenciana.

en el que el mercado proveía viviendas asequibles en propiedad. No incorpora el Tribunal de la Competencia la concepción del suelo y la edificación como bienes imprescindibles al servicio del crecimiento económico sostenible, y en cuanto su uso sea residencial, como instrumento para hacer posible el derecho a la vivienda.

Las STC 61/1997 y 164/2001 estructuran la actual interpretación de la Constitución en materia de la atribución de competencia sobre urbanismo. La STC 164/2001 solucionó las dudas razonables que se planteaban respecto de los dos objetivos señalados: a) estableció que es constitucional que el legislador estatal establezca que en el suelo urbano consolidado por la urbanización los propietarios patrimonialicen la edificación sin que les sea preciso efectuar cesiones del aprovechamiento atribuido por el planeamiento, y b) de acuerdo con el reparto constitucional de competencia, la definición de qué suelo concreto es urbanizable y cuál de éste puede transformarse urbanísticamente, lo deben decidir los entes titulares de la competencia sobre urbanismo, no el Estado.

En relación con la clasificación del suelo urbanizable, cuestión que aquí no hemos de tratar, la fundamentación jurídica de la STC 164/2001, que permite declarar constitucional el artículo 9 y la declaración de inconstitucionalidad del artículo 16.1, evidencian la imposibilidad de que el legislador estatal imponga las recomendaciones del Tribunal de Defensa de la Competencia, por el hecho de que esas recomendaciones conlleven no un “modelo de derecho de propiedad urbana”, sino un “modelo urbanístico” o un “modelo de ordenación territorial”.

Éste es el resultado de los razonamientos del fundamento jurídico 15 (que justifica la constitucionalidad del artículo 9) y del fundamento jurídico 25 (que argumenta la inconstitucionalidad del artículo 16.1). Si el Estado impone legislativamente las recomendaciones del Tribunal de Defensa de la Competencia, legisla directamente sobre urbanismo (ésta es una afirmación que deduzco de las consideraciones del Tribunal Constitucional).

Obsérvese que la sentencia de 20 de marzo de 1997, en el fundamento jurídico sexto, define el urbanismo como el sector material susceptible de atribución competencial que se refiere a la disciplina jurídica del hecho social colectivo de los asentamientos de la población en el espacio físico. En el plano jurídico, establece el Tribunal, se traduce en la “ordenación urbanística”. Esta ordenación urbanística se traduce, a su vez, argumenta el Tribunal, en la STC de 20 de marzo de 1997, en potestades, entre otras las referidas al planeamiento, la gestión o la ejecución de los instrumentos de planificación.

Si ésta es la definición de urbanismo (y el Estado no tiene competencias sobre el urbanismo, sino, como sabemos, sobre la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de las facultades del derecho de la propiedad urbana), el legislador estatal no puede imponer la indicada concepción del derecho de transformación del suelo urbanizable porque está regulando de manera directa el hecho social colectivo de los asentamientos de la población en el espacio físico, que es la definición que hace el Tribunal Constitucional de la materia urbanismo. Establece una solución concreta a las diversas alternativas que permite la disciplina jurídica de este hecho social.

## **1.2. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el alcance de la competencia estatal y de la competencia autonómica en materia de urbanismo**

La STC 164/2001 hace una serie de consideraciones de carácter general sobre el reparto competencial y si la ley impugnada define o no un concreto modelo urbanístico y territorial uniforme para todo el Estado. Estas reflexiones se trenzan al hilo de la definición del alcance de la competencia estatal establecida en el artículo 149.1.1 y de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las referencias que hace la ley al planeamiento, al planeamiento general y al planeamiento de desarrollo.

En el fundamento jurídico número 4, apoyándose en la doctrina establecida en la STC de 20 de marzo de 1997, el Tribunal afirma que la competencia legislativa sobre urbanismo permite a las comunidades autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad y utilizar con esa finalidad las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas. Entre estas técnicas jurídicas, el Tribunal Constitucional incluye la definición o conformación de las facultades urbanísticas de la propiedad urbana.

El hecho de que las facultades urbanísticas sean una parte del complejo conjunto de facultades (todas las que permitan obtener utilidades económicas respecto al bien del cual se tiene la propiedad) que conforman el derecho de propiedad en general, y el de propiedad del suelo en particular, permite conectar

---

1. El Tribunal Constitucional utiliza el concepto “facultad urbanística de la propiedad urbana”, una facultad entre el complejo conjunto que determina el dominio o propiedad, como concepto general, no vinculado únicamente al urbanismo o a un sector objeto de intervención por los poderes públicos. Esta cuestión trasciende con respecto a determinar qué es el núcleo esencial de la propiedad garantizado constitucionalmente.

la competencia autonómica con el artículo 33 de la CE, con el núcleo esencial del derecho protegido constitucionalmente y con su función social (el urbanismo como competencia, nos dice el Tribunal en la STC de 20 de marzo de 1997, en el sentido objetivo, hace referencia a la ordenación de la ciudad y, por lo tanto, se proyecta necesariamente sobre la propiedad de los inmuebles que conforman la ciudad y sobre el ejercicio de las facultades dominicales).<sup>1</sup>

Esta competencia autonómica debe ser ejercida de manera compatible con la competencia estatal definida constitucionalmente en el artículo 149.1.1, que condiciona la competencia de las comunidades autónomas sobre urbanismo. Por lo tanto, el urbanismo condiciona y modula el ejercicio de las facultades de la propiedad urbana (una parte del complejo haz de facultades inherentes a la propiedad, para obtener utilidad o utilidades a su titular) y el Estado garantiza la igualdad básica en el ejercicio de las facultades urbanísticas (el ejercicio en condiciones de igualdad de estas facultades propias del derecho de propiedad, la constitucionalización del cual justifica la competencia estatal). El alcance de la competencia estatal amparada en el mencionado artículo 149.1.1 (que se delimita en el fundamento jurídico número 5 de la STC 161/2001) está constituido por la habilitación constitucional a favor del Estado para regular las “condiciones básicas”, que garanticen la “igualdad” de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la “igualdad básica” en aquello que hace referencia a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo.

Esta interpretación, construida ya en la STC 61/1997, avala que el Estado pueda regular el contenido urbanístico susceptible de apropiación, su valoración o sus presupuestos –delimitación negativa– para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana. Todo ello, en principio, puede considerarse amparado por la competencia estatal establecida en el artículo 149.1.1.

Hace falta saber, consecuentemente, qué aspectos de las facultades urbanísticas de la propiedad atañe definir a las comunidades autónomas y para satisfacer qué finalidad. Hay un ámbito de regulación concurrente entre el Estado y las comunidades autónomas con respecto a las facultades urbanísticas definidoras de la propiedad urbana y del modelo de ordenación urbanística (que no pueden ser nunca, ni lo uno ni lo otro, uniformes en todo el Estado), por el hecho de que la conformación de las facultades urbanísticas es una de las técnicas jurídicas al servicio de la definición de las políticas de ordenación de la ciudad. De esto resulta que el “modelo de propiedad urbana” será construido, en los aspectos de

igualación básica o mínima, por el Estado, amparado en el artículo 149.1.1, y ello predetermina, necesariamente, en parte el “modelo de ordenación de las ciudades”, objeto de la competencia sobre urbanismo y que definen las comunidades autónomas y los entes locales. A la inversa, quien define el “modelo de ordenación de las ciudades” necesariamente también delimita en parte el “modelo de propiedad”.

En el fundamento jurídico 6 de la STC 164/2001, se pone de manifiesto que en los recursos de inconstitucionalidad se denuncia que la LRSV1998, cuando hace referencia al “planeamiento” (y también al “planeamiento general” y al “planeamiento de desarrollo”), invade ilegítimamente las competencias urbanísticas de las comunidades autónomas. Los recurrentes consideran que el Estado impone un modelo de ordenación urbanística y no únicamente categorías abstractas de clases de suelo, y derechos y deberes para cada clase de suelo, que constituyan una igualación mínima, a través de la definición de las condiciones básicas del ejercicio de las facultades urbanísticas del derecho de propiedad urbana. Para dar respuesta a las alegaciones de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional diferenciará la remisión que hace la ley al “planeamiento” y la que hace a clases concretas de planeamiento urbanístico (“planeamiento general” y “planeamiento de desarrollo”) o de instrumentos de planeamiento (“planeamiento territorial” o “planeamiento sectorial”). Afirma que las reiteradas referencias de la LRSV1998 al “planeamiento”, sin más, son conformes a la Constitución.

El razonamiento se estructura a partir de la afirmación de que la ley ha optado por vincular estrechamente la propiedad urbana a la ordenación urbanística de la ciudad. De este modo, el contenido y goce de la propiedad urbana depende de las diversas opciones de política urbanística que se adopten en cada ciudad: la clasificación del suelo; la asignación de usos y sus magnitudes; la localización de las dotaciones públicas, entre otras. Esta vinculación de la propiedad urbana a la ordenación de la ciudad comporta que la LRSV1998 considere inherente a su propia regulación la existencia de planeamiento urbanístico, entendido como el instrumento de planificación que determina el haz de facultades urbanísticas sobre cada terreno y que hace compatible el goce de las facultades urbanizadoras y edificatorias con la estructura y las singularidades de cada ciudad.

Es, en opinión del Tribunal Constitucional, el planeamiento –y, por lo tanto, con los instrumentos y en la forma que establezca el legislador competente en materia de urbanismo–, el instrumento que conecta el concreto territorio con las categorías abstractas de suelo y determina los dere-

chos y deberes respecto de cada concreto propietario. No es el legislador estatal, amparado en el artículo 149.1.1 de la CE, el que puede hacer esta proyección de las clases de suelo sobre el territorio y sobre la ciudad. Cuando lo hace, vulnera el reparto competencial establecido por la Constitución, porque define un modelo de ciudad e impone un modelo de ordenación urbanística a los titulares de la competencia sobre urbanismo. Ejerce su competencia de igualación mínima del ejercicio de las facultades del derecho de propiedad del suelo, no sobre el derecho de propiedad, sino respecto del objeto del urbanismo: “la ordenación de la ciudad”.

Al hilo de este posicionamiento, el Tribunal Constitucional considera que la LRVS1998, cuando se remite en general al planeamiento, no a una clase específica de plan urbanístico, presume, sólo, la existencia de planeamiento suficiente para garantizar el goce del derecho de propiedad urbana. El Tribunal afirma que es una decisión urbanística, que corresponde a cada comunidad autónoma determinar el contenido del planeamiento, el tipo de acto jurídico en qué consiste, cómo se denomina y cuál debe ser su contenido. La conclusión, para el Tribunal Constitucional, es que la LRVS, en estos casos, se limita a pedir la existencia de planeamiento o de ordenación urbanística. Afirma que esta exigencia es claramente instrumental respecto de la regulación de la propiedad urbana y no limita la competencia de cada comunidad autónoma para disponer qué instrumentos urbanísticos habrán de ordenar sus ciudades.

Contrariamente, la ley hace referencia, en determinadas ocasiones, al “planeamiento general” y al “planeamiento de desarrollo”. El Tribunal Constitucional considera que esta referencia puede ser interpretada de dos maneras: a) una alusión a un tipo de plan urbanístico concreto, el general que ordena todo un término municipal, y el de desarrollo que comprende el plan que detalla las determinaciones del plan general en el suelo urbanizable, y b) que la alusión al “planeamiento general” y “de desarrollo” no se refiere a formas concretas de planeamiento urbanístico, sino a aquellos planes o decisiones de ordenación urbanística que, respecto a las clases primarias de suelo establecidas en la ley, contengan las determinaciones necesarias para armonizar el goce efectivo de los derechos de propiedad urbana con la estructura y política urbanística propias de cada ciudad.

El Tribunal Constitucional concluirá que sólo esta última interpretación permite afirmar que el Estado no invade las competencias urbanísticas de las comunidades autónomas. En definitiva, considera que lo relevante,



desde la perspectiva patrimonial de la LRSV1998 (perspectiva a la que hace referencia expresa su artículo 1) es la existencia de la ordenación urbanística en cada caso suficiente para el goce de los derechos de la propiedad urbana y para asegurar la coordinación de estos derechos con la estructura propia de la ciudad sobre la cual se ejercen. Y es precisamente esta consideración la que explica la resolución interpretativa que permite considerar constitucionales preceptos que hacen referencia al planeamiento adjetivándolo [en concreto, la parte resolutoria de la sentencia establece que los artículos 9, 11, 14.2.a) y b), 15, 17.1, 18.1, 2 y 3 de la Ley, en la medida en que contienen las expresiones “planeamiento general”, “planeamiento de desarrollo”, “planes de ordenación territorial”, “legislación sectorial”, “planeamiento sectorial”, “sistemas generales” o “dotaciones públicas de carácter local”, son conformes con la Constitución, siempre que se interpreten en conformidad con aquello que establece el Tribunal Constitucional, respectivamente, en los fundamentos jurídicos números 14, 16, 21, 25, 29 y 30].

Esta reflexión general debe proyectarse sobre todos los otros razonamientos de la STC 164/2001. En especial, el empleado en el análisis del artículo 9 de la LRSV1998 en el fundamento jurídico número 14, ya mencionado y al cual volveremos. En definitiva, la doctrina del Tribunal respecto a la interpretación que hace falta dar a las alusiones que hace la ley al “planeamiento general” y al “planeamiento desarrollo”, permite afirmar la prohibición, implícita en el reparto competencial establecido en la Constitución, que el Estado establezca legislativamente un modelo urbanístico y territorial uniforme en todo el Estado. Esta prohibición comporta que las comunidades autónomas deben poder establecer un modelo propio de ordenación del territorio y de las ciudades. Este modelo se materializa por medio de un sistema de planeamiento concreto que determinará finalmente el modelo urbanístico preciso de cada ciudad y de su crecimiento urbanístico. En el marco de este diseño de cada ciudad, se ejercerán los derechos y deberes de los propietarios, establecidos en abstracto para las clases primarias de suelo, que no pueden objetivarse en la legislación estatal como determinaciones regladas que predeterminen la concreta clasificación del territorio.

Los argumentos a favor de esta tesis aparecen sistemáticamente en los razonamientos del Tribunal.

Así:

–El artículo 1 establece como objeto de la regulación legal el “contenido básico del derecho de propiedad del suelo” y el Tribunal Constitucional afirma que no ve inconveniente que el Estado haga la descripción

señalada para definir el conjunto de normas dictadas el amparo de los apartados 1, 13,18 y 23 del artículo 149.1 de la CE.

–En el fundamento jurídico 10 se establece que la referencia que hace el artículo 10 a la distribución de cargas y beneficios a cada actuación urbanística no impide a las comunidades autónomas establecer otros ámbitos y técnicas complementarias de distribución de cargas y beneficios. Se establece textualmente: “Será decisión de cada comunidad autónoma optar, además, por la incorporación de un criterio distributivo en el mismo planeamiento; o por imponer la equidistribución sobre amplios espacios de una misma clase de suelo (incluso entre las fincas integrantes de toda una clase de suelo).”

–En el fundamento jurídico 13 se establece que la referencia que hace el artículo 8 (regulador del suelo urbano) a terrenos consolidados por la edificación no impone categorías ni criterios específicos para determinar cuándo se produce o no aquella consolidación, como tampoco respecto de los terrenos urbanizados en “ejecución del planeamiento”. Con respecto a los terrenos que deben considerarse suelo ya transformado urbanísticamente porque cuentan con servicios urbanísticos, el artículo sólo fija criterios mínimos que debe tener en consideración la legislación de las comunidades autónomas, pero que no impiden que los requisitos sean complementados al alza por cada comunidad autónoma. Para el Tribunal, en relación con el suelo que se debe clasificar como urbano, la ley permite que las comunidades autónomas exijan más servicios urbanísticos que los mínimos establecidos en el artículo 8 y les corresponde a estas establecer las condiciones concretas de consolidación de la edificación o de ejecución planeamiento, que permitan que el planeamiento las atribuya el carácter de suelo urbano.

–En el fundamento jurídico 14 se establecerá que la regulación del artículo 9 (en la redacción anterior al Real decreto ley 4/2000, de 23 de junio) es constitucional por el hecho de que incorpora, para determinar qué terrenos deben ser clasificados de suelo no urbanizable, dos criterios directos, a saber, que los terrenos sean compatibles con la transformación urbanística y que sean adecuados al desarrollo urbano. Los dos criterios permiten un amplio margen de regulación a cada comunidad autónoma, lo cual justifica la conformidad del precepto con el reparto competencial establecido en la Constitución.

–En el fundamento jurídico número 15, que examina la constitucionalidad del artículo 10, se afirma textualmente: “Será entonces cada comuni-

dad autónoma –y en los términos que cada una disponga–, la que establecerá el órgano encargado de la ordenación o planificación, la que determinará en qué forma y a qué ritmo el suelo urbanizable debe incorporarse a la ciudad. En definitiva, el artículo 10 no impone a las comunidades autónomas ni cómo ni cuándo el suelo urbanizable debe pasar a ser ciudad.”

–En el fundamento jurídico 20 afirma textualmente: “En consecuencia, será cada comunidad autónoma, al fijar los criterios de consolidación por urbanización, la que determinará también qué suelo urbano soporta deberes de cesión y qué no. De esta forma, el artículo 14 no impone las actuaciones lineales o por parcelas en suelo urbano necesitado aún de actuaciones urbanizadoras, ni dónde hace falta realizar actuaciones de renovación o reforma interior.”

Sirve lo que hemos reproducido hasta aquí de los razonamientos del Tribunal para afirmar que:

a) Las clases primarias de suelo no deben objetivarse en la legislación estatal como determinaciones regladas que predeterminen la concreta clasificación del territorio, tienen carácter abstracto y diseñan los elementos estructurales y de igualación del modelo de propiedad urbana.

b) La legislación estatal permite a cada comunidad autónoma establecer un modelo propio de ordenación del territorio y de las ciudades, y qué instrumentos urbanísticos habrán de ordenar sus ciudades.

c) En el marco del sistema concreto de planeamiento establecido por cada comunidad autónoma se determinará el modelo urbanístico particular de cada ciudad y de su crecimiento urbanístico, que será el que, finalmente, proyectará sobre el territorio las clases primarias de suelo.

No debe olvidarse que con independencia de la atribución de competencias legislativas, diferenciadas o no, el modelo de propiedad debe ser construido en todo caso por el ordenamiento, con carácter previo a la regulación del modo y manera de intervenir de los poderes públicos y los agentes privados en la determinación del modelo de ordenación territorial y de la ciudad. La delimitación de la función social de la propiedad urbana y la forma de recuperar las plusvalías que genera la acción urbanística de los poderes públicos condiciona la ordenación del territorio y de la ciudad. La ordenación no es sólo diseño técnico o arquitectónico, ni sólo respeto por los recursos naturales de carácter no renovable, en el territorio y en la ciudad viven personas y el modelo de propiedad urbana va a influir decisivamente sobre las condiciones en las que vivirán. Por ello, concebir la producción y uso de los bienes inmuebles residenciales como el resultado de las reglas

del mercado o concebir que una parte de esos bienes están vinculados con el derecho a una vivienda digna y adecuada, puede alterar el modelo de ordenación de la ciudad en un aspecto clave, la cohesión social.

### **1.3. La posición del Tribunal Constitucional en relación con la clasificación de suelo urbano y con los derechos y deberes de los propietarios en esta clase de suelo que establece la LRSV1998**

La STC 164/2001, en el análisis del artículo 8 de la LRSV1998, reitera que la competencia estatal permite establecer criterios para la clasificación del suelo con el fin de poder configurar las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad urbana respecto de los tres estatutos jurídicos primarios, pero sin poder imponer un determinado modelo urbanístico.

El artículo 8 no establece, dice el Tribunal, criterios específicos al efecto de determinar qué “significa terrenos urbanizados”, “en ejecución del planeamiento”, ni tampoco terreno que esté “ya transformado”. El Tribunal concluye que la regulación del artículo 8 no impone a las comunidades autónomas un modelo urbanístico determinado y debe advertirse, añadimos, que no impide que la legislación de las comunidades precise cuándo se dan o se cumplen las condiciones para establecer el carácter consolidado de la urbanización.

El artículo 14 tiene una importancia enorme para la estrategia y objetivos que explican la regulación de la LRSV1998. De hecho, la lectura de la Ley nos permite observar que no existe una definición del suelo urbano consolidado por la urbanización y del no consolidado. Una de las explicaciones de la regulación del suelo urbano –ya lo hemos dicho–, es la voluntad de impedir en el suelo urbano consolidado las transferencias de aprovechamiento y el establecimiento de un aprovechamiento máximo para las denominadas en la LS1992 “áreas de reparto”.

El hilo argumental de los recursos de inconstitucionalidad formulados contra la Ley giran en torno a la alegación que la distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado, y la inexistencia del deber de cesión en el suelo urbano consolidado configura un modelo urbanístico e impone una discriminación positiva de los propietarios del suelo urbano consolidado, respecto a los de los propietarios del suelo urbano no consolidado. El Tribunal Constitucional afirmará que la inexistencia de deberes de cesión de suelo en el suelo urbano consolidado no constituye discriminación entre personas y por circunstancias subjetivas, que es

lo que prohíbe el artículo 14 de la Constitución. La inexistencia de cesiones, dice el Tribunal, es un elemento de la estructura normativa articulada a través de las distintas regulaciones abstractas del derecho de propiedad urbana. Una vez afirmada la inexistencia de discriminación, rechaza también la infracción del artículo 149.1.1 que los recurrentes vinculaban con el artículo 14 de la CE.

El Tribunal Constitucional afirma que los criterios de distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado los establece, en los límites de la realidad, cada comunidad autónoma. En consecuencia, afirma, será cada comunidad autónoma, al fijar los criterios de consolidación por urbanización, la que determinará también qué inmuebles habrán de soportar los deberes de cesión y cuáles no. De esta forma, entiende el Tribunal Constitucional, el artículo 14 de la LRSV1998 no impone las actuaciones lineales o por parcelas en suelo urbano necesitado todavía de actuaciones urbanizadoras ni dónde se deben realizar actuaciones de renovación y reforma interior.

En los recursos de inconstitucionalidad formulados, la impugnación del artículo 14.1 también se fundamenta en el hecho de que el Estado no tiene competencia para identificar dónde se generan las plusvalías urbanísticas y dónde no se generan, ni cuándo, por lo tanto, es procedente que la comunidad las recupere en forma de cesiones obligatorias de suelo y de aprovechamiento. El Tribunal afirma que no puede admitir que las plusvalías urbanísticas provengan necesariamente de la acción urbanística diseñada por el legislador autonómico, ni que a cada comunidad autónoma le corresponda en exclusiva valorar si en el suelo urbano consolidado existen plusvalías urbanísticas o no. Afirma que tanto el Estado como las comunidades autónomas, en el marco de sus competencias, de acuerdo con el artículo 47 de la Constitución, han de establecer y procurar la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas. Establece que no considera que la inexistencia del deber de cesión de aprovechamiento urbanístico provenga de la negativa del Estado a reconocer la existencia de plusvalías en esta clase de suelo. Concluye el Tribunal que la identificación y valoración de las plusvalías urbanísticas es una tarea instrumental en el ejercicio de las diversas competencias a través de las cuales se puede cumplir el fin redistributivo previsto en el artículo 47 de la CE.<sup>2</sup>

2. En el fundamento jurídico 20, el Tribunal Constitucional establece: "No podemos admitir, tal como sostienen los recurrentes, ni que las plusvalías urbanísticas provengan necesariamente de la acción urbanística diseñada por el legislador autonómico, ni que a cada comunidad autónoma corresponda en exclusiva la valoración de si en suelo urbano consolidado existen o no plusvalías urbanísticas, ni

La argumentación de la constitucionalidad se centra en el razonamiento siguiente: “Añadimos, por último, que para la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas (mediante la regulación de las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad) el Estado dispone de un amplio margen de configuración. El artículo 47 de la CE no impide, en este sentido, que la participación en las plusvalías se concentre en determinadas clases de suelo. De esta forma, la hipotética existencia de plusvalías urbanísticas en suelo urbano consolidado, cuya realidad no corresponde dilucidar a este Tribunal, no excluye a priori una norma estatal que alivie de cesiones de aprovechamiento a sus propietarios.”

De hecho, una vez la STC 61/1997 declaró constitucionales los artículos 12 a 20 de la LS1992, que estructuran el sistema de patrimonialización gradual del aprovechamiento urbanístico y el sistema de transferencias de aprovechamiento en suelo urbano (que era el modelo de propiedad de aquella norma), en la STC 164/2002, el Tribunal debe aceptar el “modelo de propiedad” alternativo que propone la LRSV1998, dentro del amplio margen de configuración que permite la Constitución del derecho de propiedad, sin predeterminar un “modelo de ordenación urbanística” uniforme en todo el Estado.

Debe advertirse, para cerrar la argumentación respecto de la constitucionalidad del artículo 14.1 de la LRSV1998, que el Tribunal Constitucional afirma que la inexistencia de deberes de cesión de aprovechamiento y de suelo para sistemas en el suelo urbano consolidado no supone una opción estatal por la expropiación forzosa como instrumento de obtención del suelo destinado a dotaciones. En opinión del Tribunal Constitucional, el

---

—por último— que la inexistencia del deber de cesión de aprovechamiento urbanístico (en suelo urbano consolidado) derive de la negativa del Estado a reconocer la existencia de plusvalías en esa clase de suelo. El artículo 47 de la CE ordena la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos; y según resulta de la STC 61/1997, fundamentos 6.a) y 17.c), el artículo 47 de la CE no atribuye competencias sino que fija un objetivo común para los distintos entes públicos. Por ello, tanto el Estado como las comunidades autónomas deberán, en el marco de sus competencias, procurar la participación de la comunidad en aquellas plusvalías urbanísticas. La identificación y valoración de plusvalías urbanísticas es, contra lo que afirman los recurrentes, una tarea instrumental en el ejercicio de las distintas competencias a través de las cuales se puede cumplir el fin redistributivo del artículo 47 de la CE. Por eso el Estado, al fijar las condiciones mínimas para la igualación de los propietarios (artículo 149.1.1 de la CE), debe tomar en consideración qué propiedades se benefician con más intensidad de las plusvalías urbanísticas. Esa identificación y valoración de las plusvalías es, en todo caso, instrumental para el ejercicio de la competencia estatal *ex* artículo 149.1.1 de la CE y no impide una identificación y valoración distinta de cada comunidad autónoma en el ejercicio de sus competencias.”

artículo 14 se limita a definir el contenido de la propiedad urbana en el suelo urbano consolidado y, en consecuencia, no es este precepto, sino el artículo 33 de la Constitución, el que prohíbe la expropiación sin indemnización. En opinión del Tribunal, la regulación del derecho de propiedad del suelo, establecida en el artículo 14 de la ley impugnada, no impone a los municipios técnicas urbanísticas concretas para obtener suelo.

El apartado dos del artículo 14 es objeto de impugnación respecto de todas y cada una de las previsiones relativas a deberes o cargas para poder patrimonializar el aprovechamiento urbanístico. Nos interesa dejar constancia de las referencias que hace el Tribunal Constitucional respecto del alcance de la competencia de las comunidades autónomas en relación con los diferentes apartados. En relación con los apartados a) y b), que establecen la carga de ceder las dotaciones públicas de carácter local y de los sistemas generales, el Tribunal establece que el modelo de dotaciones urbanísticas públicas corresponde, de manera completa, a las comunidades autónomas, y que la distinción entre dotaciones públicas locales y sistemas generales depende exclusivamente de aquello que dispone la legislación de cada comunidad autónoma.

En relación con el apartado c), que establece la carga de ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración el suelo que corresponde al diez por ciento del aprovechamiento urbanístico del ámbito, establece la competencia estatal para garantizar a los propietarios del suelo urbano no consolidado el noventa por ciento del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación. La competencia autonómica permite disponer respecto de si el suelo cedido habrá de aportarse o no libre de costes de urbanización y el establecimiento, en su ámbito territorial, de la forma para determinar el aprovechamiento urbanístico. Al fin y al cabo, establece el Tribunal Constitucional, la competencia de las comunidades autónomas para regular las facultades urbanísticas de la propiedad del suelo urbano no consolidado no resulta, sólo, de la posibilidad de incrementar el porcentaje mínimo de aprovechamiento subjetivo, o dicho al revés, la disminución del diez por ciento de cesión, sino de determinar el ámbito de la equidistribución (todo el suelo urbano no consolidado o bien en unos ámbitos concretos) y la forma de calcular el aprovechamiento urbanístico patrimonializable.

El Tribunal Constitucional, con respecto a la letra d), relativa a la distribución equitativa de los beneficios y las cargas derivadas del planeamiento, establece que la LRSV1998 no regula técnicas o instrumentos concretos ni selecciona los sujetos que puedan o deban elaborar los instrumentos de

equidistribución. La regulación de las técnicas de equidistribución corresponde a cada comunidad autónoma.

La STC 54/2002 reitera los criterios de la STC 164/2001. Es el resultado del recurso de inconstitucionalidad del Gobierno contra el artículo único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril, de modificación de la Ley 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística.<sup>3</sup>

El Tribunal establece:

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

*“En este sentido, la exclusión de toda cesión obligatoria de aprovechamiento urbanístico en el suelo urbano ‘consolidado’ no admite modalización alguna de origen autonómico. Pues si la igualación de todos los propietarios de suelo urbano ‘consolidado’ reside tanto en los deberes positivos a que se ha hecho referencia como en la inexistencia de deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico –y sentado que aquélla es una opción estatal válida, según razonamos en el fundamento 4–, la imposición de deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico por las comunidades autónomas frustraría el fin igualador buscado por los artículos 149.1.1 de la CE y 14.1 de la LRSV. Con lo expuesto en nada se cuestionan ni limitan, claro es, las competencias de cada comunidad autónoma para precisar, en su ámbito territorial y ‘en los límites de la realidad’ qué debe*

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



entenderse por suelo urbano ‘consolidado’ (STC 164/2001, fundamentos 19 y 20), ni cuál sea la fórmula de determinación del aprovechamiento urbanístico que rija en su territorio (STC 164/2001, fundamento 22).”

## **2. La legislación urbanística autonómica reguladora del suelo urbano, en especial la definición del suelo urbano no consolidado**

### **2.1. Las facultades de los entes competentes en materia de urbanismo para ordenar el suelo urbano**

El legislador autonómico puede establecer qué ámbitos del suelo urbano deben ser objeto de operaciones de transformación, mejora, rehabilitación, reforma o de implantación y restitución de la urbanización, es decir, los criterios que justifican que el planeamiento los clasifique de suelo urbano no consolidado. Tiene, asimismo, la posibilidad de matizar y definir las dotaciones y sistemas a ceder, las técnicas de equidistribución y el porcentaje de cesión de aprovechamiento.

A su vez en el suelo urbano consolidado el legislador autonómico puede desarrollar el deber de conservación y rehabilitación, artículo 19 de la LRSV1998, y establecer los criterios para precisar el deber de completar la urbanización.

Hemos señalado que el Tribunal Constitucional ejemplifica la distinción entre el suelo urbano consolidado y no consolidado a través de la falta o insuficiencia de actuaciones urbanizadoras, que debe determinar la legislación autonómica, y en la necesidad de actuaciones de renovación o reforma urbana. Estos criterios son el eje principal de la política legislativa de cada comunidad autónoma en el suelo urbano. La distinción entre el suelo urbano consolidado y no consolidado, respetando la legislación estatal tal como ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional, se puede hacer a partir de la reproducción de la realidad o con la voluntad de conseguir una nueva realidad urbana.

En la realidad actual, consolidado, resulta:

a) La transformación del suelo urbano en el que no se han definido unidades de actuación es el resultado de la iniciativa privada (por lo tanto, si el propietario no quiere o no puede sustituir una edificación, el planeamiento no se ejecuta).

b) Las potestades públicas de intervención, en el suelo urbano no consolidado, establecidas en la legislación urbanística, respecto de los inmue-

bles no calificados de dotaciones y sistemas se articulan alrededor del deber de conservación en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público y del régimen de las edificaciones y usos disconformes con el planeamiento.

c) El suelo urbano no incluido en unidades de actuación se va modificando a través de las nuevas promociones que, a consecuencia del incremento del precio del suelo, consiguen superar obstáculos de todo orden para adquirir nuevo suelo (desde arrendatarios reticentes hasta propietarios sin intención de vender).

d) Hay una parte de suelo urbano que se transforma bajo los mismos parámetros que el suelo urbanizable; aquella que se renueva de manera global en las áreas donde hay muchas plusvalías subyacentes, que hacen viable económicamente para la iniciativa privada o pública la transformación.

Otras realidades se están construyendo al amparo de legislaciones autonómicas que abordan con audacia el deber de conservación y rehabilitación. Son el resultado de reflexionar sobre los problemas del suelo urbano consolidado por edificaciones, disconformes o no con el planeamiento, en régimen de propiedad horizontal, que se van degradando lentamente, se disfuncionalizan respecto a los estándares de calidad de vida y de la tipología de demanda actual, y no son adecuadas a las nuevas necesidades (de servicios y de la estructura de la demanda).

En definitiva, es preciso examinar con atención las posibilidades que ofrece la legislación estatal para establecer la distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado y para definir el alcance del deber de conservación y rehabilitación. De ello nos ocuparemos con la convicción de la necesidad de construir técnicas dirigidas a garantizar de manera decidida el principio de sostenibilidad social de las ciudades.

## 2.2. La legislación autonómica

La legislación estatal establece de manera precisa los elementos que de manera nuclear obligan al planeamiento a calificar el suelo como suelo urbano. Deberá calificarse como tal el suelo ya transformado por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, o por estar consolidado por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística, e incluirá también los terrenos que en ejecución del pla-

neamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo.

La legislación autonómica ha completado y precisado estos elementos estructurales de acuerdo con las condiciones de su territorio. En palabras del tribunal Constitucional ha establecido los criterios específicos al efecto de determinar qué “significa terrenos urbanizados”, “en ejecución del planeamiento”, y terrenos que estén “ya transformados”.

En el caso de la legislación urbanística catalana, el artículo 26 del TRLUCAT2005 establece que para clasificar el suelo como urbano los terrenos deben ser incluidos por el planeamiento urbanístico de manera expresa en esta clase de suelo y deben haber sido sometidos al proceso de integración en el tejido urbano. A su vez, precisa que el simple hecho de que el terreno confronte con carreteras y vías de conexión interlocal y con vías que delimitan el suelo urbano no comporta que el terreno tenga la condición de suelo urbano.

Al definir los servicios urbanísticos precisos para clasificar el suelo como urbano, el artículo 27 del TRLUCAT2005 establece que la red viaria debe tener un nivel de consolidación suficiente para permitir la conectividad con la trama viaria básica municipal, deben existir las redes de abastecimiento de agua y de saneamiento y el suministro de energía eléctrica. Todos estos servicios deben tener las características adecuadas para el uso del suelo previsto por el planeamiento urbanístico que lo clasifica.

La legislación autonómica también ha precisado el concepto de núcleos de población rurales o diseminados. En relación con este uso residencial, la legislación de Canarias regula el suelo no urbanizable de *asentamientos rurales* [artículo 55.c) del TROTENPCan]; la de Andalucía establece la categoría del *suelo no urbanizable del hábitat rural diseminado* [artículo 46.2.d) de la LOUAnd]; la de Aragón, al regular el régimen de los *pequeños municipios*, prevé una *zona periférica* (artículos 214 a 219 de la LUAr) en el entorno de los límites del suelo urbano en la que es posible construir edificaciones con destino residencial (la zona periférica es una categoría de suelo no urbanizable especial); la de la Comunidad Valenciana, que regula los *asentamientos rurales históricos* definidos por el artículo 23 de la LSNUCVal como los núcleos de población tradicionales, legalmente constituidos y consolidados en el suelo no urbanizable, que por sus especiales características exigen un tratamiento de su desarrollo distinto del propio de los suelos urbanos o urbanizables (en los que el planeamiento ordenará, además del uso de vivienda, aquellos usos rústicos tradicionales compatibles con la conservación, protección y mejora del asentamiento).

to rural delimitado y señalará aquellos otros usos incompatibles con él); en la legislación del Principado de Asturias, los *núcleos rurales que constituyan asentamientos consolidados de población de carácter rural y tradicional* no integrados en una red urbana (artículo 26 del TROTUPAst); y en la legislación de Galicia, *el suelo de núcleo rural*, que se configura legalmente como una clase de suelo diferenciada del suelo urbano, urbanizable y rústico, y que está constituido por los terrenos que sirven de soporte a un asentamiento de población y a su área de expansión, singularizados en función de sus características morfológicas, la tipología tradicional de las edificaciones y la vinculación con la explotación racional de los recursos naturales y que figuren diferenciados administrativamente en los censos y padrones oficiales (artículo 13 de la LOUGal).

En todos estos casos, se trata de permitir y canalizar la implantación de los usos residenciales en los terrenos que constituyen la tipología de asentamiento rural tradicional de cada comunidad autónoma.

La parte más sustantiva de la legislación autonómica es la relativa a la diferenciación entre suelo urbano consolidado y no consolidado y el régimen de derechos y deberes aplicable a los distintos supuestos. De hecho, hay que advertir que no en todos los terrenos calificados como suelo urbano no consolidado procederá, de acuerdo con la legislación autonómica, ceder un porcentaje de aprovechamiento. Así, por ejemplo, la legislación catalana clasifica como suelo urbano no consolidado los inmuebles afectados de vial, en los que se debe ceder la superficie afectada, por tratarse de una cesión que excede de los derechos del suelo urbano consolidado. Sin embargo, esta legislación no establece la obligación de ceder aprovechamiento. La misma solución adopta para las actuaciones, previstas en polígonos de actuación en suelo urbano no consolidado, de alcance limitado para ajustar, ampliar o mejorar la vialidad o los espacios libres.

El Tribunal Constitucional afirma que los criterios de distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado los establece, en los límites de la realidad, cada comunidad autónoma. En consecuencia, afirma, será cada comunidad autónoma, al fijar los criterios de consolidación por urbanización, la que determinará también qué inmuebles habrán de soportar los deberes de cesión y cuáles no.

La LRSV1998 no establece una definición del suelo urbano consolidado por la urbanización y del no consolidado, y no impide tampoco que la legislación de las comunidades precise cuándo se dan o se cumplen las condiciones para establecer el carácter consolidado de la urbanización.

De hecho, la diferenciación no es conceptual sino sustantiva. Aparece en el artículo 14 de la LRSV, atribuyendo un régimen diferenciado de derechos y deberes al suelo urbano consolidado por la urbanización y al suelo urbano no consolidado por la urbanización.

El régimen específico de derechos y deberes que impone el artículo 14.2 de la LRSV1998 para el suelo urbano no consolidado exige incluir en esta categoría de suelo al menos dos supuestos. El primero, las actuaciones urbanísticas integradas, incluidas en polígonos de actuación, que tienen por objeto completar el tejido urbano en ámbitos que en su mayor parte no han sido objeto previamente de transformación urbanística. Se trata de aquella parte del suelo urbano que, habiendo sido calificada como tal por el hecho de estar consolidada la edificación en el porcentaje que establezca cada legislador autonómico (habitualmente dos terceras partes siguiendo el criterio de la LS1976), tenga una notable falta de servicios urbanísticos y de espacios libres y de dotaciones.

El segundo supuesto es el de crecimiento de la ciudad por sustitución o en vertical. Son los polígonos de actuación en los que el planeamiento establece una ordenación alternativa y prevé un nuevo modelo urbanístico respecto del preexistente. Se trata de un planeamiento que establece una nueva estructura fundamental del ámbito por razón de la creación de nuevos sistemas, la implantación de usos principales diferentes a los existentes, o la sustitución de la edificación existente por el establecimiento de nuevos criterios de ordenación.

Estos dos supuestos exigirán la delimitación de polígonos de actuación que delimiten el ámbito en el que de manera efectiva deba darse cumplimiento al régimen de derechos y deberes establecido por el artículo 14.2 de la LRSV1998. Un régimen de derechos y deberes desarrollado por la legislación autonómica en los aspectos que señaló el Tribunal Constitucional a los que ya hemos hecho referencia.

En relación con los apartados a) y b) del artículo 14.2 de la LRSV, al legislador autonómico corresponde establecer el modelo de dotaciones urbanísticas públicas y la distinción entre dotaciones públicas locales y sistemas generales. En relación con el apartado c) del artículo, la competencia autonómica permite reducir el porcentaje de cesión de aprovechamiento, disponer respecto de si el suelo cedido habrá de aportarse o no libre de costes de urbanización; determinar el aprovechamiento urbanístico, determinar el ámbito de la equidistribución (todo el suelo urbano no consolidado o bien unos ámbitos concretos) y la forma de calcular el aprove-

chamiento urbanístico patrimonializable. Con respecto a la letra d), el legislador autonómico deberá establecer las técnicas o instrumentos concretos de equidistribución y seleccionar los sujetos que puedan o deban elaborar esos instrumentos.

Los supuestos explicados con una u otra terminología son recogidos por la mayor parte de legislaciones autonómicas.<sup>4</sup> Habría dos supuestos singulares, que no necesariamente deberían conllevar la cesión de aprovechamiento:

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

–Actuaciones previstas en polígonos de actuación en suelo urbano no consolidado, de alcance limitado para ajustar, ampliar o mejorar la vialidad o los espacios libres.

Finalmente, hay que advertir que las legislaciones autonómicas introducen un nuevo supuesto de suelo urbano no consolidado: las actuaciones urbanísticas aisladas que dan lugar a un incremento del aprovechamiento urbanístico por razón de la transformación de los usos preexistentes o del aumento de la edificabilidad [artículo 40.2.c) del Reglamento de la

#### 4. Sirvan de ejemplo

–*Ley del suelo del País Vasco de 2006*

Artículo

1. Carecer de urbanización consolidada por:

a) No comprender la urbanización existente las dotaciones, servicios e infraestructuras precisos exigidos por la ordenación urbanística o carecer unos y otros de la proporción, las dimensiones o las características adecuadas exigidas por la misma para servir a la edificación que sobre ellos exista o se hubiera de construir.

b) Precisar la urbanización existente de renovación, mejora o rehabilitación que deba ser realizada mediante la transformación urbanística derivada de la reordenación o renovación urbana, incluidas las dirigidas a establecimiento de dotaciones.

–*Ley de ordenación urbanística de Andalucía, Ley 7/2002, de 17 de diciembre de 2002*

Artículo 45. Suelo urbano

[...] B) Suelo urbano no consolidado, que comprende los terrenos que adscriba a esta clase de suelo por concurrir alguna de las siguientes circunstancias:

a) Carecer de urbanización consolidada por:

1. No comprender la urbanización existente todos los servicios, infraestructuras y dotaciones públicos precisos, o unos u otras no tengan la proporción o las características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir.

2. Precisar la urbanización existente de renovación, mejora o rehabilitación que deba ser realizada mediante actuaciones integradas de reforma interior, incluidas las dirigidas al establecimiento de dotaciones.

Ley de urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto 305/2006; el artículo 11 de la Ley 2/2006, del suelo y urbanismo del País Vasco; artículo 45.3.b) del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto legislativo 1/2004; artículo 45 de la Ley 7/2002, de ordenación urbanística de Andalucía].

### **3. El proyecto de Ley de suelo presentado en el Congreso de los Diputados el 14 de julio de 2006<sup>5</sup>**

El último proyecto de Ley de suelo actualmente en trámite parlamentario, reforma de manera substancial la LRSV1998 en materia de valoraciones, y de manera indirecta ello influye en las técnicas utilizadas para sustituir la de clasificación del suelo, tal como ha estado concebida en la legislación urbanística desde 1976. El proyecto de ley opta por diferenciar situación y actividad, estado y proceso del suelo. En cuanto a lo primero (situación y actividad), define los dos estados básicos en que puede encontrarse el suelo según sea su situación actual –rural o urbana–, estados que agotan el objeto de la ordenación del uso asimismo actual del suelo y son por ello los determinantes para el contenido del derecho de propiedad, otorgando así carácter estatutario al régimen de éste.

Esta manera de actuar del legislador estatal obedece a que prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, siquiera sea indirectamente. No es ésta, dice la exposición de motivos, una ley urbanística, sino una ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado.

La clasificación y categorización del suelo por el planeamiento es una técnica urbanística que el proyecto de ley afirma que no es necesaria para fijar los criterios legales de valoración del suelo. En este punto, la exposición de motivos establece: “Más aún, desde esta concreta perspectiva, que compete plenamente al legislador estatal, la clasificación ha contribuido históricamente a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los pode-

---

5. El texto que ponderaremos será el informe de la ponencia publicado en el BOCG-Congreso de los Diputados. Serie A: Proyectos de ley de 11 de enero de 2007.

res públicos y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que debemos luchar por imperativo constitucional.”

En cuanto al estado y proceso de transformación del suelo, el proyecto de ley establece el régimen de las actuaciones urbanísticas de transformación del suelo, que son las que generan las plusvalías en las que debe participar la comunidad por exigencia de la Constitución. La Ley establece, conforme a la doctrina constitucional, la horquilla en la que puede moverse la fijación de dicha participación. Lo hace posibilitando una mayor y más flexible adecuación a la realidad y, en particular, al rendimiento neto de la actuación de que se trate o del ámbito de referencia en que se inserte, aspecto este que hasta ahora no era tenido en cuenta.

Las situaciones básicas del suelo se regulan en el artículo 12 del proyecto de ley, que define cuál está en la situación de suelo rural y cuál en situación de suelo urbanizado. En la definición del suelo rural la novedad más significativa es que incorpora, además de los terrenos que de acuerdo con la LRSV1998 debían calificarse como suelo no urbanizable, el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevían o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos para ser calificado de suelo urbanizado.

La definición y el régimen de las actuaciones urbanísticas de transformación del suelo se regulan en los artículos 14 y 16. El primer precepto define de manera indirecta el suelo urbanizable y el suelo urbano no consolidado, por ser en esta clase de suelo donde se van a producir actuaciones sistemáticas y completas de transformación urbanística.

Entre las actuaciones de transformación urbanística, el proyecto de ley distingue entre las actuaciones de urbanización y las actuaciones de dotación.

Las actuaciones de urbanización incluyen:

- 1) Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.

- 2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado.



Las actuaciones de dotación son las que tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste.

El artículo 16 define los deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística, de manera pareja a la actual regulación del artículo 14.2 y 18 de la LRSV1998, pero con las siguientes modificaciones:

–El porcentaje de cesión de aprovechamiento será libre de cargas de urbanización y se concreta mediante un porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación. Con carácter ordinario, el porcentaje no será superior al quince por ciento del atribuido al polígono (excepcionalmente puede incrementarse hasta el veinte por ciento), ni inferior al cinco por ciento. Debe destacarse que en las actuaciones de dotación el porcentaje de cesión de aprovechamiento se entenderá referido al incremento de la edificabilidad media.

–Al definir las infraestructuras de conexión que deben financiarse por los propietarios del polígono, incluye las obras e infraestructuras de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora.

–Obliga a garantizar el realojamiento y el retorno de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, cuando tengan derecho a ello y en los términos establecidos en la legislación vigente.

Finalmente, el artículo 16 se cierra con un precepto muy importante: “Los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración correspondiente no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente de acuerdo con lo dispuesto en este artículo, en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno Derecho.”

#### **4. El suelo urbano y la transformación sostenible de la ciudad**

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 manifes-

tados) 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 de 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 significadamente 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.<sup>6</sup> En concreto, es preciso no olvidar que en muchas ocasiones las políticas que permiten la existencia de una parte de la ciudad como paradigma de la calidad son las

---

6. 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.”

mismas que exigen que el resto de la ciudad, o a otras ciudades limítrofes, avancen en la dirección contraria.

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.<sup>7</sup>

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 *renouvellement* urbana no ha sido usado por el legislador portugués, prefiere otros como la *recuperación*, la *reconversión*, la *recalificación* o incluso la *revitalización del espacio urbano*.” Sin embargo, a los efectos de aproximarnos a las técnicas del ordenamiento portugués, formula una traslación del término francés *renouvellement* mediante una definición que diferencia las accio-

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

Las preguntas que se les formulan son las siguientes:

#### I. Definiciones

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

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

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

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

#### II. La gestión de la *renouvellement urbain*

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

nes 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

---

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

3. ¿Cuáles son las fuentes de financiación de la regeneración urbana?, ¿financiación pública por distintos niveles gubernativos?, ¿recurso al préstamo?, ¿quién toma 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 de los QDL.

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

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

–La legislación decimonónica, cuya técnica más destacable, a los efectos de renovación urbana, es expropiar para revender las parcelas adquiridas a sus adquirentes, que veían como se les imponían, bajo la forma de obli-

gaciones insertadas en sus escrituras públicas, determinadas formas de construcción.

–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).<sup>8</sup>

–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 Bernanrd 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 urbanístico sostenible* de nuestra legislación urbanística más reciente, pero se observa en Bélgica una intervención mucho más intensa de los poderes públicos, en cuanto que no son sólo programadores o planificadores de la transformación de la ciudad, sino protagonistas en la fase final a la que destinan importantes recursos económicos para liderarla (aspecto de larga tradición como demuestra la importancia en la legislación belga de la técnica expropiatoria para luego reintroducir los bienes inmuebles en el mercado). Situación que dista mucho de la nuestra, en la que los poderes públicos 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 dere-

---

8. 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 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.

cho 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.<sup>9</sup> Este fenómeno se produce en España más tarde, en concreto en el año 1983, cuando Real decreto 2329/1983 incluye en la financiación de los planes de vivien-

---

9. Bruno Toneletti lo explica del siguiente modo:

“La recuperación urbana aparece en las políticas públicas italianas a partir de los años setenta como apéndice al problema de la vivienda. Durante dicha década, en el marco de las políticas orientadas a la provisión de una vivienda a las categorías sociales más desfavorecidas, los 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 periodo 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 más limitada únicamente a los centros históricos. La Ley no se limitaba a financiar nuevas inversiones para la rehabilitación de los centros históricos, sino que *también preveía la financiación para programas generales de vivienda pública que comprendían la salvaguardia y la rehabilitación del patrimonio inmobiliario existente*. Dicha adquisición fue consolidada e institucionalizada casi inmediatamente por una segunda Ley sobre la vivienda pública (l. 5 de agosto de 1978, núm. 457), que consagra el título IV a las “*reglas generales para la rehabilitación del patrimonio inmobiliario y urbano existente*”. Con dicha Ley, la rehabilitación del patrimonio existente, 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 abrió así la perspectiva de una verdadera reconstrucción*

da (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 italianas<sup>10</sup> acreditan que las leyes regionales dictadas a partir

---

*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).*

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 aun 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, del otro lado, a la reestructuración urbanística, a las intervenciones "sobre el patrimonio inmobiliario público en el marco de programas de recalificación urbanística".

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

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

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).

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



de los años 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

---

“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.

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 entrono cultural. En el plano de los hechos, esa visión sintética reafirma el hecho de que muchas ciudades tienen deficiencias en cuanto a la cohesión social y a la calidad ambiental y que son realidades dotadas de vida en constante transformación. En el plano de la opinión, creo que reafirma que la dirección y resultado de ese proceso de transformación no debe dejarse al albur (a la mano invisible) de las reglas que rigen el mercado de inversión inmobiliaria.

La legislación<sup>11</sup> y la actuación de los poderes públicos deben fomentar y hacer posible que la ciudad se transforme, se conserve y se rehabilite de manera progresiva, global y equilibrada. También deben fomentar la optimización de las condiciones del patrimonio inmobiliario en el suelo urbano edificado (todo y no sólo en una pequeña parte), mediante el proceso permanente de conservación y rehabilitación para mantenerlo en condiciones adecuadas para su uso efectivo. Se trata de impedir la exclusión del mercado de ese patrimonio inmobiliario, por su estado progresivo de degradación, y de incorporarlo al proceso de formación de los precios de los bienes inmuebles urbanos (y que ayude a moderar el incremento de su precio, ya que la 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 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.

---

11. 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.

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

## **5. 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 dependen de la decisión de los propietarios, condicionados: *a)* por la legislación jurídico-privada, en especial, la legislación de arrendamientos urbanos y la legislación de propiedad horizontal, 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 se prevé una reordenación urbanística, sin desplazamiento de la población residente, que no sólo mejora la urbanización, sino que 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 equitati-

vamente 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 el 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 19 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. Afirmar, por tanto, la constitucionalidad del artículo 19 significa afirmar que el deber de conservación es uno de los deberes básicos del propietario de bienes inmuebles.<sup>12</sup>

---

12. 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.

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

---

“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.”

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.

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

El legislador autonómico actual, en la mayoría de los supuestos examinados, incorpora desde la legislación urbanística una obligación de conservación y rehabilitación directa, y autónoma de la existencia o no de reglas especiales de rehabilitación,<sup>13</sup> al contenido de la función social de

13. El artículo 86 de la LAUCVal (1994), que fue pionera al regular el deber de conservación y rehabilitación, establecía 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.



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

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 y la inspección técnica de edificaciones.

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 (1994) fue innovadora por la forma de regular el deber de conservación y rehabilitación,<sup>14</sup> al referirlo a la garantía de las condiciones imprescindibles de habitabilidad o uso efectivo.<sup>15</sup> Esta legislación se ha visto confirmada por la LUVa (2005) y por las últimas iniciativas legislativas de la Comunidad Valenciana. La ley 3/2004, de 30 de junio, de ordenación y fomento de la calidad de la edificación, define la vida útil del edificio como “La previsión del período de tiempo durante el cual es susceptible de ser utilizado el mismo en las condiciones de calidad requerida, siempre que se hayan observado las instrucciones de uso y mantenimiento y se hayan realizado las obras de rehabilitación necesarias”, y la rehabilitación “como la intervención necesaria cuando las operaciones periódicas de mantenimiento son insuficientes para conservar el edificio en condiciones adecuadas”.<sup>16</sup>

14. 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.

15. Ver nota 20.

16. 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.

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

---

“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.”

reseñado del artículo 18 de la LOUAnd). El apartado 1 del artículo 184 de la LUAr establece la misma regulación que el artículo 142 del TROTUPAst, pero añade a las condiciones adecuadas de seguridad, salubridad y ornato público, las de calidad ambiental, cultural y turística.

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

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

Independientemente de este aspecto, pueden existir: a) determinaciones del planeamiento urbanístico en materia de rehabilitación (las de los planes especiales de mejora urbana), cuyo ámbito es el propio de un plan (densidad, usos incompatibles y condiciones de la edificación), y b) legislación en materia de rehabilitación amparada en los títulos competenciales de ordenación de la edificación (por ejemplo, el régimen de instalaciones de los servicios de telecomunicaciones en los edificios en régimen de propiedad horizontal), vivienda (que pueda establecer un régimen específico; así, por ejemplo, declarar de interés social la expropiación de elementos privativos en beneficio de la comunidad de propietarios para el establecimiento de servicios comunes) o 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: “1º. Por la destrucción del edificio, salvo pacto en contrario. Se estimará producida aquélla cuando el coste de la reconstrucción excede del cincuenta por ciento del valor de la finca al tiempo de ocurrir el siniestro, *a menos que el exceso de dicho coste esté cubierto por un seguro.* 2º. Por conversión en propiedad o copropiedad ordinarias.” *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 quién, administraciones públicas o propietario, se atribuye el coste de conservación del patrimonio cultural inmobiliario y la resolución unilateral por parte del propietario de los contratos de arrendamiento por causa de ruina de la edificación y 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 204 de la LUVa (2005), los apartados 2 y 3 del artículo 156 de la LOUAnd, el apartado 2 del 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 reha-

bilitación, 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 las 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.

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 en la LS1976,<sup>17</sup> y la ruina económica se define como

---

17. El 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 superior 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.”

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 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, tam-

bién 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 LAU1994. 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.<sup>18</sup> 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 legislador previera política públicas (y partidas presupuestarias) para poder garantizar que podría mantenerse la eficacia de la política de vivienda de la que se liberaba progresivamente a

---

18. 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.”



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 a 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 (1994) obligaba al igual que el artículo 208 de la LUVa (2005) 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. La diferencia, 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 ayuntamientos,<sup>19</sup> y en la extremeña sí.<sup>20</sup>

19. 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.

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

El artículo 143 del TROTUPAst prevé la posibilidad de 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

---

“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.”

20. 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 results 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 temporánea 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.”

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 TROTEPCan). El artículo 169 de la LSMad 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 de que la primera se realizará en edificaciones que nunca han sido inspeccionadas (y que su construcción puede remontarse a muchísimos años), debe tenerse una 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.

