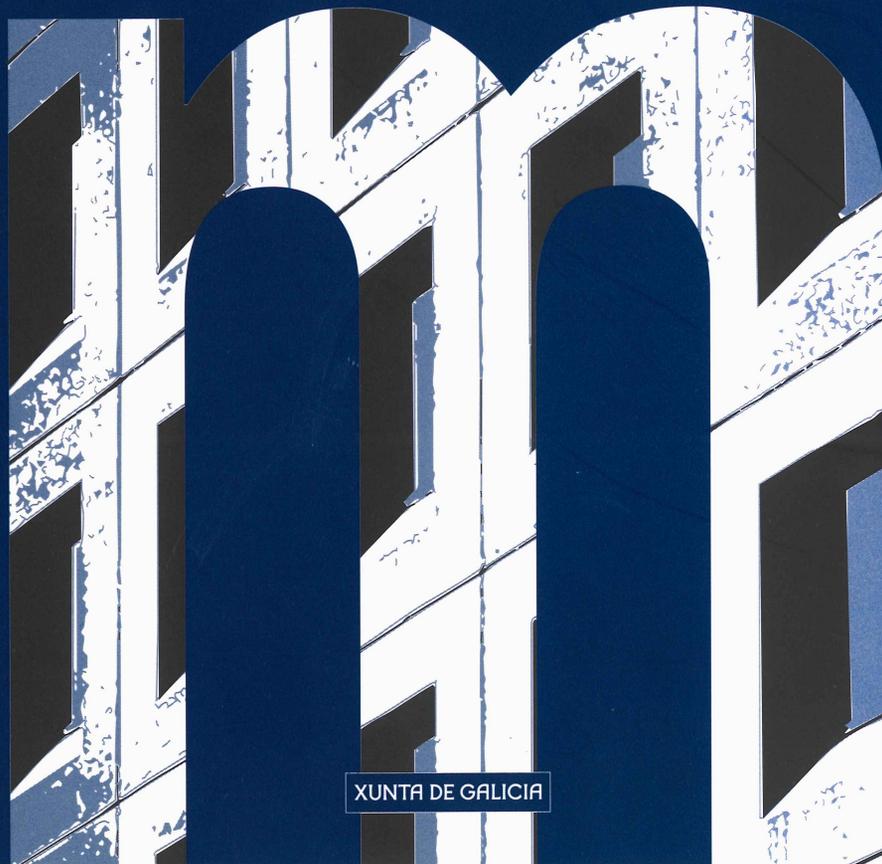


Almudena Fernández Carballal

# EL DECORO URBANÍSTICO EN GALICIA



XUNTA DE GALICIA

# El decoro urbanístico en Galicia

Almudena Fernández Carballal

Escola Galega de Administración Pública

Santiago de Compostela 2006

Edita: ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)  
Rúa de Madrid, 2 - 4, Polígono das Fontiñas  
15707 Santiago de Compostela

Maquetación: uqui IIII cebra

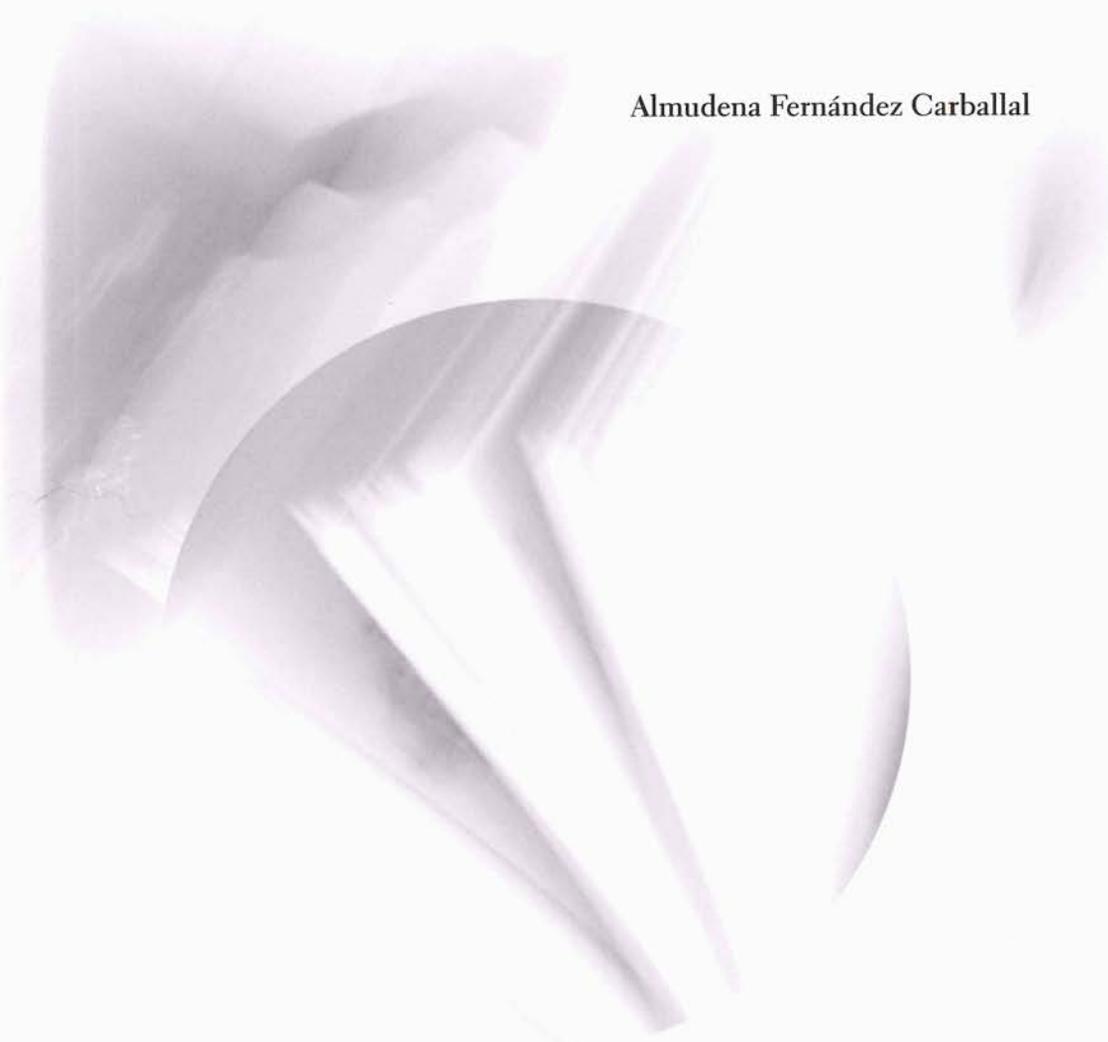
Imprime: Grafisant

ISBN: 84-453-4244-4

Depósito legal: C-843-2006

# El decoro urbanístico en Galicia

Almudena Fernández Carballal





A mi hija Almudena.  
*A tódolos galegos como  
cidadáns da nosa terra  
nunha permanente loita  
por un Dereito á Cidade.*



# ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	13
I. LA CONFIGURACIÓN DE LA CONSERVACIÓN URBANA COMO DEBER SOCIAL .....	17
1. Su regulación jurídica .....	17
1.1. Origen: los principios vitrubianos de la ciudad clásica romana .....	17
1.2. El Código civil: art. 389.2 .....	20
1.3. La Constitución Española de 1978: el art. 33.2 .....	22
1.4. La legislación general en materia de régimen del suelo y la legislación urbanística de Galicia .....	25
1.5. La Ley de Ordenación de la Edificación .....	30
2. Objeto .....	34
2.1. Terrenos .....	34
2.2. Urbanizaciones de iniciativa particular .....	39
2.3. Construcciones .....	46
2.4. Carteles .....	50
3. Su contenido: factores ordinarios .....	51
3.1. Seguridad .....	51
3.2. Salubridad y funcionalidad .....	59
3.3. Ornato público, estética y oportunidad .....	67
3.4. Los requisitos básicos de la edificación: remisión .....	72
4. Finalidad .....	73
4.1. Las «condiciones normales» o «mínimas» de mantenimiento .....	73
4.2. La «imagen urbana/ística» .....	77
4.3. La armonía paisajística y el medio ambiente urbano .....	78
5. Sujeto pasivo: la propiedad .....	81
5.1. La conservación como límite del derecho de propiedad urbanística: deber vs obligación .....	86

5.2. El principio de subrogación real.....	89
5.3. Su límite negativo o «techo máximo obligacional»: la declaración de ruina .....	92
5.4. Su límite formal: la inscripción en el Registro Municipal de Solares.....	108
5.5. Su límite positivo: el legítimo derecho a la edificación. El supuesto de «mejoras de interés general» del art. 246.2 TR/92 y art. 199.3 LOUPMRGal .....	109
5.6. La indemnización urbanística por limitación singular ex art. 43 LRSV .....	113
5.7. Su intervención como agente en el proceso de la edificación .....	121
6. Sujeto activo: la Administración Pública.....	122
6.1. Organismos competentes .....	125
6.2. Responsabilidad.....	129
6.3. Límites de la discrecionalidad administrativa.....	131
6.4. La denominada «autotutela conservatoria».....	136
II. PROCEDIMIENTO .....	139
1. La actividad de instrucción .....	139
1.1. Los principios informantes .....	141
1.2. El trámite de audiencia .....	142
a) Su relativización .....	144
b) La tesis de la suficiencia de la «apariencia de titularidad».....	151
1.3. Los actos de comprobación. En especial, los informes técnicos. ...	155
2. Medidas correctoras y de intervención.....	156
2.1. La orden de ejecución.....	156
a) Concepto .....	156
b) La necesidad de Proyecto o Estudio Previo.....	158
c) Naturaleza: una consecuencia de la Licencia .....	160
d) Legitimidad .....	163
e) Alcance de la orden .....	163
▮ Necesidad y realidad de las obras (art. 1.214 ).....	163
▮ Contenido de las obras.....	164
f) Requisitos.....	165
▮ La justificación .....	165
▮ La concreción .....	166
▮ Valoración de las obras .....	170
▮ El vicio de indefinición.....	171
▮ La posibilidad y la previsibilidad .....	171

g) Factores determinantes .....	172
■ El tiempo .....	172
■ El estado o destino de la finca: su modulación .....	174
h) Los principios de proporcionalidad y de « <i>favor libertatis</i> » .....	175
2.2. El régimen de ejecución subsidiaria .....	180
a) Fundamento legal .....	182
b) Competencia .....	183
c) El denominado «chequeo previo» .....	185
d) Título legitimador .....	186
e) Límites .....	188
f) Liquidación .....	194
g) El control jurisdiccional .....	197
2.3. El expediente sancionador .....	199
III. LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO RESIDENCIAL O URBANO .....	207
1. Reparación de elementos vs sustitución de elementos .....	208
2. Tipos de obras .....	212
2.1. Obras urgentes de seguridad .....	213
2.2. Obras de reconstrucción .....	217
2.3. Obras de restauración, consolidación o prolongación .....	220
2.4. Obras de modernización y reordenación .....	221
2.5. Obras correctoras o de saneamiento .....	223
2.6. Obras de finalización .....	224
3. Las garantías jurídico-técnicas de la conservación .....	225
3.1. De carácter normativo .....	226
a) La ordenación. La inaplicación del régimen de fuera de ordenación .....	227
b) Normas urbanísticas del planeamiento general Las Ordenanzas de conservación edificatoria del planeamiento general .....	230
c) Los Planes Especiales .....	232
d) El Código Técnico de la Edificación .....	234
e) Legislación urbanística .....	235
f) Ordenanzas y Bandos municipales .....	236
3.2. De carácter ejecutivo .....	237
a) Las entidades de conservación .....	237
b) El Proyecto general completo .....	240
c) Las certificaciones técnicas .....	250
d) El Libro del Edificio .....	250
e) La actividad administrativa de inspección. Remisión .....	251



## PRESENTACIÓN

La elección del tema, sea cual sea el momento y el foro en que deba ser defendido, es siempre una tarea de gran responsabilidad, que exige, además de una actividad reflexiva, una buena dosis de intuición.

Siguiendo mi línea de investigación en Derecho Urbanístico, el tema elegido para participar en esta edición del Premio Manuel Colmeiro reúne tres notas que quisiera destacar.

En primer lugar, constituye una manifestación de un deber social, —que el Derecho impone a la Sociedad—, que es la conservación de las urbes. Un deber cuyo defectuoso e insuficiente cumplimiento exige una reacción tanto desde trabajos que, como éste, aborden el problema, como desde la respuesta y acogida en su aplicación.

En segundo lugar, se entremezclan cuestiones técnicas y jurídicas sensibilizadas con un mismo problema, en cuya solución coparticipan el Derecho y la Arquitectura.

Y en tercer lugar, creo que el tema elegido es una demostración de cuanta utilidad puede rendir la savia vieja y sus consolidados principios, en un tema tan actual y de incompleta y equívoca regulación, como es el urbanismo y la edificación.

La obra que el lector tiene en sus manos tiene por objeto destacar las líneas fundamentales de una institución jurídico-administrativa —tal y como ha sido calificada por el TS— cuya configuración en el Ordenamiento jurídico español se agota desde distintas normas de diverso rango y carácter.

Se trata de la **conservación del patrimonio urbanístico-arquitectónico** o, dicho en otros términos, del patrimonio ordinario de nuestras ciudades, injustificadamente abandonado en favor del patrimonio monumental, completamente tratado por la doctrina científica.

Un estudio cuyo origen se remonta a la ciudad clásica romana y al más sabio de los arquitectos antiguos, Vitrubio y sus principios de la buena edificación. Su nota de influencia y aplicación en la conservación de las ciudades se proyecta en el momento actual en el Derecho urbanístico y en el Derecho de la Edificación.

Así se refleja en el trabajo y se desarrolla analizando las distintas manifestaciones, tanto privadas como públicas de intervención que regula el Ordenamiento jurídico con el fin último de mantener una imagen urbana, una armonía paisajística y un medio ambiente urbano en la conservación de las urbes.

Una publicación que, con motivo del Premio Colmeiro, quiero agradecer a la Escola Galega de Administración Pública y dedicar a mi hija a Almudena.

**Almudena Fernández Carballal**

Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de A Coruña

# El decoro urbanístico en Galicia





## I. LA CONFIGURACIÓN DE LA CONSERVACIÓN URBANA COMO DEBER SOCIAL

### 1. Su regulación jurídica

#### *1.1. Origen: los principios vitrubianos de la ciudad clásica romana*

No se trata de confrontar aquí la huella de Vitrubio en la realidad de la arquitectura contemporánea, sino de hacer constar y, deliberadamente, destacar, cómo el Ordenamiento jurídico español ha recibido y asumido su obra en distintas leyes sectoriales y a través de las sucesivas reformas de que ha sido objeto el sistema jurídico del urbanismo y el de la edificación, en la actualidad complementarios.

Se trata, desde la común afirmación de su importancia, de proyectar el sistema vitrubiano en el Derecho urbanístico y en el Derecho de la edificación a través de la sólida doctrina jurisprudencial hasta la fecha existente, con el objeto de valorar su nota de influencia y de aplicación en la conservación del patrimonio urbanístico-arquitectónico.

No es aquí el lugar adecuado para analizar el texto de Vitrubio con la ortodoxia que exige su consideración como único tratado de arquitectura conservado de la Antigüedad –punto de partida necesario para la formulación de un pensamiento arquitectónico– ni tampoco

su difusión en el marco del neoclasicismo español. Únicamente, siguiendo el espíritu academicista que, desde la Real Academia de San Fernando (1757) hasta hoy ha caracterizado el fenómeno vitrubiano, recordar el armazón teórico y las funciones básicas de las prescripciones vitrubianas en la «buena edificación»<sup>1</sup>.

La solidez, la comodidad y la hermosura de las edificaciones se enraizaron como sabios principios teóricos. En cuanto normas vitrubianas y de la Antigüedad permitían distinguir lo bueno de lo malo, incluso el buen gusto –lo bello– y juzgar con acierto «la bondad, perfección o imperfección de los Edificios en todas sus partes»<sup>2</sup>.

Hoy se habla de seguridad pública, salubridad pública y de ornato público como requisitos básicos de la edificación. Unas condiciones normales de mantenimiento de las edificaciones –además de los terrenos, urbanizaciones y carteles– que, además, constituyen un límite del derecho de propiedad urbanística, cuyo cumplimiento o incumplimiento puede juzgarse desde el Ordenamiento jurídico que lo regula.

Con el término más prosaico de ornato público, se recibió en nuestro Derecho la hermosura concebida por Vitrubio, con su principal fundamento en las proporciones y otros ornatos, los comunes a toda clase de edificios –pintura y colores– y los propios, en su época, de los órdenes dórico, jónico y corintio. Y la comodidad, entendiéndola como utilidad, porque expresa mejor el concepto y se corresponde con el original en latín «utilitas», incluyendo la salubridad y la habitabilidad que, respectivamente, prevén la vigente legislación urbanística y su complementaria de la edificación, según propia aclaración de su preámbulo.

Según Vitrubio,

«todo edificio debe constar de tres cosas: Solidez, Comodidad y Belleza; circunstancias que le dá la Arquitectura por medio de la Orde-

<sup>1</sup> Vid. CASTAÑEDA, J.: *Compendio de los diez libros de Arquitectura de Vitrubio*, escrito en francés por Claudio Perrault (traducción), Imprenta de D. Gabriel Ramírez, Año de M. DCC. LXI, pp. LXXXVI y ss.

<sup>2</sup> *Ibidem.*, párr. 9 y Prefacio, 4.

nación y Disposición de las partes que le componen, las que regla con aquella justa proporción que piden el Decoro y Economía»<sup>3</sup>.

De lo que resulta que la arquitectura consta de ocho partes, que son solidez, comodidad, belleza, ordenación, disposición, proporción, decoro y economía, atribuyendo la calidad a la disposición u oportuna colocación de todas las partes del edificio, y su opuesto cantidad a la ordenación o capacidad conveniente de cada una de ellas en relación, ambas, con el conjunto de la obra. Una peculiar correspondencia hace Vitrubio con el decoro, en el sentido de «propiedad» configurada por el Estado, la costumbre y la naturaleza de los parajes.

Veamos cómo se configuran por Vitrubio esas tres partes esenciales, del latín *firmitas*, *utilitas* y *venustas*, hoy requisitos básicos de toda edificación y condiciones mínimas para su mantenimiento<sup>4</sup>.

La firmeza o solidez de un edificio «depende de la bondad de los Fundamentos, elección de materiales y su uso, que se debe hacer con la ordenación, disposición y proporción conveniente entre todas las partes». A garantizar la seguridad en una edificación contribuyen, y así ya lo decía Vitrubio, un conjunto de elementos y factores: la elección de los materiales (piedras, ladrillos, maderas, cal y arenas) y su modo de empleo, lo que él denominaba Fundamentos –escabación, firmeza y cimiento–, la obra de cantería o construcción de paredes, la formación de los suelos, la aplicación de los jarrados y enlucidos.

La comodidad o utilidad se condiciona a «la ordenación, y disposición hecha tan a propósito que nada embarace el uso de las partes del Edificio». Según explica Vitrubio, para que un sitio sea cómodo ha de ser fértil, accesible y sano. Una adecuada disposición de las partes de un edificio contribuye a garantizar su salubridad tanto en relación con el ambiente interior como exterior.

Y, por último, la hermosura en un edificio «pide que su forma sea elegante y vistosa por la justa proporción de sus partes», distinguiendo dos especies de hermosura: la positiva, que depende de la simetría, de

<sup>3</sup> *Ibidem.*, artículo tercero, capítulo primero, primera parte, pp. 21 a 24.

<sup>4</sup> *Ibidem.*, p. 22 y ss.

la riqueza de la materia y de su buena ejecución, y la hermosura arbitraria, que puede ir teñida de prudencia –uso razonable de las hermosuras positivas– o de regularidad, esto es, de acuerdo con las leyes establecidas en la antigüedad por la razón y la costumbre y, en la actualidad, garantizando el ornato público que exige nuestro sistema jurídico urbanístico y de la edificación.

Porque como decía el más sabio arquitecto de los antiguos, «todos y no sólo los Arquitectos deben juzgar las Obras», no deben «ignorar las Leyes y las costumbres de los Lugares para la construcción»<sup>5</sup>, este estudio jurídico, esencialmente jurisprudencial, pretende retomar la preocupación del Derecho Romano por la necesaria protección iuspublicista del edificio y de la *urbe* en su conjunto<sup>6</sup>, bajo la batuta de los tres grandes principios de organización urbanística de la ciudad legados por el arquitecto oficial de los tiempos augusteos.

### 1.2. *El Código civil: art. 389.2*

Desde el Derecho privado, en el art. 389.2 del Código Civil y en la LAU, se exige a la propiedad el deber de mantener la edificación en el debido estado de conservación y seguridad<sup>7</sup>, a cuyo fin la legislación del suelo pone en manos de la Administración la potestad suficiente para que pueda intervenir con ese objetivo, como se analizará después.

La policía administrativa sobre las edificaciones no se limita a las licencias urbanísticas necesarias para alzarlas y ocuparlas sino que se prorroga en el tiempo, tras la conclusión de las obras al amparo de una licencia no caducada y conforme a la ordenación urbanística, mediante la exigencia de conservación adecuada de los edificios, que

<sup>5</sup> *Ibidem.*, p. 20.

<sup>6</sup> Cfr. MURGA GENER, J.L.: *Protección a la estética en la legislación urbanística del Alto Imperio*, Ed. Publicaciones de la Universidad de Sevilla, n° 28, 1976; «La mutación del concepto de edificio por obra de la jurisprudencia tardío-clásica» en *Libro homenaje a Juan Berchmnas Vallet de Goytisolo*, Vol. V, Ed. Junta de Decanos de los Colegios Notariales de España y el Consejo General del Notariado; «El edificio como unidad en la jurisprudencia romana» y en la *lex*, n° 48, 1986.

<sup>7</sup> Vid. STS 28.VI.1989 (Ar. 4918), Sala 1ª, Pte. J. M. Reyes Monterreal.

acompañan como deber a las facultades de uso y disfrute que comprende el derecho de propiedad conforme al art. 349 C.c.<sup>8</sup>

Ahora bien, una cosa es que la propiedad deba mantener la edificación en el debido estado de conservación y de seguridad (art. 389.2 y arts. 21,22 y 26 LAU), a cuyo fin la legislación urbanística arbitra tales potestades, y otra muy distinta es que ello cree una franquicia para poder operar libremente sin cortapisas y sin la menor garantía para el administrado. Ocurriría, así, en el caso de obligar a pagar a éste una cantidad muy superior de la presupuestada en su día que sirvió de base a la adjudicación de determinadas obras a una empresa constructora.

Porque si en el derecho punitivo, el principio de legalidad impide salir del cuadro de sanciones y de tipos delictivos especialmente previstos en la ley así como el sometimiento del inculpado a un riguroso y formalista procedimiento, entonces, aún con mayor razón, cuando no se está en ese campo, sino en el simplemente obligacional de tener que cumplir un determinado deber, como es el de reparar o conservar una determinada finca, no resultará aceptable que la obligación de abonar una cierta cantidad en metálico se convierta en una muy superior.

Una incoherencia, consecuencia de una actuación anormal de la Administración municipal, a la que se han de imputar los efectos de la misma, reduciendo la reclamación a la propiedad a la cifra inicialmente presupuestada y corriendo el pago del resto a cargo de la Administración municipal, sin perjuicio, lógicamente, de las acciones de regreso que pueda ejercitar contra la constructora, si resultasen procedentes en derecho, a título de ejemplo.

Si bien no ofrece la más mínima duda que un Municipio pueda exigir que las construcciones se adecuen a las condiciones urbanísticas pertinentes, lo que resulta excesivo es que además imponga al administrado «condiciones onerosas», pues para ello cuenta con sus servicios técnicos a los que puede ordenar verifiquen la reliadad de la obra, entre otras circunstancias<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Vid. STS 1.VII.2001 (Ar. 5947), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

<sup>9</sup> Vid. STS 30.III.1988 (Ar. 2494), Sala 4ª, Pte. A Martín del Burgo y Marchán.

### 1.3. *La Constitución Española de 1978: el art. 33.2*

La preocupación de nuestro constituyente en destacar el concepto social de la propiedad se manifiesta en el art. 33.2 de la Constitución Española con el reflejo directo que, desde su vigencia, ha tenido en la legislación urbanística: arts. 76 TR /1976, 8 TRLS /1992 y 2.1 LRSV<sup>10</sup>.

La función social de la propiedad «delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes», señala el art. 33.2 CE. Configurada dicha función por los deberes que son inherentes a esta forma de dominio y por los límites que, formando parte de su contenido<sup>11</sup>, condicionan el ejercicio del derecho a edificar en cuanto núcleo esencial del de propiedad urbanística, resulta que dentro de esos límites «estatutarios» y «delimitadores» –que no restrictivos– se encuentra el deber urbanístico de conservación que, desde la legislación preconstitucional –art. 181 TR/1976– ha sido regulado como norma básica en el ordenamiento urbanístico español.

A propósito de dicha norma, el TS ha sido constante en señalar que nuestro Ordenamiento jurídico –arts. 76 y 87.1 TR de 1976, a la sazón– da lugar a una definición del contenido normal del derecho de propiedad, del que forman parte auténticos deberes, como son los de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos –art. 181.1 del citado Texto– y ello con la finalidad de evitar riesgos a personas y cosas y peligros para la higiene y también para el sostenimiento de lo que se ha llamado la «imagen urbana»<sup>12</sup>.

Se trata de un límite interno, de uno de los rasgos o caracteres que forman parte de la propia fisonomía del derecho de propiedad urbanística<sup>13</sup> y que contribuyen, por una parte, a la estatutarización de su

<sup>10</sup> Vid. STS 10.XI.1987 (Ar. 581), Sala 5ª, Pte. J. V. Fuentes Lojo.

<sup>11</sup> Vid. STC 61/1997, de 20 de marzo [FJ 17, a)].

<sup>12</sup> Vid., entre otras, STS 15.X.1992 (Ar. 8031), Sala c-a, Secc. 3ª, Pte. F. J. Delgado Barrio.

<sup>13</sup> Cfr. BARNÉS VÁZQUEZ, J.: *La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario*, Ed. Civitas, Madrid, 1988, p. 233.

contenido normal, y por otra parte, a su especificación respecto al instituto de la propiedad privada.

Desde la flexibilización de la reserva constitucional de la regulación de la propiedad privada a la Ley (arts. 33.2 y 53.1.CE) se legitima al planeamiento urbanístico para determinar el contenido último del derecho de propiedad urbanística –al que la función social ha de servir y del que forma parte, como deber urbanístico básico, el de conservación–, regulando el uso y el aprovechamiento del suelo en coherencia con las exigencias del interés general<sup>14</sup>.

Será, por lo tanto, el planeamiento urbanístico el que, en virtud de la remisión que la Ley (art. 2.1 LRSV) le efectúa para concretar, conforme a la clasificación urbanística de los terrenos y en relación con los mismos, el contenido del derecho de propiedad del suelo, el que señale el alcance de este deber, con la ayuda, en este caso, necesaria, de la potestad normativa local a través de las Ordenanzas de uso de suelo y de la edificación.

La inaplicabilidad de la regulación civil del derecho de propiedad para configurar la propiedad urbanística se justifica desde el momento en que el art. 348 del C.c. se refiere, únicamente, a la limitación de la propiedad privada, pero no a su delimitación o constitución a través de la planificación urbanística<sup>15</sup>.

Se explica así que, dentro del marco legal que regula el instituto de la propiedad del suelo, el propietario tenga un deber social, un deber jurídico de mantener los terrenos e inmuebles en perfecto estado de uso y de «imagen urbanística»<sup>16</sup>. Y para ello, la Administración, en este caso local, con posibles intervenciones desde la Administración autonómica, recibe del Ordenamiento jurídico potestades habilitantes para ordenar la realización de obras ante el incumplimiento o

<sup>14</sup> Vid. STC 164/2001, de 11 de julio (FJ 9) y STS 6.XI.1997 (Ar. 8003), Sala c-a, Secc. 3ª, Cfr. FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: *El urbanismo finalista. A propósito del principio de menor restricción en el derecho de propiedad*, Ed. Civitas, Madrid, 2002, pp. 36 y ss.

<sup>15</sup> Cfr. FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: *El régimen jurídico del urbanismo en España. Una perspectiva competencial*, Ed. INAP., Madrid, 2001, p. 36.

<sup>16</sup> Vid. STS 23.VI.1998 (Ar. 4559), Sala 3ª, Secc. 5ª, Pte. M. V. Garzón Herrero.

defectuoso cumplimiento de esta obligación, sin que ello constituya limitación alguna a la propiedad<sup>17</sup>.

Ahora bien, el carácter social de este deber urbanístico –y, urbano, entendido en sus justos términos sociológicos de urbanidad, no aquí respecto a una clase de suelo y, en menor medida como contrapunto al rural, superada la falsa aunque enraizada dicotomía entre ambos– se manifiesta en que el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso del deber municipal de vigilancia y prevención que se atribuye a los Ayuntamientos no exonera a los propietarios de su deber de conservación –precisamente por formar parte del contenido normal del derecho de propiedad urbanística– y de las consecuencias derivadas de su incumplimiento<sup>18</sup>, ya que ello supondría legitimar la omisión de una obligación por la simple excusa de no haber sido compelido a cumplirla<sup>19</sup>.

Y todo ello «independientemente de la rentabilidad del bien raíz, que además no debe medirse sólo con los frutos civiles que produce –rentas– sino también por la revalorización del mismo por el mero transcurso del tiempo y por la actividad de la comunidad que se plasma en el urbanismo»<sup>20</sup>.

Quiere decirse con ésto, que está avocada al fracaso cualquier alegación por parte de la propiedad en el sentido de que la falta de rentabilidad del inmueble o terreno hace imposible la realización de las obras ordenadas<sup>21</sup>. En otros términos y con carácter general, «no puede entenderse como causa justificativa de la exención de tales deberes, las razones o consideraciones de índole económica que pueda aducir el propietario»<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> Vid. STS 23.XI.1999 (Ar. 9524), Sala 3ª, Secc. 4ª, Pte. A. Martí García.

<sup>18</sup> Vid. STS 5.I.1990 (Ar. 329), Sala 3ª, Secc. 6ª, Pte. J. Barrio Iglesia. Cfr. GARCÍA-BELLIDO, J.: «Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y la ruina urbanística», RDU, nº 89, 1984, pp. 55 a 59; «Conservación y fuera de ordenación: hacia una más graduada coexistencia de ambos criterios en las intervenciones en el suelo urbano», RDU, nº 105, 1987, pp. 95 y ss.

<sup>19</sup> Vid. STS 16.II.1999, Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. A. Xiol Ríos.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Vid. STS 23.VI.1998 (Ar. 4559), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. V. Garzón Herrero.

<sup>22</sup> Vid. STS 9.II.1998 (Ar. 1531), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

En el supuesto de que el propietario de un inmueble sobre el que el Ayuntamiento haya acometido determinadas obras de reparación haya obtenido, en su día, una resolución judicial favorable a su pretensión de paralizar dichas obras como consecuencia de un interdicto de obra nueva tramitado ante la Jurisdicción civil, la obligación de mantener su edificio en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público le incumbe en todo momento. El hecho de haber obtenido dicha resolución, en modo alguno le libera de su cumplimiento en los términos establecidos en la legislación aplicable<sup>23</sup>.

Resulta, por lo tanto, que dentro del contenido del derecho de propiedad del suelo se integra un deber legal, un deber social del propietario que ha venido a perfilar la legislación urbanística y su complementaria de la edificación, con independencia de lo que deriva del C.c., y de la LAU<sup>24</sup>.

Dentro del ámbito del urbanismo, este deber legal del propietario «integra el contenido normal del derecho de propiedad concebido en aras del cumplimiento de su función social reconocida en el art. 33 del Texto Constitucional, y tiene su límite o techo máximo obligacional, en los supuestos de hecho que da lugar a la declaración de ruína»<sup>25</sup> en los que se extingue, aunque sólo esencialmente, el deber de conservación<sup>26</sup>.

#### *1.4. La legislación general en materia de régimen del suelo y la legislación urbanística de Galicia*

Cuando el TC, en su sentencia 61/1997, de 20 de marzo, tuvo la oportunidad de juzgar la constitucionalidad del art. 245.1 TRLS de 1992, su rotundo criterio sistematizador vino a confirmar el carácter de

<sup>23</sup> Vid. STS 7.IV.1992 (Ar. 3400), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Ramos Iturralde.

<sup>24</sup> Vid. STS 24.VI.1992 (Ar. 5313), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. F.J. Delgado Barrio. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (Ley 6/1998, de 13 de abril)*. Ed. Civitas., Madrid, 1998, pp. 270 y ss.

<sup>25</sup> Vid. ST 16.VI.1997 (Ar. 5044), Sala 3ª, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>26</sup> Vid. *infra*. I.5.3.

norma básica<sup>27</sup> que, con similar redacción, hoy regula la LRSV en su art. 19 con sus corolarios y desarrollos autonómicos, tan importantes en éste como en aquellos otros campos en los que el sistema de concurrencia competencial en la ejecución comienza desde la legislación.

La legislación general sobre régimen del suelo anterior a la LRSV establecía dos obligaciones correlativas: la de los propietarios, de mantener las construcciones, urbanizaciones y terrenos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, y la de los Ayuntamientos, como «función de policía urbana», de obligar a los propietarios a la realización de las obras necesarias para la conservación de tales objetos de protección.

La declaración de vigencia, con carácter de legislación básica, del art. 245.1 TRLS de 1992 por la disposición derogatoria única de la LRSV impone su interpretación integradora con el art. 19.1 de la LRSV al que, debe entenderse, su remisión, en sustitución del anterior art. 21.1 del Texto de 1992, fiel trasunto legal.

Señala el art. 245.1 TR/1992: «Los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y edificaciones deberán mantenerlos en las condiciones y con sujeción a las normas señaladas en el art. 21.1», en virtud del cual, «los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos efectivamente al uso en cada caso establecido por el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos, y sobre rehabilitación urbana».

A pesar de la declaración de constitucionalidad de este último precepto por la STC 61/1997, dicha remisión hoy ha de entenderse efectuada al art. 19.1 de la LRSV que, con ese mismo carácter de legislación básica, vino a regular los deberes legales de uso, conservación y rehabilitación con cobertura en el título competencial contenido

<sup>27</sup> Vid. STC 61/1997, de 20 de marzo [FJ 34, b)]. Cfr., en el mismo sentido, STS 6.V.1998 (Ar. 3614) Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

en el art. 149.1.1ª CE en cuanto condición básica del ejercicio del derecho de propiedad, tal y como, expresamente dispone la disposición final de la LRSV, con la única novedad, obligada desde el bloque constitucional, de reservar su desarrollo al legislador autonómico urbanístico y/o sectorial, en cada caso.

Así, de acuerdo con el marco normativo básico vigente, *los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y edificaciones deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, y con sujeción a las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana, en los términos previstos en la legislación aplicable.*

El imperativo que dimana del art. 19.1 LRSV para los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular, edificaciones –y carteles– de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos «se corresponde» con la obligación de los Ayuntamientos de ordenar de oficio o a instancia de cualquier interesado las obras necesarias para conservar estas condiciones. De lo que se infiere que tales obras deben, en cualquier caso, acomodarse a la finalidad referida en este precepto en el que se contempla una actuación reglada de la Administración. Conforme al principio de vinculatoriedad de los planes de urbanismo, nunca podrá imponer unas construcciones contrarias al planeamiento<sup>28</sup>.

Es la «naturaleza jurídico-administrativa» del deber de conservación la que habilita a la Administración para ordenar la realización de obras y, por lo tanto, para, en su caso, proceder a la ejecución forzosa del acto administrativo que las impone<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Vid. STS 17.III.1992 (Ar. 2092), Sala 3ª, Secc. 1ª, Pte. Juan García Estartús: en relación con una orden de ejecución de obras que suponían una «modificación de las alineaciones ya aprobadas con la consiguiente restricción del dominio privado en aras del público y en base a la invocación, no acreditada además de la seguridad pública que puede, circunstancialmente dar lugar a las medidas urgentes a que se refiere el art. 183 [vigente a la sazón, para los supuestos de ruina] en el que no se prevé a estos efectos la privación de parte de una propiedad».

<sup>29</sup> Vid. STS 20.X.1989 (Ar. 7417), Sala, c-a, Secc. 1ª, Pte. J. Delgado Barrio.

Unas obras necesarias para garantizar las condiciones normales de seguridad, salubridad y ornato públicos que «se ejecutarán a costade los propietarios si se contuvieren en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a fondos de la entidad que lo orden cuando lo rebasaren para obtener mejoras de interés general»: norma que recoge, con idéntica redacción al art. 182.2 TR de 1976, el 246.2 TRLS de 1992, «formando parte de la regulación general del derecho de propiedad y de la igualdad de su ejercicio –arts. 149.1.1<sup>a</sup> y 149.1.8<sup>a</sup> CE– que no puede ser excepcionada por el Derecho autonómico o local»<sup>30</sup>.

De ahí que, el deber de conservación, como deber general que es, de no estar expresamente trasladado a la particular normativa urbanística de cada municipio, se entienda implícitamente contenido en ella como un «deber básico de todo el sistema urbanístico»<sup>31</sup>, hasta el extremo de denominarlo como «una determinada institución».<sup>32</sup>

Ahora bien, los preceptos específicos que, enmarcados en el Ordenamiento sectorial urbanístico, contemplan este deber o institución, no han de considerarse opuestos, sino por el contrario, en conjunción con otros dirigidos al mismo fin, aunque partiendo de distintos planteamientos, como son los contemplados en el art. 389 C.c –sobre obligación del propietario como tal–; o en en el art. 1554 de la misma norma –esta vez, en relación con el arrendador–; reafirmado en el art. 107 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 24 de diciembre de 1964<sup>33</sup>.

Ahora bien, desde una perspectiva legal, son múltiples las normas que, en la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas, regulan este límite del derecho de propiedad urbana, aunque no siempre con la sensibilidad que requiere repensar esta institución, a nues-

<sup>30</sup> Vid. STC 61/1997, de 20 de marzo y STS 21.IX.2000 (Ar. 7321), Sala c-a, Secc. 5<sup>a</sup>, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>31</sup> Vid. STS 23.II.1999 (Ar. 1484), Sala c-a, Secc.5<sup>a</sup>, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>32</sup> Vid. STS 9.II.1998 (Ar. 4306); Sala c-a, Secc. 4<sup>a</sup>, Pte. E. Carrión Moyano.

<sup>33</sup> Vid. STS 22. XI.1989 (Ar. 8355), Sala c-a, Secc. 6<sup>a</sup>, Pte. A. Martín del Burgo y Marchán.

tro juicio, abandonando una inercia que deriva de postulados constitucionales y legales diferentes a los actuales, sobre todo si se trata de un deber no sólo legal sino, por encima del voluntarismo coyuntural, de un deber social en nada incompatible con el principio de menor restricción en el derecho de propiedad, que como ha declarado González Pérez, «ha de considerarse base y rector en toda regulación, ordenación y ejecución urbanística que se lleve a cabo, a pesar de la imprecisión de la Constitución y de los atentados que ha sufrido en más de una ley del Estado y de las Comunidades Autónomas»<sup>34</sup>.

Es esta razón la que me acompaña en este estudio profundamente jurisprudencial, siguiendo una línea de investigación que, aconsejada por mi maestro, vengo postulando, sin concesiones a la ley, con las dos monografías que me presentan.

Porque no es el momento de analizar todas las regulaciones autonómicas que, en materia de urbanismo, prevén este instituto de la conservación de igual o similar forma a la que ha venido siendo tradicional en el Derecho urbanístico español, glosando las últimas Leyes publicadas sobre esta materia, la referencia a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia con las modificaciones derivadas de la Ley 15/2004, de 29 de diciembre (en adelante, LOUPMRGal) resulta justificada en este lugar y en este momento.

Con su desarrollo reglamentario en los arts. 24 y 25 del Reglamento de Disciplina Urbanística de Galicia –que, aprobado por Decreto 28/1999, de 21 de enero, ha venido a sustituir al RDU de 1978 en el ámbito de esta Comunidad Autónoma–, los arts. 8, 9 y 199 a 203, constituyen, esencialmente, un sistema normativo completo en orden a la conservación urbanística, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación general y en las leyes sectoriales repetidamente citadas a lo largo de este trabajo.

---

<sup>34</sup> Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J.: en el Prólogo de *El urbanismo finalista. A propósito del principio de menor restricción en el derecho de propiedad*, FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., Ed. Cívitas, Madrid, 20002, p. 15.

Destaca de su articulado, el tratamiento especial que se hace de la conservación y de las medidas de intervención para su garantía en el suelo rústico y el suelo urbano de núcleo rural (art. 203 LOUPMR-Gal), con una regulación independiente, consecuencia de la especial protección que, desde distintos niveles se impone en el suelo rústico (arts. 15 y 31 a 44) y de la también específica definición y régimen jurídico de los núcleos rurales desde la aceptada identidad de los asentamientos humanos en Galicia (arts. 13 y 24 a 30).

### *1.5. La Ley de Ordenación de la Edificación*

Una de las manifestaciones más singulares del carácter complementario que, según propia aclaración de su Exposición de Motivos, se atribuye la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (en adelante, LOE), es la regulación de la conservación o mantenimiento de la edificación como última fase en el proceso de ordenación de la edificación con su respectivo agente: los propietarios o usuarios.

Entre otros objetivos, la LOE responde a la necesidad de «dar continuidad a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones»<sup>35</sup>, ordenando, con carácter de legislación básica, el proceso de construcción de los edificios e imponiendo su conservación. Los procesos de ordenación urbana mediante la aprobación del planeamiento preciso o detallado según cada cada clase de suelo y su ejecución formal y material, a través de los instrumentos de equidistribución o redistribución dominical y de los proyectos de urbanización, respectivamente, que regula cada Comunidad Autónoma, se complementan necesariamente con los procesos de ordenación de la posterior edificación, que comprenden: las acciones previas de promoción, las actividades de proyecto, el proceso constructivo y la conservación o mantenimiento de su resultado, la edificación como garantía de su permanencia en determinadas condiciones.

<sup>35</sup> Vid. Exposición de Motivos de la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación.

Pero además de dar continuidad a la LRSV, la preocupación de la LOE por el consumidor o usuario de la edificación, que configura como un agente más en el proceso con sus respectivas obligaciones y responsabilidades, ha llevado al legislador a fijar las garantías suficientes frente a los daños que puedan sufrir. La defensa del interés general y de los intereses particulares de los agentes que intervienen se articula en esta ley como finalidad última del Derecho administrativo del que trae causa.

Ahora bien, siendo la Administración la encargada de velar por dicho interés, se lamenta la ausencia de su regulación como principal agente en el proceso, desde su potestad de otorgar la licencia que habilita el inicio del proceso de ordenación hasta la de policía de la edificación o inspectora para garantizar su perfecta conservación, suponiendo, además, una manifiesta desigualdad entre las promociones públicas –excluidas del ámbito de la LOE– y las privadas.

Cuando la LOE impone la exigencia del cumplimiento de unos requisitos básicos que deben presidir las distintas fases que integran el proceso de la edificación, en la proyección, en la actividad constructiva y lógicamente, en su posterior conservación, su finalidad no es otra que garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente, de tal forma que todo edificio ha de proyectarse, construirse y mantenerse con el objeto de satisfacer su seguridad, funcionalidad y habitabilidad (art. 3.1. LOE).

Así, la seguridad, funcionalidad y habitabilidad de la LOE se corresponden con la seguridad, salubridad y ornato público de la legislación urbanística general y autonómica, recuperando la primera la funcionalidad de la «utilitas» vitrubiana y sustituyendo la «venustas» por la habitabilidad, requisito con clara encaje en el anterior con la consiguiente laguna legal, a pesar de su intención expresamente manifestada en el preámbulo, sobre el ornato público, la imagen urbana, la belleza, o sencillamente, la arquitectura que debe expresar, reflejar y permanecer en toda obra de edificación.

En efecto, se reconoce en la exposición de motivos que «la sociedad demanda cada vez más la calidad de los edificios» y que «el proceso de edificación por su directa incidencia en la configuración de

los espacios implica siempre un compromiso de funcionalidad, economía, armonía y equilibrio medioambiental de evidente relevancia desde el punto de vista del interés general»<sup>36</sup>.

Tampoco se corresponde la afirmación que hace la LOE sobre la repercusión del sector de la edificación «en los valores culturales que entraña el *patrimonio arquitectónico*»<sup>37</sup> con la extendida ignorancia a lo largo de su articulado del «hecho arquitectónico» en todo el proceso de la edificación<sup>38</sup>. Así lo manifestó Porto Rey, con una nostalgia y dureza digna de ser transcrita:

«La Arquitectura es algo más que edificios seguros, útiles y habitables. Quizá constituya (desde un punto de vista práctico) la dimensión «inútil» de la edificación y por eso es un don gratuito que la cultura aporta a la comunidad. Cada edificio privado o público conforma el paisaje en su ambiente natural y cultural con vocación de permanencia, por ello, además de por sus propios requerimientos de seguridad, utilidad y habitabilidad, tiene que ser proyectado y ejecutado con responsabilidad y consciencia arquitectónica de su impacto en el patrimonio de la comunidad. La Arquitectura de algunos edificios llega a ser un regalo a la humanidad o a una nación o a un pueblo entero que atrevesando las divisorias de la funcionalidad, seguridad y habitabilidad, las trasciende y se convierte en arte considerado como la expresión más necesaria del hombre. En la Arquitectura, a diferencia con la edificación, no todo es economía, construcción y utilidad, sino también transcendencia, un desafío del hombre a su condición humana una defensa contra la verdad de que nace condenado a morir y se niega a desaparecer, yendo más allá de lo meramente material y físico. El hombre se perpetua en la cultura en general y en sus obras arquitectónicas en particular. Una sociedad libre hace Arquitectura y no tan sólo edificios útiles, seguros y habitables. Esta

<sup>36</sup> Vid. E.M. LOE, párr. 3º. Cfr. en el mismo sentido, la Directiva 85/384 de la U.E.: «(...) la creación arquitectónica, la calidad de las construcciones, su inserción armoniosa en el entorno, el respeto de los paisajes naturales y urbanos, así como el patrimonio colectivo y privado, revisten un interés general».

<sup>37</sup> Vid. E.M. LOE, párr. 1º (la cursiva es de la autora).

<sup>38</sup> Como excepción, vid. arts. 2.2,b) y 12.1 LOE.

quizá sea una de la mayores carencias u omisiones que se pueden achacar a la LOE, es vergonzante de la Arquitectura, considerada como manifestación cultural de la Sociedad en cada tiempo y en cada lugar expresada mediante la edificación y con esto no se está hablando de competencias, porque es obvio que no todos los edificios, ni siquiera los proyectados por Arquitectos constituyen Arquitectura, mientras que algunas obras de ingeniería gozan de la excelencia de su condición como Arquitectura. Por eso –concluye el citado autor– la LOE debería haber fomentado, cuando no exigido, que toda edificación (...) se convirtiera en Arquitectura. Ese es el objetivo cultural de la edificación en una Sociedad moderna, desarrollada y con visión de futuro»<sup>39</sup>.

El TS, en los años 80 y a tenor de la legislación entonces vigente, se refería ya a un «deber de conservación inmobiliaria»<sup>40</sup>, configurado por el ordenamiento urbanístico vigente como un deber básico y social, cuya configuración técnico-urbanística hoy incluye su sometimiento a las normas básicas de la edificación, remisión obligada de la LOE en tanto no se apruebe el Código Técnico de la Edificación (disposición final segunda). Un deber que se impone, como última fase en el proceso, a los propietarios o usuarios finales con posterioridad a la edificación y a la recepción de la misma con dos obligaciones correlativas: la utilización adecuada del edificio, por una parte, y la recepción, conservación y transmisión de la obra ejecutada con sus correspondientes seguros y garantías (art. 16 LOE), por otra parte<sup>41</sup>.

El deber de conservación urbanística se desdobra en la LOE en dos deberes distintos pero íntimamente relacionados entres sí: el deber de uso, que se impone a los usuarios, sean o no propietarios (art. 16.2) y el deber de conservación que recae sobre los propietarios (art. 16.1) con las peculiaridades que se analizarán al tratar a los mismos como sujeto pasivo del citado deber.

<sup>39</sup> Cfr. PORTO REY, E.: Aspectos técnicos de la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación, *Cuadernos de urbanismo*, Ed. Montecorvo, Madrid, 2000, p. 29.

<sup>40</sup> Vid. STS 20.XII.1988 (Ar. 10047), Sala 3ª, Secc 4ª, Pte. J. García Estartús.

<sup>41</sup> Vid., *infra.*, Cap. I.5.2

Desde una perspectiva competencial, el carácter de norma básica de la LOE faculta a los distintos legisladores autonómicos para dictar sus propias disposiciones en esta materia dentro del marco general estatal. Es el caso de las que regulan el Libro del Edificio en las Comunidades Autónomas de Cataluña, Madrid y Navarra y de aquellas otras que, en desarrollo de la normativa general sobre el sello INCE como símbolo o distintivo de calidad, han dictado sus propias Leyes, como es la Ley 2/1999, de 17 de marzo de la Comunidad Autónoma de Madrid, de Medidas para la calidad de la edificación.

## 2. Objeto

### 2.1. Terrenos

El Ordenamiento urbanístico vigente es rotundo al extender el deber básico de conservación a «toda clase de terrenos», que se encuentren en una «situación urbanísticamente inadecuada»<sup>42</sup>. Desde el tradicionalmente suelo en su realidad natural –único contenido esencial o mínimo del derecho de propiedad– hasta aquellos terrenos en los que, por obra del planeamiento, se van incorporando otros contenidos urbanísticos artificiales que, secuencialmente, le otorgan una aptitud potencial para ser urbanizados o le atribuyen la condición de urbano o, en su caso, de solar, ya sean de carácter público o privado.

El Ordenamiento urbanístico –arts. 245.1 TR/92, 19.1 LRSV, 9.1 LOUPMRGal y 24 RDUGal– vincula jurídicamente a los propietarios de los terrenos «imponiéndoles el deber de adoptar un concreto comportamiento: mantener en condiciones de seguridad, salubridad y ornato sus terrenos», siendo competencia de los Ayuntamientos dar las órdenes de ejecución necesarias para mantener su conservación «por razones urbanísticas»<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Vid. STS 11.IV.1997 (Ar. 2654), Sala 3ª, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

<sup>43</sup> Vid. STS 12.VII.1991 (Ar. 6165), Sala 3ª, Secc. 4ª, Pte. E. Escusol Barra. Sobre la competencia y el procedimiento administrativo de intervención, vid. *infra.*, Cap. I.6 y Cap. II.

Ahora bien, de acuerdo con la clasificación del suelo y el peculiar régimen jurídico que se deriva de las distintas categorías<sup>44</sup>, conforme al básico estatal y con las equivalencias que, a nivel de legislación autonómica, se han configurado para adaptarse a la realidad jurídica-social de cada territorio, la modulación del deber de conservación de los terrenos resulta manifiesta.

Y ello, en función de las distintas clases, incluso de la opción urbanística que adopte cada órgano competente respecto a la concepción de la residualidad bien del suelo urbanizable o bien, siguiendo el criterio tradicional, del no urbanizable en su modelo de ordenación de la ciudad<sup>45</sup>. La necesidad de diferenciar las condiciones de conservación de una masa arborea de eucaliptos –hipotéticamente suelo no urbanizable o urbanizable diferido o no delimitado– o de un solar «perfectamente normal»<sup>46</sup> en orden a su limpieza y/o vallado<sup>47</sup> justifica la consideración.

En el caso de los solares, importa destacar que, en principio, el cerrar o cercar las heredades «empieza por ser uno de los derechos ínsitos en el derecho global de la propiedad (art. 388 C.c)». Unos derechos que se transmutan en obligación, sobre todo cuando a los propietarios de los solares, o de terrenos emplazados en suelo urbano, se les impone la de cerrarlos o cercarlos por motivos estéticos y de salubridad<sup>48</sup>. Cuando permanece una parte del solar abierto afecta a

<sup>44</sup> Cfr. FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: *El régimen jurídico del urbanismo...*, op. cit., pp. 179 y ss.

<sup>45</sup> Vid. STC 164/2001, de 11 de julio (FJ 32, párr. 2º) y STS 11.IV.2001 (Ar. 3674), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yague Gil.

<sup>46</sup> Vid. STS 9.XI.1991 (Ar. 6816), Sala 3ª, Secc. 5ª, Pte. A. Martín del Burgo y Marchán.

<sup>47</sup> Vid. SS.TS 19.I.1991 (Ar. 544), Sala 3ª, Secc. 5ª, Pte. F. González Navarro; 2.II.1992 (Ar. 2128), Sala 3ª, Secc. 4ª, Pte. J. García Estartús; 15.IV.1992 (Ar. 4044), Sala 3ª, Secc. 5ª, Pte. P. Esteban Álamo; 22.VII.1997 (Ar. 6054), Sala 3ª, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>48</sup> Vid. STS 9.VI.1991 (Ar. 6816), Sala 3ª, Secc. 5ª, Pte. A. Martín del Burgo y Marchán: en la daterminación municipal de vallado y limpieza del solar venía motivada por una denuncia particular sobre la existencia de edificaciones medio derruidas, ocupadas por indigentes, con acumulación de basuras e inmundicias.

la seguridad por servir de cobijo a personas no identificadas, a la salubridad en caso de depósito de basuras, y a la estética que exija su concreta situación geográfica<sup>49</sup>.

Una obligación de conservación, que se transmite a sucesivos propietarios de acuerdo con los principios de subrogación real y de inalterabilidad del *status* de la propiedad, como tendrá ocasión de recordarse al tratar del sujeto pasivo, la propiedad, de este deber de conservación en el ámbito urbanístico.

Desde una perspectiva organizativa-competencial, es el Alcalde quien ostenta la competencia para dictar órdenes municipales con dicho objeto y por dos razones: a) por la consideración de obra menor que tiene todas las obras relacionadas con el vallado y cerramiento de fincas y cuya concesión de licencia –sin necesidad de proyecto técnico<sup>50</sup>– es, generalmente, facultad del Alcalde Presidente de la Corporación y; b) por lo dispuesto en lo arts. 121.6 y 19 del ROF y 21.1,m) y 25,h) de la LBRL en los que se establece como atribuciones de los Alcaldes el dirigir la policía sanitaria, resolver los asuntos no atribuidos expresamente a la competencia del Pleno o la comisión permanente, así como la protección de la salubridad pública en tanto no venga atribuida a otro órgano administrativo<sup>51</sup>.

Se entiende, así, que el requerimiento efectuado por el Ayuntamiento al propietario de un terreno para la limpieza de solar no suponga una sanción por haber vertido basura y escombros, sino el cumplimiento de la obligación impuesta a los propietarios de las fincas de mantenerlas en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, sin perjuicio de las acciones que pudieran asistir a aquéllos contra los causantes del daño. Son «razones de tipo sanitario» las que justifican sobradamente la medida adoptada en tanto no resulte edificable la parcela.

No constituye una válida objeción para desatender el deber urbanístico de conservación el que los terrenos de referencia no sean sus-

<sup>49</sup> Vid. STS 18.IX.1989 (Ar. 6584), Sala 3ª, Secc. 1ª, Pte. J. García Estartús.

<sup>50</sup> Vid., a título de ejemplo el art. 195.3, párr. 2º LOUPMRGal.

<sup>51</sup> Vid. STS 27.VII.1988 (Ar. 6335), Sala c-a, Pte. F. González Navarro.

ceptibles de edificación por la tardanza municipal en redactar o aprobar el correspondiente planeamiento de desarrollo.

El deber de conservación «viene impuesto legalmente con total abstracción de las posibilidades edificatorias del suelo, la situación fiscal de los mismos o la circunstancia de no ser la propiedad la causante de los males, puesto que la obligación que nos ocupa es de cargo de la propiedad, independientemente de quien no la haya observado»<sup>52</sup>.

Así, ante la circunstancia normativa –a través del planeamiento– de que el destino de un solar sea el convertirse en zona verde o ajardinada, no debe abrir un paréntesis que contradiga la sujeción a la obligación de conservación que prevé el art. 19.1 LRSV y preceptos concordantes autonómicos, ya que con ella «sólo se pretende satisfacer intereses de carácter público y general».

Es cierto, que un particular no debe verse gravado en exclusiva para atender necesidades que deben correr a cargo de los fondos comunes de la Administración –garantizado por nuestra Constitución el que nadie pueda ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes (art.33.3 CE)–, sin embargo, cuando la actuación administrativa se mueva dentro de los cauces marcados por el Derecho urbanístico, caracterizado, entre otras cosas, por conferir a la propiedad sujeto a sus directrices la condición de propiedad estatutaria, el deber de conservación, en cuanto límite de este derecho, podrá imponerse a través de las medidas de intervención legalmente establecidas.

Con la debida justificación en el orden constitucional, se ha pronunciado el TS al señalar que dicho orden «no consiente la existencia de ordenamiento de clase alguna, por especial que sea, que implique desconocimiento o menoscabo de sus principios fundamentales, como el recogido en el artículo 33 de nuestra Constitución. Si bien es por obra y gracia de este artículo, por lo que esa concepción estatutaria del derecho de propiedad de la LS encuentra su legi-

<sup>52</sup> Vid. STS 3.IV.1990 (Ar. 3577), Sala 3ª, Secc. 6ª, Pte. J. Barrio Iglesias.

timación, al permitir que los derechos de propiedad privada y de herencia vean delimitados sus contenidos por la función social de los mismos, pero, eso sí, de acuerdo con las leyes»<sup>53</sup>.

Sucede que los afectados por las calificaciones urbanísticas –como es en el caso antes citado de uso de zona verde o jardín– tienen derecho a la distribución equitativa de beneficios y cargas del planeamiento en los términos previstos en la legislación urbanística. Y si la ordenación impusiera vinculaciones o limitaciones singulares que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico o del suelo que no pueda ser objeto de equidistribución entre los interesados, existirá un derecho a indemnización *ex art. 43 LRSV*<sup>54</sup>.

Un entramado de textos legales al compás de la nota de conservación que ha de acompañar a todo terreno y construcción que, por un lado autorizan la adopción de medidas de intervención, como la imposición de una orden de ejecución y, en su caso, sancionadoras. Y por otro lado, garantizan que «ello no sea a costa de desamparar al particular que se ve obligado a soportarlo, puesto que, en último término, todo ello se produce dentro de un cuadro de compensaciones dentro del patrimonio del administrado afectado, que sirven para que la privación de un bien se vea equilibrada con su equivalente económico»<sup>55</sup>.

Lo que, sin lugar a dudas, es inadmisibles es que a un propietario se le impongan cargas y, a la vez, se mantenga indefinidamente una situación para él sólo gravosa «sin nada de provecho; ni tampoco provechosa para la Comunidad vecinal, puesto que representaría una privación el uso y disponibilidad de la cosa, sin compensación alguna, y sin que esa cosa pase a cumplir ninguna función social o a satisfacer un interés público»<sup>56</sup>.

Sin necesidad de llegar a aquél extremo de comparación, una orden municipal de cubrimiento de un tramo de una acequia im-

<sup>53</sup> Vid. STS 9.XI.1991 (Ar. 6816), Sala c-a, Secc 5ª, Pte. A. Martín del Burgo y Marchán.

<sup>54</sup> Vid. *infra*, Cap, I.5.6.

<sup>55</sup> Vid. STS 9.XI.1991 (Ar. 6816), *Ibidem*.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

puesta a una Comunidad de Regantes, en una longitud determinada<sup>57</sup>, una orden de realización de obras de poda de ramas de árboles que invaden una vía pública o una orden de ejecución de un muro de contención de tierras en una parcela por razones de seguridad para evitar su desplome sobre la vía pública, son otros supuestos con cobertura en el art. 19.1 LRSV<sup>58</sup> y en el art. 199. 3 LOUPMRGal.

Porque si bien las calles, plazas, caminos o paseos son bienes municipales, no así las cercas, vallas, tapias, muros, paredes, cerramientos o fachadas que delimitan las vías públicas con las fincas particulares, que deben considerarse de propiedad privada, salvo que se pruebe lo contrario. Y de ahí que, en estos casos, la imposición de una orden de ejecución por el Ayuntamiento no requiera previo deslinde alguno, ya que el deslinde lo establece justamente el muro o valla que separa y limita la calle pública de la finca particular.

Así, con independencia de lo dispuesto en la legislación urbanística, es frecuente que las Ordenanzas municipales de edificación determinen que todo terreno urbano o solar no edificado que dé con frente con una vía pública deba vallarse en forma definitiva o provisional, «sin que ello permita excluir de su ámbito los terrenos afectados por previsiones o limitaciones urbanísticas ni tampoco referir el cerrado al perímetro de aquéllos que den frente a vías públicas»<sup>59</sup>.

La correspondencia que existe entre distintas normas de nuestro Ordenamiento jurídico resulta contundente en el mismo sentido: arts. 339.1ª y 344 del C.c, art. 74.1 LBRL y art. 3.1 RBEL, en relación con los arts. 19 LRSV y arts. 8 y 9 y 199 a 203 de la LOUPMRGal y 24 y 25 del RDUGalicia.

## 2.2. Urbanizaciones de iniciativa particular

Conforme al art. 67 del Reglamento de Gestión Urbanística de 1978, en relación con sus arts. 58 a 61, la conservación de las obras de urba-

<sup>57</sup> Vid. STS 6.V.1998 (Ar. 3614), Sala 3ª, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>58</sup> Vid. SS.TS 27.IX.1989 (Ar. 10448), Sala 3ª, Secc. 1ª, Pte. F. González Navarro.

<sup>59</sup> Vid. STS 2.VII.1988 (Ar. 5853), Sala 4ª, Pte. J. Barrio Iglesias.

nización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos serán a cargo de la Administración actuante, desde que se efectúe la cesión de los mismos; momento que ha fijado al legislador urbanístico como efecto del acto de aprobación definitiva del correspondiente instrumento redistributivo o de equidistribución.

Porque resulta, que en relación con el régimen jurídico del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable, se prevé el deber de ceder el suelo necesario para dotaciones públicas de carácter local y el de costar y, en su caso, ejecutar, la urbanización en función del sistema de actuación elegido para llevar a cabo la segunda fase de la ordenación urbanística, cual es la ejecución del planeamiento pormenorizado o instrumental respecto al general-municipal<sup>60</sup>.

Existe una excepción (art. 68 RGU) en que tal obligación es asumida por los propietarios del polígono o unidad de actuación urbanizadora: cuando así lo imponga el planeamiento general, el planeamiento de desarrollo aplicable en cada caso en suelo urbanizable, o porque resulte expresamente de las disposiciones legales, en cuyo caso los propietarios deberán integrarse en una unidad de conservación de forma obligatoria (art. 25.3 RGU).

Cuando se constituya una Entidad Urbanística Colaboradora de Conservación de la urbanización de acuerdo con el sistema de actuación elegido para la ejecución material del planeamiento, la participación de los propietarios en la obligación de conservación y mantenimiento de las obras de urbanización —que será obligatoria para todos los propietarios comprendidos en su ámbito territorial, que deberá estar perfectamente delimitado—<sup>61</sup> se fijará en función de la

<sup>60</sup> Cfr. FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: *El régimen jurídico del urbanismo...*, op. cit., pp. 209 y ss.

<sup>61</sup> Vid. SS.TS 26.X.2000 (Ar. 8374), Sala c-a, Secc. 5ª Pte, P. J. Yague Gil y 2.XI.2000 (Ar. 8383), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yague Gil: «(...) la pertenencia o no de una finca a una urbanización es consecuencia de la delimitación que de la misma haga el planeamiento» y no «del devenir de su titularidad dominical». La exclusión de una reparcelación o de una compensación «en absoluto exonera del pago de las cuotas de urbanización, que deben ser pagadas por los dueños de todas las parcelas de la urbanización, al beneficiarse de la misma».

participación que se hubiese fijado en la Entidad de Conservación, a través de sus Estatutos (art. 69 RGU), que serán obligatorios tanto para los miembros de la Entidad como para la Administración urbanística actuante. Su modificación requerirá el quórum de votación previsto en dichos Estatutos así como la aprobación del Ayuntamiento e inscripción en el Registro de Entidades urbanísticas colaboradoras<sup>62</sup>.

Ahora bien, no ha sido unánime la jurisprudencia en considerar el momento del nacimiento de dicha obligación de la Administración actuante a la conservación y mantenimiento de las instalaciones y obras de urbanización. Existió una doctrina que exigía la necesidad de «un acto formal de aceptación de la cesión por parte de la Administración». Sin embargo, el actual criterio que mantiene el TS sobre esta cuestión admite como «posible, válido y eficaz la recepción y aceptación tácitas, deducible de actos propios de la Administración vinculantes para la misma»<sup>63</sup>.

A título de ejemplo, cuando la posesión de la urbanización la viene detectando el municipio, defendiendo el carácter público de las vías y acordando la imposición de contribuciones especiales –la contribución urbana, por ejemplo<sup>64</sup>–, no habrá duda alguna sobre la recepción tácita de las obras y servicios por parte del Ayuntamiento.

Y desde ese momento, los propietarios tienen derecho a que el Ayuntamiento le preste los servicios urbanísticos básicos, como son los de alumbrado público, abastecimiento de agua potable, alcantarillado y pavimentación de la vía pública<sup>65</sup> en las condiciones necesarias para garantizar su seguridad, salubridad y ornato público y en orden a su conservación<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> Vid. SS.TS 2.XI.2000 (Ar. 8383), Sala 3ª, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yague Gil; 13.XII.2000 (Ar. 10556), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>63</sup> Vid., por todas, STS 21.VI.2001 (Ar. 5800), Sala c-a., Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>64</sup> Vid. STS 1.II.1999 (Ar. 921), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>65</sup> *Ibidem.*

<sup>66</sup> Vid., a propósito de una renovación de la red de alcantarillado, STS 14.X.1991 (Ar. 7649), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. J. García Estartús.

Puede suceder que un elemento de urbanización, es el caso de una plaza, sea de uso público pero de propiedad privada. En este caso, en virtud del art. 19.1 LRSV y 199.1 LOUPMRGal, son los propietarios los que tienen la obligación de conservar las instalaciones y la urbanización en condiciones que garanticen la seguridad, salubridad y ornato público.

Si la plaza es de uso público, los propietarios a quienes se les imponga una orden de ejecución de obras en orden a su conservación podrán formular las reclamaciones que consideren oportunas y que se deriven de ese uso público, sin que, en ningún caso, sirvan de base para una eventual limitación o derogación de un deber jurídico social que la legislación urbanística impone a la propiedad.

Ahora bien, en la medida en que dicha obligación «tiene poco que ver con la equidistribución de beneficios y cargas» derivada del planeamiento urbanístico, «la razonable compensación que el uso público de la propiedad particular ha de comportar en el pago de los gastos de conservación tiene su adecuado tratamiento en las vías negociables y de disposición de derechos», resultando extraña al principio de equidistribución, tanto del planeamiento como de la ejecución urbanística<sup>67</sup>.

Principio informador de nuestro Derecho urbanístico y presupuesto básico del régimen de la propiedad del suelo (art. 149.1.1ª CE) el de la distribución equitativa de cargas y beneficios, en virtud del cual, «las cargas impuestas a los propietarios de suelo derivadas de la urbanización, tanto las atribuciones a la Administración de las plusvalías así ocasionadas en concepto de cesiones de suelo destinadas a equipamientos generales y servicios de interés público, han de ser soportadas por los propietarios igualitariamente en proporción a sus respectivos derechos, así como los beneficios derivados de la ordenación urbanística»<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> Vid. STS 21.V.2001 (Ar. 1996, Sala 3ª), Secc.5ª, Pte. M.V. Garzón Herrero.

<sup>68</sup> Vid. STS 29.X.1996 (Ar. 9514), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. de Oro-Pulido y López.

Por otra parte, la idoneidad, calidad y profesionalidad del Proyecto de Urbanización contribuirá, en cada caso, al cumplimiento efectivo de dicho deber en su proyección sobre la urbanización. No se puede olvidar que los Proyectos de Urbanización son Proyectos de obras que deben detallar y programar las obras que comprenderá con la previsión necesaria para que puedan ser ejecutadas por técnico distinto del autor del Proyecto<sup>69</sup>.

Pero tampoco se puede omitir que ese mismo grado de concreción y detalle constituye el punto de partida inicial para el adecuado mantenimiento de los servicios urbanísticos e instalaciones que configuran la urbanización: acceso rodado (viales, calles, aceras, con sus respectivas labores de asfaltado, pavimentación y encintado), redes de alcantarillado, telefonía, alumbrado público, abastecimiento de agua, con sus canalizaciones, jardinería, etc.

Porque si bien puede suceder que la ejecución de la urbanización y de la edificación se efectúe de forma simultánea mediante la prestación del correspondiente aval [arts. 39.1, 40 y 41 RGU y art. 21.2,c) RSCCL], constituye un límite al *ius aedificandi* que la parcela tenga la condición de solar en suelo urbano o que cuente con todos los servicios de infraestructuras básicas en suelo urbanizable, que habrán de conservarse con carácter previo a la edificación que sobre los mismos vaya a construirse y a lo largo de toda la vida de los mismos, al servicio de los intereses generales.

El art. 40.1, b) del RGU permite, efectivamente, autorizar en suelo urbano la edificación de terrenos que no tengan la condición de solar y no se incluyan en un polígono o unidad de actuación siempre que, entre otras condiciones, se preste fianza en cuantía suficiente para garantizar las obras de urbanización que corresponda. Porque el condicionamiento de la licencia a la prestación de una fianza constituye una obligación accesoria a la principal de urbanizar el terreno y no independiente, en ningún caso podrán estimarse cumplidos los términos de este tipo de licencias, si se afianzó el cumplimiento de la

<sup>69</sup> Vid. SS.TS 27.IV.1999 (Ar. 3995), Sala c-a, Secc. 5ª y 18.XII.2000 (Ar. 10567), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

obligación de urbanizar pero, en cambio, se desatendió este último deber, en cuyo caso, la Administración podrá requerir al obligado para su cumplimiento y, ante su incumplimiento voluntario, acudir al procedimiento de ejecución sustitutoria<sup>70</sup>.

En estos casos, cuando la garantía de la obligación simultánea de urbanizar consista en una fianza y se establezca para el aseguramiento de que determinada obra urbanizadora habrá de realizarse en su totalidad con las calidades normalmente exigidas, el mantenimiento del depósito de la cantidad al objeto de la fianza o aval deberá prolongarse hasta la terminación de la obra urbanizadora, con arreglo a su normal aptitud, en cuanto a su extensión y calidad, para servir a los fines perseguidos por ella.

Ahíra bien, cuando el estado de la urbanización no es la exigible y adecuada a la viviendas edificadas conforme a la licencia concedida de este modo, esto es con la garantía de la simultaneidad en la ejecución, por no servir adecuadamente a la finalidad propia de los elementos de urbanización –según informe pericial–, tales deficiencias deben ser subsanadas a través de las obras pertinentes de reparación, a ejecutar directamente por el obligado a ello o subsidiariamente por el Ayuntamiento con cargo a los fondos de la fianza prestada<sup>71</sup>, que no podrá, lógicamente, extenderse a garantizar obras distintas.

El principio de subrogación real de naturaleza urbanística no exime al promotor de una urbanización para desligarse de los deberes contraídos por la venta de los edificios construidos antes de haber completado la urbanización de los terrenos, incluida su reparación cuando fuese necesaria<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> Vid. STS 13.XI.2001 (Ar. 8832), Secc. 5ª, Pte. E. Enríquez Sancho.

<sup>71</sup> Vid. STS 23.IV.1999 (Ar. 3088), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. V. Garzón Herrero el asfaltado de la calle es de calidad deficiente, observando hundimientos y deformaciones de la calzada, socavones debidos a una mala compactación del material de relleno de las zanjas por donde discurren las canalizaciones, lo que provoca la ruptura de éstas, agravándose el problema con el paso del tiempo) porque la calzada y canalizaciones con tan deficiente estado, no sirven adecuadamente a la necesaria circulación de vehículos ni a un eficaz desagüe de las aguas residuales.

<sup>72</sup> Vid. STS 13.XI.2001 (Ar. 8832), antes citada.

En un momento anterior a la ejecución material de la urbanización conforme al Proyecto, el propio Plan General deberá contener, asimismo, entre sus determinaciones, en los términos y con el alcance que prevea la legislación urbanística, el trazado de esas redes generales en el suelo urbano. Y el Plan Parcial o Plan de Sectorización establecerán con un mayor detalle cómo han de ser ejecutadas, consecuencia de su propia naturaleza y en relación con el suelo urbanizable (art. 53 RP)<sup>73</sup>.

Sin embargo, existe una excepción con apoyo jurisprudencial y en sintonía con la concepción de la residualidad que se deriva de la STC 164/2001 que, con razonable acierto, han venido a recoger algunas leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas, como es la LOUPMRGal. Es el supuesto de un suelo urbanizable inmediato o delimitado en el que el Plan General haya establecido, dentro de las líneas generales o «esquema» de las redes de servicios de infraestructuras su trazado básico y resulte, con urgencia, realizar adaptaciones para su ejecución material, el Plan Parcial o instrumento equivalente autonómico puede no establecer nada al respecto, siempre que el Proyecto de Urbanización o proyecto técnico altere dicha previsión. El «carácter esencial y básico» de los servicios de urbanización<sup>74</sup> justifican una flexibilización en el tradicional principio de jerarquía interplanes, conforme a la jurisprudencia constitucional<sup>75</sup>.

Como tendrá ocasión de analizarse, en toda orden de ejecución de obras o actividad, la Administración deberá «concretar al máximo posible la determinación y cuantificación de las mismas»; determinación y cuantificación que, además, ha de venir establecida, en presencia de una urbanización privada, en el propio Proyecto<sup>76</sup>.

<sup>73</sup> Vid. STS 20.V.1999 (Ar. 5041), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. M. Sieira Miguez.

<sup>74</sup> *Ibidem.* (en relación con el servicio de abastecimiento de agua) .

<sup>75</sup> Vid. STC 164/2001, de 11 de julio (FJ 28).

<sup>76</sup> Vid. STS 30.V.2000 (Ar. 4115), Sala 3ª, Secc.5ª, Pte. Sanz Bayón: a propósito de la reparación y reposición, dentro del deber de conservación, de una estación depuradora de aguas residuales de una urbanización privada.

Pero no sólo es en el Ordenamiento urbanístico donde se contempla, con carácter de legislación básica en el art. 19.1 LRSV y en sus distintos desarrollos autonómicos, este deber de conservación de la urbanización. La legislación de régimen local [arts. 25.2 h) LBRL y 1 RSCL] y la legislación de Costas (art. 115), consecuencia de la concurrencia competencial que, para la gestión de los respectivos intereses, se proyecta sobre el territorio, además de incluir dentro del ámbito de las competencias municipales la de exigir a las Comunidades de Propietarios para que, a sus expensas, realicen las obras necesarias para mantener los edificios en las debidas condiciones de salubridad, establecen, en lo que se refiere a los elementos de urbanización, la prohibición «terminantemente» [arts. 25.1, e) y 56.3 LC) del vertido de aguas residuales sin depuración en la zona de servidumbre de protección, que abarca cien metros desde la ribera del mar<sup>77</sup>.

### 2.3. Construcciones

La modificación terminológica adoptada por la LRSV en relación con sus precedentes legislativos –TR/76 y TRLS/92–, sin duda vino a suponer un paso adelante en la regulación del deber de conservación, en plena armonía con su complementaria aunque posterior Ley de Ordenación de la Edificación. Hablar sólo de edificaciones para la imposición de su mantenimiento supone excluir de su ámbito obligatorio a determinadas obras y construcciones que, asimismo, requieren su conservación en las condiciones mínimas que prevé la Ley.

Una aplicación del objeto jurídico protegido en relación con todo tipo de construcciones que ha sido asumida igualmente por la LOUPMRgal en su art. 9, distinguiendo construcción de edificación.

<sup>77</sup> Vid. STS 9.IV.1992 (Ar. 3439), Sala 3ª, Secc. 4ª, Pte. J. Rodríguez Zapata Pérez: «(...) el pozo séptico en el que las Comunidades de Propietarios vierten sus aguas fecales se encuentra (...) en la misma zona marítimo-terrestre en un sitio destinado a playa artificial, por lo que es patente su ilegalidad y el riesgo que para la salubridad pública comporta. La exigencia de conectar los colectores de aguas residuales y fecales a la red municipal establecida por el Ayuntamiento resulta por ello plenamente ajustada a Derecho (art. 34 RSCL)».

Según propia aclaración de la LOE, se considera edificación, cualquiera que sea el uso al que se destine (art. 2.1 LOE) y cualquiera que sea la clase de suelo en que vaya a emplazarse, a los efectos de su promoción, proyecto, construcción o ejecución con su dirección y conservación –fases que integran el proceso de su ordenación–, las siguientes obras, incluidas sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización adscritos al edificio (art. 2.3 LOE):

«a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquéllas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.

b) Obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.

c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, reguladas a través de una norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección (art. 2.2 LOE).»

La excepción que se regula en el apartado a) arriba transcrito se refiere a las obras menores que, tradicionalmente y en clave urbanística, no necesitan proyecto técnico como requisito formal para el otorgamiento de su reglada licencia. Ahora bien, el que no sean consideradas dentro del concepto estricto de edificación que establece la LOE aquellas construcciones en que se den simultáneamente las cinco características que se mencionan (escasa entidad constructiva, sencillez técnica, una sola planta, uso no residencial –permanente o eventual, equivalente al provisional del art. 17 LRSV<sup>78</sup>– ni de carác-

<sup>78</sup> Vid. FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: *El urbanismo finalista. A propósito del principio de menor restricción en el derecho de propiedad*, Ed. Civitas, Madrid, 2002, pp. 68 y ss.

ter público con la misma referencia técnica-temporal) no exime a sus propietarios del deber de conservarlas en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.

Corresponderá al legislador urbanístico, sin perjuicio de su concreción jurisprudencial, determinar el alcance y significado de los conceptos jurídicos indeterminados «escasa entidad constructiva» y «sencillez técnica», debiendo, entre tanto, equiparar esta excepción al concepto de edificación legal al de las obras menores y construcciones agrarias sencillas (almacenes, cuadras, porquerizas, alpendres, casetas, gallineros, etc.) que regula el art. 14.2 RDUGal.

Así, encontraría plena cobertura en el art. 19.1 LRSV y 199.2 LOUPMRGal una orden individual impuesta por el Ayuntamiento, como típica actividad de policía propia de la función de gobierno municipal que le corresponde, de cerramiento de una piscina, por la situación de peligro para el interés general [art. 84.1,c) LBRL] que se derivaba de su estado<sup>79</sup>.

La referencia urbanística a la tradicional clasificación tripartita de suelo, en urbano, urbanizable y no urbanizable, con las equivalencias autonómicas correspondientes, impone la equiparación en orden a su conservación de una edificación propia del suelo urbano o del urbanizable, incluidas las de carácter provisional, a una edificación o construcción en suelo no urbanizable autorizada como actuación de interés público o social, con independencia del uso al que se destine la misma.

Todo edificio representa un interés arquitectónico que hay que conservar, con independencia de su inclusión o no en un catálogo, en un Plan especial o de que constituya un reflejo de la cultura indicativa de un determinado periodo. Esta es una de las premisas de las que parte este estudio, para abandonar la enraizada dicotomía entre edificios protegidos de los que, a priori y administrativamente, no lo son pero que constituyen el patrimonio urbanístico-arquitectónico ordinario de nuestras ciudades .

---

<sup>79</sup> Vid. STS 27.VI.1990 (Ar. 5577), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. Barrio Iglesias.

Ahora bien, además de dicho concepto estricto de edificación, la LOE, en su art. 2.3, establece un concepto amplio, al considerar comprendidas en la edificación, aparte del edificio, «sus instalaciones fijas, y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio». En plena armonía con la LRSV y con la LOUPMERGal cuando habla de «construcciones» a los efectos de su preceptiva conservación, la LOE incluye dentro del concepto de edificación, toda construcción sobre el suelo o el subsuelo, con independencia de los materiales empleados y de la finalidad o uso a que se destine.

La dificultad para distinguir dichos elementos de urbanización vinculados al edificio de las urbanizaciones de iniciativa particular que prevé el art. 19.1 de la LRSV y 199.1 LOUMRGal, se salva desde la propia ley que los regula. Mientras que las obras de urbanización generales se rigen por la legislación urbanística, materializándose a través de los correspondientes Proyectos de Urbanización, en la mayoría de los casos, sobre terrenos de dominio y uso público por vía directa o por la indirecta de cesión gratuita y sin necesidad de licencia municipal, los elementos de urbanización adscritos a los edificios (las conexiones a las redes generales), al situarse sobre el mismo suelo de propiedad privada requieren la correspondiente licencia, ejecutándose mediante un Proyecto de obras ordinarias.

El mantenimiento en condiciones normales de seguridad, de salubridad y también de ornato público de ambos elementos de urbanización resulta justificada en la misma medida que la conservación de las instalaciones fijas (portal, garaje, rampas, paredes medianeras<sup>80</sup>, por ejemplo) y del equipamiento propio del edificio (espacios reservados para telecomunicaciones, calderas, gas, contadores de agua,

---

<sup>80</sup> Vid. STS 31.I.2001 (Ar. 1199), Sala c-a, Secc 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho: el art. 575 C.c. impone que la reparación y construcción de las paredes medianeras se costeará por todos los dueños de las fincas que tengan a favor la medianería, en proporción al derecho de cada uno, y esto exige que la Administración determine esa proporción y requiera a cada uno de los propietarios sólo lo que a él es debido, lo cual es de importancia si, en defecto de cumplimiento voluntario ha de acudir al procedimiento de ejecución subsidiaria.

etc.) así como del propio edificio (zonas susceptibles de aprovechamiento individual) como otra parte de la edificación.

«Todo edificio es una construcción, una obra –dice la Academia–. «Como construcción adherida al suelo, todo edificio será un bien inmueble (art. 334.1º C.c), como lo será todo lo que esté unido a él de manera fija, de suerte que no pueda separarse sin quebrantamiento de la materia o deterioro del objeto (art. 334.3º C.c)»<sup>81</sup>.

#### 2.4. *Carteles*

No sucede lo mismo, en términos de avance normativo, a nivel básico estatal, respecto a la regulación del deber de conservación de los carteles. La legislación preconstitucional sobre régimen del suelo extendía, con acierto, el deber urbanístico de conservación a los carteles en general<sup>82</sup>. Esto es, aplicable en toda clase de terrenos y edificaciones con la finalidad de garantizar su seguridad, mantener su estética, evitando los peligros que su inadecuado mantenimiento supondría a la propiedad y al interés general.

Son esas mismas coordenadas de interés general las que exigen, a pesar de que la LRSV no menciona los carteles como objeto de conservación, incorporar en el concepto de construcciones a los carteles o vallas publicitarias, tal y como se concreta en el legislación gallega al regular el objeto protegido en las órdenes de ejecución (art 199).

Ahora bien, serán los propios Ayuntamientos los encargados de determinar su permisión o prohibición en función de cada clase de suelo, así como sus condiciones normales de mantenimiento bien a través del planeamiento urbanístico bien a través de Ordenanzas municipales de uso del suelo y de la edificación<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*, Ed. Civitas, Madrid, 2000, p. 72.

<sup>82</sup> Vid. STS 23. XI. 1999 (Ar. 9524), Sala 3ª, Secc.4ª, Pte. A. Martí García.

<sup>83</sup> Vid. STS 12.VI.1991 (Ar. 4880), Sala 3ª, Secc.5ª, Pte. J. Barrio Iglesias: «... la negativa a la autorización de vallas publicitarias es consecuente con el criterio de la Oficina Técnica Municipal de permitir las sólo en solares en construcción».

### 3. Su contenido: factores ordinarios

#### 3.1. Seguridad

Señalaba Vitrubio que la firmeza o solidez de un edificio depende de la elección de materiales y su uso «que se debe hacer con la ordenación, disposición y proporción conveniente entre todas las partes», en forma tal, cabe añadir de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente y en su proyección a todo tipo de terrenos, urbanizaciones y construcciones, «que no impliquen riesgo para las personas y/o las cosas o bienes»<sup>84</sup>.

Cuando la LOE regula los requisitos básicos de las edificaciones relativos a la seguridad, hace una clasificación tripartita: seguridad estructural, seguridad en caso de incendio y seguridad de utilización [art. 3.1,b) LOE], remitiendo su regulación exhaustiva a distintas normas, comunitarias, estatales<sup>85</sup>, autonómicas y municipales, además de las Normas Básicas de la Edificación (NBE) de preceptiva observancia y las Normas Tecnológicas de la Edificación (NTE)<sup>86</sup> y Normas U.N.E.<sup>87</sup>, en cuanto recomendables. Pero también las normas urba-

<sup>84</sup> Vid. SS.TS 5.XII.1998 (Ar. 579), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J.R. Rodríguez-Zapata Pérez; 26.IX.2001 (Ar. 7607), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P.J. Yagüe Gil.

<sup>85</sup> Vid., en relación con las edificaciones industriales y los Reglamentos de Seguridad Industrial, el art. 12 Ley de Industria de 16 VII.1992: «Los Reglamentos de Seguridad establecerán: a) Las instalaciones, actividades, equipos o producto sujetos al mismo; b) las condiciones térmicas o requisitos de seguridad que deben reunir las instalaciones, equipos, procesos, los productos industriales y su utilización; c) las medidas que los titulares deban adoptar para la prevención, limitación y cobertura de los riesgos derivados de la actividad desarrollada o de la utilización de los productos; d) las condiciones de equipamiento, los medios y capacidad técnica y las autorizaciones exigidas a las personas y empresas que intervengan en el proyecto, dirección de obra, ejecución, conservación y mantenimiento (...)».

<sup>86</sup> Vid. Decreto 3565/1972, de 23 de diciembre, sobre Normas Tecnológicas de la Edificación, en el que se describen aspectos y detalles técnicos muy concretos de aplicaciones constructivas: NTE-FFL-78 (fachadas de fábrica de ladrillo); NTE-FFB-75 (fachadas de fábrica de bloque); NTE-A+C-89 (acondicionamiento del terreno y cimentaciones); NTE-Q-89 (cubiertas); NTE-I-77 (instalaciones); NTE-E-89 (estructuras).

<sup>87</sup> Describen los aspectos de seguridad y aptitud a la función que han de satisfacer los productos.

nísticas de los Planes Generales, deben establecer dichas condiciones de seguridad<sup>88</sup> para servir de base a los proyectos que, de acuerdo con aquellos se redacten para obtener la correspondiente licencia<sup>89</sup>.

Con los requisitos básicos relativos a la seguridad estructural, se trata de evitar que se produzcan en el edificio, o partes del mismo, «daños que tengan su origen o afecten a la cimentación, los soportes, las vigas, los forjados, los muros de carga u otros elementos estructurales», comprometiendo directamente la resistencia mecánica y la estabilidad del edificio [art. 3.1, b.1) LOE].

Para ello, a lo largo del proceso de edificación, en sus fases sucesivas de proyecto, construcción y conservación, deberán tenerse en cuenta un conjunto de normas técnicas que, de diverso rango, imponen su observancia a los respectivos agentes<sup>90</sup>. De su cumplimiento o incumplimiento dependerá, en parte, el estado en que se encuentren los elementos estructurales del edificio en orden a su reparación o eventual demolición.

En el primer caso, se impone la necesidad de concreción de las obras a cuya ejecución se conmine con la imposición de una orden de ejecución por la Administración competente. Porque no obstante las indiscutibles facultades de la autoridad municipal para imponer la realización de obras que garanticen la seguridad de las edificación-

<sup>88</sup> Vid. STS 12.IV.2000 (Ar. 3840), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón

<sup>89</sup> Sobre la naturaleza reglada de la licencia y las funciones del proyecto, cfr. FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: *El régimen jurídico del urbanismo en España...*, op. cit., pp. 76 y ss.

<sup>90</sup> Vid. NBE-AE-88 (aprobada por RD 1370/1988, de 11.XI, MOPU, sobre «Acciones en la edificación»); NBE-FL-90 (aprobada por RD 17237/1999, de 20.XII, MOP, sobre «Muros resistentes de fábrica de ladrillo»); NBE-QB-90, sobre «Cubiertas con materiales bituminosos»); NBE-EA-95 (aprobada por RD 1829/1995, de 10 de noviembre, MOPTMA, sobre «Estructuras de acero en edificación»); NCSE-02 (aprobada por RD 997/2002, de 27 de septiembre, sobre «Normas de construcción sismoresistentes»); «Instrucción de hormigón estructural» (aprobada por RD 2661/1998, de 11 de diciembre, en vigor desde 1.VII.1999, MF); RD 1639/1980, de 18 de julio sobre «Fabricación y empleo de elementos resistentes para pisos y cubiertas», de la Presidencia del Gobierno y la «Instrucción para el proyecto y la ejecución de forjados unidireccionales de hormigón estructural realizados con elementos prefabricados» (aprobada por RD 642/2002, de 5 de julio).

nes, en virtud de los arts. 19 LRSV y 245.1 TRLS de 1992, así como en el art. 9.1,b) LOUPMRGal, aquélla tiene la necesidad de detallar las obras o tareas a realizar, no resultando suficientes las declaraciones genéricas. Se trata de mandatos, como tendrá ocasión de analizarse<sup>91</sup>, que exigen el requisito de la previa concreción del contenido de lo ordenado y su valoración en la medida de lo racionalmente posible y previsible.

Imponer, a través de una orden de ejecución municipal, el resultado consistente en que se obtenga un total acondicionamiento interior de la vivienda sin precisar con el rigor exigido las medidas que para ello han de llevarse a cabo, o incluso proponer una inadmisibile disyuntiva entre dos medidas dejando incierta otras posibilidades resulta, sencillamente incompatible con la precisión que es exigible en una medida de intervención como la analizada<sup>92</sup>.

Y en segundo lugar, el carácter objetivo de edificio ( lesiones que presenta y elementos constructivos afectados) así como su carácter dinámico o evolutivo (cuando las lesiones se han agravado por causas imputables a su propietario)<sup>93</sup> se manifiesta, a los efectos de su ruina técnica –y, por ende, económica– en esta exigencia técnica de seguridad estructural. Sin perjuicio, claro está, de las posibles responsabilidades exigibles a los titulares dominicales del inmueble por su negligencia en los deberes de conservación, en concreto, por el inadecuado mantenimiento de tales elementos estructurales.

Son tres exigencias las que deben concurrir en toda edificación para garantizar seguridad en caso de incendio [art. 3.1, b.2)]: la posibilidad de desalojo en condiciones seguras, la de limitar la extensión del incendio dentro del propio edificio y colindantes, y permitir la actuación de los equipos de extinción y rescate.

En el ejercicio de su potestad legislativa, los Ayuntamientos pueden dictar Ordenanzas para la prevención de incendios, con independencia de la preceptiva aplicación de las normativa vigente para

<sup>91</sup> Vid., *infra.*, II.2.E

<sup>92</sup> Vid. STS 16.I.2001 (Ar. 1181), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho.

<sup>93</sup> Vid. STS 1.XII.1998 (Ar. 9707), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. V. Garzón Hererro.

garantizar esta exigencia técnica<sup>94</sup>, en virtud de la cual hay que distinguir: a) exigencias generales o comunes para los edificios encaminados a la prevención o limitación de los efectos de eventuales incendios y; b) exigencias o requisitos específicos referidos a concretas utilizaciones o actividades desarrolladas en todo o parte de tales edificios con la misma finalidad<sup>95</sup>.

Todo requerimiento para efectuar las medidas necesarias de adopción en este sentido requiere, con carácter previo, la presentación de un Proyecto por los interesados, en el que deberá constar, entre otras circunstancias, «las cargas de fuego, las normas constructivas que resulten de viable aplicación y las propuestas de medidas de seguridad sustitutorias de aquellas que resulten de imposible cumplimiento». Sobre este proyecto previo ha de girar el informe del Servicio contra Incendios, que deberá ser notificado al particular; momento a partir del cual comenzará a computarse el plazo establecido para la ejecución de las obras de adaptación<sup>96</sup>.

Y, por último, la LOE se refiere a una exigencia que, aún sin participar del carácter de técnicas –lo que supone su exclusión del régimen de responsabilidad de la LOE<sup>97</sup> y la aplicación de la reglamentación específica de acuerdo con la legislación civil– afecta a la seguridad de las personas: el «uso normal del edificio». Seguridad de utilización, por lo tanto, general, que exige mayores garantías en edificaciones no tanto residenciales como en aquellas edificaciones en las que se desarrolle alguna actividad de tipo industrial o se celebre algún espectáculo público, por citar algún ejemplo.

Ahora bien, las actividades lúdicas pueden realizarse no sólo en edificios –en los que se exige siempre certificación de arquitecto con exclusión de cualquier otro técnico cualificado– sino también en

<sup>94</sup> Vid. «Reglamento de Instalaciones de protección contra incendios» (aprobado por RD 1942/1993, de 5.XI, MI) y NBE-CPI-96 (aprobada por RD 2177/1996, de 4.X, MF, sobre «Condiciones de protección contra incendios de los edificios»).

<sup>95</sup> Vid. STS 16.X.2000 (Ar. 9359), Sala c-a, Secc.4ª, Pte. R. Fernández Montalvo.

<sup>96</sup> Vid. STS 10.XII.1998 (Ar. 9720), Sala c-a, Secc.5ª, Pte. P. Yague Gil.

<sup>97</sup> Vid. arts. 19 y 20 LOE.

otros recintos o instalaciones que no necesariamente tienen que ser edificios, aunque sí construcciones a los efectos del deber de conservación urbanística. Es clarificador, en este sentido, el Reglamento de Espectáculos Taurinos de 1992, cuyo art. 29.2,a) –vigente tras la modificación operada por el Decreto 145/1996– admite que los espectáculos pueden celebrarse en plazas no permanentes.

Pero este carácter provisional, en el sentido de desmontable y trasladable –portátil, dice su art. 22.1– no sólo no confiere, con carácter principal, naturaleza de estructura industrial a la plaza en la que se celebre el espectáculo taurino, «sino que no altera su carácter básico de construcción destinada a albergar a un cierto número de personas para la celebración de un espectáculo en las debidas condiciones de seguridad en todos los aspectos de características de los materiales, seguridad y solidez de la construcción, ubicación, superficie empleada y útil, medidas de protección y seguridad en caso de incendio y otras calamidades»<sup>98</sup>.

En estos supuestos, la certificación de las condiciones de seguridad precisas para la celebración del espectáculo se contempla en función de las características de la plaza como construcción en su conjunto, sin resultar sustancialmente alterada «por el hecho de que dicha construcción tenga carácter permanente o no, independientemente de que su carácter trasladable pueda comportar la existencia de aspectos de naturaleza técnica específica relacionados con la fabricación o instalación, los cuales tiene carácter accesorio respecto a la naturaleza y finalidad principal de la construcción, contemplada desde el punto de vista genérico de su seguridad»<sup>99</sup>.

Es por esta razón, por la que el TS, ha admitido que el art. 42.1 del Reglamento de Policía de Espectáculos aprobado por el RD 2816/1982, exija que se acompañe, con el objeto de acreditar las medidas de seguridad e higiene exigibles, certificaciones expedidas por los técnicos que, en cada caso, se consideren más idóneos, en una

<sup>98</sup> Vid. STS 6.X.2000 (Ar. 7801), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. F. González Navarro.

<sup>99</sup> *Ibidem*.

norma abierta en cuanto al técnico que haya de certificar, que sólo podrá concretarse en cada caso específico<sup>100</sup>.

La seguridad constituye, por lo tanto, una de las garantías por las que ha de velar la Administración, legitimando su intervención en todos los sectores. Y de ahí, la necesidad de distinguir la urgencia que, configurada por la provisionalidad y excepcionalidad, se impone a determinadas obras, justificando un procedimiento especial para mantener su seguridad.

Precisamente, alrededor de esta concepción de la seguridad como condición normal de mantenimiento de toda clase de construcción, la jurisprudencia ha creado una sólida doctrina en la delimitación competencial de los distintos técnicos profesionales. La LOE ha venido a clarificar sustancialmente el panorama y la tradicional dicotomía competencial entre los arquitectos y los arquitectos técnicos en cuanto a la redacción de Proyectos edificatorios. Partiendo de la regulación contenida en la Ley 12/1986 de atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos y de los tres principios jurisprudenciales sólidamente consolidados en este sentido, la LOE delimita el ámbito competencial de los distintos técnicos en función del uso de la edificación y del concepto que de la misma hace en su configuración tripartita.

Por una parte, de acuerdo con la Ley 12/1986, estos profesionales pueden elaborar proyectos enmarcados en el ámbito de su especialidad, que es la ejecución de obras y concretamente, las de arquitectura «concebida como el arte de proyectar y construir edificios en general, en su más variada tipicidad», extendiéndose su competencia a la elaboración de proyectos en los supuestos de obras y construcciones que no precisen un proyecto arquitectónico, independientemente de los casos legal y expresamente admitidos de intervenciones parciales en edificios construidos que no alteren su configuración arquitectónica, así como las de demolición y organización, control, seguridad y economía de obras de edificación<sup>101</sup>.

<sup>100</sup> *Ibidem*.

<sup>101</sup> Vid. SS.TS 17 V. 2000 (Ar. 4102), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón y 17.VII.2000 (Ar. 7015), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. Sanz. Bayón.

En relación con el concepto de «proyecto arquitectónico» y a los efectos competenciales, ciertamente es un concepto jurídico indeterminado, que el TS ha entendido como «todo proyecto que por su entidad y características exceda de los conocimientos exigibles a los arquitectos técnicos, en virtud de los estudios legalmente determinados para alcanzar su titulación media».

La cuestión, entonces, de la competencia profesional de los arquitectos técnicos ha de resolverse en función de la entidad de los estudios de esa carrera, afirmándose su facultad de proyectar cuando se trate de obras y construcciones de nueva planta que carezcan de complejidad técnica constructiva, excluyendo, con carácter general, las construcciones destinadas a uso público.

Porque la finalidad de los proyectos constructivos es, precisamente, la de «asegurar y garantizar la seguridad de las edificaciones, y en definitiva, de la propia vida humana y seguridad personal», las dudas o vacilaciones que pudiesen darse en torno al concepto jurídico indeterminado de «proyecto arquitectónico» a que se refiere el art. 2.2 de la Ley 12/1986, en relación con su art. 1.1, a los efectos competenciales, debían resolverse «en el sentido de la búsqueda de las mayores garantías posibles y, por ende, de la exigencia de la titulación propia de los estudios superiores». Valoración que desde luego debía y ha de hacerse a la vista de los supuestos y circunstancias concurrentes en cada caso específico estudiado<sup>102</sup>: naturaleza, complejidad y destino de la obra<sup>103</sup> «en pro de la solución que ofrezca mayor seguridad»<sup>104</sup>.

Al contrario de lo que sucede en el ejercicio de las potestades discrecionales, tan arraigadas en el ámbito del urbanismo con su correspondiente control y en donde la motivación se erige como garantía frente a la arbitrariedad, los conceptos jurídicos indeterminados responden a realidades objetivas.

<sup>102</sup> Vid. STS 17.V.2000 (Ar. 4102), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón y 17.VII.2000 (Ar. 7015), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J.M. Sanz Bayón.

<sup>103</sup> Vid. STS 4.XII.2000 (Ar. 10514), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Zapata Pérez.

<sup>104</sup> Vid. STS 24.X.1997 (Ar. 7236), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. R. Fernández Montalvo.

Mientras que la discrecionalidad consiste en la «libertad de elección entre alternativas igualmente justas o entre indiferentes jurídicos no incluidos en la Ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración», los conceptos jurídicos indeterminados suponen «una referencia legal a una esfera de la realidad cuyos límites no se dejan bien precisados en su enunciado pero que intenta delimitar un supuesto concreto, cuya aplicación es un caso de aplicación de la ley que trata de subsumir en una categoría legal unas circunstancias legales determinadas»<sup>105</sup>.

Ahora bien, el hecho de no haber sido objeto de definición legal, difiriéndose la concreción de este concepto a una ley aún no promulgada, en su labor de integrarlo y de dotarlo de contenido, en ningún caso podrá identificarse el concepto de proyecto arquitectónico con proyecto de arquitecto superior –la existencia de otros técnicos de este grado igualmente capacitados para proyectar obras de arquitectura lo impide– y deberá seguirse el criterio de los estudios realizados y superados o de los conocimientos adquiridos para justificar, en cada caso, la «limitación» que dicho concepto supone para los arquitectos técnicos<sup>106</sup>.

De ahí, que haya que distinguir las obras de «contenido arquitectónico» de las obras que afecten a la «estructura arquitectónica» de los elementos a modificar, en cuyo caso se requiere proyecto suscrito por un arquitecto superior.

Sucede que cuándo una obra tiene, realmente, contenido arquitectónico es difícil de determinar. La dicción de los preceptos de la Ley de Atribuciones 12/1986, de 1 de abril no ofrece un criterio claro, como tampoco lo hace la posterior y en la actualidad vigente LOE, la cual se refiere, indistintamente (art. 10.2) a la suscripción del proyecto por arquitectos o ingenieros superiores o técnicos<sup>107</sup>.

En realidad, «(...) lo que se presenta como un conflicto entre dos profesiones está planteando en el fondo el tema de las garantías de la

<sup>105</sup> Vid. STS 5.VI.1995 (Ar. 4937), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Barrio Iglesias

<sup>106</sup> Vid. STS 8.III.1999 (Ar. 2166), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho.

<sup>107</sup> Vid. STS 18.XII.1999 (Ar. 9467), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho.

seguridad en la edificación y, por lo tanto, de la vida humana»<sup>108</sup>. Y una «garantía de seguridad» por la que ha de velar y tutelar la Administración [art. 21.2, c) RSCL]<sup>109</sup>.

### 3.2. *Salubridad y funcionalidad*

La comodidad o funcionalidad, la habitabilidad, la higiene, la protección del medio ambiente constituyen unas condiciones básicas a garantizar en todo acto de edificación y uso del suelo que pretenda llevarse a cabo y en aras a su mantenimiento, con independencia de su clase así como del uso o destino que la ordenación urbanística haya dado al mismo<sup>110</sup>.

Cuando el art. 19 LRSV y 9 LOUPMRGal imponen a los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones la obligación de mantenerlos en condiciones de salubridad, «garantizando que sus condiciones no representan un riesgo para la higiene o las condiciones sanitarias»<sup>111</sup>, está rechazando a priori cualquier intento de equiparación entre la salubridad y la habitabilidad, concepto este último socialmente aceptado pero, etimológicamente, más restringido que el de salubridad, «predicable de los edificios destinados a habitación en el momento presente»<sup>112</sup>.

De ahí que el espíritu finalista de la LOE no se corresponda con su texto literal, pues referir la habitabilidad a las edificaciones como exigencia técnica-normativa no determina su única aplicación a aquellas que sean habitables sino a todo tipo de edificaciones objeto de cualquier estancia, temporal o permanente, pública o privada, y no sólo residencial.

<sup>108</sup> Vid. STS 26.II.1998 (Ar. 1537), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yague Gil

<sup>109</sup> Vid. SS.TS 2.IV.1998 (Ar. 2792), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón y 17.VII.2000 (Ar. 7015), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>110</sup> Vid. STS 11.X.2000 (Ar. 8190), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. J. M. Álvarez Cienfuegos: a propósito de una licencia «a precario».

<sup>111</sup> Vid. STS 5.XII.1998 (Ar. 579), Saa c-a, Secc. 5ª, Pte. J. R. Rodríguez-Zapata Pérez.

<sup>112</sup> Vid. STS 22.V.2001 (Ar. 3793), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. V. Garzón Herrero.

Una diferencia conceptual que, asimismo, se manifiesta en el objeto del límite del deber de conservación. Porque la declaración ruina –techo máximo obligacional de dicho deber– «está referida a edificaciones y no a meras obras independientes de ésta», como ponen de manifiesto expresiones tales como «habitabilidad del inmueble» y «desalojo de sus ocupantes» en los casos de urgencia y peligro inminente que, con como «*ius superveniens*» prevé el at. 183.4 TR/1976<sup>113</sup>.

Son múltiples las manifestaciones de actividades e instalaciones directamente implicadas con el ambiente exterior. La concurrencia de títulos competenciales en materia de urbanismo y de actividades clasificadas deviene especialmente sensible cuando afecta a la perspectiva sanitaria o medio ambiental y, en general, a la calidad de vida.

Por una parte, el procedimiento que prevé el RAMINP implica un control preventivo de la legalidad de las actividades clasificadas<sup>114</sup> que comporta al mismo tiempo, licencia urbanística en su aspecto de control reglado de uso del suelo (art. 242.1 TRLS/92 y 195 LOUPMR-Gal) y también licencia de actividades clasificadas, para comprobar la adecuación de la concreta actividad a la legislación sectorial protectora del medio ambiente y la calidad de vida, resolviéndose sobre ambos en el mismo procedimiento y con unidad de acto<sup>115</sup>.

Desde una perspectiva estática-competencial, no puede entenderse que la legislación urbanística prima en cuanto a su aplicación sobre el RAMINP, a pesar de su rango jerárquicamente inferior. Sencillamente, porque nos encontramos ante objetos distintos y ante bienes jurídicamente protegidos que son de diferente carácter.

La conformidad con la ordenación urbanística –legislación urbanística aplicable y planeamiento vigente– deberá contener simplemente una permisión de acuerdo con la calificación urbanística de

<sup>113</sup> Vid. STS 6.III.2000 (Ar. 3668), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P.J. Yague Gil.

<sup>114</sup> Vid. STS 4.X.2000 (Ar. 8189), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Álvarez Cienfuegos: sobre el carácter abierto del nomenclator anexo y su inclusión «por la verdadera naturaleza de la actividad que se ejercita o se pretende ejercitar».

<sup>115</sup> Vid. STS 25.IX.2000 (Ar. 7306), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

los terrenos, sin implicar por sí misma el cumplimiento de las prescripciones del RAMINP: ciertas industrias podrán instalarse en el suelo calificado al efecto, pero no otras que no cumplan las prescripciones del Reglamento. O en otros términos, «aún cumplidas las prescripciones urbanísticas en cuanto al uso del suelo, el Ayuntamiento tiene potestad para denegar la licencia a una actividad molesta por motivos distintos de los urbanísticos basándose en el Reglamento aplicable»<sup>116</sup>.

Y por otra parte, de acuerdo con el objeto de las licencias de garantizar el uso y disfrute de las edificaciones «en condiciones normales», el órgano competente para su otorgamiento podrá exigir, al amparo y con la interpretación de la legislación sectorial aplicable, las medidas correctoras que considere adecuadas para proteger esos valores.

Porque como señala el art. 3.1. C.c, la interpretación de las normas ha de hacerse conforme a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente a su espíritu y finalidad<sup>117</sup>, la interpretación, en su caso, del RAMINP deberá ser conforme con su espíritu y finalidad –garantizar la salubridad, proteger el medio ambiente y la salud pública–, contemplada desde el punto de vista –aquí sanitario– de la realidad social existente.

De lo que resulta, que el propietario de todo tipo de terreno y construcción deberá conservarla y mantenerla en condiciones de seguridad y salubridad –de ornato o estética resulta, en este caso, más forzado– «según son entendidas comunmente y en un momento histórico determinado». Así, como ejemplo, la seguridad puede exigir la adaptación de una instalación eléctrica a la normativa vigente aunque no lo estuviera la antigua, y la salubridad que se coloquen sanitarios donde no existían o que se pinte lo que sólo estaba encalado<sup>118</sup>. Pero también, la retirada de escombros, basuras o restos de enseres en una finca, bien sea por acción del propietario bien por terceras personas que con sus acciones utilizan indebidamente la propiedad ajena<sup>119</sup>.

<sup>116</sup> Vid. STS 29.IX.2000 (Ar. 8448), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. M. Baena de Alcázar.

<sup>117</sup> Vid. STS 26.IX.2000 (Ar. 7897), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>118</sup> Vid. STS 3.VI.1999 (Ar. 3653), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

<sup>119</sup> Vid. STS 10.VII.1996 (Ar. 6139), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

Aunque la LOE distingue, explícitamente, los requisitos básicos relativos a la habitabilidad, por una lado, y a la funcionalidad, por otro lado, bien podría entenderse la primera dentro del concepto más general de funcionalidad o utilidad que, aún no siendo contemplado por la legislación urbanística como tal, resulta perfectamente subsumible como condición de salubridad.

En general, la conservación de toda edificación deberá garantizar la «higiene, salud y protección del medio ambiente, de tal forma que se alcancen condiciones aceptables de salubridad y estanqueidad en el ambiente interior del edificio y que éste no deteriore el medio ambiente en su entorno inmediato, garantizando una adecuada gestión de toda clase de residuos» [art. 3.1, c.1) LOE].

La referencia no sólo al ambiente interior del edificio sino al medio ambiente exterior constituye una prolongación de la concurrencia competencial que, desde la ordenación del uso y del aprovechamiento del suelo, existe entre el urbanismo y el medio ambiente.

Es, precisamente dicha concurrencia así como la regulación de carácter finalista que se deriva de la Constitución en materia de medio ambiente (art. 45 CE), la que otorgan al título de protección ambiental (arts. 149.1.23ª y 148.1.9ª CE) un carácter complejo y multidisciplinario que «afecta a los más variados sectores del ordenamiento»<sup>120</sup>.

Ahora bien, pudiendo actuar sobre una misma superficie o espacio natural «distintas Administraciones públicas para diferentes funciones o competencias con la inexorable necesidad de colaboración y, por supuesto de coordinación»<sup>121</sup>, aquel título no se proyecta ni incide de la misma forma y con la misma intensidad en la ordenación urbanística y en la posterior ordenación edificatoria.

En el urbanismo, en cuanto subsistema que integra el sistema jurídico y físico del medio ambiente<sup>122</sup>, coincidente, a través de la planificación, en una ordenación del espacio y de su contenido<sup>123</sup>, la

<sup>120</sup> Vid. STC 64/1982, de 4 de noviembre (FJ 5).

<sup>121</sup> Vid. STC 13/1998, de 22 de enero (FJ 7).

<sup>122</sup> Vid. STS 14.VI.1989 (Ar. 4666), Sala c-a, Secc. 1ª, Pte. F. González Navarro.

<sup>123</sup> Vid. STC 102/1995, de 26 de junio (FJ 13).

incidencia del medio ambiente comienza –cada vez con mayor fuerza– en la tramitación del planeamiento urbanístico, condicionándola, y se extiende a la intervención en la edificación y uso del suelo, en especial, a través del control reglado de las licencias urbanísticas y otras autorizaciones administrativas.

El territorio, y más concretamente el suelo, «bien de características singularísimas» se haya condicionado por las exigencias del medio ambiente para garantizar su uso racional. Desde el planeamiento se pueden prescribir exigencias incluso de mayor intensidad que las establecidas en la normativa general en materia de protección del ambiente atmosférico<sup>124</sup> que, en un momento posterior y desde una perspectiva no tanto jurídica-competencial cuanto esencialmente técnica deberán tenerse en cuenta en la promoción, proyecto, construcción y mantenimiento o conservación de lo edificado conforme a la general vinculatoriedad de aquél y, en su caso, a las Ordenanzas municipales en materia de protección ambiental vigentes<sup>125</sup>.

La protección contra el ruido es otro de los requisitos básicos impuestos desde la LOE en la construcción de las edificaciones, «de tal forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades» [art. 3.1, c.2)].

La proliferación de fuentes de contaminación acústica justifica el gran número de reglamentaciones vigentes en orden a su control e intervención para garantizar un medio ambiente adecuado como principio rector de la política social y económica (art. 45 CE), tanto en su proyección exterior como en su incidencia en el interior de las edificaciones. Desde el Derecho privado<sup>126</sup>, en su integral consideración por el Derecho administrativo –general<sup>127</sup> y sectorial–, una regu-

<sup>124</sup> Vid. STS 17.VI.1989 (Ar. 4739), Sala c-a, Secc. 1ª, Pte. F. González Navarro.

<sup>125</sup> Sobre la estanqueidad, vid. NBE-QB-90 (aprobada por RD 1572/90, de 30.XI, MOPU, sobre «Cubiertas con materiales bituminosos») y OM de VI.1996, MF.

<sup>126</sup> Vid. arts. 590, 1902 y 1908 C.c.; 27.2,e) LAU y 7.2 LPH.

<sup>127</sup> Vid. arts. 3, 4, 7.2, 11, 24 29, 30.1 33, 35,36 Y 38 RAMINP; 16 RSCL; 25.2,f) LBRL; F.

lación como tipo penal en blanco<sup>128</sup> y su imposición desde la Unión Europea proporcionan la base multidisciplinar adecuada para su tratamiento jurídico<sup>129</sup>.

Desde esta última perspectiva, considerado como uno de los mayores problemas medioambientales en Europa, la lucha contra el «ruido ambiental» ha sido, recientemente abordada por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea en la Directiva 2002/49/CE, de 25 de junio, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, que establece, como medida de control, para evitar la «molestia» que produce y sus «efectos nocivos» entre otras, la «planificación acústica», incluyendo «medidas de aislamiento acústico»<sup>130</sup> como única referencia al ambiente interior de las edificaciones, hoy regulaas en la NBE-CA-88<sup>131</sup>.

El ahorro de energía y el aislamiento térmico constituyen, con este intencionado orden en su mención legal dos exigencias técnicas de las edificaciones con el objeto de conseguir «un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio» [art. 3.1, c.3) LOE]. Como condiciones «normales» o «exigibles»<sup>132</sup> de habitabilidad, el bienestar que la LOE persigue con el aislamiento término de los edificios prohíbe un «exceso de bienestar» a través de un uso irracional, principalmente doméstico, de la energía.

Por un lado, la adecuación que, expresamente, atribuye el precepto a la utilización del edificio, en cuanto concepto jurídico indeterminado, se salva parcialmente con la remisión a la vigente NBE-CT-79<sup>133</sup> así como con la concesión del sello INCE a determinados sistemas

<sup>128</sup> Vid. art. 325 C. Penal.

<sup>129</sup> Cfr. ALONSO GARCÍA, C.: «La contaminación acústica», en *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2000, pp. 313 y ss.

<sup>130</sup> Vid. arts. 3, a) b) c) y u) Directiva 2002/49/CE, de 5 de junio.

<sup>131</sup> Vid. NBE-CA-88 (aprobada por RD 2115/1988, de 12 VIII, MOPU, sobre «Condiciones acústicas de los Edificios») y OM de 29.IX.1988.

<sup>132</sup> Vid. SS.TS 30.IX.1992 (Ar. 6993), Sala c-a, Secc. 5ª y 5.X.1998 (Ar. 7152), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez-Sancho.

<sup>133</sup> Vid. NBE-CT-79 (aprobada por RD 2429/1979, de 6.VII, Presidencia del Gobierno, sobre «Condiciones térmicas de los edificios»).

de aislamiento utilizados en el sector de la construcción<sup>134</sup>, cuya efectiva aplicación condicionará, abstracción hecha de lo que se entienda por bienestar, el ahorro de energía que exige la Ley.

Y por otro lado la condición de «normalidad» antes referida prohíbe a los Ayuntamientos y CC.AA., en cuanto Administraciones competentes para el ejercicio de la potestad de disciplina o inspección urbanística y edificatoria, imponer, respectivamente, órdenes de ejecución de obras y otras medidas de intervención, que excedan del deber social de conservación del que tales requisitos traen causa.

Una generosidad y preocupación de la LOE por la exigencia de habitabilidad de las edificaciones que, en extremo, se manifiesta al extender dicha condición a la exigencia de «otros aspectos funcionales de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio»; cláusula residual que, desde un punto de vista sistemático permite incluir los requisitos básicos de habitabilidad, urbanísticamente en la salubridad o comodidad y, técnicamente, en los de funcionalidad en la utilización del edificio que prevé el apartado a.1) del art. 3 LOE<sup>135</sup>.

En concreto, son tres los requisitos básicos de funcionalidad que exige la LOE en toda clase de edificación: en su utilización, en su accesibilidad y en relación con el acceso a los servicios que garantizan dicha exigencia técnica [art. 3.1 LOE]. La ordenación y disposi-

<sup>134</sup> Vid. Resoluciones de 28.IV.1998 sobre actualización para materiales y sistemas de aislamiento para uso en la edificación relativos a componentes de espumas de poliuretano; y para materiales y sistemas de aislamiento para uso en la edificación, relativas a espumas de poliuretano conformadas en fábrica; y de 5.XI.1998 para materiales y sistemas de aislamiento relativos a productos de lana de roca.

<sup>135</sup> Vid. en la legislación urbanística, a título de ejemplo, el Decreto 28/1999, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de disciplina urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley del suelo de Galicia (art. 25.2): «Las medidas que hay que adoptar para mantener las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas atenderán en concreto a lo siguiente: a) la estanqueidad de la vivienda respecto a las inclemencias meteorológicas; b) La resistencia y la indeformabilidad de los elementos estructurales y constructivos fundamentales de la vivienda; c) mantenimiento de la carpintería exterior; d) la instalación de fontanería y saneamiento; e) existencia de suficiente ventilación y evacuación de humos y gases; f) instalaciones de electricidad; g) cualquier otra prevista en la legislación específica aplicable».

ción adecuada de las partes de un edificio –la *utilitas vitrubinana*– contribuyen, sin duda, a garantizar la salubridad y la funcionalidad, pero su regulación normativa desciende a un nivel reglamentario y sólo de carácter parcial a través de los Planes de ordenación urbanística, disponiendo las dimensiones mínimas de los espacios en toda clase de viviendas.

Desde la imposición de estos mínimos en relación con la funcionalidad en la utilización de las edificaciones y con su expresa exclusión del Código Técnico de la Edificación, la oportunidad y adecuación de los criterios espaciales y dimensionales dependerá de la fase de proyecto y de su agente profesional, así como del promotor.

La accesibilidad se erige, constitucionalmente (art. 49 CE), como cometido esencial, en toda regulación que le afecte. Un requisito de funcionalidad en la edificación [art. 3.1, ),2 LOE] que ha sido desarrollado por los distintos legisladores autonómicos con el objeto de garantizar a las personas con movilidad reducida o cualquier otra limitación la accesibilidad y utilización del edificio y de su contorno urbano, en un primer momento a través del planeamiento, la gestión y la ejecución urbanística y, en un segundo momento, en su ordenación y conservación, bien como nueva construcción bien como rehabilitación o reforma<sup>136</sup>.

Garantizar, a lo largo del proceso de la edificación, el «acceso a los servicios de telecomunicación, audiovisuales y de información, de acuerdo con lo establecido en su normativa específica» y su conservación en buen estado constituye una ulterior requisito básico de los edificios exigido por el avance de la técnica y por la oferta y generalización de su uso<sup>137</sup>. Pero también por motivos de estética y de oportu-

<sup>136</sup> Vid., la Ley 8/1997, de 20 de agosto, de accesibilidad y supresión de barreras en la Comunidad Autónoma de Galicia.

<sup>137</sup> Vid. Real Decreto Ley 1/1998, de 27 de febrero, sobre infraestructuras comunes en los edificios para el acceso a los servicios de telecomunicaciones y el Real Decreto 401/2003, de 4 de abril, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones para el acceso a los servicios de telecomunicación en el interior de los edificios y de la actividad de instalación de equipos y sistemas de telecomunicaciones.

tunidad, cuya consideración legal se impone, con clara evidencia, por los citados factores.

La transposición de un oportunismo estético debería proyectarse sobre reglamentaciones cotidianas de determinados elementos colgantes que, situados en el exterior de la edificación, limitan el campo visual –como el caso del fortuito nombre del tendal– que, aún no tratándose, en puridad, de una norma sustantiva de directa aplicación, es legítima su consideración desde el planeamiento o, a través de Ordenanzas de edificación y uso del suelo y del vuelo.

### 3.3. *Ornato público, estética y oportunidad*

No se trata de juzgar la amalgama de conceptos y expresiones que se funden, desde una perspectiva jurídico-técnica para determinar las limitaciones de la estética y del ornato público en toda clase de terrenos y construcciones.

El Ordenamiento jurídico español ha recuperado, así, con las limitaciones propias de una época de parcial yuxtaposición a nuestras ciudades –entre frisos y volutas, hojas de acanto y estrías biseladas–, la hermosura concebida por Vitrubio, con su principal fundamento en las proporciones, así como en la pintura, los colores y los materiales a emplear en relación con su buena ejecución.

La recuperación de lo que puede considerarse parte de la entidad y realidad social de un determinado pueblo, como es el gallego y su medio rural, con la imposición de una tipología edificatoria –contrario a la más elemental uniformidad– y de sus materiales tradicionales, como son la piedra, la teja o la cerámica y el hierro, con la connotaciones de urbanización que, con la ejecución de la ordenación urbanística, determinan, por la transformación que conlleva, algo ya diferente pero necesario *ex art. 45 CE*, ha sido objeto de críticas infundadas, amparadas por una permisión excepcional, cuya interpretación restrictiva ni excluye el indianismo como estilo ni la modernidad como corriente dentro de la Arquitectura.

El arraigado criterio de la vinculación al uso –rústico o de interés general– para justificar excepciones a la regla general de la inedifica-

bilidad en suelo no urbanizable puede complementarse con ulteriores criterios de estética por el legislador autonómico que se cita y, en su virtud por normas urbanísticas de los Planes Generales, en desarrollo y concordancia con la legislación urbanística aplicable<sup>138</sup>.

El concepto de «ornato» que utiliza la Ley, junto con la «seguridad» y «salubridad», son los que habilitan a la Administración municipal para dictar las «órdenes de protección» necesarias para la conservación en tales condiciones de los terrenos, pero sobre todo de las construcciones<sup>139</sup>.

Pueden ser razones de estética y de oportunidad<sup>140</sup> las que, por un lado, obliguen al propietario de toda clase de terrenos y construcciones a llevar a cabo la obras necesarias para garantizar el ornato público que impone la ley, y por otro lado, legitimen a la Administración, en el ejercicio de su función inspectora o de policía urbanística, para imponer órdenes de ejecución con dicha finalidad y, en su caso, para actuar subsidiariamente de acuerdo con el carácter social que impregna este deber.

El mantenimiento en condiciones de ornato conlleva la prohibición de cualquier tipo de actuación urbanizadora y edificatoria sobre terrenos o construcciones que perjudique o deteriore la «apariencia urbana» o la «imagen urbana». Se trata de una obligación mínima de conservación acorde con su carácter social, como contraposición al carácter especial con el que, la legislación urbanística, configura dicho deber por razones de interés turístico o estético, o respecto de obras necesarias para la conservación de inmuebles que se incluyan en Catálogos o en Planes Especiales<sup>141</sup>.

La diferencia resulta clave para valorar la legitimidad del alcance de una orden de ejecución impuesta, al amparo del art. 19 LRSV y 199 LOUPMRGal y, en su caso, el exceso sobre el deber de conser-

<sup>138</sup> Vid. STS 20.X.1997 (Ar. 7623), Sala c-a., Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>139</sup> Vid. STS 23.VI.1998 (Ar. 4559), Sala c-a, Secc 5ª, Pte. M. V. Garzón Herrero.

<sup>140</sup> Vid. STS 1.III.1999 (Ar. 2724), Sala c-a, Secc.3ª, Pte. M. Delgado Iribarrem Negro.

<sup>141</sup> Vid. STS 5.XII.1998 (Ar. 579), Sala c-a, Secc.5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

vacación que se trata de garantizar. El siguiente supuesto, que ilustra de forma clara la delimitación –a la sazón, de los arts. 181 y 182, con sus tres apartados, del TR de 1976– es aplicable sobre cualquier tipo de edificación, con independencia del uso al que se destine:

*Supuesto de hecho*<sup>142</sup>:

Por R/ 23.III.1990, se imponía a la propiedad de la Iglesia del Sagrado Corazón de Jesús «La Residencia», una orden de ejecución de obras de desmontaje de las dos torres que coronan su fachada principal, imponiéndose la obligación de mantener los elementos desmontados, ordenados, almacenados y clasificados conforme al art. 36.5 de la Ley 7/1990, de 3 de julio, de patrimonio cultural vasco.

Por R/11.IX.1992, se desestima la solicitud de ruina parcial de las citadas torres, ordenando a la propiedad –Comunidad de PP.JJ– de la Iglesia la reposición a su estado original, en el plazo de un mes, de las torres previa presentación, en el plazo de dos meses, de proyecto técnico redactado por arquitecto y visado por su correspondiente Colegio profesional. Porque,

«(...) estando ante una edificación religiosa, Iglesia de estilo neogótico, no puede prescindirse de la unidad funcional y estructural de las torres con el edificio en su conjunto, esto es, la Iglesia podría seguir sin las torres –o sin las agujas de éstas– como está actualmente, pero no cabe duda que ello determina que estemos ante una edificación no igual sino distinta, más aún teniendo en cuenta la significación arquitectónica de las torres y agujas en el estilo arquitectónico de la edificación, esto es, el neogótico».

«(...) las torres –tampoco las agujas de éstas– no tienen independencia arquitectónica (...) en relación con la Iglesia en su conjunto, dado que de eliminarse unas u otras, el edificio dejaría de ser el mismo de forma significativa, (...) las torres son elemento fundamental de la Iglesia, la parte más elevada, además de servir junto a las agujas de parcial cubierta»

<sup>142</sup> Vid. STS 21.IX.2000 (Ar. 7321), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

«(...) la Iglesia con sus torres forma una unidad arquitectónica, es decir, que tiene una estructura material unitaria».

*Fundamentos de Derecho:*

Las obligaciones impuestas en las RR/1990 y 1992, de desmontaje y reposición, respectivamente, «*exceden del deber de conservación*» que a los propietarios impone el art. 181 del TRLS de 1976 y se basan, claramente en consideraciones estéticas o culturales que, en cuanto van más allá del deber de conservación exigen su pago al Ayuntamiento, pues así lo dispone claramente el art. 182 del mismo TRLS. La orden impuesta no es una orden de conservación o reparación, sino de desmontaje de la obra de fábrica para su posterior reedificación con idénticas características y con los mismos materiales, lo que sólo es explicable *desde consideraciones culturales y estéticas, y no desde el puro y general deber de conservación de cualquier edificio ordinario*; éste no puede ir más allá de las debidas condiciones ordinarias de seguridad, salubridad y ornato público, es decir, de mantenimiento de los edificios seguros, sanos y decentes; todo lo que exceda de esa medida no cabe en el deber de conservación. En concreto la exigencia del *ornato público* no puede ser entendida como obligación de los propietarios de mantener a su costa el valor histórico o artístico de los edificios (que, en cuanto valores sociales, deben ser a cargo de la sociedad) sino de que e cumplan en ellos *las normales exigencias estéticas*.

«En cuanto las obras ordenadas exceden de esa medida, el artículo 182.2 impone que sea el Ayuntamiento que las ordena el que satisfaga su coste, lo cual es lógico, pues, repetimos, se imponen más por razones de interés general que por conveniencia del propietario; se trata de obtener mejoras de interés general, las cuales deben ser lógicamente sufragadas por la colectividad».

Porque, aunque una Ordenanza del PG prevea la posibilidad de que el Ayuntamiento imponga la reposición de los edificios a su estado original, nunca podrá decir que sea a costa de los propietarios «porque los límites del deber de conservación, tal como están regulados en la legislación básica estatal del suelo. No puedan ser contradichos por normas autonómicas o municipales».

Las órdenes de ejecución de obras están, por lo tanto, en este sentido, limitadas por su propia finalidad, a las obras necesarias para conservar las condiciones de ornato, no pudiendo ir más allá, en virtud el principio de proporcionalidad sancionado en los arts. 4 y 6 del RSCL, de lo que estrictamente exija el mantener el inmueble en su estado normal de ornato.

Y por lógica analogía contradictoria no cabrá imponerlas en los supuestos a que, la legislación urbanística, supedita la declaración de ruina. Porque las obligaciones de los propietarios y la potestad de policía asignada a la Administración ceden cuando los daños no son reparables por medios normales, cuando el coste de las reparaciones necesarias para la conservación del inmueble en las antecitadas condiciones mínimas, supere el cincuenta por cien del valor del edificio, excluido el del solar, o cuando concurren circunstancias urbanísticas que aconsejen la demolición. Lo procedente en estos casos no es obligar a la reparación sino declarar el estado de ruina<sup>143</sup>.

En concreto, la exigencia de ornato público «no puede ser entendida como obligación de los propietarios de mantener a su costa el valor histórico o artístico de los edificios (que, en cuanto valores sociales, deben ser a cargo de la sociedad) sino de que se cumplan en las normales condiciones estéticas». Si exceden de esa medida, deberá ser el Ayuntamiento que las ordene quién haya de satisfacer su coste, «lo cual es lógico pues, repetimos, se imponen más por razones de interés general que por conveniencia del propietario»<sup>144</sup>. Cuando se trata de obtener mejoras de interés general, las mismas han de ser sufragadas por la colectividad (art. 246.2 TRLS de 1992 y art. 199.3 LOUPMRGal).

El ornato público puede definirse para un sector concreto, en que se incluyan determinados edificios (pongamos de ejemplo, el centro de una ciudad) con especial rigor en los Bandos Municipales, plenamente justificado por las características del entorno. O dicho en otros

<sup>143</sup> Vid. STS 3.II.1997 (Ar. 798), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>144</sup> Vid. STS 21.IX.2000 (Ar. 7321), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. Yague Gil.

términos, el ornato público o la «integración en la ornamentación urbana»<sup>145</sup> es un concepto jurídico indeterminado, valorable en función de las circunstancias urbanísticas concurrentes en cada caso concreto<sup>146</sup>.

Así, por ejemplo, cuando un edificio se incluya en un entorno urbanístico cuya estética se resentiría gravemente con los desperfectos en pintura de fachadas, enfoscados, alféizares, molduras, adornos y carpintería de madera exterior, deberán considerarse como necesarias y necesariamente exigibles las obras dirigidas a conservar en condiciones de ornato público un edificio en este concreto sector urbano.

#### 3.4. *Los requisitos básicos de la edificación: remisión*

Como se ha intentado justificar al iniciar este capítulo y, cronológicamente, desde un punto de vista normativo, la LOE ha sido dictada con una confesada aceptación de la legislación urbanística que, materialmente y sobre el territorio le precede, en cuanto a proceso de ordenación se refiere, para dar continuidad a la misma con las garantías técnicas y jurídicas propias de su especialidad.

Así, cabe destacar de su regulación, la enumeración de los requisitos básicos que ha de reunir toda edificación, que la LOE sistematiza alrededor de los conceptos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad (art. 3 LOE), con todos los factores que de los mismos se derivan en orden y a tener en cuenta en cada una de las sucesivas fases que integran el proceso de la edificación y que culminan, como se ha venido repitiendo, en la conservación o mantenimiento del resultado del proceso constructivo, esto es, la edificación en cuanto ámbito material de la Ley, en los términos y de acuerdo con el concepto amplio que se deriva de su art. 2, tal y como se ha analizado, primero al tratar de su objeto y a lo largo de este epígrafe, con referencia sus condiciones de conservación.

<sup>145</sup> Vid. STS 22.IV.1988 (Ar. 3187), Sala c-a, Pte. J. Barrio Iglesias.

<sup>146</sup> Vid. STS 9.II.1998 (Ar. 1531), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

## 4. Finalidad

El deber de conservación de los terrenos, construcciones y urbanizaciones de iniciativa particular no es sino uno de los deberes integrados dentro de los límites establecidos en el estatuto de la propiedad para el ejercicio de las facultades dominicales. Un deber genérico que se concreta en la legislación urbanística y se completa en la de la edificación al establecer el deber en obligación del propietario de mantener aquéllos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público «con la finalidad tanto de evitar riesgos a personas y cosas o peligros para la higiene o la salud» así «como para el adecuado sostenimiento de la llamada imagen urbana»<sup>147</sup>.

### 4.1. Las «condiciones normales» o «mínimas» de mantenimiento

Cuáles sean, en cada caso, las condiciones de conservación susceptibles de ser impuestas a la propiedad sobre los terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular construcciones, carteles y edificaciones para evitar «deficiencias urbanísticas» imputables a la propiedad<sup>148</sup> no entran dentro de las potestades discrecionales que el Ordenamiento jurídico atribuye a la Administración.

Mientras que para las urbanizaciones y construcciones –incluidas las edificaciones–, dichas condiciones no son otras que las que, en un momento anterior, han sido valoradas por el Ayuntamiento en el proyecto de urbanización y en el proyecto técnico, respectivamente, este último acompañando a la correspondiente licencia, como tendrá ocasión de señalarse, en el caso de los terrenos, su seguridad y salubridad habrá determinarse e función del supuesto concreto atendiendo a diversas circunstancias que se prevén desde la Ley.

Al no ser lo mismo un terreno que tiene la condición de solar que una heredad con árboles corpulentos, el deber de conservación ha de

<sup>147</sup> Vid. SS.TS 9.II.1998 (Ar. 1531), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón; 7.XI.2000 (Ar. 9050); 26.II.2001 (Ar. 2802).

<sup>148</sup> Vid. STS 10.XII.1987 (Ar. 9468), Sala 4ª, Pte. A. Martín del Burgo y Marchán.

ser modulado en cuanto a la índole su estricta exigencia, teniendo en cuenta las prescripciones que se imponen desde la legislación urbanística, en el Código civil (arts. 390, 391, 591, 1907 y 1008) y en las Ordenanzas municipales sobre uso de suelo.

En relación con las edificaciones, la legislación urbanística impone a sus propietarios, la obligación de mantenerlas en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, que se traduce en la realización de las obras necesarias para el mantenimiento de las mismas en dichas condiciones.

La finalidad de estas obras no puede ser otra que la de mantener la finca urbana en «condiciones normales de servir de habitabilidad a sus moradores presentes o futuros, reales o potenciales, dentro del tracto normal de la vida de ese edificio, y mientras está en condiciones mínimas de normal supervivencia». Una finalidad constatada en un momento anterior, ya que el último objeto de las licencias consiste, precisamente, en garantizar el uso y disfrute de las edificaciones «en condiciones normales»<sup>149</sup>.

De ahí, que, en relación con el deber de conservación y en lo que toca a la condición de seguridad, sólo puedan imponerse las obras «estrictamente necesarias» e «imprescindibles» para evitar la caída de la construcción o los peligros en personas o bienes<sup>150</sup>. La Administración sólo puede imponer a la propiedad la realización de las obras mínimas necesarias para mantener la seguridad del edificio, «en evitación de desgracias personales o de daños materiales de consideración»<sup>151</sup>, debiendo catalogarse entre las destinadas a «proveer a la seguridad pública y personal» que prevé el art. 117, b) LBRL<sup>152</sup>.

En cuanto a las condiciones de salubridad, sólo serán justificables aquellos gastos incluidos en el «concepto de salubridad o habitabili-

<sup>149</sup> Vid. STS 26.IX.2000 (Ar. 7897), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>150</sup> Vid. STS 23.XI.1999 (Ar. 1484). Cfr. STS 5.X.1998 (Ar. 7152), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho.

<sup>151</sup> Vid. STS 28.I.1992 (Ar. 1417), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. A. Martín del Burgo y Marchán.

<sup>152</sup> Vid. SS.TS 6.V.1998 (Ar. 3614) y 16.II.1999 (Ar. 1621), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. M. Sieira Migues.

dad socialmente aceptado, que es el predicable de los edificios destinados a habitación en el momento presente»<sup>153</sup>.

Y en concreto, la exigencia de ornato público no puede ser entendida como obligación de los propietarios de mantener a su costa el valor histórico o artístico de los edificios (que, en cuanto valores sociales, deben ser a cargo de la sociedad) sino de que se cumplan en ellos las normales exigencias estéticas<sup>154</sup>.

En definitiva, la seguridad, salubridad y el ornato públicos constituyen conceptos jurídicos indeterminados en los que ha de darse preferencia en su apreciación a las valoraciones de quien institucionalmente tiene encomendado el cuidado de los intereses colectivos, frente a los criterios lógicamente subjetivos de los particulares.

Lo que no significa que en la aplicación de tales conceptos juegue la voluntad de la Administración, pues tal apreciación discrecional ha de consistir en un «juicio de comprensión de unas circunstancias reales»<sup>155</sup>, de una esfera de la realidad que, en función de las circunstancias concurrentes, no puede ser en modo alguno restrictiva para el derecho de propiedad.

Porque cualquiera que sea la configuración dogmática que se atribuya al derecho de propiedad del suelo –cuyo contenido estatutario parece el único que, conforme al ordenamiento vigente, puede atribuirse– la Administración carece de potestad para imponer órdenes o mandatos de ejecución dirigidos contra el núcleo constitucionalmente garantizado del derecho de propiedad urbanística (art. 33.1 CE).

De tal manera que, todo lo que exceda en una orden de ejecución de obras del mantenimiento de las condiciones ordinarias de seguridad, salubridad y ornato públicos, es decir, del «mantenimiento normal» de los mismos, no cabe en el deber de conservación a costa de su dueño, con la consecuencia de que los gastos correspondientes correrán a cargo de los fondos de la Administración que las ordene, respecto de todas las obras que rebasen este «deber de conservación

<sup>153</sup> Vid. STS 22.V.2001 (Ar. 3793), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. N. V. Garzón Herrero.

<sup>154</sup> Vid. STS 21.IX.2000 (Ar. 7321), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. Yague Gil.

<sup>155</sup> Vid. STS 18.VII.1997 (Ar. 6039), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

normal» y persigan la obtención de mejoras de interés general<sup>156</sup>, en beneficio de otros intereses arquitectónicos, históricos, botánicos, de tipismo etc., de la ciudad entera.

Cuando una orden de ejecución de obras se base, claramente, en consideraciones estéticas o culturales excederá del puro y general deber de conservación, exigiéndose su pago al Ayuntamiento –como se analiza a propósito del sujeto activo–, ya que dicho deber «no puede ir más allá de las debidas condiciones ordinarias de seguridad, salubridad y ornato públicos», es decir, del mantenimiento de los edificios y demás objetos protegidos seguros, sanos y decentes», conforme a su destino propio, de manera que todo lo que exceda de esa medida no cabe en el deber de conservación<sup>157</sup>.

Así, el contenido de una orden se ajustará plenamente a los fines perseguidos de conservación, cuando la ejecución de la obra tenga por única y exclusiva finalidad, mantener el terreno, la urbanización particular o la construcción en condiciones de seguridad y salubridad para «en general los ciudadanos que por allí transiten o permanezcan de modo más o menos habitual»<sup>158</sup>, para no causar un perjuicio o poner en situación de riesgo la «normalidad del uso» de la edificación, construcción, instalación o servicio o la salud de los usuarios<sup>159</sup>.

En virtud del principio de proporcionalidad, como después se justificará con detalle, sancionado en los arts. 4 y 6 de RSCL, las obras necesarias para conservar las aludidas condiciones de higiene, ornato y, en fin, conservación, «no pueden ir más allá de lo que estrictamente exija el volver el inmueble al estado normal de seguridad, salubridad y ornato públicos»<sup>160</sup>. O lo que es lo mismo, en relación con las edificaciones, «las reparaciones a tener en cuenta, a dichos efectos, son todas las necesarias para poner el edificio en condiciones de servir ade-

---

<sup>156</sup> Vid. STS 1.VII.2002 (Ar. 5947), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

<sup>157</sup> Vid. STS 21.IX.2000 (Ar. 7321), Sala c-a, Secc.5ª, Pte. P. Yague Gil

<sup>158</sup> Vid. STS 6.V.1998 (Ar. 3614), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>159</sup> Vid. STS 23.XII.1998 (Ar. 9731), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Yague Gil.

<sup>160</sup> Vid. STS 22.IV.1988 (Ar. 3187), Sala 4ª, Pte. J. Barrio Iglesias.

cuadamente a sus fines –condiciones mínimas o normales de mantenimiento–, de suerte que pueda cumplir su función»<sup>161</sup>.

Así, por ejemplo, si una edificación a aparece, en principio, destinada a vivienda, y posteriormente se dedica a otra finalidad, los Ayuntamientos podrán exigir que se mantengan las condiciones necesarias para que cumpla la finalidad a la que el propietario dedica su edificación, siendo las obras necesarias para ello sólo las previstas por la legislación urbanística, que excluye de su ámbito las obras necesarias para adaptar una edificación a una finalidad distinta a la que venga siendo dedicada<sup>162</sup>.

#### 4.2. La «imagen urbana/ística»

Se trata, en definitiva, de buscar, a través un conjunto de reglas sociales de comportamiento y de medidas de intervención administrativa –sean o no coactivas– «la dignificación de la imagen urbana»<sup>163</sup> dentro de la ecuación que, en toda relación administrativa ha de existir entre la prerrogativa de la Administración y la garantía del administrado, no sólo como «pilar básico en un Estado de Derecho»<sup>164</sup>, sino además en cuanto finalidad última del Derecho administrativo.

La obligación destinada a mantener en «condiciones decorosas desde el punto de vista de la perspectiva urbana» el aspecto exterior del inmueble, sean cuales fueran las causas inmediatas determinantes de la voluntad municipal, es compatible con una futura y eventual declaración de su ruina legal, en tanto que el importe de la reparación –y pintado– no exceda de lo que racionalmente resulta admisible para preservar el ornato público de los inmuebles urbanos<sup>165</sup>, tal

<sup>161</sup> Vid. SS.TS 5.X.1998 (Ar. 7152), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho; 2.I.1992 (Ar. 695), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. De Oro-Pulido y López; 28.VI.1999 (Ar. 5292), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>162</sup> Vid. STS 13.VI.1990 (Ar. 4824), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. García-Ramos Iturralde.

<sup>163</sup> Vid. STS 9.II.1998 (Ar. 1531), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>164</sup> Vid. STS 10.XII.1987 (Ar. 9648), Sala 4ª, Pte. J. Martín del Burgo y Marchán.

<sup>165</sup> Vid. STS 23.VI.1989 (Ar. 4879), Sala c-a, Secc. 1ª, Pte. J. García Estartús.

y como ha sido concretado este concepto jurídico indeterminado en cuanto condición mínima de mantenimiento.

De manera que cuando una orden de conservación o reparación sólo sea explicable «desde consideraciones culturales y estéticas y no desde el puro y general deber de conservación de cualquier edificio ordinario, excederá del ornato público que impone la Ley sobre los mismos. Porque la exigencia de ornato público no puede entenderse como obligación de los propietarios de mantener a su costa el valor histórico o artístico de los edificios –valores sociales que, como tales, deben ser a cargo de la sociedad– sino de que se cumplan en ellos las «normales exigencias estéticas»<sup>166</sup> ya sean las que se impongan expresamente desde una norma –Ley, Plan y Ordenanzas municipales ya las que, conforme a los criterios de oportunidad, proporcionalidad y racionalidad– deba ordenar el Ayuntamiento en el ejercicio de sus deberes de policía de las viviendas y de la seguridad ciudadana.

#### 4.3. *La armonía paisajística y el medio ambiente urbano*

La necesidad de establecer limitaciones puntuales para corregir la situación inadecuada de edificios de altura desproporcionada e inadecuada composición, que afecten negativamente al conjunto en que se insertan, puede llevarse a cabo no sólo desde preceptos legales que así lo impongan expresamente (límites generales de sostenibilidad, normas generales de calidad urbana, parámetros y condiciones generales de la edificación y de sus relaciones con el entorno y condiciones de estética en función de la clasificación del suelo) sino mediante intervenciones normativas a través del planeamiento urbanístico –Planes Generales de ordenación y Planes Especiales de desarrollo– o de actos administrativos, con diverso alcance en cuanto a su necesaria justificación.

Mientras que al planeamiento urbanístico sólo se le puede exigir una motivación suficiente en orden a la protección o armonía paisajís-

<sup>166</sup> Vid. STS 21.IX.2000 (Ar. 7321), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yague Gil.

tica con el objeto de corregir una desproporción con la finalidad racional de un conjunto armónico, es propio de los actos administrativos una justificación pormenoriza y particular sobre todas y cada una de las determinaciones que contiene<sup>167</sup>, una «fundamentación seria» y no mera «aprecaición personal» de la ruptura con la armonía paisaje<sup>168</sup>.

El planeamiento puede, así, imponer condiciones urbanísticas de las edificaciones con el objeto de evitar una ruptura y desfiguración de la armonía paisajística, de tal forma que las obras a realizar deban integrarse volumétrica, textual y cromáticamente con las edificaciones del núcleo y con el paisaje circundante<sup>169</sup>.

Ahora bien, la protección paisajística no puede identificarse con la exclusión del uso de los terrenos objeto de protección ni desde un punto de vista teórico ni desde un punto de vista legal.

En el plano teórico, porque la «protección de los espacios» no es un fin en sí misma, sino un medio al servicio de la mejor calidad de vida humana, con el respeto y protección debida a la naturaleza. Es decir, la «protección de espacios» no pretende una exclusión del uso de los terrenos, sino establecer el uso ordenado de los mismos que haga posible su disfrute y conservación<sup>170</sup>.

En lenguaje simple, los edificios y las explanaciones que implican –en contradicción con los bancales anteriormente existentes y la pendiente natural del terreno– pueden dañar el paisaje.

Y con este fin, y desde una perspectiva legal, el Ordenamiento urbanístico, cada día mas deudor con el medio ambiente y el paisaje sobre el que el planeamiento incide para la transformación del suelo, ha previsto un conjunto de estándares urbanísticos y normas de aplicación directa de obligado cumplimiento para el planificador, además de los criterios que, desde otras normas se imponen a los actos de aplicación de aquél.

<sup>167</sup> Vid. STS 1.VII.2002 (Ar. 5974), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

<sup>168</sup> Vid. STS 10.III.1999 (Ar. 2171), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

<sup>169</sup> Vid. STS 25.II.1999 (Ar. 1492), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

<sup>170</sup> Vid. STS 22.IX.1997 (Ar. 6600), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. V. Garzón Herrero.

Es el caso del RAMINP en cuanto normativa a la que, asimismo, deben sujetarse las construcciones para garantizar su adaptación al ambiente rural y al paisaje en que se sitúan, estableciendo medidas para preservar los valores naturales del entorno. El carácter meramente enunciativo de su nomenclátor, determina su aplicación a todas aquellas actividades que tengan un efecto negativo sobre la comodidad, salubridad y seguridad de los vecinos<sup>171</sup>, atribuyendo a los Ayuntamientos la potestad suficiente para imponer medidas correctoras y además «la obligación en derecho de imponerlas cuando se están produciendo molestias que perturban la tranquilidad y el medio ambiente»<sup>172</sup>.

Así, por ejemplo, ante un supuesto concreto respecto a la exigibilidad de determinada distancia del núcleo más próximo de población y en relación con el art. 45 CE sobre el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, el TS vino a considerar la instalación de un vertedero como industria fabril, poniendo en relación su carácter insalubre y molesto con el derecho del art. 25 CE. Y no, en cambio, la instalación de granjas para ganado, porque como declara una STS de 27 de enero de 1999 «la analogía, como hermenéutica de aplicación del Decreto de 30 de noviembre de 1961, es una posibilidad que se manifiesta incluso en la fijación de los criterios de inclusión de las distintas industrias dentro del concepto de molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (arts. 2 y 3 Decreto)»<sup>173</sup>.

La protección de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y de la salud pública, bienes por los que deben velar los poderes públicos, de acuerdo con los arts. 43 y 45 CE, constituye un título competencial de carácter complejo y multidisciplinario que afecta a los más variados sectores del ordenamiento, como es la ordenación urbanística y la ordenación de la edificación.

---

<sup>171</sup> Vid. SS.TS 3.III.1997 (Ar. 1656), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. V. Garzón Herrero; 7.XI.1997 (Ar. 8331).

<sup>172</sup> Vid. STS 27.VI.2001 (Ar. 5741), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. M. Baena de Álcazar.

<sup>173</sup> Ar. 348.

El territorio y, más concretamente el suelo, en cuanto bien de características singularísimas y para garantizar su uso racional se halla condicionado por las exigencias del medio ambiente, impuestas desde muy diversas fuentes de distinto rango y procedencia. Una preocupación que late en los preliminares de muchas leyes urbanísticas, destacando el concepto o función ambiental de la propiedad del suelo así como el desarrollo sostenible como marco de objetivos del documento Europa 2000+ sobre cooperación para la ordenación del territorio europeo y del Sexto programa comunitario en materia de medio ambiente «Medio ambiente 2010: el futuro en nuestras manos».

## 5. Sujeto pasivo: la propiedad

De acuerdo con la legislación urbanística, el deber básico de conservación es exclusivo del propietario, sin que pueda exonerar a la propiedad de esta obligación ni el incumplimiento o cumplimiento defectuoso por parte de la Administración de su deber de vigilancia e inspección urbana, ni la prescripción que con fundamento en lo dispuesto en el art. 1591 C.c.<sup>174</sup> pueda invocarse.

En primer lugar, por el carácter social de este deber y, en segundo lugar y, respectivamente, porque el art. 1591 C.c. está encaminado a delimitar las responsabilidades entre los constructores y los dueños de las obras en el tiempo, y no las de los propietarios de mantener en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos sus terrenos, urbanizaciones y edificaciones, que son permanentes<sup>175</sup>.

Porque al margen de las obligaciones que al Ayuntamiento correspondan «en materia de política social», los propietarios deben asumir las obligaciones impuestas legalmente cuando las condiciones de

<sup>174</sup> Art. 1591 C.c.: «El contratista de un edificio que se arruine por vicios de la construcción, responde de los daños y perjuicios si la ruina tuviere lugar dentro de diez años, contados desde concluyó la construcción; igual responsabilidad, y por el mismo tiempo, tendrá el arquitecto que la dirigiere, si se debe la ruina a vicio del suelo o de la dirección (...)».

<sup>175</sup> Vid. STS 2.VII.1988 (Ar. 5953), Sala c-a, Pte. J. Barrio Iglesias.

seguridad y salubridad afectantes a la propiedad de sus terrenos o edificaciones se vean afectadas, sin que pueda eludir las mismas amparándose en la presunta falta de actividad en tal sentido por parte del Ayuntamiento, el cual está plenamente legitimado y obligado por imperativo legal, para intervenir en la actividad de los particulares para que éstos ajusten la misma al ordenamiento jurídico, cuando los mismo incumplan las obligaciones impuestas legalmente, sin que ello constituya limitación alguna a la propiedad, que en todo caso, y en materia urbanística, deberá ejercitarse dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en la Ley (art. 2 LRSV y art. 1.2 LOUPMRGal)<sup>176</sup>.

De ahí, que la obligación de mantener los citados objetos de protección en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos incumba a los propietarios y se imponga a quien tenga la cualidad de propietarios, salvo que esa obligación hubiese sido asumida por terceras personas en virtud de títulos válidos y eficaces para la Administración –como es el caso de lo administradores–<sup>177</sup>.

Y esa obligación subsiste en tanto se mantenga la citada situación de dominio que, obviamente, persiste aún cuando sobre aquéllos existen una serie de previsiones urbanísticas todavía no ejecutadas e incluso si en relación con ellos estuviese suspendida la concesión de licencias de edificación<sup>178</sup>.

Así, la aparición de nuevas deficiencias en el edificio, posteriores a las ya reparadas, no exime a quien ostenta la propiedad del deber de conservarlo y repararlo, mientras no se declare formalmente, en su caso, el estado de ruina del edificio<sup>179</sup>: límite o momento de cesación del deber de conservación, con determinadas excepciones, como se señala.

<sup>176</sup> Vid. SS.TS 16.II.1999 (Ar. 1621), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. A. Xiol Ríos; 23.XI.1999 (Ar. 9524).

<sup>177</sup> Vid. STS 4.X.1988 (Ar. 7431); Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. M. De Oro Pulido y López.

<sup>178</sup> Vid. STS 27.VII.1988 (Ar. 6335), Sala c-a, Secc.4ª Pte. F. González Navarro.

<sup>179</sup> Vid. STS 26.XI.1991 (Ar. 9381), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. Pastor López.

Por tanto, la obligación de mantener un inmueble, terreno, construcción, urbanización de iniciativa particular o cartel en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad y ornato incumbe al propietario en todo momento, quien deberá poner en conocimiento de la Administración municipal cualquier cambio de titularidad en este sentido<sup>180</sup>. En modo alguno queda éste liberado de ella por el hecho de haber obtenido en su día una resolución favorable a su pretensión de paralizar determinadas obras de reparación del edificio, en su caso, acometidas por el Ayuntamiento<sup>181</sup>. Todo ello, sin perjuicio de las acciones que por los propietarios se puedan ejercitar para resarcirse de los eventuales perjuicios causados por terceros<sup>182</sup>.

Porque será en un momento posterior, al tratar el trámite de audiencia cuando se analiza la tesis de la «apariencia de titularidad» para concluir que, en determinados casos, pueden imponerse órdenes al titular de la licencia, incluso a la propiedad limítrofe, lo que aquí importa destacar es que el deber de conservación constituye una obligación de naturaleza «*propter rem*»: no hay más obligado que el propietario del terreno, construcción o urbanización, quien ostente la titularidad del inmueble en cuestión como propietario<sup>183</sup>, cuya «actuación negativa o retardatoria» legitima la utilización por la Administración de la coacción directa (art. 95 LRJPAC).

En el supuesto de existir distintos propietarios en un inmueble, el Ayuntamiento está obligado a exigir a todos y cada uno la obligación que dimana del art. 19 LRSV y 9 LOUPMRGal. Una circunstancia importante, en tanto exige distinguir la fase de constitución de la obligación, que obviamente ha de regirse por las reglas de la mancomunidad, de la fase ejecutiva o de exacción de la misma.

Es cierto que el Reglamento General de Recaudación establece que «siendo una la deuda y varios los obligados a solventarla, la res-

<sup>180</sup> Vid. STS 16.III.1998 (Ar. 2233), Sala c-a, Secc 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho.

<sup>181</sup> Vid. STS 7.IV.1992 (Ar. 3400), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. García-Ramos Iturralde.

<sup>182</sup> Vid. STS 5.II.1992 (Ar. 2297), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. García-Ramos Iturralde.

<sup>183</sup> Vid. STS 25.V.1998 (Ar. 3865), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. Esteban Álamo. Cfr. STS 16.XI.1997 (Ar. 5044), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

ponsabilidad de éstos será solidaria, salvo precepto expreso de ley en contrario» pero no lo es menos que ello guarda relación con una obligación ya legalmente establecida y ello puede no darse en cada caso y que aquél sólo hace referencia a la fase de su exacción.

El carácter mancomunado de dicha obligación proscribire, así, la indefensión en que pueden quedar los administrados, cuando no son notificados de las resoluciones que les afecten. Y más concretamente, el condominio no permite elegir arbitraria u objetivamente a cualquiera de los copropietarios y omitir a los demás, pues ello determinaría la total y absoluta indefensión de éstos. La Administración tiene la obligación de notificar la existencia de un expediente y de sus resoluciones personalmente a todos ellos, agotando las averiguaciones antes de proceder a las notificaciones formales.

Ahora bien, desde un punto de vista procesal, la falta de notificación a parte de los propietarios no determina la nulidad total y absoluta del expediente y de sus resoluciones, cuya eficacia continua con relación a los notificados que sí tuvieron conocimiento del mismo.

Dado el carácter mancomunado de la obligación, hay que entender que tales propietarios, únicamente, deben de afrontar la parte alícuota que, en razón a su participación en la copropiedad les corresponde y no la totalidad del crédito liquidado por la realización de las obras ya sea directamente ya en ejecución sustitutoria<sup>184</sup>.

Es el supuesto de unas reparaciones que pueda exigir el mal estado de conservación de una vivienda en sus condiciones de seguridad, salubridad o estética, que afecten indirectamente a determinados elementos comunes del edificio. Si así se probase, podrá repetirse la parte proporcional de los gastos ocasionados por las reparaciones exigidas por el Ayuntamiento frente a los demás interesados en su condición de copropietarios del edificio<sup>185</sup>.

Se entiende así, que cuando una misma orden de ejecución, que imponga el Ayuntamiento ante el incumplimiento del deber básico de conservación, se dirija a una pluralidad de personas «es a cada uno

<sup>184</sup> Vid. STS 17.VII.1990 (Ar. 6639), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. I. Jiménez Hernández.

<sup>185</sup> Vid. STS 16.XI.1993 (Ar. 8509), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. Pastor López.

de los titulares de las fincas afectadas, respecto a las respectivas fincas de las que son titulares». En este caso, los diferentes destinatarios de las órdenes han de realizar las obras ordenadas en sus respectivas propiedades, sin que entienda que todos ellos deban realizar las obras ordenadas en todas las propiedades afectadas<sup>186</sup>.

En conclusión, conforme a lo dispuesto en el art. 19 LRSV y 9 LOUPMRGal, los propietarios de los terrenos y construcciones debe mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, por lo que, también, lógicamente, son los sujetos pasivos de las órdenes de ejecución de las obras dirigidas a esa finalidad.

Dicha cualidad no excluye ni es incompatible con lo expresado en el art. 3.1 RSCL, en virtud del cual, en el ejercicio de las funciones de policía, «cuando exista perturbación de la tranquilidad o seguridad ciudadana, y en el orden del urbanismo, la intervención de la Administración defensiva del orden, en cualquiera de esos aspectos, se ejercerá frente a los sujetos que la perturbaren»<sup>187</sup>.

Ahora bien, cuando el deber de conservación deja paso a la obligación, consecuencia del incumplimiento de aquél y, por tanto, de la intervención administrativa, la obligación de los propietarios es independiente y distinta de las acciones que puedan corresponderles frente a terceras personas en el caso de que sean éstas quienes con sus acciones utilicen indebidamente la propiedad ajena (vertidos de escombros, basuras, restos de enseres, etc.)<sup>188</sup>.

Así, cuando los defectos en la construcción o de conservación no sea imputables a la propiedad, podrá ésta resarcirse a través de la pertinente reclamación del coste de la reparación del sujeto que, en Derecho, aparezca responsable de dichas deficiencias, sin perjuicio de la obligación inmediata de la propiedad a proceder a su reparación conservatoria<sup>189</sup>.

<sup>186</sup> Vid. STS 4.V.2000 (Ar. 4083), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. V. Garzón Herrero.

<sup>187</sup> Vid. STS 6.V.1998 (Ar. 3614), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>188</sup> Vid. STS 10.VII.1996 (Ar. 6139), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil: el deber de mantenimiento a cargo de la propiedad incluye el de pagar a su costa los trabajos de limpieza, sin perjuicio de las acciones contra terceros.

<sup>189</sup> Vid. STS 10.VI.1989 (Ar. 4645), Sala c-a, Secc. 1ª, Pte. J. García Estartús.

### 5.1. *La conservación como límite del derecho de propiedad urbanística: deber vs obligación*

El Ordenamiento urbanístico gallego –art. 9 LOUPMRGal y art. 19 LRSV, con su desarrollo reglamentario– «configura el derecho de propiedad como un conjunto no sólo de facultades sino también de deberes, uno de los cuales es, precisamente, el de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos», apareciendo pues el «deber de hacer reparaciones» integrando el contenido normal del derecho de propiedad<sup>190</sup>.

Corresponde a dicho Ordenamiento, del que los Planes válidamente aprobados y publicados forman parte (art. 2.1 LRSV y 1.2 LOUPMRGal), delimitar el contenido del derecho de propiedad atendiendo a las exigencias del interés público y con independencia de la voluntad de los propietarios de terrenos.

La consecuencia inmediata de la reserva legal en materia de propiedad urbanística (arts. 33.2 y 53.1 CE) ha sido, precisamente, la promulgación sucesiva, a raíz de la Constitución Española y de asunción estatutaria de la competencia *ex art. 149.1.3ª CE*, de distintas Leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas<sup>191</sup> con el objeto de definir formal y materialmente, el alcance del derecho de propiedad del suelo como una especialidad desgregada del derecho de propiedad privada que regula el art. 348 C.c.

Pues bien, de acuerdo con una interpretación sistemática del carácter estatutario del contenido de este derecho (art. 2.1 LRSV y art. 1.2 LOUPMRGal) y de la interpretación que resulta de dicha reserva constitucional de la regulación de la propiedad privada a la Ley de la que dicha concepción trae causa, los límites urbanísticos

<sup>190</sup> Vid. STS 20.I.1989 (AR. 398), Sala 4ª, Pte. F. J. Delgado Barrio. Cfr., en el mismo sentido, SS.TS7XI.2000 (Ar. 9050); 26.II.2001 (Ar. 2802), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

<sup>191</sup> Cfr. FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: «La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo tras la Sentencia del Tribunal Constitucional», RDU, N° 158, 1997, pp. 32 a 61.

que imponga el planeamiento conforme a la Ley en orden a su ejercicio, forman parte y definen el contenido normal del dominio.

Porque los derechos fundamentales, como es el de propiedad privada, son ilimitables en el sentido de que su contenido esencial no admite restricciones –limitaciones– pero no son ilimitados en cuanto presentan unos límites internos o necesarios que resultan de su propia naturaleza y que delimitan, con arreglo a la función social de la propiedad, su mismo contenido; unas señas de identidad que se alzan como punto de partida para la elaboración del concreto régimen jurídico de este derecho, cuyo carácter estatutario lo hace peculiar respecto de otras manifestaciones dominicales.

Manteniendo la tesis de la equiparación significativa entre ambos conceptos, entendiendo los deberes urbanísticos básicos como verdaderos límites, dada su ímplicita función delimitadora<sup>192</sup>, existe un deber urbanístico que, formando parte de la función social de la propiedad, «pervive y se mantiene en plena vigencia» en tanto continúe el edificio, terreno o urbanización particular cuestionados en un estado de falta de salubridad, seguridad o higiene, de la así como la consiguiente facultad de la Administración de ordenar la ejecución de las obras necesarias para mantenerlos en adecuadas condiciones de conservación<sup>193</sup>.

«El deber de conservación de los edificios no es sino uno de los deberes integrados dentro de los límites establecidos en el estatuto de la propiedad para el ejercicio de las facultades dominicales (...), deber genérico concretado (...) [en el art. 19 LRSV y 9 LOUPMRGal] al establecer el deber en obligación del propietario de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, con la finalidad tanto de evitar riesgos a personas y cosas o peligros para la higiene o la salud como para el adecuado sostenimiento de la llamada imagen urbana. Tales obli-

<sup>192</sup> Cfr. FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: *El régimen jurídico del urbanismo en España. Una perspectiva competencial*, Ed. INAP, Madrid, 2001, pp. 55 y ss.

<sup>193</sup> Vid. STS 18.VI.1991 (Ar. 5189), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. de Oro Pulido y López.

gaciones o deberes cesan, salvo supuestos excepcionales de reconocida urgencia, en la situación de ruina, ya que al resultar procedente la demolición del edificio, se extingue, lógicamente, el deber de conservación»<sup>194</sup>.

Los correspondientes preceptos que, a nivel básico estatal (art. 19 LRSV) y en la legislación autonómica (art. 9 LOUPMRGal) con su correspondiente desarrollo reglamentario (arts. 24 y 25 RDU) regulan el deber de conservación vinculan jurídicamente a los propietarios de tales objetos de protección imponiéndoles el deber de adoptar un concreto comportamiento, el de mantener el terreno o construcción en dichas condiciones mínimas, normales y ordinarias.

Así, el deber genérico de los propietarios de mantener los terrenos, construcciones y urbanizaciones de iniciativa particular en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos sólo se transforma en «obligación jurídica estricta» cuando la oportuna orden municipal de ejecución conmina a tal realización de obra, de modo concreto, específico y detallado las operaciones a realizar, de forma que si tal requerimiento no es concreto, como tendrá ocasión de analizarse, el mismo es disconforme a derecho y carente de efectos jurídicos<sup>195</sup>.

En definitiva, el deber de conservación, «independientemente de cualquier requerimiento»<sup>196</sup> resulta directamente del art. 19 LRSV y su concordantes precepto autonómico en el sistema gallego, art. 9 LOUPMRGal.

No obstante, como también se señalará, el deber de conservación es modulable en cuanto a la índole de su estricta exigencia en razón del estado de la finca o de su inmediato destino conforme a las previsiones urbanísticas ya consumadas, de tal modo que prácticamente –salvo en el especialísimo supuesto de seguridad inmediata– cesa tal obligación, cuando existe una previa declaración de ruina y se atenúa, en general, sobre todo en los aspectos de ornato y salubridad, ante la

<sup>194</sup> Vid. STS 9.II.1998 (Ar. 1531), Sala c-a . Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>195</sup> Vid. STS 6.XI.1991 (Ar. 8792), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Barrio Iglesias.

<sup>196</sup> Vid. STS 16.III.1998 (Ar. 2233), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho.

previsión de una expropiación y demolición dispuesta con arreglo a la normativa de algún instrumento de ordenación urbanística<sup>197</sup>.

### 5.2. *El principio de subrogación real*

El principio de subrogación de naturaleza urbanística, regulado expresamente en distintas regulaciones autonómicas sobre régimen del suelo –art. 8 LOUPMRGal– y a nivel estatal con carácter de norma de aplicación plena en el art. 21 LRSV, determina que los adquirentes de terrenos y construcciones se subrogan en la posición del anterior titular en orden al cumplimiento de las correspondientes obligaciones urbanísticas<sup>198</sup>.

*Art. 21 LRSV:* «1. La transmisión de fincas no modificará la situación del titular de las mismas respecto de los deberes establecidos por la legislación urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución derivados de la misma. El nuevo titular quedará subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario en sus derechos y deberes urbanísticos, así como en los compromisos que éste hubiera acordado con la Administración urbanística competente y hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales compromisos se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real. 2. En las enajenaciones de terrenos, deberá hacerse constar en el correspondiente título: a) Si se tratare de terrenos no susceptibles de edificación o con edificaciones fuera de ordenación de conformidad con el planeamiento aplicable, su expresa situación a estos efectos; b) Si se tratare de terrenos en proceso de urbanización, los compromisos aún pendientes que el propietario hubiere asumido en orden a la misma; c) En el supuesto de terrenos de urbanizaciones de iniciativa particular, la fecha de aprobación del planeamiento correspondiente y las cláusulas que se refieran a la disposición de las parcelas y compromisos con los adquirentes»<sup>199</sup>.

<sup>197</sup> Vid. STS 3.III.1998 (Ar. 1883), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón

<sup>198</sup> Vid. STS 13.XI.2001 (Ar. 8832), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho.

<sup>199</sup> Como corolario en la legislación autonómica, vid. art. 8 LOUPMRGal que, bajo la misma rúbrica que figura en este epígrafe y por razones que, no son, en absoluto,

El carácter de condición básica en el ejercicio del derecho de propiedad que se deriva de la norma transcrita se justifica porque la solución que prevé constituye una garantía no sólo para la Administración, al ostentar su potestad de disciplina urbanística frente a los propietarios de las fincas, sino también para estos últimos al facultarles para exigir de aquélla la responsabilidad en que haya incurrido en el ejercicio de dicha potestad. Una doble garantía que contribuyen, así, a un más eficaz cumplimiento de ambas partes de sus facultades y deberes urbanísticos<sup>200</sup>.

En estos supuestos de transmisión de fincas, el propietario adquirente deberá asumir la obligación legal de mantener la finca adquirida en las condiciones que prevé el art. 19 LRSV y 9 LOUPMRGal, estando el Ayuntamiento facultado para imponer al mismo el cumplimiento de esta obligación en función de lo que establezcan concordadamente los respectivos preceptos autonómicos.

Lo que no significa que, ante esta nueva situación, pueda negarse al nuevo propietario obligado, la titularidad del derecho para exigir del Ayuntamiento la reparación de daños que, en su opinión, hayan sido producidos en la finca que él ha adquirido como llevada a cabo en el incorrecto ejercicio de sus competencias en materia de disciplina urbanística.

Dado que la transmisión de la titularidad dominical de la finca lleva consigo la del deber urbanístico de conservación, en nuevo propietario quedará subrogado, asimismo, en los derechos que el anterior propietario tuviese frente a la Administración, para exigirle la adecuada reparación de unos daños que ya hubiese reclamado en vía administrativa. Porque al transmitirse con la finca los deberes urbanísticos, se transmiten simultáneamente los correlativos derechos y facultades de igual naturaleza, como es el de reclamar de la Administración el resarcimiento por los daños causados como consecuencia del ejercicio de sus potestades urbanísticas.

---

ajenas a la autora (Acta de la reunión de la Comisión normativa para la reforma de la legislación urbanística de Galicia, de fecha....

<sup>200</sup> Vid. STS 14.V.1994 (Ar. 4190), Sala ca-a, Secc. 6ª, Pte. J. E. Peces Morato.

Así, carece de fundamento, estimar transmisible al adquirente de un terreno las obligaciones personales de los vendedores en base a lo dispuesto en los arts. 1510 y 1.461 del C.c. relativo el primero a la transmisibilidad de los derechos y acciones al comprador en relación con el derecho de retracto convencional sobre la cosa vendida y el segundo a la obligación del vendedor a su entrega y saneamiento que se refiere a la garantía por evicción: posesión pacífica que evita que el comprador sea perturbado por causas jurídicas, y útil por causas económicas, o sea, por vicios ocultos; garantía que no guarda relación con las obligaciones personales del vendedor aunque éstas traigan causa de la propiedad, en tanto no se trate de cargas reales o «*propter rem*»<sup>201</sup>.

Porque una cosa es que los adquirentes de terrenos se subroguen en la posición del anterior titular en orden al cumplimiento de las correspondientes obligaciones urbanísticas y otra muy distinta que el promotor de una urbanización pueda desligarse de los deberes contraídos por la venta de los edificios construidos antes de haber completado la urbanización de los terrenos<sup>202</sup>.

En definitiva, todo ello se traduce en los principios de «subrogación real» y de «inalterabilidad del *statuts* de la propiedad»<sup>203</sup> de naturaleza urbanística, configurados por una sólida jurisprudencia a propósito del supuesto de transmisión de fincas que hoy recoge, como norma de aplicación plena, el art. 21 LRSV y en la legislación autonómica sobre esta materia (art. 8 LOUPMRGal), con la novedad añadida por el precepto estatal respecto a la anterior regulación (art. 22 TR/92) de la cláusula final del primer apartado del art. 21: «*y hayan sido objeto de inscripción registral siempre que tales compromisos se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real*».

Interpretando dicha cláusula analógicamente con otras normas legales, que, en clave urbanística, regulan este mismo requisito –como es el caso de la posibilidad de autorizar usos y obras justificados de carácter provisional *ex art.* 17 LRSV y 102 LOUPMRGal–, dicha con-

<sup>201</sup> Vid. STS 2.III.1992 (Ar. 2128), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. J. García Estartús.

<sup>202</sup> Vid. STS 13.XI.2001 (Ar. 8832), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho.

<sup>203</sup> Vid. STS 14.V.1994 (Ar. 4190), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. E. Peces Mora.

dición se configura como requisito de eficacia de la transmisión, pero no como requisito de perfección del compromiso contraído con la Administración. Su objeto no es otro que el de garantizar las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad en las transmisiones urbanísticas de las fincas<sup>204</sup>. Por ejemplo,

en el hipotético caso de que un inmueble fuese vendido con determinados daños producidos por causa imputable a la Administración causando un perjuicio al comprador, que deberá, necesariamente repararlos por formar parte del contenido normal de su derecho de propiedad y en virtud de sus deberes urbanísticos, el principio de subrogación real determina que con el inmueble vendido se transmiten las acciones que conlleva la necesidad de repararlo frente al causante del daño. Ahora bien, si en dicha enajenación el vendedor se hubiese reservado el derecho a reclamar los perjuicios por haber disminuido el precio de la venta como consecuencia de tales desperfectos, el nuevo titular del inmueble sólo quedará subrogado en el deber de reparar los daños, pero no en el derecho a reclamar los perjuicios frente al causante de los mismos.

### *5.3. Su límite negativo o «techo máximo obligacional»: la declaración de ruina*

La obligación del dueño de una finca de conservarla en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, cesa al darse el supuesto de hecho que prevea la legislación urbanística configurador de la ruina. Cuando las reparaciones que un edificio precisa desborden el límite de lo que puede reputarse socialmente justificado, nuestro Ordenamiento habilita una declaración de ruina respecto de aquél.

Es el caso, tradicional en la legislación urbanística, de que el importe de las reparaciones necesarias dé lugar a la subsunción del supuesto de hecho que constituye la denominada ruina económica,

<sup>204</sup> Sobre principio de proporcionalidad y sus principales manifestaciones en el ámbito urbanístico, cfr. FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: *El urbanismo finalista.....*, op. cit., pp. 63 y ss.

o el supuesto, en función del carácter objetivo y dinámico del edificio, de la ruina técnica, por agotamiento bastante generalizado de sus elementos estructurales fundamentales no reparable por medios normales, así como de la llamada ruina urbanística, cuando circunstancias de este carácter aconsejen la demolición de un inmueble porque las «reparaciones» que reclame el «deterioro» del edificio excedan de las obras susceptibles de autorización o permitidas en los edificios fuera de ordenación<sup>205</sup>.

Se entiende así, que la declaración de ruina esté referida a edificaciones y no a meras obras independientes de ésta<sup>206</sup>, constituyendo, en términos generales una situación objetiva y, por tanto, independiente de la causa o motivos que pudiesen haberle originado (lo que impide analizar la conducta del propietario en relación con su deber de conservación)<sup>207</sup>, participando dicho estado de ruina de un carácter dinámico y evolutivo determinante de distintas reglas en orden a su justa y racional valoración, como se señala después<sup>208</sup>.

El límite para ordenar las obras de conservación viene establecido, por lo tanto, en la declaración de ruina (art. 199.3 y 201 LOUPMRGal).

Así, esta declaración respecto de un inmueble es incompatible con la imposición de la realización de obras, salvo las de reconocida

---

<sup>205</sup> Sobre la denominada ruina urbanística, vid., por todas, STS 20.I.1989 (Ar. 398), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. F. J. Delgado Barrio: «(...) superando una interpretación literal en atención de una interpretación sistemática, ha de entenderse que para declarar un edificio en estado de ruina en los casos del ap. C) del art. 183.2, no bastará que se aprecien circunstancias urbanísticas que aconsejen la demolición del inmueble sino que será preciso que éste presente un deterioro que hagan necesarias unas reparaciones que excedan de las obras susceptibles de autorización en los edificios de fuera de ordenación—art. 60.2 y 3 TR— (...). Deterioro y reparaciones y, más concretamente, entidad de éstas son los datos cuyo conocimiento resulta preciso para una declaración de ruina, lo que implica que para su apreciación son necesarios normalmente informes periciales (...).». Cfr. art. 201.2, c) LOUPMRGal: se declarará el estado ruinoso «cuando se requiera la realización de obras que no pudieran ser autorizadas por encontrarse el edificio en situación de fuera de ordenación».

<sup>206</sup> Vid. STS 6.III.2000 (Ar. 3668), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. V. Garzón Herrero.

<sup>207</sup> Vid. STS 16.II.1999 (Ar. 1621), Sala c-a, ecc. 6ª, Pte. J. A. Xiol Ríos.

<sup>208</sup> Vid. STS 17.V.1993 (Ar. 3486), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. F. J. Delgado Barrio.

urgencia y de carácter provisional y excepcional, que no son otras que las relativas a la estricta seguridad del inmueble, e incluso salubridad, para evitar daños a personas y cosas, y por ello, en tanto la construcción esté habitada o incluso en tanto se halle en pie<sup>209</sup>.

Lo que no significa que, para determinar las reparaciones a tener en cuenta para declarar un edificio en estado de ruina, esto es, las necesarias para poner el inmueble en condiciones de seguridad, salubridad y habitabilidad, haya que excluir el ornato público, limitándose a las precisas para mantener en pie la edificación. La cuantificación del coste de la reparación –si excede del 50 por 100 del valor actual del edificio– exige la «inclusión del ornato público<sup>210</sup>. Cuando no resulta procedente la realización de obras de ornato y de consolidación y sí exclusivamente de seguridad es cuando está pendiente la declaración de ruina<sup>211</sup>.

Desde la perspectiva intervencionista de la Administración, por lo tanto, el deber del propietario de soportar las órdenes de ejecución tiene como «límite negativo»<sup>212</sup> la declaración de ruina del inmueble, dejando a salvo, lógicamente, actuaciones urgentes de seguridad o salubridad y la especificidad de la ruina de los bienes de interés cultural, ampliamente tratada por nuestra doctrina administrativa<sup>213</sup>.

<sup>209</sup> Vid. SS.TS 13.III.1989 (Ar. 1980), Sala c-a, Secc.1ª, Pte. F. J. Delgado Barrio; 15.X.1992 (Ar. 1990), sala c-a, Secc. 5ª, Pte. F.J. Delgado Barrio.

<sup>210</sup> Vid. STS 18.IV.1994 (Ar. 2813), Sala c-a, Secc.5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil

<sup>211</sup> Vid. STS 21.XI.1996 (Ar. 8226), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

<sup>212</sup> Vid. STS 1.VII.2002 (Ar. 5947), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

<sup>213</sup> Vid. STS 6.II.1990 (Ar. 955), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. Barrio Iglesias: sobre la base de las tres consideraciones siguientes: a) de acuerdo los arts. 15, 16, 20, 21, 24, 36, 37 y 39 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Artístico y el art. 19 LRSV y concordante autonómicos sobre la declaración de ruina es posible «compatibilizar la declaración de ruina pronunciada (...), con una posible condenación del edificio en función de finalidades espirituales de orden colectivo»; b) a los propietarios de un edificio declarado Monumento histórico-artístico o catalogado a efectos de protección por sus características intrínsecas o ambientales y declarado en ruina total, no se le puede imponer su reconstrucción y sí sólo la realización de las obras de conservación y mantenimiento y que; c) los municipios tiene facultades para acordar la realización de obras

Y para ello no es preciso que la situación de ruina se encuentre declarada administrativamente o jurisdiccionalmente antes de impartir las órdenes o impartidas ya las mismas, sino que cabe acreditarla en el expediente seguido por la Administración para adoptarlas e incluso en el proceso en que se impugnen<sup>214</sup>.

Las órdenes de ejecución de obras que los Ayuntamientos pueden dar a los propietarios de los edificios a fin de que no impliquen riesgo para las personas o las cosas, no atenten contra la higiene o no afecten a la integración en la ornamentación urbana, tienen la limitación de que aquéllas no se encuentren en estado ruinoso, supuesto ante el que, naturalmente, ceden.

Así las cosas, es claro que dictada una orden para la reparación de un edificio, sí realmente éste se haya en estado de ruina, aunque ésta no haya sido declarada formalmente, tal orden no tiene virtualidad para enervar los efectos extintos del deber de conservación que van ligados al estado de ruina.

Las órdenes de ejecución de obras, como se analiza en otro lugar, están limitadas por su propia finalidad, a las obras que sean necesarias para conservar las aludidas condiciones de higiene, ornato y conservación. En virtud del principio de proporcionalidad sancionado en los arts. 4 y 6 del RSCL, no pueden ir más allá de lo que, estrictamente, exija, el mantener el inmueble en su estado normal de seguridad, salubridad y ornato públicos.

Y por lógica analogía contradictoria no podrán imponerse en los supuestos a que la legislación urbanística supedita la declaración de

---

de conservación, mantenimiento y consolidación de tales edificios y declaración de ruina de los mismos, así como de su expropiación por incumplimiento de aquellas obligaciones, pero no de imponer obras de construcción ni de acordar su demolición, salvo autorización expresa de los Organismos competentes, se plantea la cuestión de la posibilidad de exigir al dueño de un edificio declarado en estado de ruina que realice las obras de conservación del mismo en lo que afecta a la parte en que dicho edificio tiene el interés cultural, o por el contrario, no es posible establecer tal exigencia porque la obligación de conservar por razones artísticas se detiene donde termina la obligación de conservar en general. Vid. STS 6.XI.1996 (Ar. 8007), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

<sup>214</sup> Vid. STS 22.IV.1988 (Ar. 3187), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. J. Barrio Iglesias.

ruina, pues las obligaciones de los propietarios y la potestad de policía asignada a la Administración ceden, en general, cuando los daños no son reparables por medios normales, cuando el coste de las reparaciones necesarias para la conservación del inmueble en las citadas condiciones mínimas supere el 50 por 100 del valor del edificio, excluido el del solar, o cuando concurren circunstancias urbanísticas que aconsejen la demolición. En estos casos, lo procedente no es obligar a la reparación, sino declarar el estado ruinoso. Y esta declaración formal constituye un deber municipal actuable incluso de oficio.

En la ruina ordinaria, la declaración administrativa de dicha situación no tiene por finalidad reaccionar frente a una situación de peligro actual, pues su objeto consiste en poner un límite al deber del propietario de mantener la edificación en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos. Un deber que, formando parte del contenido normal del derecho de propiedad, cesa cuando no resulta socialmente justificado hacer un gasto que pueda tacharse de desproporcionado en relación con el estado actual y por lo tanto, futuro previsible, del edificio.

De lo que resulta que la existencia de urgencia y peligro en la demora que supone el procedimiento normal establecido (art. 201.4 LOUPMRGal), faculta a la Administración municipal para adoptar las medidas de seguridad necesarias –habitabilidad y salubridad del inmueble y desalojo de sus ocupantes– así como para alterar las reglas generales del procedimiento ordinario<sup>215</sup>.

Por lo tanto, durante la sustanciación de un expediente de ruina y el consecuente proceso, la Administración sólo puede ordenar la realización de las obras imprescindibles ya sean de reconocida urgencia y carácter provisional ya de carácter excepcional para evitar los peligros en personas y bienes, evitar la caída de la construcción o de sus elementos, evitando los peligros que para la seguridad y salubridad puedan derivarse del estado de la edificación en dicho periodo procedimental. Se trata de medidas que arbitra la Ley en pro de la

<sup>215</sup> Vid. STS 14.XII.1990 (Ar. 9976), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. A. Martín del Burgo y Marchán.

seguridad pública cuando el edificio no está formalmente declarado en ruina pero ofrece peligro.

Si la ruina ya ha sido declarada formalmente, el Ayuntamiento adoptará las medidas de desalojo y demolición a que se refiere la legislación urbanística. Se entiende así que, mientras que el desalojo no se lleve a cabo y en evitación de peligros para la vida de sus moradores, sólo, a título muy excepcional, puedan llevarse a cabo obras urgentes y de emergencia. Porque la cesión por la declaración de ruina del deber conservatorio impuesto a los propietarios por el art. 9 LOUPMRGal así como de la facultad municipal de hacerlo cumplir atribuida por la misma legislación, «no se produce, sino que se extiende hasta la demolición del edificio ruinoso»<sup>216</sup>.

La declaración de ruina inminente constituye el acto administrativo que declara el estado de ruina de un edificio pero permite la adopción inmediata de las medidas necesarias para preservar la seguridad de las personas o cosas con la finalidad de evitar las eventuales lesiones o daños que se puedan producir por el estado de hecho del edificio: un estado ruinoso en cuanto causa legitimadora de dicha declaración.

Es el carácter excepcional de la ruina inminente el que justifica la urgente adopción de determinadas medidas de seguridad y no de obras de reparación o conservación, pudiendo acordarse directamente la ejecución sustitutoria, sin necesidad de la previa incoación y resolución del correspondiente expediente sancionador (art. 26 RDU) «para poner fin a una situación de manifiesto peligro no sólo para la integridad del edificio y de sus moradores sino también para la seguridad de la vía pública y de los que por ello transitan»<sup>217</sup>.

Desde el punto de vista de la propiedad, siendo la situación de ruina de un inmueble el límite negativo del deber de conservarlo que tiene su propietario, nada más adecuado y procedente, ante una orden administrativa de ejecución de obras de reparación o reconstrucción, que oponer, si concurre, la situación de ruina del inmueble como

<sup>216</sup> Vid. STS 21.III.1990 (Ar. 2251), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. Barrio Iglesias.

<sup>217</sup> Vid. STS 7.IV.1992 (Ar. 3400), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. García-Ramos Iturralde.

motivo de exoneración de la obligación de realizar tales obras<sup>218</sup>. Es decir, cuando se impugna la legalidad de una orden de ejecución en un procedimiento administrativo o judicial es necesario acreditar la incompatibilidad entre el estado de ruina del edificio y las órdenes de ejecución de obras en el mismo<sup>219</sup>.

Ahora bien, si un demandante no solicita en vía administrativa la iniciación de un expediente de declaración de ruina, no le es lícito discutir en vía judicial la legalidad de una orden de ejecución alegando e intentando probar que el inmueble estaba en situación de ruina y que, por ello, las órdenes de ejecución eran ilegales. Porque si bien es cierto que el expediente de ruina puede ser iniciado de oficio por el Ayuntamiento, también lo es que ello no puede ser alegado en vía judicial, «precisamente por los propietarios que comenzaron por no solicitarlo». E incluso, en el caso de existir arrendatarios o inquilinos, no será lícito prescindir de su intervención alegando por primera vez la ruina en vía judicial<sup>220</sup>.

Y desde el punto de vista de la Administración, ésta no puede imponer, ni menos ejecutar, obras distintas a las absolutamente indispensables mientras que se esté tramitando en vía administrativa o procesal y esté pendiente de decidir una discusión acerca de la situación de ruina de edificio. De otra manera, se sumiría el propietario en una situación de indefensión y se produciría una alteración del supuesto fáctico que constituye el fundamento de la declaración de ruina<sup>221</sup>.

<sup>218</sup> Vid. STS 22.IV.1988 (Ar. 3194), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. A Bruguera Manté.

<sup>219</sup> Vid. STS 3.II.1997 (Ar. 798), Sala c-a, Secc. 4ª. Cfr. STS 5.I.1988 (Ar. 184), Sla c-a, Secc. 4ª, Pte. F. J. Delgado Barrio: «la doctrina general que sobre la carga de la prueba se ha elaborado a la vista del art. 1214 C.c puede resumirse indicando que cada parte ha de probar el supuesto de hecho de las normas cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor. Es claro, por tanto, que corresponde al destinatario de la orden de ejecución de obras el acreditamiento de la concurrencia de alguno de los tipos legales de ruina [no bastando con acreditar la incoación del oportuno expediente], siendo claras las inoportunidades que a este respecto ofrece la regulación de nuestro proceso».

<sup>220</sup> Vid. STS 26.IX.2001 (Ar. 7607), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

<sup>221</sup> Vid. SS.TS 18.IV.1997 (Ar. 2783), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón; 23.II.1999 (Ar. 1484), Sala c-a, Secc. 4ª; 6.III.2000 (Ar. 3688), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P.J. Yagüe Gil.

La razón de tal límite no puede ser más lógica: «evitar la conservación de un inmueble cuando resulta procedente su demolición»<sup>222</sup>. O lo que es lo mismo, cuando resulta procedente la demolición de un edificio, se extingue y cesa, lógicamente el deber de conservación.

Y la compatibilidad dentro de los citados límites entre las órdenes de ejecución de obras y la existencia de un edificio ruinoso, determina que en el supuesto de que no se realizasen voluntariamente aquéllas obras por la propiedad, la Administración puede llevarlas a cabo a través del procedimiento de ejecución subsidiaria previsto en la LRJPAC, como tendrá ocasión de analizarse.

Porque si bien el deber urbanístico de los propietarios de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos cesa en las situaciones de ruina –hasta el extremo de señalar que dicha situación «libera al propietario de su deber de conservar el inmueble»<sup>223</sup>–, tal cese no es absoluto, pues el Ayuntamiento puede imponer a la propiedad la obligación de adoptar, con carácter subsidiario a la demolición, determinadas medidas de seguridad y de salubridad con la finalidad de atender a tales condiciones normales del edificio en tanto esté habitado o se mantenga en pie<sup>224</sup>.

Utilizando un lenguaje más simple, abocado un inmueble a la desaparición física, sería contrario a los más elementales principios de coherencia lógica y a los más claros designios impuestos por los principios económicos, obligar al propietario a realizar las reparaciones que se sabe de antemano que van a ser inútiles dado que su destino no va a ser otro que el derribo. Únicamente se admite la excepción de aquellas obras imprescindibles de seguridad y salubridad que sean necesarias para evitar daños a personas o cosas, en el bien entendido supuesto de que tales obras o reparaciones han de ser «de reconocida urgencia y de carácter provisional y excepcional», como más adelante se analiza.

<sup>222</sup> Vid. STS 4.X.1988 (Ar. 7431), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. M. de Oro-Pulido y López.

<sup>223</sup> Vid. STS 21.III.1990 (Ar. 2251), Asala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. Barrio Iglesias.

<sup>224</sup> Vid. STS 6.XI.1996 (Ar. 8004), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Barrio Iglesias.

En este punto se demuestra la necesidad de que las órdenes de ejecución hayan de especificar las obras concretas y específicas que se mandan realizar, porque sólo así puede el administrado saber si tales obras son las que impone la seguridad (de lícita imposición) o son más bien obras de ornato, higiene o reparación, que según lo dicho no pueden imponerse cuando está pendiente de resolver una solicitud de declaración de ruina<sup>225</sup>.

Estas medidas concretas e insoslayablemente precisas de seguridad deberán concretarse al dar traslado al propietario, señalando las causas de su necesidad, justificando razonablemente su entidad y probando, además, la urgencia de tales obras que, en todo caso, deben afectar a lo estrictamente necesario<sup>226</sup>.

Hay que distinguir, así, aquellas medidas que la autoridad municipal puede adoptar por sí mismo, sin necesidad de un previo requerimiento a los titulares dominicales del edificio declarado en ruina inminente, como son el desalojo del mismo o la prohibición de circular por sus mediaciones, de aquellas otras que, por venir obligados los mencionados titulares a darles cumplimiento, es obligado dar a éstos la ocasión de hacerlo, otorgándoles para ello el plazo necesario mediante el requerimiento pertinente, con apercibimiento concreto de acudir a la ejecución subsidiaria en caso de no atender dicho

<sup>225</sup> Vid. STS 21.XI.1996 (Ar. 8226), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

<sup>226</sup> Vid. STS 27.XII.1989 (Ar. 9230), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. P. Esteban Álamo: ante un Decreto de la Gerencia municipal en el que, además, de no especificar cuáles eran las medidas de seguridad, tampoco las justificaba razonablemente ni en su entidad ni en su urgencia, representando una prolongación de la ruina que el propio Ayuntamiento había declarado siete años antes, y suponía un gasto absolutamente innecesario para los interesados afectados, superando, conforme a las pruebas practicadas, en un 25% aproximadamente el valor real, el TS declaraba que «en definitiva, se trata de un acto nulo de pleno derecho e incluso podría estimarse como ejecutado en fraude de ley al perseguir un resultado contrario al ordenamiento jurídico». Y también que «siendo la ruina una pura situación de hecho que se contrasta en un proceso contradictorio, la firmeza de anteriores decisiones administrativas o jurisdiccionales no impide la tramitación de un procedimiento como presupuesto instrumental de la resolución que, en su caso, resulte adecuada a las actuales circunstancias o estado físico de la conservación del inmueble.

requerimiento, el cual ha de contener «los datos necesarios, incluidos los económicos, para que el obligado pueda decidir con libertad entre ejecutar él la obra o medida declarada pertinente, que deberá ser específica o determinada, o someterse a la ejecución subsidiaria con la que es conminado»<sup>227</sup>.

En conclusión, la configuración actual del régimen de la ruina en la legislación urbanística, ha desvinculado dicho régimen, en el supuesto ordinario, de su significación originaria de situación de deterioro físico o degradación material de la cosa o edificación para cumplir su destino, viniendo a regularse como un supuesto abstracto y legal, que persigue la finalidad de señalar el límite jurídico del deber de conservación» impuesto por el mismo ordenamiento al propietario, «si bien aquella significación originaria que enlaza el concepto legal de ruina con el deterioro físico vuelve a cobrar relieve en la situación de ruina inminente»<sup>228</sup>.

Así, de acuerdo con el ordenamiento urbanístico vigente, para que el estado de ruina tenga virtualidad como límite del deber de conservación es preciso que haya sido formalmente declarada aquélla o, por lo menos, que se acredite de modo cumplido y acabado la concurrencia de alguna de las supuestos de ruina que prevea la legislación urbanística<sup>229</sup>.

En cuanto a la carga de la prueba, son el promovente del expediente y en último término la Administración que declara la ruina quienes han de soportar la carga de probar su existencia, lo que implica que las consecuencias desfavorables de una falta de prueba deban recaer, precisamente, sobre quien insta y, en su caso, declara la ruina. La presunción de legalidad del acto administrativo desplaza sobre el interesado la carga de accionar para evitar la producción de la figura del acto consentido pero no la carga de la prueba; materia sometida a las reglas generales del proceso, con el matiz derivado de

<sup>227</sup> Vid. STS 6.X.1989 (Ar. 7229), Sala c-a, Secc. 1ª, Pte. J. I. Jiménez Hernández.

<sup>228</sup> Vid. STS 7.XI.1990 (Ar. 8806), Sala c-a, Sec. 6ª, Pte. M. de Oro-Pulido y López.

<sup>229</sup> Vid. STS 5.I.1988 (Ar. 184), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. F. J. Delgado Barrio.

la posible existencia de datos ya acreditados en el expediente administrativo correspondiente<sup>230</sup>.

Para el examen de la situación de ruina legal de un inmueble es necesario partir de los dictámenes técnicos. Porque si bien la ruina ha de ser declarada conforme a las correspondientes normas legales, se ha de partir de los datos que han de suministrar los peritos, con independencia de que la valoración de la fuerza de convicción de su trabajo sea, después, de la exclusiva incumbencia de los Tribunales.

La importancia que ha de darse a los informes periciales ( a valorar, como previene el art. 632 LECivil, a la luz de las reglas de la sana crítica) en la constatación del estado de hecho presupuesto de la situación de ruina puede sintetizarse de acuerdo con dos principios jurisprudencialmente consolidados, teniendo en cuenta que «la pericia es uno de los medios posibles para provocar un cierto resultado que es, precisamente, la convicción psicológica del juzgador respecto de la certeza de unos datos»<sup>231</sup>: a) el de «la prevalencia, por el contenido, de los informes técnicos con mayor razonamiento y fuerza convincente» y; b) el del «valor prevalente que pueda atribuirse a alguno no puede llevar a su exclusiva contemplación»<sup>232</sup>.

Es decir, deberá tenerse como primer criterio orientador en la determinación de su fuerza de convicción, el de conceder prevalencia, en principio, a aquellas afirmaciones o conclusiones que vengan dotadas de una mayor explicación racional, sin olvidar la utilización conjunta o subsidiaria de otros criterios auxiliares, como la mayor credibilidad de los técnicos más alejados a los intereses de parte. Los informes municipales, en este sentido, están dotados de presunción de mayor objetividad y exactitud y de un mayor razonamiento derivados de su falta de posición como parte en el proceso<sup>233</sup>.

<sup>230</sup> Vid. STS 20.I.1989 (Ar. 398), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. F. J. Delgado Barrio.

<sup>231</sup> Vid. STS 22.I. 1992 (Ar. 764), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. F. J. Delgado Barrio.

<sup>232</sup> Vid. STS 6.III.2000 (Ar. 3669), Sala c-a, Secc 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

<sup>233</sup> Vid. STS 17.VII.2000 (Ar. 7014), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón. Cfr. STS 22.IV.1988 (Ar. 3194), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. A. Bruguera Manté.

Y dentro de ellos, para la determinación de la existencia del estado de ruina legal de un inmueble, hay que reconocer una «especialísima y fundamental relevancia» a los informes emitidos por los Arquitectos, como «titulares poseedores de los conocimientos técnicos necesarios» para la evaluación de las condiciones descritas en la legislación urbanística como determinantes de la ruina<sup>234</sup>.

En este sentido, declaraba Delgado Barrio, que el llamado recurso contencioso-administrativo «es, ante todo, un proceso de cognición» con la peculiaridad de que la remisión del expediente administrativo da lugar a que las alegaciones y pruebas llevadas a cabo en el curso del procedimiento administrativo queden incorporados al proceso independientemente de que en éste puedan formularse nuevas alegaciones y de que con toda normalidad pueda desarrollarse un periodo probatorio<sup>235</sup>.

Desde esta perspectiva procesal, y para hallar el valor de un edificio, los peritos puedan utilizar los coeficientes correctores establecidos en la Orden Ministerial de 22 de septiembre de 1982 sobre valoración catastral (como son los tres coeficientes correctores a la baja: por antigüedad, por uso y por conservación deficiente). Los peritos procesales en los pleitos sobre ruinas, no tienen prohibido utilizar tales coeficientes correctores, como ningún otro que sea razonable, «porque despreciar el valor en razón de la edad del edificio o de su estado de conservación, por ejemplo, entra de lleno en las funciones propias de la pericia», debiendo ser la parte que no éste de acuerdo con el perito judicial la que deberá demostrar una equivocación en la elección de tales coeficientes<sup>236</sup>.

Al constituir la ruina de un inmueble, por su propia naturaleza, una situación evolutiva, capaz de consumarse o desvanecerse, en su caso, a lo largo del expediente administrativo y del proceso judicial, sin que a la función revisora propia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, se oponga con virtualidad suficiente para ener-

<sup>234</sup> Vid. STS 28.VI.1999 (Ar. 5292), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>235</sup> Vid. STS 9.X.1990 (Ar. 7845), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. F. J. Delgado Barrio.

<sup>236</sup> Vid. STS 3. VI.1999 (Ar. 3653), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

varla, el que un acto administrativo declaratorio de un estado evolutivo se enjuicie tal como este se encuentre en el momento de valorarlo, la declaración de ruina o de su inexistencia deberá expresarse en la sentencia, en todo caso, en relación con el estado del inmueble en el momento de esa resolución, con arreglo a la prueba practicada en el proceso judicial<sup>237</sup>.

Es, precisamente, ese presente estado de hecho que constituye la causa o presupuesto de la ruina y que, en el futuro, por multiplicidad de causas puede variar lo que determina que las decisiones judiciales sobre «estado de no ruina» de edificios y construcciones no gocen de la cobertura de cosa juzgada<sup>238</sup>.

Por tanto, las valoraciones a tener en cuenta no han de ser las del momento inicial del expediente sino las más cercanas al momento en que se decide o falla, administrativa o judicialmente, respectivamente. Y aún siendo ambos ajenos a los intereses privados, resultarán preferentes, en principio, los dictámenes de los peritos procesales sobre los de los técnicos de la Administración, por el simple hecho de reflejar más exactamente el estado del edificio. Porque como se ha señalado, el gasto a realizar es, precisamente, el requerido por la situación actual del edificio y justamente con la ruina se trata de determinar cuándo ya no está socialmente justificado la inversión en la correspondiente reparación<sup>239</sup>.

Todo ello, ya sea un caso de ruina total ya de ruina parcial («derumbamiento totalo o parcial de la edificación»<sup>240</sup>), comunmente admitida por el ordenamiento urbanístico: cuando «aún existiendo ruina en una parte del edificio, ésta no alcanza a cubrir los requisitos para una declaración general, se ordenará la ejecución de las obras de reparación necesarias», también lo es, conforme al apartado b) del mismo precepto, que deberá declararse en estado de ruina parte del inmue-

<sup>237</sup> Vid. STS 28.VI.1999 (Ar. 5292), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>238</sup> Vid. STS 22.XI.1989 (Ar. 8355), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. A. Martín del Burgo y Marchán.

<sup>239</sup> Vid. STS 17.V.1993 (Ar. 3486), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. F. J. Delgado Barrio.

<sup>240</sup> Vid. STS 21.XI.1996 (Ar. 8226), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

ble «cuando esta parte tenga independencia constructiva del resto» (art. 23.1 RDU y art. 34 RDUGGal).

La jurisprudencia ha venido a integrar estas dos normas atinentes a la posible ruina de parte de un edificio, sobre la base del concepto de unidad predial, de tal modo que

«cuando la parte afectada por la presumible o real ruina, es fracción de un todo armónico e indivisible, no puede hablarse de ruina parcial, la cual si es predicable de cuerpos o partes del edificio estructuralmente autónomos y separables, a los que sí es aplicable la norma del art. 23.1, b) del Reglamento de Disciplina Urbanística»<sup>241</sup>.

La ruina parcial puede, por tanto, ser declarada respecto a una parte del edificio con «independencia arquitectónica» en relación con el conjunto del mismo, no siendo procedente cuando el edificio deje de ser el mismo de forma significativa y mengue la funcionalidad del mismo<sup>242</sup>.

De lo que resulta, que la declaración de ruina parcial del edificio, cuando realmente existe, nunca podrá constituir desviación de poder. Al poder requerir la situación de una parte del edificio la declaración de ruina, la Administración ejercería con este acto la potestad propia, derivada de la recta finalidad perseguida por el Ordenamiento jurídico y fundamentada por las exigencias de los principios de proporcionalidad y de menor restricción en el derecho de propiedad informantes de aquél, así como por el carácter reglado de tal declaración.

La declaración de ruina no es, por tanto, un acto producido por la Administración en el ejercicio de su discrecionalidad técnica, en la que goza de una presunción de certeza o de razonabilidad, presunción «*iuris tantum*» que puede ser desvirtuada si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume del órgano calificador bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia

<sup>241</sup> Vid. SS.TS 29.V.2000 (Ar. 4112), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón y 28.V.2001 (Ar. 3800), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>242</sup> Vid. STS 21.IX.2000 (Ar. 7321), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. Yagüe Gil.

de toda justificación sobre la decisión, debidamente acreditada por la parte que la alega.

Son los mismos principios de proporcionalidad y menor intervención los que determinan que la orden de demolición derivada de una declaración de ruina supone un derecho a ejercitar por el titular del inmueble afectado, que podrá ser renunciado por él mismo, procediendo a su reconstrucción o reparación, incluso cuando fuese técnica o económicamente gravoso en sus consecuencias patrimoniales. Se distingue así la reparación de elementos (fachada, cubiertas, azotea, chimeneas, etc.) de la sustitución de elementos, supuesto este último en el que, solamente, cabría un caso de ruina.

En clave competencial y con independencia de lo dispuesto por cada Comunidad Autónoma en el ejercicio de su potestad de autoorganización de las funciones en esta ámbito competencial, el art. 21.1, m) de la LBRL «puede reputarse clarificador de la competencia para pronunciarse en los expedientes de ruina, en el sentido de estarle atribuida al Alcalde en la actualidad, tanto en los casos de ruina inminente [y excepcional<sup>243</sup>] como en los de ruina normal»<sup>244</sup>.

Una declaración de ruina que, para su virtualidad operante como límite al deber de conservación, debe ser expresa. Esto es, o bien solicitando dicha declaración por el propietario o bien presentando un informe pericial del que, minimamente, pudiera deducirse la existencia de una situación de ruina, sin que pueda basarse en una propia apreciación, sin apoyatura técnica alguna<sup>245</sup>.

Y en lógica consecuencia y efecto, el supuesto de expresa denegación de una solicitud de declaración de ruina de un edificio «constituye el precedente causal, lógico y legitimador de la procedencia de las obras de conservación»<sup>246</sup>.

Por último, es importante recordar, en íntima relación con la actuación reglada en que consiste la declaración de ruina y a propó-

<sup>243</sup> Vid. STS 7.IV.1992 (Ar. 3400), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. García-Ramos Iturralde.

<sup>244</sup> Vid. STS 23.IX.1992 (Ar. 6975), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Barrio Iglesias.

<sup>245</sup> Vid. STS 18.V.2000 (Ar. 4104), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

<sup>246</sup> Vid. STS 16.VI.1997 (AR. 5044), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

sito de la necesidad aludida de su expresa declaración, la plena aplicabilidad de la doctrina del silencio administrativo en los supuestos de ruina.

Y es que, como declara Delgado Barrio, para un adecuado entendimiento del carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa «ha de advertirse que el privilegio de la decisión previa no significa que necesariamente haya de existir esa decisión para poder acudir al proceso sino únicamente que la Administración ha debido tener la oportunidad previa de resolver aunque no lo haya hecho. Precisamente para evitar el cierre del acceso al proceso la doctrina del silencio administrativo que implica la posibilidad de acudir a los Tribunales cuando la Administración no ha dictado resolución habiendo podido hacerlo».

Así, continuaba señalando el ilustre magistrado que, «sometido el expediente de ruina a la doctrina general de la duración máxima del procedimiento administrativo –art. 22.3 RDU y art 43 LRJPAC]– ha de resultar aplicable la figura del silencio administrativo [art. 46 LJCA y art. 42 y ss. LRJPAC], que abre la posibilidad del recurso contencioso-administrativo».

Así, finalmente, siendo la declaración de ruina una actuación reglada, resulta claramente viable la posibilidad de que, ante el silencio de la Administración el Tribunal sustituya a ésta formulando, en caso de que proceda, dicha declaración. Porque si el Tribunal se limitase a declarar la procedencia de que la Administración dictase resolución expresa, no sólo se estaría quebrantando el principio de economía procesal sino que, sobre todo, se estaría desconociendo las exigencias impuestas por la efectividad de la tutela judicial (art. 24.1 CE); principio que quedaría claramente burlado si los Tribunales no decidiesen respecto de aquello que la Administración pudo y debió resolver<sup>247</sup>.

<sup>247</sup> Vid. STS 24.VI. 1992 (Ar. 5313), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. F. J. Delgado Barrio.

#### 5.4. Su límite formal: la inscripción en el Registro Municipal de Solares

El deber de conservación tiene su límite o momento de cesación en las situaciones de ruina pero también en la situaciones de inscripción de la finca en el Registro Municipal de Solares.

La declaración de ruina de una finca es presupuesto de la inclusión de oficio de la finca en el Registro de Solares (art. 25 RDU de 1978) o Registro de Edificación Forzosa cuando exista (art. 43 RDU-Gal) con todas las consecuencias jurídicas, incluida la posible indemnización por darse identidad objetiva entre los diferentes supuestos.

Inscrita una finca en este Registro se extinguirá, en principio, el deber de conservación. Y se dice en principio, porque tal cesación del deber no es absoluta, ya que incluso en las situaciones de ruina como de inscripción en el Registro de Solares resulta viable la imposición de reparaciones de reconocida urgencia y de carácter provisional y excepcional con la finalidad de atender a la seguridad e incluso salubridad del edificio, como se ha señalado.

Lo que no resulta, en modo alguno hacedero «por razones de estricta incompatibilidad lógica» es la imposición de reparaciones que aspiren a la consolidación o prolongación de la vida de un edificio que se haya en estado ruinoso o inscrito en el Registro de Solares<sup>248</sup>.

Estando un inmueble incluido en dicho Registro no puede imponerse la realización de «obras de conservación», ya que tal inscripción comporta la carga de edificación forzosa de acuerdo con la ordenación urbanística, situación incompatible con la simultánea imposición de obras que tiendan a prolongar la permanencia de un edificio destinado a ser demolido, sin perjuicio de que se adopten las «medidas extraordinarias» que sean necesarias a fin de salvaguardar la seguridad de las personas y de las cosas, de acuerdo con el principio de proporcionalidad (arts. 4 y 6 RSCL).

<sup>248</sup> Vid. STS 20.III.1990 (Ar. 2243), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. F. J. Delgado Barrio: sería el caso de la imposición de una orden de obras «para dejar la casa en óptimas condiciones de salubridad y conservación». Cfr. STS 5.I.1990 (Ar. 332), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. García-Ramos Iturralde.

Aunque la demolición de un edificio es supuesto distinto al de la declaración de ruina siendo tal situación de hecho –la ruina– supuesto de la ulterior demolición de la cosa afectada por la ruina, sin que determine su automática demolición<sup>249</sup>, lo que no debe olvidarse es por una parte, que la declaración de ruina conlleva necesariamente la orden de demolición, bien al propietario bien al Ayuntamiento en su caso y, por otra parte, que su fundamento, como el de la policía administrativa, es la salvaguardia de todo peligro para personas y bienes, hasta el extremo de llegar a afirmar que la ruina «no sólo constituye un límite al deber de conservación sino que es una cuestión de seguridad».

De ahí, la común aceptada impropiedad de disponer la ejecución de obras que de alguna manera puedan representar la prolongación o conservación del edificio, sin que ello signifique que la Administración no esté facultada para intervenir en caso de peligro para los vecinos, moradores o transeúntes.

*5.5. Su límite positivo: el legítimo derecho a la edificación. El supuesto de «mejoras de interés general» del art. 246.2 TR/92 y art. 199.3 LOUPMRGal*

Resulta necesario distinguir, en orden a determinar el concreto alcance del deber de conservación urbanística en relación con el sujeto pasivo que, por imperativo legal, se haya aquél subordinado, las obras de conservación *strictu sensum* de las obras de interés público, también denominadas «mejoras de interés general» que, actualmente, con carácter de legislación básica regula el art. 246.2 TR/92, en virtud del cual

«Las obras se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieren en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a fondos de la Entidad que lo ordene cuando lo rebasare para obtener mejoras de interés general».

<sup>249</sup> Vid. STS 5.I.1990 (Ar. 332), Sala c.a, Secc. 6ª, Pte. J. García-Ramos Iturralde.

Mientras que las primeras resultan exigibles de forma inmediata, consecuencia del carácter social que se atribuye al deber de conservación en el marco estatutario del contenido del derecho de propiedad urbanística, las obras de conservación, de mejora o de reforma que persiguen un interés público por muy diversas razones —estéticas, turísticas, etc.— también implican un deber que debe ser soportado por el propietario, pero presentan la diferencia de que todo lo que exceda del mantenimiento de las condiciones ordinarias de seguridad, salubridad y ornato públicos en los términos ya indicado, es decir, del mantenimiento normal de los terrenos y construcciones, y persigan obtener «mejoras de interés general» no cabe en el deber de conservación a costa de su dueño, yuxtaponiéndose en su lugar la Administración, quien ha de correr con los gastos correspondientes.

Son razones turísticas, artísticas o estéticas —como disponía el derogado art. 181.2 TR/76—<sup>250</sup> las que legitiman la intervención de la Administración para llevar a cabo dichas obras de mejora, que podrán constituir por sí solas una actuación o derivar de unas obras de normal conservación, ejecutándose en un momento posterior.

Las órdenes de ejecución sirven a las potestades municipales de intervención de los actos de edificación y uso del suelo respecto a la conservación de terrenos, urbanizaciones iniciativa particular y construcciones, para mantenerlos en una situación idónea de conservación (arts. 9 LOUPMRGal y 19 LRSV) sin alcanzar, desde luego, a un supuesto de «reordenación de inmueble» que excede de su conservación<sup>251</sup>.

De ahí, que no puedan dictarse actos para ordenar a la propiedad la ejecución de unas obras para mejorar la configuración estética de un edificio. Cuando una orden de obras se base, claramente, en consideraciones estéticas o culturales excederá del puro y general deber de conservación, exigiéndose su pago al Ayuntamiento, ya que dicho deber «no puede ir más allá de las debidas condiciones ordina-

<sup>250</sup> Vid. STS 4.V.1998 (Ar. 3609), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho.

<sup>251</sup> Vid. STS 1.VII.2002 (Ar. 5947), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

rias de seguridad, salubridad y ornato públicos, es decir, del mantenimiento de los edificios seguros, sanos y decentes», de forma que todo lo que exceda de esa medida no cabe en el deber social y urbanístico básico de conservación<sup>252</sup>.

Por tanto, al lado del límite negativo del deber de la propiedad de soportar las órdenes de ejecución de obras de conservación, existe también, no obstante, un «límite positivo de que las órdenes de ejecución no pueden contradecir en ningún caso el legítimo derecho a la edificación» que regulaba dentro del tradicional sistema de adquisición de facultades urbanísticas, el art. 23.1, d) TR/92, declarado inconstitucional por la STC 61/1997, de 20 de marzo y relevada a la LOE su regulación.

*Art. 23.1, d) TR/92:* «1. El contenido urbanístico de la propiedad inmobiliaria se integra mediante la adquisición sucesiva de los siguientes derecho: d) A la edificación, consistente en la facultad de incorporar al patrimonio la edificación ejecutada y concluida con sujeción a la licencia urbanística otorgada, siempre que ésta fuera conforme con la ordenación urbanística aplicable».

Aunque la legislación general estatal de régimen del suelo haya sustituido este sistema de escalonada adquisición de facultades urbanísticas por una rampa compuesta únicamente por el derecho/deber de urbanizar –derecho/deber de edificar, reservando al legislador urbanístico su desarrollo, en el que podrá regular dicho derecho a la edificación que asiste a todo propietario que ha incorporado a su patrimonio una edificación ejecutada y concluida con sujeción a una licencia urbanística y de conformidad con la ordenación urbanística aplicable, sin perjuicio de la aplicación de la LOE en cuanto al proceso de su ordenación y al resultado del proceso constructivo, no otra cosa es que la edificación.

En la medida en que el propietario ostenta el derecho a usar y disfrutar libremente de edificios destinados al uso que les atribuye el planeamiento en condiciones adecuadas de conservación, carece la

<sup>252</sup> Vid. STS 21.IX.2000 (Ar. 7321), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte., P. J. Yagüe Gil.

Administración de potestad para imponerle órdenes o mandatos de ejecución dirigidas contra el núcleo constitucionalmente garantizado del derecho de propiedad del suelo, cualquiera que sea la configuración dogmática que se atribuya a esta institución.

Así, excede de cualquier obligación inherente al derecho de propiedad soportar, ya sea con fondos propios ya incluso con cargo a fondos públicos una «reordenación urbanística del edificio», consistente en la «privación definitiva del aprovechamiento de una parte de lo edificado», de la privación siquiera temporal del uso del edificio para realizar unas obras de reordenación y de soportar una remodelación del mismo, incluso en su fachada exterior<sup>253</sup>. Cuando unas obras se impongan más por razones de interés general que por conveniencia del propietario, deberán ser sufragadas por la colectividad y no por la propiedad.

El carácter de norma básica del art. 246.2 TR/92 y su constitucionalidad declarada en STC 61/97 determina que se trata de un precepto que forma parte de la regulación general del derecho de propiedad y de la igualdad en su ejercicio –arts. 149.1.1ª y 149.1.8ª. que no puede ser excepcionado por el Derecho Autonómico o Local, como evidencia la legislación urbanística vigente. Porque los límites del deber de conservación, tanto de carácter positivo como negativo, tal como están regulados en la legislación gestal básica del suelo «no pueden ser contradichos por normas autonómicas o municipales», como son las Ordenanzas municipales de conservación edificatoria de un Plan General.

Como puede comprenderse, el problema radica en diferenciar los casos de ordenaciones que impongan vinculaciones o limitaciones singulares que, como tal, podrá ser indemnizables *ex art. 43 LRSV* de aquellas otras determinaciones generales que ponen límite o deberes propios de la ordenación urbanística y que definen el contenido normal del derecho de propiedad de acuerdo con su función social y según su clasificación urbanística<sup>254</sup>.

<sup>253</sup> Vid. STS 1.VII.2002 (Ar. 5947), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapara Pérez.

<sup>254</sup> Vid. STS 18.III.1999 (Ar. 2348), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

### 5.6. La indemnización urbanística por limitación singular ex art. 43 LRSV

Por todos es conocido que, en el ámbito urbanístico y en principio, la delimitación positiva por la ordenación urbanística del contenido del derecho de propiedad, no da lugar por sí misma al nacimiento en los titulares del suelo afectado de derecho alguno a indemnización, toda vez que dicha delimitación define el contenido normal de la propiedad urbanística (art. 2.2 LRSV)<sup>255</sup>.

Constituye, por tanto, una regla general en la regulación –y ordenación– del régimen jurídico del suelo –elevada a rango de principio general la de la no indemnización por la ordenación del uso de los terrenos, por implicar meros límites y deberes que definen y configuran el contenido normal del derecho de propiedad según su calificación urbanística.

*Art. 2.2 LRSV: «La ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las Leyes».*

En el mismo sentido se pronuncia el art. 7.2 de la LOUMRGal.

Los Planes establecen, ante todo, una determinada ordenación en atención a lo que reclama el interés público, pero a la vez y como consecuencia dicha ordenación, *delimitan* el contenido concreto del derecho de propiedad urbanística: «la clasificación y la calificación del suelo implican la atribución de una determinada calidad que opera como presupuesto desencadenante de la aplicación del estatuto jurídico correspondiente»<sup>256</sup>.

El carácter estatutario del contenido de la propiedad urbanística determina que el contenido normal de este derecho será en cada momento el que derive de la ordenación urbanística, siendo así lícita la modificación de ésta, sin que tal ordenación confiera a los propie-

<sup>255</sup> Cfr. FERNÁNDEZ CARBALLAL A.: *El régimen jurídico del urbanismo en España,...*, *op. cit.*, pp. 55 y ss.

<sup>256</sup> Vid. STS 15.XI.1995 (Ar, 8333), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. Esteban Álamo.

tarios un derecho de indemnización de carácter genérico. Las facultades propias del dominio, en cuanto creación del ordenamiento, serán las concretadas en la ordenación urbanística vigente en cada momento.

El principio general de la no indemnizabilidad encuentra, sin embargo, determinadas excepciones que la LRSV ha regulado con carácter de legislación básica en virtud de la competencia atribuida al Estado en el art. 149.1.18<sup>a</sup> CE para regular el régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas<sup>257</sup>.

Ahora bien, como toda excepción a una regla general, ha de entenderse que, en tales supuestos, la indemnización se configura como un remedio excepcional y subsidiario, derivado de un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración en el marco de la ordenación y ejecución urbanística como consecuencia de un funcionamiento normal de los servicios públicos.

Entra en juego, así, en el ámbito urbanístico el principio de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública que, como es sabido, al operar en todos los campos en los que se desarrolla su actuación (art. 106.2 CE), se proyecta también en el desarrollo de la función pública urbanística<sup>258</sup>: allí donde se produzca una lesión, un daño que el particular «no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley» (art. 141.1 LRJPAC) deberá desencadenarse la consecuencia jurídica consistente en la indemnización.

La necesaria concurrencia de este requisito del nexo causal se impone, por consiguiente, como una exigencia para poder imputar a la Administración una responsabilidad patrimonial por su actuación.

Es cierto que la jurisprudencia ha venido refiriéndose de modo general a una carácter directo, inmediato y exclusivo para particula-

<sup>257</sup> Vid. STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 33). Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, Ed. Civitas, Madrid, 1996, p. 143.

<sup>258</sup> Cfr. MONTORO CHINER, M.J.: *La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1983, pp. 30 a 32; ALONSO GARCÍA: «La responsabilidad patrimonial de la Administración por denegación ilegal de las licencias de urbanismo», RAP, N° 127, 1992, pp. 211 y ss.; GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones...*, op. cit., p. 706.

rizar el nexo causal entre la actividad administrativa y el daño o lesión que debe concurrir para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, lo que no excluye:

a) que la expresada relación causal –especialmente en los supuestos de responsabilidad por funcionamiento anormal de los servicios públicos– pueda aparecer bajo formas mediatas, directas y concurrentes, circunstancia que puede dar lugar o no a una moderación de la responsabilidad y;

b) que entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, se imponen, en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, «aquellas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél, por lo que no son admisibles, en consecuencia, concepciones restrictivas que irían en contra del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas»<sup>259</sup>.

La imprescindible relación de causalidad entre la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer, por lo tanto, bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, siempre que pueda colegirse tal nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño o perjuicio, aunque cuando se den todas las indicadas notas, la reparación a cargo de la Administración será íntegra, absoluta y total, pero, si existen otras concausas, se debe ponderar proporcionalmente.

Ahora bien, en estos supuestos casos, no existirá propiamente una responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Porque aunque se determine la concurrencia de la relación de causalidad entre el actuar de la Administración y el resultado dañoso producido, dicho resultado no es una consecuencia exclusiva de la actividad de la Administración<sup>260</sup>.

Pero además de este presupuesto, para que exista responsabilidad patrimonial de la Administración *ex art. 106.2 CE*, resulta impensin-

<sup>259</sup> Vid. STS 16.II.1999 (Ar. 1621), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. A. Xiol Ríos.

<sup>260</sup> Vid. STS 18.VII.1997 (Ar. 6082), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. A. Xiol Ríos.

dible la concurrencia de otros tres requisitos que, en definitiva, son de los que trae causa el primero señalado: 1º) Que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos que no tenga obligación de soportar y que sea real, concreto y susceptible de evaluación económica; 2ª) Que la lesión sea imputable a la Administración y consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos<sup>261</sup> y; 3º) Que, consecuentemente, exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión y no sea ésta consecuencia de una causa de fuerza mayor<sup>262</sup>, con determinadas peculiaridades.

No obstante lo anterior, hay que destacar que el concepto de relación causa se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, reduciéndose a fijar qué hecho o condición puede ser considerado como relevante en sí mismo para producir el resultado final como presupuesto o «conditio sine qua non»: como acto o como un hecho sin el cual no podría concebirse que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto de otro anterior, siendo además necesario que «resulte normalmente idóneo para determinar aquél evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso»<sup>263</sup>.

Así, por ejemplo, tratándose de un expediente de ruina, cuyo objeto no es otro que constatar una situación de hecho con independencia de las causas motivos que pudieran haberla originado, impidiendo, consiguientemente poder analizar la conducta del propietario respecto a su deber de conservación, el TS denegó el reconocimiento de una indemnización por traslado de un negocio a consecuencia de la declaración de ruina del inmueble. Se afirmaba que no podía tener causal determinante por parte del Ayuntamiento la conducta consistente en no haber realizado las obras y reparaciones necesarias en el

<sup>261</sup> Cfr. MONTORO CHINER, M.J.: *La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1983, pp. 30 a 32; ALONSO GARCÍA: «La responsabilidad patrimonial de la Administración por denegación ilegal de las licencias de urbanismo», *RAP*, N°127, 1992, pp. 211 y ss.; GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones...*, *op. cit.*, p. 706.

<sup>262</sup> Vid. STS 10.II.1998 (Ar. 1786), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. J. González Rivas.

<sup>263</sup> Vid. STS 16.II.1999 (Ar. 1621), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. A. Xiol Ríos.

inmueble antecitado para su reparación conservatoria tras denegar la declaración de ruina del mismo, en ejecución sustitutoria de tal obligación del propietario requerido, en su día, para ello.

En este supuesto, para apreciar suficiente relevancia causal en la actuación del Ayuntamiento hubiera sido necesaria una prueba específica acerca de, por un lado, el carácter determinante de la no ejecución por parte de la Administración de las obras de conservación, frente a la inexistencia de otras causas objetivas de mayor relevancia, que pudieran haber comportado o acelerado el deterioro del inmueble y, por otra parte, la mayor relevancia del incumplimiento por parte de la Administración del deber de ejecutar las órdenes de realización de obras de conservación frente al incumplimiento por parte de la propiedad del deber convertido en obligación de conservar el inmueble<sup>264</sup>.

Pero, además, la indemnización como consecuencia de limitaciones o vinculaciones singulares aparece regulada en el art. 43 de la Ley 6/1998, en los siguientes términos:

«Las ordenaciones que impusieran vinculaciones o limitaciones singulares en orden a la conservación de edificios, en lo que excedan de los deberes legalmente establecidos, o que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados, conferirá derecho a indemnización».

Esta norma, que viene a reproducir el supuesto indemnizatorio que por vinculaciones singulares preveía el derogado art. 239.1 TRLS de 1992, contempla dos supuestos indemnizatorios distintos, de los que ahora interesa: cuando la ordenación urbanística de los terrenos imponga vinculaciones o limitaciones singulares en orden a la conservación de edificios, en lo que excedan de los deberes legalmente establecidos en el art. 19 de la LRSV.

Las cargas derivadas de la ordenación urbanística que impongan la conservación de los edificios no son objeto de indemnización «*siem-*

<sup>264</sup> Vid. *Ibidem*.

*pre que se mantengan dentro de los límites de la normalidad*»<sup>265</sup>, entendiéndose por tales límites los derivados de la definición del contenido normal o básico del derecho de propiedad, entre los que se incluye el deber básico de conservación de las edificaciones que, con carácter de norma básica, regula el art. 19 de la LRSV.

Ahora bien, cuando las cargas impuestas por un Plan excedan de tal límite, esto es, las que no sean encuadrables como de «conservación» del edificio y, por tanto, constituyan una «limitación» al derecho de propiedad del que forma parte dicho deber, serán indemnizables.

Así, cuando un Plan imponga la conservación de un edificio que se encuentre en un área en la que se excluye el reparto de cargas, al no existir la más mínima posibilidad de distribución equitativa de las mismas entre los propietarios afectados, la única compensación posible para su propietario es la adecuada indemnización a cargo del Ayuntamiento en cuanto autor del Plan que impone dicha «vinculación».

El acierto del legislador al emplear los términos «vinculaciones» y «limitaciones» no podía ser mayor, pues el supuesto indemnizatorio que contempla *se deriva de una restricción en el ejercicio del derecho de propiedad*, que es lo que ha de entenderse por «limitación» de un derecho y no ha de confundirse con los límites que definen y delimitan su contenido normal.

En cuanto al calificativo «singular», ha sido definido por la más reconocida doctrina en esta materia como «una determinación del planeamiento que impone a unos terrenos un uso diferenciado o bien un grado de intensidad distinto al asignado para el mismo uso en el resto de la unidad de actuación o del sector ordenado, con lo que quiebran los principios de uniformidad y generalidad» en todo el ámbito territorial objeto de ejecución «de la ordenación urbanística referida a un uso o destino del suelo, consagrados por la Ley como verdaderos límites a la potestad de planeamiento»<sup>266</sup>.

<sup>265</sup> Vid. STS 26.II.1992 (Ar. 3016), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. Esteban Álamo.

<sup>266</sup> Cf. PAREJO ALFONSO, L.: *Derecho Urbanístico. Instituciones básicas*, Ed. Ciudad Argentina, Madrid, 1986, Cívitas, Madrid, p. 91.

Lo que trasladado a la conservación de los terrenos y construcciones supone la imposición de unas cargas que excedan de las normales, generales y ordinarias condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos que exige la Ley, de acuerdo con la determinación de estos factores que se ha hecho co anterioridad.

Así, de acuerdo con la distinción que se ha hecho en el apartado anterior entre límites y limitaciones a los fines de conservación urbanística, se propone el siguiente supuesto que lo ilustra<sup>267</sup>:

Los Planes Generales pueden contener ordenanzas que, con carácter general, fijen las condiciones particulares de construcción y uso de todos los suelos consolidados con viviendas unifamiliares, en edificios cuya tipología sea la propia de ciudad jardín. Pero, además el planeamiento urbanístico puede asignar a determinadas parcelas niveles de protección que, en abstracto, tampoco suponen restricción alguna de las facultades dominicales.

En este caso, se trataba de un nivel de protección –de de «protección parcial de grado 1»– permitiendo a los edificios con este nivel ser «susceptibles de cualquiera de los tipos de obras de edificación tendentes a la buena conservación de lo edificado y además, de las obras de reforma menor y parcial, así como de las de ampliación, que no afecten a valores, espacios o elementos protegidos (...)».

Como se sabe, en virtud del principio de no indemnizabilidad urbanística, la ordenación del uso de los terrenos y construcciones por los planes de ordenación urbanística no confiere derecho a los propietarios a exigir indemnización por implicar meros límites y deberes que definen el contenido normal del derecho de propiedad de acuerdo con su clasificación urbanística (art. 2 LRSV), si bien, en todo caso, con el debido respeto al principio de la justa distribución de beneficios y cargas en cuanto manifestación del principio de igualdad constitucional en este campo.

---

<sup>267</sup> Vid. STS 18.III.1999 (Ar. 2348), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

Sucedía que una concreta finca le correspondía la Ordenanza Ciudad Jardín 1 (CJ-1) pero sus propietarios no podía adquirir el aprovechamiento urbanístico que les correspondía según dicha Ordenanza debido a que, por el nivel de protección que se le había asignado, la edificación y el jardín debían de ser conservados «en beneficio de intereses arquitectónicos, históricos y botánicos de la ciudad entera»; intereses que no es lógico que hayan de soportar unos concretos propietarios mientras que otros propietarios de fincas incluidas en la misma Ordenanza disputaban sin límite del aprovechamiento urbanístico previsto.

Era un caso en el que el problema de la indemnización no podía solventarse defiriéndolo al periodo de la ejecución del plan ya que, en este supuesto, el plan ni preveía ejecución alguna, ni señalaba áreas que pudiese compensar el evidente perjuicio causado a los propietarios ni contenía previsión alguna, por mínima que fuese, sobre la indemnización que pudiera corresponderles.

El planificador no puede prever regímenes urbanísticos perjudiciales par determinadas fincas, limitando muy considerablemente el aprovechamiento urbanístico de una finca de suelo urbano. Y si lo hace, deberá considerar que dicha determinación constituye una vinculación singular ...prever plazos, modos o formas para distribuir de alguna manera este perjuicio entre algunos propietarios (a través del correspondiente instrumento de equidistribución o entre todos expropiación).

Así, en virtud del art. 43 LRSV (art. 87.3 TR/92 vigente a la sazón). Debía reconocerse a esos propietarios perjudicados no el derecho a edificar de forma armónica y proporcionada, como pretensión ante el TS, pues ello significaría una invasión de este Tribunal «en la soberanía que la Administración urbanística tiene sobre el diseño de la ciudad», sino el derecho a recibir la indemnización correspondiente, que debía fijarse en ejecución de sentencia, debiendo alcanzar el perjuicio urbanístico causado a la propiedad de la finca comparando el aprovechamiento que el plan le (edificación existente, usos, etc.) con el que le correspondería en normal aplicación de la Ordenanza CJ-1.

Se declaraba, en este caso, como criterio de imputación de la responsabilidad<sup>268</sup>, la de carácter solidario de la Comunidad Autónoma (autora de la probación definitiva del pan) y del Ayuntamiento (autor del mismo), sin perjuicio de las relaciones entre ambas Administraciones.

Un criterio basado en la necesaria garantía del ciudadano y con cobertura en el art. 140 Ley 4/1999, lo que implica que para su virtualidad práctica, en todos los supuestos de actuación compartida entre distintas Administraciones, será necesaria una solución de solidaridad que opere en el ámbito externo de la relación del ciudadano con la Administración, independientemente que en el aspecto interno de la relación de las Administraciones, las circunstancias de cada caso concreto permitan la imputación a una o a todas, con cuantificación de la participación.

#### *5.7. Su intervención como agente en el proceso de la edificación*

El proceso de ordenación de la edificación, posterior en el tiempo a los procesos de ordenación urbana mediante el planeamiento de desarrollo y su ejecución física y jurídica hasta convertir los terrenos en solares, se regula en la Ley 38/199, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, entre otros objetos, para fijar las garantías suficientes a los usuarios de la edificación frente a los posibles daños que puedan surgir.

Un proceso de la edificación que comprende, tanto las acciones previas de promoción, como las desarrolladas durante las actividades de proyecto y construcción, así como el resultado de tal proceso constructivo junto con las garantías de su permanencia continuada a lo largo de un tiempo indeterminado, esto es, la conservación y el mantenimiento de la edificación.

<sup>268</sup> Sobre los distintos criterios de imputación de responsabilidad derivados de la ordenación urbanística, cfr. FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: *El régimen jurídico del urbanismo*., *op. cit.*, p. 141 a 145.

La conservación constituye, así, la última fase del proceso legal, con su respectivo agente de la edificación, los propietarios y usuarios, quienes deberán mantener los edificios de tal forma que satisfagan la seguridad, funcionalidad y habitabilidad (art. 3.1 LOE) en cuanto requisitos básicos de la edificación.

Bajo la rúbrica «los propietarios y los usuarios», el art. 16 LOE, únicamente, hace referencia a las obligaciones posteriores a la edificación y recepción de la misma:

«1. Son obligaciones de los propietarios conservar en buen estado la edificación mediante un adecuado uso y mantenimiento, así como recibir, conservar y transmitir la documentación de la obra ejecutada y los seguros y garantías con que ésta cuente.

2. Son obligaciones de los usuarios, sean o no propietarios, la utilización adecuada de los edificios o de una parte de los mismos de conformidad con las instrucciones de uso y mantenimiento, contenidas en la documentación de la obra ejecutada».

La LOE los considera, por tanto, como unos agentes –no profesionales– de la edificación, los últimos del proceso de ordenación y, en definitiva, como aquellos sujetos a los que va a ser destinada la edificación ya terminada y recibida.

Ahora bien, dicha norma distingue, por una parte, el deber de conservación, que recae sobre la propiedad, así como la obligación de recibir, conservar y transmitir la documentación de la obra ejecutada y los seguros y garantías con que la obra cuente. Y por otra parte, el deber de uso o la utilización adecuada del edificio, que además de imponerse a la propiedad se extiende a todo usuario de una edificación.

## 6. Sujeto activo: la Administración Pública

Los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas atribuyen a éstas, con plenitud, la competencia legislativa en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. También es cierto que la Comunidad Autónoma ostenta la función de ejecución en las

mismas materias. Y asimismo resulta que los Decretos de Transferencias no crean títulos competenciales ni alteran o modifican el orden de competencias establecido por el bloque de constitucionalidad, como ha sido de forma reiterada declarado por el TC<sup>269</sup>, como tampoco son decisivos para determinar el alcance de la competencia autonómica de ejecución en materia de vivienda y urbanismo, ni la subsistencia o compartición, respectivamente, en manos del Estado o el traspaso de las funciones señaladas.

Lo que obliga a enfocar la cuestión desde la perspectiva de la autonomía municipal, complementaria pero distinta a la de la simple asunción de las competencias correspondientes al Estado, según la normativa preconstitucional.

Partiendo de la consideración de que los municipios gozan de autonomía para la gestión de los intereses propios de su colectividad (arts. 137 CE y 1 LBRL), resulta preciso determinar cuál es el nivel territorial en que reside hoy el interés en materia de control de la seguridad y salubridad de las viviendas, y su extensión a terrenos y urbanizaciones en cuanto objetos de protección por la Ley.

A este respecto, es decisivo lo establecido en la LBRL que parte del criterio general (art. 2.1) de la existencia de un mínimo competencial atribuido a la esfera local, remitiendo a la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas la tarea de concretar las competencias que corresponden a las Entidades locales, al igual que se expresa el art. 4 de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985.

En concreto, el art. 25.2,h) LBRL atribuye a los Municipios competencias en materia de salubridad pública, asegurando el apartado d) del mismo precepto, un mínimo competencial en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.

Resulta del marco expresado que, entre los asuntos que afectan directamente al círculo de los intereses municipales, se encuentran expresamente incluidos, los referentes a la salubridad pública y al urbanismo, entendido éste en el sentido amplio que se acaba de expresar.

<sup>269</sup> Vid. SS.TC 25/83; 11/86; 59/95; 209/90; 15/96.

La legislación urbanística cobra así luz adecuada al atribuir a los municipios la competencia para acordar la ejecución de obras de reparación de viviendas con el fin de preservar su seguridad, salubridad y ornato públicos en justa armonía con las competencias que siempre se han reconocido a la autoridad municipal en materia de construcciones en estado ruinoso.

Cuando dicha legislación autonómica enumera los distintos aspectos de la actividad urbanística, comprende dentro de ellos, no sólo el planeamiento, el régimen del suelo y la ejecución de las urbanizaciones, sino también el fomento e intervención en el ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación, señalando además, como uso de las competencias urbanísticas típicas de este último aspecto, la de intervenir en la construcción y uso de las fincas.

Una competencia genérica que, en relación con la materia objeto de estudio, se concreta y especifica en sucesivos preceptos habilitando a los Ayuntamientos, así como a los demás organismos competentes, bien de oficio o a instancia de cualquier interesado, para ordenar a los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y construcciones las obras necesarias para conservarlas en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos.

El intervencionismo administrativo en esta materia queda, pues, enmarcado dentro de los citados límites, sin que, en consecuencia, las órdenes de ejecución puedan tener una finalidad distinta de las enumeradas en los correspondientes preceptos autonómicos –englobadas, en general, en las tradicionales de seguridad, salubridad y ornato públicos–, ni comprender otra clase de obras que no sean las estrictamente necesarias para conservar los terrenos, urbanizaciones y construcciones en las mencionadas condiciones.

Y esta ejecución de las obras necesarias para la conservación sólo pueden ser ordenadas por la Administración cuando dichos objetos no cumplan los requisitos recogidos en el Ordenamiento urbanístico o demás disposiciones administrativas aplicables (art.199.2 LOUPMRGal). En otro caso, cuando el terreno, urbanización o construcción se encuentre acomodado a las normas de naturaleza admi-

nistrativa, la Administración carecerá de competencia para la adopción de aquellas órdenes, como tampoco podrá resolver acerca de las relaciones privadas existentes, a ventilar y decidir en el proceso civil correspondiente<sup>270</sup>.

Una competencia del órgano municipal que viene atribuida por los propios preceptos de las Leyes autonómicas en esta materia. Una intervención de la Administración «que forma parte del propio régimen de la propiedad urbana», en el que «además de los Ayuntamientos», el legislador ha favorecido su adopción por cualesquiera de los organismos competentes<sup>271</sup>.

### 6.1. Organismos competentes

Como en toda materia susceptible de intervencionismo administrativo, el ordenamiento jurídico establece los organismos competentes y responsables de la conservación del patrimonio arquitectónico.

De ahí que, no obstante el matiz esencialmente técnico de la conservación, toda recomendación de un técnico competente basada en razones de seguridad, salubridad o estética en orden a acometer o no la demolición de una edificación o a su conservación deba ser aprobada por el organismo competente. Lo contrario supondría un «incumplimiento sustancial del proyecto autorizado»<sup>272</sup> en su momento acompañando la respectiva licencia urbanística.

La Administración está habilitada por el ordenamiento jurídico para intervenir en la actividad de los administrados no sólo en la fase de construcción de los edificios sino también a lo largo de toda la vida de éstos con la finalidad de garantizar su permanencia en buenas condiciones<sup>273</sup>. Así, los entes locales, como típica actividad de policía propia de la función de gobierno municipal que les corresponde, tienen

<sup>270</sup> Vid. STS 10.XI.1988 (Ar. 8923), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. M. de Oro-Pulido y López.

<sup>271</sup> Vid. STS 2.I.1992 (Ar. 707), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. Esteban Álamo.

<sup>272</sup> Vid. STS 1.III.1999 (Ar. 2724), Sala c-a, Secc. 3ª, M. Delgado Iribarrem Negro.

<sup>273</sup> Vid. STS 15.X.1992 (Ar. 1990), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. F. J. Delgado Barrio.

reconocida la facultad de intervenir en la actividad de los ciudadanos cuando así lo exijan los intereses generales [art. 84.1, c) LBRL].

La legislación urbanística atribuye, en general, la competencia para dictar las órdenes de ejecución atinentes al mantenimiento de los terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y construcciones, en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos a los Ayuntamientos y, en algunos casos, a los demás organismos competentes<sup>274</sup>.

Tal expresión literal contenida en los distintos preceptos autonómicos plantean la necesidad de precisar el órgano municipal concreto que ha de ostentar la titularidad de dicha competencia. Reciente promulgada la LBRL, el TS se pronunció sobre tal extremo declarando que dicha referencia a los Ayuntamientos no implica que las órdenes de ejecución deban forzosamente de corresponder al Pleno Municipal, sino que dicha mención ha de entenderse concerniente al Ayuntamiento en cuanto Corporación o persona jurídica.

Así, una orden de ejecución del Alcalde ha de considerarse correcta en cuanto órgano adecuado para adoptar esa medida destinada a proveer la seguridad, salubridad y ornato públicos, que por su índole han de ser catalogadas entre las destinadas a «proveer la seguridad pública y personal» previstas en el apartado b) del art. 117 LBRL, como de la específica competencia de los Alcaldes<sup>275</sup>.

Una doctrina que, posteriormente, ha sido mantenida por el TS, al considerar que, efectivamente, el vigente art. 22 LBRL no alude a la citada potestad entre las atribuidas al Pleno Municipal, y, sin embargo, entre las competencias atribuidas al Alcalde en el art. 21.1.m), art. 24 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril y en el art. 41.9 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales de 28 de noviembre de 1986, figura la de otorgar las licencias, además de la de hacer cumplir las Ordenanzas y Reglamentos municipales, dirigir los servicios y obras municipales, ejercitar y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento y la gestión

<sup>274</sup> Vid. arts. 199 LOUPMRGal y 26 RDUG.

<sup>275</sup> Vid. SS.TS 18.XII.1985 (Ar. 6540), Sala 4ª, Pte. J. M. Sánchez-Andrade y Sal.

urbanística –a salvo de la aprobación inicial del planeamiento que corresponde al Pleno<sup>276</sup>– debiendo de aplicar este régimen competencial de las licencias a las órdenes de ejecución de obras que prevea la legislación urbanística. Porque, en definitiva, dichas órdenes

«no son sino una consecuencia de la licencia en su día concedida exigiendo que se mantenga el terreno, urbanización y construcción en condiciones iguales o similares a las comprendidas en la licencia»<sup>277</sup>.

La concesión de licencias, por una parte, es, generalmente, facultad del Alcalde Presidente de la Corporación Local y, por ello, la de impartir órdenes de ejecución. Y, por otra parte, el propio contenido de los arts. 121.6 y 19 ROF y 21.1,m) y 25, h) LBRL establece como atribuciones de los Alcaldes el dirigir la policía sanitaria, resolver los asuntos no atribuidos expresamente a la competencia del Pleno o de la Comisión Permanente, así como la protección de la salubridad pública en tanto no venga asignada a otro órgano administrativo<sup>278</sup>.

Ahora bien, siendo así, que a la Comisión de Gobierno en la que integra el Alcalde, conforme al art. 23 LBRL, corresponde la asistencia al mismo en el ejercicio de sus atribuciones, para el TS está fuera de toda que un acuerdo de la Comisión d Gobierno ordenando la realización de determinadas obras de conservación es ajustado a derecho al estar integrado en esa Comisión de Gobierno el Alcalde, que era el órgano competente para adoptarlo<sup>279</sup>. Razonamiento que se aplica, asimismo, en el supuesto de una orden de ejecución impuesta por el Pleno del Ayuntamiento, pues «en la voluntad del órgano colegiado debe entenderse subsumida la de la autoridad unipersonal que lo preside»<sup>280</sup>.

<sup>276</sup> Vid. STS 23.XI.1999 (Ar. 9524), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. A. Martí García.

<sup>277</sup> Vid. STS 6.V.1998 (Ar. 3614), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>278</sup> Vid. STS 27.VII.1988 (Ar. 6335), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. F. González Navarro.

<sup>279</sup> Vid. STS 23.XI.1999 (Ar. 9524), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. A. Martí García.

<sup>280</sup> Vid. STS 18.IV.1991 (Ar. 3509), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. M. Baena de Alcázar.

Con los precedentes normativos de los arts. 189 y 190 TR/76 con el contenido equivalente del art. 260 TR/92, que regulaba la competencia en materia de inspección urbanística, atribuyendo conjuntamente dichas facultades inspectoras a la Administración autonómica y a la local, si bien ya se remitía a las normas de atribución de las competencias respectivas, contenidas en las distintas regulaciones autonómicas en esta materia, se recibió, tras de su inconstitucionalidad declarada por la STC 61/97, por las distintas leyes urbanísticas que bien podían establecer que los inspectores de la Comunidad Autónoma no tengan que contar con la previa intervención de las autoridades del Ayuntamiento en cuyo término municipal pretendan actuar o bien lo contrario, entre otros aspectos<sup>281</sup>.

Muestra de esta preocupación por la conservación del patrimonio arquitectónico ordinario, puede atribuirse a la LOUPMRGal, en la que, además de regular la tradicional actividad de inspección y vigilancia urbanística con la finalidad de comprobar que todo acto de edificación y uso del suelo se ajuste al ordenamiento urbanístico en su bifásica integración por la ley aplicable y por los planes que la desarrollan, creando para ello la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística (arts. 208 y 226), se ha regulado el deber de «inspección periódica de construcciones» a cargo de facultativo competente o, subsidiariamente, por el Ayuntamiento con el objeto de determinar el estado de conservación de las mismas (art. 200).

Un deber que deberá ser regulado por los Ayuntamientos mediante ordenanzas municipales, en la que se establecerán las edificaciones que, en función de su antigüedad y, en todo caso, las catalogadas y las que superen los cincuenta años, quedan sujetas a dicha inspección, así como los plazos y condiciones en que ésta haya de realizarse por facultativo competente, quien deberá consignar los resultados de su inspección expidiendo un certificado técnico que remitirá, en copia, al Ayuntamiento y al respectivo Colegio profesional, en el que se hará constar: desperfectos apreciados, sus posibles causas y medidas prioritarias recomendables para asegurar su estabilidad, seguridad, es-

---

<sup>281</sup> Vid. STS 6.VI.2001 (Ar. 5780), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho.

tanqueidad, habitabilidad y consolidación estructurales, en cuanto condiciones ordinarias de mantenimiento y dentro del límite en el que resulten socialmente justificadas.

## 6.2. Responsabilidad

El ordenamiento urbanístico contrapone dos distintos deberes, el de vigilancia y prevención, a cargo de los Ayuntamientos, y el de conservación de los terrenos, construcciones y urbanizaciones de iniciativa particular, de cuenta de los propietarios. La omisión o defectuoso cumplimiento del primero, como ya se ha señalado, en modo alguno puede exonerar a la propiedad del suyo y de las consecuencias derivadas de su incumplimiento, ya que ello supondría legitimar la omisión de una obligación por la simple excusa de no haber sido compelido a cumplirla.

Para determinar la responsabilidad del Ayuntamiento por no ejercitar las potestades administrativas configuradas por las distintas leyes urbanísticas en orden al cumplimiento del deber de conservación, esto es, su función de policía urbanística para velar por la seguridad, salubridad y ornato públicos de los citados objetos de protección, resulta clave, como también se ha analizado, el nexo causal entre la actividad administrativa y el daño o lesión que debe concurrir para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Una relevancia causal que, en modo general, suele ser de carácter directo, inmediato y exclusivo, pero que no excluye, sobre todo en los supuestos de responsabilidad por funcionamiento anormal de los servicios públicos, su aparición bajo formas mediatas, indirectas, mediatas y concurrentes, modulando, en su caso, la responsabilidad, teniendo en consideración todas las circunstancias del caso<sup>282</sup>.

Porque no es momento de reiterar aquí lo ya expuesto *ex* 43 LRSV, basta con citar el siguiente supuesto relativo a una orden municipal de limpieza de escombros en finca de propiedad:

<sup>282</sup> Vid. STS 16.II.1999 (Ar. 1621), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. A. Xiol Ríos.

No obstante la situación fáctica de la finca y las potestades municipales dimanantes del art. 181 TR y 10 RDU puede suceder y no constar o resultar acreditado que la propiedad consintiera el vertido de escombros, todo él realizado a sus espaldas y por terceros sobre una finca que, en caso de autos, conforme al planeamiento urbanístico se hallaba sometida a la cesión del 10 por 100 de aprovechamiento para su destino a un vial y, todo como consecuencia de la protesta de un tercero que estimaba necesario que se facilitara el paso a través de la mencionada finca y sin que constara que la autoridad municipal hubiese ejercitado la necesaria diligencia. En este contexto, si bien de los preceptos de la LS y del RDG a la sazón aplicables, permitían a los Ayuntamientos tomar unas medidas como las adoptadas y hacer abstracción de la cuestión relativa al paso privado, «lo que sí resulta claro es la existencia en la Resolución de una infracción del principio de proporcionalidad y, como consecuencia de ello, de un abuso de derecho y aún de poder, por cuanto la orden impartida sobrepasa manifiestamente los límites normales del ejercicio del poder, con manifiesto daño para la propiedad, lo cual no puede ser amparado por esta Sala, de conformidad con lo establecido el párr. 2º del art. 7 C.c., aplicable, por su generalidad, en todos los Órdenes; y ello es así, por cuanto la autoridad municipal, además de no impedir, a través de la actuación de sus agentes, el abuso cometido, ha buscado la solución más fácil, cual es hacer desaparecer la escombrera creada por terceros, descargando tal cometido en la propiedad, sin tomar en consideración las circunstancias concurrentes, tanto actuales como de futuro, aquéllas, porque el mantenimiento expedito de la senda mencionada, es obligación exclusivamente municipal, como también lo es impedir actividades no autorizadas como la denunciadas del vertido clandestino de escombros, y éstas, porque una actuación municipal adecuada determina el desenvolvimiento del planeamiento, pero sin arrojar sobre la propiedad mayores cargas de las de él derivadas»<sup>283</sup>.

---

<sup>283</sup> Vid. STS 8.III.1991 (Ar. 1797), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. J. I. Jiménez Hernández.

Lo que significa que, existiendo cuestión o litigio sobre el dominio o posesión de terrenos o inmuebles, el deber de objetividad que incumbe a toda Administración Pública (art. 103 CE) le obliga a abstenerse de toda actuación que comporte ingerencia o perjuicio en el tema litigioso, en aras de su deber de neutralidad y de la incompetencia para pronunciarse sobre materias de índole civil, sin por ello eludir las funciones de policía que le corresponden<sup>284</sup>.

### 6.3. Límites de la discrecionalidad administrativa

Se trata de concluir, desde este estudio, que los actos producidos por la Administración en orden a la conservación de los terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y edificaciones no revisten el carácter discrecional que, hasta el momento se ha ido señalando por la jurisprudencia, sino que dicha discrecionalidad varía en función del objeto de protección y aparece limitada por determinados principios generales, llegando incluso a desaparecer para dejar paso a decisiones puramente regladas, en el caso de urbanizaciones y edificaciones que, en su momento fueron ejecutadas sobre el correspondiente proyecto<sup>285</sup>.

Una breve referencia a los límites de la discrecionalidad administrativa invitan a la reflexión. La discrecionalidad administrativa es una figura cuyos perfiles teóricos no son claros. Así lo demuestran los enormes esfuerzos doctrinales que se viene dedicando, y la preocupación de los últimos estudios por diversificarla en una amplia tipología y no reducirla a un único modelo.

No obstante lo anterior, suele haber coincidencia en aceptar que, dentro de la proposición jurídica, la discrecionalidad opera respecto de la consecuencia jurídica y no sobre el supuesto de hecho (en nuestro caso, el estado de hecho o situación de hecho del terreno, urbaniza-

<sup>284</sup> Vid. STS 27.VI.1990 (Ar. 5577), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. Barrio Iglesias.

<sup>285</sup> Vid. STS 14.IV.1989 (Ar. 3109), Sala c-a, Secc. 1ª, Pte. P. Martín Martín: en relación al libramiento de facturas por importe de obras, «el Ayuntamiento en este campo actúa con facultades regladas y totalmente sujeto al principio de legalidad».

ción o construcción), como lo demuestra el que una de las principales formas de su control vaya referida a los hechos determinantes.

Asimismo, existe la afirmación comúnmente aceptada de que la potestad propiamente discrecional «encarna, frente a unos mismos hechos, la posibilidad de optar entre necesidades diferenciadas y todas de interés general; y la consiguiente libertad de elegir entre las distintas actuaciones administrativas que específicamente reclaman cada una de esas singulares modalidades de intereses general»<sup>286</sup>.

Y es dentro de este planteamiento donde cobra verdadera significación la exigencia formal que se impone a los actos discrecionales de incluir su motivación que, consistiendo en la exteriorización, por lo tanto, del específico interés general por el que se ha optado para legitimar la actuación administrativa elegida entre las varias posibles, tiene como finalidad asegurar la inexistencia de desviación de poder<sup>287</sup> más que la ausencia de irracionalidad.

Si a todo ello se añade la tradicional diferenciación entre las potestades discrecionales y las potestades regladas a través de elementos constitutivos de conceptos jurídicos indeterminados, la conclusión inicial resulta, definitivamente, despejada.

En las potestades regladas hay un sólo interés público. La libertad de que goza la Administración aparece referida al margen de apreciación que, necesariamente, conlleva la individualización de la única actuación legalmente autorizada para atender aquél interés, y que sólo genéricamente ha sido definida. Suele, además, aceptarse para ese margen de apreciación, la amplia extensión que existe hasta el límite que representa la irracionalidad o la ostensible equivocación.

Se explica así, que, en la mayoría de sus manifestaciones no esté establecida aquella exigencia formal de motivación, pues el control ha de realizarse, no desde la averiguación de cuál pudo haber sido el interés público legitimado de la actuación de la Administración, sino desde el diferente parámetro de la racionalidad de esta última.

<sup>286</sup> Vid. STS 12.XII.2001 (Ar. 522), Sala c-a, Secc. 7ª, Pte. N. Maurandi Guillén.

<sup>287</sup> Vid. STS 16.VI.1992 (Ar. 5082), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. de Oro-Pulido y López.

No existe en su ejercicio la presunción de certeza o de razonabilidad de que goza la discrecionalidad técnica de la Administración que, en cuanto presunción *iuris tantum*, puede ser desvirtuada acreditando la infracción o el desconocimiento de su proceder razonable que se presume en el órgano calificador bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda justificación del criterio adoptado, debidamente acreditado por la parte que lo alega<sup>288</sup>.

Se explica así que, cuando un Ayuntamiento infrinja la normativa urbanística vigente contenida en la ley aplicable o en el planeamiento urbanístico, imponiendo una medida de seguridad o salubridad no amparada en ninguna norma urbanística y sí contraria a la aplicable, no sea pertinente que «en el ejercicio de su potestad reglada se invoque la desviación de poder fueren cuales fueren los motivos que indujeron a la Administración para adoptar unos acuerdos contrarios a la ordenación urbanística».

Se trataría de una infracción del derecho aplicable, que daría lugar a la nulidad del acuerdo municipal, sin que sea atendible la desviación de poder contemplada en el art. 106 en relación con el art. 103 CE y art. 70.2, párr. 2º LRJCA, «ya que dichos acuerdos no se ajustan objetivamente a la normativa invocada en los mismos, por lo que la motivación de la Administración no es determinante de su nulidad que es consecuente con la infracción de los preceptos aplicables»<sup>289</sup>.

De ahí, que cuando una de las soluciones que tratan de ampararse bajo la cobertura de la discrecionalidad no resulta jurídicamente indiferente, sino contraria a una norma con rango de ley, la sentencia de un Tribunal que así lo declare no puede considerarse que invada competencia administrativa alguna, sino que estará ejercitando la función que, constitucionalmente, le está atribuida, esta es, la de controlar que la actividad de la Administración se atenga a los mandatos legislativos.

<sup>288</sup> Vid. STS 16.I.2001 (Ar. 611), Sala c-a, Secc. 3ª, Pte. F. Ledesma Bartrat. Sobre la diferencia entre razonabilidad y racionalidad, cfr. FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: *El urbanismo finalista...*, op. cit., pp. 143 y ss.

<sup>289</sup> Vid. STS 17.III.1992 (Ar. 2092), Sala c-a, Secc. 1ª, Pte. J. García Estartús.

Ciertamente, la presunción de legalidad de los actos administrativos [arts. 57 LRJPAC y 4.1,e) LBRL] así como la necesidad de que la actuación de la Administración se desarrolle con la continuidad que exige el principio de eficacia (art. 103.1 CE) producen como consecuencia la ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo (arts. 56 LRJPAC y precepto citado de la LBRL).

Pero, naturalmente, esa ejecutividad no representa obstáculo alguno para que se lleve a cabo el control jurisdiccional de la actuación administrativa que prescribe el art. 106.1 CE: «es la Administración la que corre el riesgo de la ejecución de un acto que no es firme de suerte que el administrado no deberá sufrir perjuicio alguno por consecuencia de una actividad de la Administración que la revisión judicial posterior declara ilegal: no debe confundirse la eficacia –inmediata– del acto administrativo con su validez –verificada en un control jurisdiccional posterior–».

Si, como ha afirmado Delgado Barrio, «la necesidad de servirse del proceso para obtener la razón no debe volverse en contra de quien tiene la razón», ya sea un caso de acto nulo como un supuesto de acto anulable, nunca podrán mantenerse para el administrado las consecuencias perjudiciales que se hayan producido con anterioridad a la resolución judicial anulatoria<sup>290</sup>, dejando paso a la figura de la responsabilidad patrimonial de la Administración en lo términos que se han señalado.

Si el legislador hubiese dejado imprejuizados los criterios que ha de regir la conservación de este género de inmuebles, ciertamente la Administración podría elegir libremente entre las distintas alternativas propuestas, sin que el núcleo de su decisión discrecional pudiese ser suplido por la apreciación distinta de un tribunal de justicia que se basase en sus criterios particulares acerca de los valores de seguridad, salubridad y ornato públicos.

La existencia de una norma con rango de ley que regula estas condiciones normales y mínimas de mantenimiento en sus justos térmi-

<sup>290</sup> Vid. STS 20.III.1990 (Ar. 2243), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. F. J. Delgado Barrio.

nos de acuerdo con una adecuada interpretación sistemática, ya sea directa ya indirectamente por consecuencia (de la licencia, del proyecto, de las NBES, hasta del estado de ruina) impide a la Administración «dar su aquiescencia a una intervención sobre un edificio contraria a las prescripciones legales»<sup>291</sup>.

Lo mismo que sucede en relación con el carácter absolutamente reglado de las licencias, la decisión municipal para iniciar de oficio un expediente de ruina no tiene naturaleza discrecional ni está presidido por razones de oportunidad. Por el contrario, sin perjuicio de la posible iniciativa de los propietarios en ordena a la incoación de expediente, la legislación urbanística utiliza el imperativo «deberá» para exigir del Ayuntamiento dicha declaración cuando concurren las circunstancias que lo hacen procedente. Siendo ello así, cuando exista indicios de una situación ruinoso, la Administración «tiene el deber, y no sólo la facultad, de incoar el oportuno expediente, aunque no haya mediado solicitud alguna de los particulares»<sup>292</sup>.

Se acaba así lo que comenzaba señalando en este epígrafe. La actividad de la Administración en el ejercicio de la potestad de velar por la legalidad urbanística y de la represión de las conductas que infrinjan esa legalidad, no es una actividad discrecional sino que ha de ajustarse a los principios generales de congruencia y proporcionalidad, como establece el RSCL. La Administración debe disponer lo necesario para la reintegración de la ordenación urbanística y debe hacerlo de modo ordenado y sólo en lo realmente preciso.

Y porque tampoco consisten en actos absolutamente reglados, en el sentido de que su contenido esté tipificado *in tótem* por la Ley, no puede excluirse el proceso de formación de la voluntad administrativa en orden adoptar una determinada decisión.

De ahí que las medidas que se adopten deban hacerse a través del procedimiento adecuado, por ser desfavorables para el administrado

<sup>291</sup> Vid. STS 16.X.2000 (Ar. 7777), Sala c-a, Secc. 3ª, Pte. M. Campos Sánchez-Cardona.

<sup>292</sup> Vid. STS 21.VI.1997 (Ar. 5368), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho.

deberán ser motivadas, y a fin de que pueda cumplirse por el interesado obligado a ello, deberá precisar la actividad a desarrollar o a omitir, definitivamente, así como el plazo para hacerlo. Resultando, por tanto, que «en ningún caso» podrá la Administración dejar de adoptar las medidas tendentes a reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal (art. 25 RDU)<sup>293</sup>, concretada aquí en el incumplimiento del deber y, en su caso, obligación, de conservación urbanística.

#### 6.4. La denominada «autotutela conservatoria»

El Ordenamiento urbanístico vigente, cuando regula el deber legal de conservación y las potestades de la Administración en orden a su cumplimiento, no legitima una intervención administrativa sobre un terreno, esté o no edificado, de propiedad municipal y, por tanto bienes de dominio y servicio público a través de la cual se imponga un determinado obrar a terceras personas a las que se atribuye la causa y justificación de las deficiencias urbanísticas en el mismo.

Si así fuese, lo que, verdaderamente, se estaría actuando sería una «autotutela de los bienes propios en una conjunción conservativa y agresiva a la vez, a fin de, simultáneamente, atajar una perturbación para los mismos y conservar su integridad, y de resarcir a costa del presunto perturbador de los gastos consiguientes, imponiéndole por la vía de obligarle a realizar los actos necesarios para hacerla cesar y evitar el deterioro, su indemnización».

Así como los particulares tan sólo pueden utilizar su autodefensa en los casos contados en que la Ley les autoriza al efecto, debiendo, en los demás supuestos acudir a los Tribunales para la defensa y definición de sus derechos, la Administración únicamente puede autotutelarse en aquellos casos en que, con menos excepcionalidad que los particulares, goza de una concreta atribución legal de potestad, que en cuanto excepcional nunca puede extenderse, analógicamente, a

<sup>293</sup> Vid. STS 20.X.1992 (Ar. 8035), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. de Oro-Pulido y López.

supuestos distintos de los que determinaron su atribución. No estándole conferida, como lo confirma un repaso por el ordenamiento jurídico, una intervención administrativa en dicho sentido ha de reputarse disconforme a Derecho<sup>294</sup>.

---

<sup>294</sup> Vid. STS 5.VI.1989 (Ar. 4339), Sala c-a, Secc. 1ª, Pte. J. Barrio Iglesias.



## II. PROCEDIMIENTO

### 1. La actividad de instrucción

Reconocidas las atribuciones de policía urbana o en materia urbanística conferidas por la legislación de suelo a la autoridad municipal para imponer a los propietarios de terrenos, urbanizaciones y construcciones la obligación de realizar las obras necesarias que los mantengan en un estado de conservación y uso conforme a su propio destino, dicha potestad debe ejercerse previa instrucción de un expediente que se tramite con las debidas garantías: se debe comprobar en el mismo la necesidad o no de las obras teniendo en cuenta los principios de proporcionalidad y «favor libertatis» (art. 6.2 RSCL).

Y se debe requerir formalmente al interesado su realización, detallando y concretando adecuadamente cuáles son las obras a realizar<sup>295</sup>, para no incurrir en vicio de indefinición. Un requerimiento, formulado por la Administración municipal y, en su caso, autonómica, que ha de precisar y determinar los daños apreciados y concretar en forma

---

<sup>295</sup> Vid. SS.TS 12.IX.1997 (Ar. 6791), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez; y 13.XI.2001 (Ar. 8832), Sala c-a, Secc 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

proporcionada a los mismos las reparaciones a efectuar y los plazos para ello, así como el deber de comunicar al Ayuntamiento, mediante Certificado técnico que acredite que la finca ha quedado en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos<sup>296</sup>.

La medida prevista en el art. 181.2 TR/76, en cuanto «*ius superveniens*» con carácter de legislación supletoria en defecto de norma autonómica que la regule<sup>297</sup> (art. 199.2 LOUPMRGal), no tiene naturaleza de índole sancionadora. Persigue, en su estricta finalidad, el cumplimiento de las obligaciones de todo propietario de mantener o conservar el terreno, urbanización o construcción objeto de la titularidad dominical en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, para su exigencia no se requiere, desde luego, la vía del procedimiento sancionador sino que, únicamente, han de seguirse las normas generales del procedimiento administrativo.

En dicho procedimiento, esencialmente, son exigibles los actos de instrucción y comprobación adecuados para el esclarecimiento o fijación de los hechos necesarios para el pronunciamiento de la decisión administrativa, entre los que se comprenden el informe del técnico municipal idóneo para la adopción de la medida a adoptar, dando vista de la misma al interesado para evitar su indefensión, permitiéndole el planteamiento de las alegaciones oportunas e interponiendo los recursos pertinentes, tanto en vía administrativa como jurisdiccional<sup>298</sup>.

Por tanto, una orden de ejecución de obras para dejar una finca en las condiciones debidas de seguridad, salubridad y ornato públicos, al amparo del art. 19 LRSV y 9 LOUPMRGal, con apercibimiento de multa y ejecución sustitutoria en caso de incumplimiento, requiere algún informe técnico previo y audiencia al interesado/a.

<sup>296</sup> Vid. STS 16.IV.1991 (Ar. 3300), Sala c-a, Secc. 5ª. Pte. J. García-Ramos Iturralde.

<sup>297</sup> Art. 181.2 TR/76: «Los Ayuntamientos y, en su caso, los demás Organismos competentes ordenarán, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones».

<sup>298</sup> Vid. STS 6.VI.1998 (Ar. 4386), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

Se entiende y considera así, correctamente tramitado un expediente con todos los requisitos esenciales cuando hayan existido informes técnicos, alegaciones del denunciado e interposición por el mismo de recurso contencioso-administrativo, pues «tuvo a su disposición y agotó todas las posibilidades de audiencia y defensa derivadas de la tramitación del referido expediente»<sup>299</sup>.

### *1.1. Los principios informantes*

Las órdenes de ejecución de obras, en cuanto principal manifestación de la potestad de disciplina urbanística ante el incumplimiento del deber social de conservación, como actos administrativos que son, están sujetos en su formación al «principio de oficialidad procedimental».

En todo procedimiento administrativo rige este principio. El art. 74.1 LRJPAC establece que el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites, lo que comporta la necesidad de desarrollar, también de oficio, toda la actividad de instrucción que sea necesaria para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución administrativa (art. 78.1 LRJPAC)<sup>300</sup>.

Así, por ejemplo, en el caso de denuncias presentadas por vecinos en relación con el mal estado de conservación de una propiedad, la Administración, previa la imposición de una orden de ejecución de obras debe realizar los actos de instrucción del expediente necesarios para determinar, conocer y comprobar la veracidad de las denuncias formuladas por los vecinos y, en consecuencia, la envergadura y alcance de las obras a realizar en el inmueble. La Administración ha de comprobar, mediante el correspondiente informe técnico, los fundamentos de hechos que puede legitimar su intervención.

<sup>299</sup> Vid. STS 6.V.1998 (Ar. 3614), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>300</sup> Vid. STS 14.II.1997 (Ar. 1141), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. R. Rodríguez Zapata Pérez.

Y en cuanto imponen prestaciones a cargo de un concreto administrado, las órdenes de ejecución deberán en su proceso constitutivo incluir la audiencia del mismo como elemental requisito derivado de los «principios de garantía y seguridad informantes del ordenamiento jurídico»<sup>301</sup>, con las excepciones que, como garantía de otros principios informantes, han de considerarse admitidas conforme a una sólida doctrina jurisprudencial, hablando así de la relativización de dicho acto de instrucción, negándole al acto administrativo adoptado sin previa audiencia un relieve invalidante.

### 1.2. *El trámite de audiencia*

Conforme al art. 84 LRJPAC y art. 199.2 LOPUMRGal, es necesario otorgar audiencia al interesado con carácter previo a la emisión de órdenes de ejecución de las obras necesarias para conservar los terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular, edificaciones y carteles en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos.

La Cons titución garantiza la audiencia del interesado en la elaboración de los actos administrativos [arts. 24.2 y 105, c)]. Por su parte, el precepto antes citado de la LRJPAC establece que instruidos los expedientes e inmediatamente antes de redactarse la propuesta de resolución, se pongan de manifiesto a los interesados, «de forma íntegra», quienes podrán ya deducir sus alegaciones adjuntando los documentos y justificantes que estimen pertinentes respecto a las pruebas de los daños que adolecía el terreno o construcción y a las obras necesarias para su reparación incluidas en el art. 19 LRSV y 9 LOUPMRGal<sup>302</sup>.

El trámite de audiencia es esencial, es uno de los principios cardinales de nuestro Ordenamiento jurídico, del que sólo puede prescindirse cuando –como puntualiza el art. 84.4. LRJPAC– no figuren en el expediente ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el intere-

<sup>301</sup> Vid. STS 19.I.1991 (Ar. 544), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. F. González Navarro.

<sup>302</sup> Vid. STS 2.VI.1992 (Ar. 4992), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. J. García Estartús.

sado. Se trata de un trámite esencial que se alza en garantía de los administrados para evitar que se produzca indefensión, sirviendo también a la Administración como instrumento a través del cual le pueden llegar datos necesarios para resolver el expediente con arreglo a Derecho.

Cuando el art. 84 LRJPAC establece el específico trámite de vista del expediente y audiencia del interesado, pretende que todo lo que se hubiese actuado se ponga de manifiesto al interesado, precisamente, antes de redactarse la propuesta de resolución.

Se está señalando con ello que hay que dar posibilidad al interesado para que examine y analice el expediente, y, en función de ello, pueda, fundadamente, formular las alegaciones y aportar los documentos y justificaciones que a su derecho convenga. Prescindir de este trámite de esencial garantía de defensa es incurrir la Administración en causa inequívoca de nulidad de la resolución final.

Como se ha indicado anteriormente, el deber genérico de los propietarios de terrenos, urbanizaciones y construcciones, de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, sólo se concreta y materializa en obligación jurídica exigible y en la posterior ejecución sustitutoria en defecto de cumplimiento del propietario cuando previamente media el oportuno requerimiento a realizar dichas obras por parte del órgano administrativo competente.

La falta de este previo requerimiento y posterior notificación del acto administrativo a la propiedad producirá la más absoluta indefensión. El trámite de audiencia en todo tipo de procedimiento administrativo es, en este sentido, una exigencia esencial y su omisión genera inexcusablemente una «infracción procedimental grave productora de la expresada indefensión, ante la falta de la más mínima garantía de defensa de los propietarios», lo que da lugar, en principio, a la nulidad absoluta o de pleno derecho de la resolución, al haberse prescindido respecto de la propiedad total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido<sup>303</sup>.

<sup>303</sup> Vid. STS 31.VII.1991 (Ar. 6716), Sala c-a, Secc. 5, Pte. M. de Oro-Pulido y López.

Se trata, igualmente, de un trámite indispensable para la resolución de los recursos administrativos ordinarios, cuando hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario (art. 112 LRJPAC).

Ahora bien, sin negar el carácter preceptivo del trámite de audiencia en cuanto constituye un «requisito esencial del procedimiento»<sup>304</sup>, las consecuencias de su incumplimiento está en función del cometido reservado a la misma. Una función que no es otra que la de servir de defensa a los derechos e intereses de los administrados, no pudiendo, en principio, entenderse que su omisión acarree automáticamente la nulidad de la resolución adoptada si no se ha producido indefensión para los interesados a que la misma afecta.

Así, en principio, como se ha dicho, cuando un acto, como es una orden de ejecución, se dicta prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello, constituye un vicio de tal gravedad que el legislador no ha tenido más remedio que aplicarle la medida extrema de la nulidad absoluta o de pleno derecho; vicio de forma absoluto que sanciona el art. 62.1, e) LRJPAC.

Ahora bien, porque la audiencia, en términos del TS, «no es un rito formal y solemne de rigurosa observancia, sino un trámite instrumental tendente a posibilitar a los afectados por cualquier expediente administrativo la introducción en el mismo de cuantos elementos estimen pertinente, para su más adecuada resolución y defensa de sus derechos»<sup>305</sup>, lo determinante, por tanto, es comprobar si la omisión del trámite de audiencia ha producido o no una real y efectiva indefensión al interesado o si existen razones de economía procesal que justifiquen su relativización.

#### a) Su relativización

Sin negar el hecho de la importancia que tiene en la normal marcha del procedimiento el referido trámite de audiencia, considerado

<sup>304</sup> Vid. STS 6.XI.2001 (Ar. 8950), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

<sup>305</sup> Vid. STS 3.XI.2001 (Ar. 8595), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho.

por la jurisprudencia «esencial», «esencialísimo», «importantísimo» y hasta «sagrado», como ha sido calificado en alguna que otra sentencia, ello no debe llevar al extremo de desnaturalizar su verdadero significado, y de olvidar la diversidad de su papel, «según se le considere como elemento componente del procedimiento –como elemento de su estructura– o se le estime en una visión funcional».

Es, precisamente, desde esta última perspectiva desde la que la jurisprudencia predominantemente lo viene contemplando, consciente de que su función no es otra que la de asegurar la efectividad del principio de contradicción en vía administrativa, para la más y mejor segura defensa de los derechos e intereses de los administrados.

Y de ahí, que esa misma jurisprudencia, «tan cesola en el aseguramiento de estos derechos e intereses, máxime desde el advenimiento del actual Estado constitucional, conjugue la defensa de los administrados con la evitación de nulidades y retroacciones de procedimiento, tan perturbadoras en la buena marcha de la actuación administrativa, y, en la mayoría de las veces, tan perjudiciales para los propios particulares sopesando cuidadosamente los pros y los contras de una y otra salida, y optando por el principio de economía procesal cuando los peligros de indefensión del administrado quedan reparados con la utilización de los medios que el Ordenamiento ha puesto a su disposición»<sup>306</sup>.

Así, el alcance de este requisito esencial en el procedimiento puede, en determinados casos, relativizarse a la luz del art. 63.2 LRJ-PAC, al comprobar que la omisión de la misma no ha supuesto indefensión alguna al interesado.

Es el supuesto más típico de la interposición de recurso contencioso-administrativo. Las amplias posibilidades de defensa que el mismo conlleva, al poder alegar cuantos motivos se tenga por conveniente, puede determinar que la omisión no tenga relieve invalidante

<sup>306</sup> Vid. STS 22.XI.1989 (Ar. 8355), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. A. Martín del Burgo y Marchán: en el presente caso, con la interposición del recurso de reposición y del contencioso en sus dos instancias.

en el caso concreto<sup>307</sup>. Por ejemplo, cuando la propiedad consienta unas obras en la finca de su propiedad, ejercitando su derecho plenamente en vía contencioso-administrativa.

Así, tratándose de órdenes de ejecución dictadas conforme a lo establecido por la legislación urbanística aplicable, la falta de audiencia del propietario no determina la nulidad de la orden impuesta si en un momento procesalmente anterior, si en el recurso previo de reposición la propiedad ha podido probar, alegar y oponer oponer cuanto estimase pertinente en su defensa, doctrina basada en el art. 24.1 CE y demás preceptos concordantes.

La falta de audiencia del interesado no determina la nulidad de pleno derecho del acto administrativo, sino su anulabilidad, según lo previsto en el art. 63.2 LRJPAC, lo que requiere que haya sufrido indefensión, esto es, acreditar que la falta de audiencia le haya impedido ejercitar en el recurso de reposición algún medio de defensa que hubiese podido utilizar antes<sup>308</sup>.

Entre otros supuestos y de acuerdo con lo anterior, no existirá la más mínima dosis de posibilidad de indefensión, si la propiedad conociese el acto administrativo de referencia a través de la correspondiente notificación.

Como ha señalado Delgado Barrio, es la notificación de los actos administrativos a los interesados, a fin de que tengan conocimiento de los mismos, en la forma prevista en el art. 58 y concordantes de la LRJPAC, «un requisito ineludible para que aquellos desencadenen sus efectos, de manera tal que éstos quedarán demorados en tanto no se produzca aquélla en forma. Es decir, la falta de notificación o la notificación defectuosa, en tanto el administrado no se dé por notificado o interponga el pertinente recurso, afecta,

<sup>307</sup> Vid. STS 6.XI.2001 (Ar. 8950), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

<sup>308</sup> Vid. SS.TS 14.II.1997 (Ar. 1141), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. R. Rodríguez-Zapata Pérez; 16.I.2001 (Ar. 1181), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho; 3. XI.2001 (Ar. 8595), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho y Vid. STS 13.XI.2001 (Ar. 8832), Sala c-a, secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho.

no a la validez, sino a la eficacia del acto no notificado o notificado defectuosamente»<sup>309</sup>.

Se reconoce así «el sentido profundamente teleológico» con que debe ser interpretado el art. 63.2 LRJPAC «a completar con criterios de economía procesal». Porque si quien alega indefensión, resulta que ha conocido el contenido del expediente administrativo, con la documentación correspondiente a las obras discutidas y ninguna prueba se ha propuesto con la finalidad de acreditar que las obras realmente llevadas a cabo por sus características y funcionalidad, excedían del marco propio de los conceptos que las determinaron, no existirá base laguna para entender que con una anulación de las actuaciones podría llegarse a solución distinta<sup>310</sup>.

Tampoco existirá indefensión, por tratarse de una cuestión a resolver entre las partes, si un propietario recurrente en reposición se limita a afirmar que las deficiencias denunciadas deberían haberle sido puestas e manifiesto por el inquilino<sup>311</sup>.

Así, no en todos los supuesto de órdenes de ejecución de obras, es preceptivo dicho trámite, sino que hay que distinguir según se trate de obras urgentes de seguridad o de obras de consolidación y reconstrucción. Mientras que las primeras pueden exigirse a los propietarios afectados sin su previa audiencia, dada la naturaleza inminente de los daños que se trata de precaver, aunque individualizando qué propietarios resultan afectados, las obras de normal conservación y consolidación exigen la previa audiencia a los interesados así como la concreción, en la medida que sea legalmente exigible, de la naturaleza de las obras a realizar, así como una estimación de su importe<sup>312</sup>.

En efecto, los arts. 24 y 25 RDUGal atribuyen a la Administración unas facultades para adoptar medidas excepcionales de protección de los edificios, que pueden ejercitarse sin dar audiencia previa a los pro-

<sup>309</sup> Vid. STS 6.XI.1989 (Ar. 8170), Sala c-a, secc. 6ª, Pte. F. J. Delgado Barrio.

<sup>310</sup> Vid. STS 20.X.1989 (Ar. 7417), Sala c-a, Secc. 1ª, Pte. F. J. Delgado Barrio.

<sup>311</sup> Vid. SS.TS 6.VI.1998 (Ar. 4386), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. Sanz Bayón; 16.I.2001 (Ar. 1181), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho.

<sup>312</sup> Vid. STS 21.I.2001 (1199), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho.

pietarios y sin concederles la posibilidad de que las lleven a cabo por sí mismos. Pero para que ello pueda ser así, es preciso que el domicilio del propietario no sea conocido y que las concretas medidas de protección deban ejecutarse con tal urgencia que impida a la Administración la práctica de las indagaciones necesarias para su perfecta identificación.

De lo contrario, esto es, cuando no quepa hablar de «urgencia inmediata» en las medidas adoptar, la Administración debe realizar las diligencias necesarias en orden a la identificación del propietario, so pena de indefensión, «al privarle de alegar todo cuanto estimare procedente tanto en contra de las propias medidas adoptadas como en cuanto a la forma de su ejecución»<sup>313</sup>.

En el caso de existir distintos propietarios, siempre que alguno de ello haya sido oído, con lo que no existirá indefensión, nada obsta a dar una orden de ejecución y a seguir el procedimiento contra uno sólo de los copropietarios. Señala el art. 395 C.c, que todo copropietario tiene derecho a obligar a los partícipes a contribuir a los gastos de conservación de la cosa o derecho común, en proporción a sus respectivas cuotas, como se analizó con el sujeto pasivo, «consecuencia del derecho –en este caso, obligación– que tiene de realizar los actos para la conservación de la casa»<sup>314</sup>.

Pero además, tampoco ha de considerarse preceptivo dicho trámite en los supuestos de suspensión de los actos de edificación en cuanto medida de carácter cautelar cuya primordial finalidad es evitar, precisamente, la eventual consolidación de edificaciones la margen del control municipal llevado a cabo a través de la licencia.

Porque todo acto de edificación y uso del suelo requiere la preceptiva licencia municipal (arts. 242.1 y 243.1 TR/92 y 194 LOUPMR-

<sup>313</sup> Vid. STS 12.XII.1997 (Ar. 9465), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho: (...) pedir informes a la sección encargada de la expropiación.

<sup>314</sup> Vid. STS 3.I.1992 (Ar. 707), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. Esteban Alamo: se trataba de una orden de ejecución de obras de reparación consistente en la impermeabilización efectiva de la terraza del edificio, reparaciones de canales y cornisa de recogida de agua, limpieza de tejado; y reparación de daños producido por los recalos en el interior de las viviendas, escalera y fachada del edificio.

Gal) urbanística en cuanto acto típico de autorización reglada de carácter preventivo a través del cual se comprueba que lo solicitado se ajusta a la ordenación urbanística aplicable, cuando el ordenamiento urbanístico impone la suspensión inmediata de los actos de edificación y uso del suelo efectuados sin licencia, la instrucción de dicho procedimiento no puede otro contenido que el de la sumaria verificación de que se están ejecutando unas obras y que no existe licencia previa que las autorice.

Una instrucción más compleja «privaría de sentido a una medida de carácter cautelar cuya primordial finalidad es evitar la eventual consolidación de edificaciones al margen del control que sobre su adecuación al ordenamiento urbanístico deben efectuar los Ayuntamientos.

En estos casos, a pesar de una corriente jurisprudencial anterior en sentido contrario, la más reciente doctrina se pronuncia «en contra de la necesidad de esa audiencia previa, dada la naturaleza cautelar de la medida, que exige su ejecución inmediata». La consideración de que la omisión de dicho trámite sólo puede considerarse como vicio causante de anulabilidad cuando fuera determinante de indefensión corrobora dicha afirmación<sup>315</sup>.

Tampoco se considera que la omisión del referido trámite causa indefensión, cuando la propiedad consiente unas obras en finca de su propiedad y cuyo derecho se ejercita plenamente en vía contencioso-administrativa.

En este caso, «una nulidad de las actuaciones fundada en tal motivo no añadiría ninguna garantía a dicho derecho». El único resultado sería que la Administración, después de reponer las actuaciones y conceder el trámite de audiencia omitida, volvería a dictar una resolución de igual contenido. Lo que daría lugar a una repetición de actuaciones administrativas y judiciales que desembocarían, de nuevo, en idéntico planteamiento procesal, contrario con el principio de economía procesal. Es decir, la retroacción del procedimiento salva-

<sup>315</sup> Vid. STS 4.V.1998 (Ar. 3609), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho Cfr., en sentido contrario, SS.TS 28.III.1985 (Ar. 1676) y 3.V.1980 (Ar. 2772).

ría los defectos formales pero no impediría nunca el cumplimiento de la obligación por la propiedad según prescribe el vigente art. 9 LOUPMRGal y sus concordantes preceptos autonómicos y el art. 3.1 RSCL<sup>316</sup>.

Cuestión distinta y que no puede admitirse, es que, una vez evaluadas unas obras por el técnico municipal competente –arquitecto–, la Corporación municipal, ulteriormente, añada otras obras distintas a las inicialmente previstas, sin audiencia del interesado. Y menos aún, que incremente excesiva y desproporcionadamente el importe que, en principio, se fije.

Porque si bien es cierto que aquella evaluación era estimativa, siendo lógico que entre la primera y la final valoración exista una cierta discrepancia –común, en general, a este tipo de presupuestos–, lo que no puede admitirse es una repercusión económica irracional y desproporcionada, de lo que no puede hacerse responsable a quien no tuvo oportunidad de realizarlas por sí mismo. Es el Ayuntamiento quien, en este caso, ha de sufrir las consecuencias de los errores de cálculo de sus propios técnicos.

Desde una perspectiva procesal, en relación con aquella indefensión y la necesidad de prueba, «el deber de procurar un justicia material que emana del espíritu que impregna el art. 24 CE, hace que si bien hayan de respetarse las formalidades procedimentales en la actividad administrativa, no puede llegar el culto a la forma a exagerarse hasta el punto que se convierta, de mero instrumento de garantía, en un fin en sí mismo, ahogando la búsqueda de la verdad, de manera que un desmedido respeto a los criterios formalistas, desnaturalice su estricto cometido de garantizar y posibilitar que los particulares sean oídos, puedan aportar datos en defensa de su tesis o intereses, e impugnar las resoluciones que estime lesivas». De ahí, que el art. 63.2 LRJPAC sólo conmine con anulabilidad los defectos formales, cuando hayan causado indefensión<sup>317</sup>.

<sup>316</sup> Vid. STS 19.I.1991 (Ar. 544), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. F. González Navarro.

<sup>317</sup> Vid. STS 26.IV.1989 (Ar. 3456). Sala c-a, Secc. 1ª, Pte. M. Gordillo García.

b) La tesis de la suficiencia de la «apariencia de titularidad»

Si bien el análisis de este requisito formal, modulado jurisprudencialmente, en cuanto a su alcance y a la índole de su estricta exigencia en función de las circunstancias concurrentes podría haberse llevado a cabo al estudiar el sujeto pasivo –la propiedad en cuanto comprometida legalmente con la conservación arquitectónica y en cuanto destinataria de los distintos actos que, para su salvaguardia, puede dictar la Administración en el ejercicio de sus funciones de disciplina urbanística–, su razón en este epígrafe se justifica, igualmente, en relación con la audiencia que en el procedimiento administrativo ha de darse a quien figure como propietario o a quien tenga la «apariencia» de titular dominical de los objetos que, la legislación urbanística, incluye en el ámbito material del deber de conservación.

En efecto, en principio, no existe duda de que es quien figure como propietario o titular dominical de la cosa el último responsable en el cumplimiento del deber de conservación, con independencia de la clase y uso del suelo y del resultado del proceso urbanizador y edificatorio. Y, por lo tanto, es la propiedad la destinataria de los requerimientos que, efectúe el Ayuntamiento, convirtiendo con su intervención el deber de conservación en obligación.

Así, las órdenes de ejecución se dirigirán, por norma, al propietario del terreno, urbanización, edificio o cartel afectado, pero no puede descartarse que, en algunos casos, tal y como se señaló a propósito del sujeto pasivo (art. 3.1 RSCL), puedan tener por destinatario al titular de una licencia, singularmente cuando se trata de actividades molestas, nocivas, insalubres o peligrosas.

Ahora bien, este criterio es preciso aplicarlo de manera razonable, según las circunstancias del caso y considerando, además, que las obligaciones de los propietarios que dimanen del incumplimiento del deber de conservación se refieren «a los aspectos públicos de la seguridad, salubridad y ornato, no a cualquier obra que sea necesario o conveniente realizar»<sup>318</sup>.

<sup>318</sup> Vid. STS 17.IV.1996 (Ar. 6120), Sala c-a Secc. 5. Pte. A. Nabal Recio: «resulta así excesivo ordenar a la propietaria la reparación de la instalación eléctrica, tratándose

O, en fin, no se puede excluir tampoco la posibilidad de órdenes al propietario de un terreno o edificio limítrofe, «siempre que se demuestre que, por su inestabilidad, deterioro o insuficiencia, causa daño o riesgo a la seguridad, salubridad u ornato de un tercero, que se trata de proteger mediante el ejercicio de las potestades municipales de policía de la edificación»<sup>319</sup>.

Ahora bien, aunque se reconoce que la Administración no puede resolver cuestiones de propiedad (art. 12.1 RSCL)<sup>320</sup>, es claro que para el ejercicio de sus atribuciones en materia urbanística debe partir de «las situaciones de hecho y de las apariencias de titularidad» existentes a fin de residenciar en personas determinadas los requerimientos que procedan en orden al buen estado de conservación y a la seguridad de los terrenos y construcciones.

Es claro que la actuación administrativa en este campo se entiende sin perjuicio de las cuestiones de titularidad que puedan entablarse en la jurisdicción civil, cuyas resoluciones podrán determinar, en su caso, un cambio de destinatario en los requerimientos de la Administración o, incluso, una acción de repetición entre particulares cuando aquellos requerimientos se hubiese dirigido y hubiesen sido atendidos por quien después resultase no ser el propietario.

De este modo, la actuación administrativa debe ser considerada conforme a derecho siempre que dicho requerimiento aparezca dirigido contra la persona o entidad que reúna aquella «apariencia de titularidad»<sup>321</sup>.

Esta tesis de la «suficiencia de la apariencia de la titularidad» es la única aceptable para que la Administración pueda imponer sus

---

de una tienda de electrodomésticos y siendo, además, electricista el arrendatario, según hizo constar al otorgar el contrato». Y lo mismo ocurre con la «suciedad y deficiencia en el aseo» o con las partes de solado que se hayan levantado.

<sup>319</sup> Vid. STS 5.XII.1997 (Ar. 579), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

<sup>320</sup> Sobre la cláusula «salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero» del art. 12.1 RSCL, cfr. FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: *El régimen jurídico del urbanismo...*, *op. cit.*, pp. 85 a 87.

<sup>321</sup> Vid. SS.TS 14.VII.1992 (Ar. 6160), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. de Oro-Pulido y López; 7.V.1998 (Ar. 3620), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

facultades de policía con el fin de que las obras y las construcciones se conserven en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos.

En otro caso, «habría que desbrozar ante unos problemas de titularidades dominicales para los que carece de competencia, o habría de esperar a su resolución por la jueces o tribunales, en detrimento de la inmediata seguridad de personas y cosas»<sup>322</sup>. Así, por ejemplo,

si el Sr. X solicita licencia para elevar un muro en su altura actual, concedida la licencia y derrumbado el muro como consecuencia de la nueva elevación, es lógico que el Ayuntamiento se entienda con aquella persona que realizó la obra y que había solicitado la licencia para elevar el muro, pues con esas actuaciones había aparecido ante el Ayuntamiento como persona que podía hacer y disponer sobre el muro. Esa apariencia es suficiente para que el Ayuntamiento dirigiera al Sr. X la orden urbanística de conservación, sin perjuicio, naturalmente, de que si la orden ha sido dirigida a quien no es el auténtico propietario, pueda el que haya atendido la orden accionar de repetición contra aquél en cuyo beneficio se ha hecho.

Concedida una licencia para llevar a cabo determinada actuación, resulta lógico que el Ayuntamiento se entienda con aquella persona que realizó la obra y que había pedido la licencia, pues con esas actuaciones había aparecido ante el Ayuntamiento como persona que podía hacer y disponer sobre la cosa objeto de licencia.

Una apariencia de titularidad que es suficiente para que el Ayuntamiento dirija órdenes urbanísticas de ejecución de obras de conservación, sin perjuicio, naturalmente, de que si la orden ha sido dirigida a quien no es el auténtico propietario, como se ha dicho, pueda el que haya atendido la orden sancionar de repetición contra aquel en cuyo beneficio se ha hecho.

Para enervar o paralizar una acción administrativa basada en una razonable apariencia o presunción de titularidad no puede considerarse bastante, por lo tanto, la mera alegación de que la concreta pro-

<sup>322</sup> *Ibidem.*

propiedad esté por determinar, sobre todo cuando no exista constancia de que se hubiese entablado el correspondiente litigio ante la jurisdicción civil. De lo contrario, cualquier propietario podría eludir indefinidamente sus obligaciones con sólo repetir la misma alegación cada vez que la Administración lo requiriese para la realización de obras de conservación o para que adopte determinadas medidas de seguridad en el edificio.

Sucede lo mismo cuando se trata de una propiedad dudosa. El destinatario de una orden de ejecución no puede alegar, en ningún caso, que en tanto no se dilucide dicha cuestión por la vía civil no cabe actuación administrativa alguna. Sencillamente, porque la intervención de la Administración e orden a la realización de obras de ejecución necesarias para mantener u terreno o construcción en condiciones de seguridad, salubridad u ornato no puede condicionarse a la mera alegación de la indeterminación de la propiedad, siempre que su actuación esté fundamentada en esa apariencia y presunción de titularidad<sup>323</sup>.

Es el caso típico de un muro de cerramiento sobre el que se discute la propiedad del mismo, resuelto por el TS en base a un signo exterior, el previsto en el art. 573.4 C.c, contrario a la servidumbre de medianerías y favorable al dominio exclusivo del muro: aunque tal cuestión pertenece al ámbito del derecho privado, su extensión al orden administrativo se realiza con el limitado alcance de perjudicialidad permitido en el art. 10 LOPJ y art. 4 LJCA, y a los solos efectos de enjuiciar una actuación de la Administración por razones de seguridad autorizada en los arts. 181 LS y 10 RDU, y por tanto, sin perjuicio de que aquella cuestión no administrativa pueda ser revisada por la jurisdicción correspondiente –art. 4.2. de la citada Ley 29/1998–<sup>324</sup>.

---

<sup>323</sup> Vid. STS 14.VII.1992 (Ar. 6160), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. de Oro-Pulido y López.

<sup>324</sup> *Ibidem*.

### 1.3. Los actos de comprobación. En especial, los informes técnicos

Dado que las órdenes de ejecución de obras constituyen una medida atinente al cumplimiento de las obligaciones de todo tipo de propietario de conservar o mantener el objeto de titularidad dominical en las debidas y exigibles condiciones de seguridad y ornato públicos y, por lo tanto ni es de carácter sancionador ni procede el seguimiento de procedimiento sancionador alguno, entre las normas generales del procedimiento administrativo a seguir, se comprenden los informes de los técnicos municipales en cuanto acto de instrucción adecuado para la comprobación de los datos y antecedentes básicos para el pronunciamiento de la decisión<sup>325</sup>.

El informe de los técnicos municipales, verificado tras la preceptiva inspección ocular, ha de ser idóneo en relación con la medida adoptar, debiendo especificar y concretar, de modo adecuado, las obras de reparación a realizar, las características de las mismas<sup>326</sup>, su naturaleza, su cuantía y su procedencia<sup>327</sup>. Además, deberá, necesariamente, expresar la fecha y demás circunstancias que permita identificar a su autor y valorar la consistencia y fundamento del informe<sup>328</sup>.

Su valor apodíctico<sup>329</sup> determina que la realidad de las deficiencias de conservación del edificio deban acreditarse en el mismo (fachadas, patios, balcones, cubiertas, elementos comunes como escaleras, saneamiento general, etc.), prevaleciendo, en su caso, sobre la prueba pericial que, en su momento, se efectúe, por carecer esta última de «fuerza de persuasión»<sup>330</sup>.

En sede jurisdiccional, el peritaje de las obras ha de hacerse con las garantías de contradicción necesarias sin que a ello obste la aplicación del principio de economía de dicho orden<sup>331</sup>.

<sup>325</sup> Vid. STS 6.V.1998 (Ar. 3614), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>326</sup> Vid. STS 13.XII.2000 (Ar. 10554), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>327</sup> Vid. STS 30.IV.1991 (Ar. 3436), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. Ésteban Alamo.

<sup>328</sup> Vid. STS 12.IX.1997 (Ar. 6791), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

<sup>329</sup> Vid. STS 25.IX.2001 (Ar. 7597), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. V. garzón Herrero.

<sup>330</sup> Vid. STS 11.IV.1997 (Ar. 2654), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

<sup>331</sup> Vid. STS 10.XII.1987 (Ar. 9468), Sala 4ª, Pte. A Martín del Burgoy Marchán:

Así, en el supuesto de que la propiedad no esté de acuerdo en realizar determinadas obras porque considere haber efectuado las adecuadas desde un punto de vista técnico, incumbe la carga procesal de probar a la parte demandante (art. 1214 C.c) mediante la oportuna e indispensable prueba pericial contradictoria llevada a efecto en el proceso, a fin de desvirtuar los informes –en su caso, reiterados– emitidos en el expediente por los técnicos municipales, cuya imparcialidad y acierto hay que presumir en principio y mientras no se pruebe lo contrario. El principio de presunción de legalidad y ejecutividad del acto administrativo, consagrado en los arts. 56 LRJPAC y 127 y ss. LJCA vienen a reforzar dicha carga de probar.

## 2. Medidas correctoras y de intervención

### 2.1. *La orden de ejecución*

#### a) Concepto

De la regulación que establece la legislación urbanística del deber de los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones de destinarlos al uso establecido, en cada caso, por el planeamiento urbanístico y de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, nace la potestad correlativa de los Ayuntamientos u otros órganos competentes legalmente para dictar órdenes de ejecución que garanticen esas condiciones normales de conservación por razones urbanísticas, constituyendo, como expresa el art. 5, c) RSCL «órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo»<sup>332</sup>.

---

se trataba de tres actos de aprobación en un mismo informe técnico emitidos por órganos concéntricos (Alclade, Ayuntamiento Pleno y Comisión Municipal Permanente) y superpuestos, integrados los tres en una sólo Corporación gestora y representante del mencionado municipio.

<sup>332</sup> Vid. STS 1.VII.2002 (Ar. 5947), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

Las órdenes de ejecución sirven a las potestades municipales de intervención de los actos de edificación y uso del suelo respecto de la conservación de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y construcciones para mantenerlos en una situación idónea de conservación (art. 19 LRSV y 245.1 TR/92 y 9 y 199 LOUPMRGal). De ahí, que se haya configurado por un sector jurisprudencial, la orden de ejecución como una «orden de intervención» que, como tal, ha de ser congruente con los fines a que se dirige, dado que la congruencia «constituye el fundamento básico de la licitud de la intervención administrativa»<sup>333</sup>.

Con su precedente en los art. 1 a 6 del RSCL, estas órdenes de ejecución que pueden imponer los Ayuntamientos a los propietarios a fin de mantener toda clase de terrenos y construcciones en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, están limitadas, por su propia finalidad, única y exclusivamente a las necesarias para conservar las aludidas condiciones de conservación, no pudiendo ir más allá, en virtud del principio de proporcionalidad sancionado en los arts. 4 y 6 del citado Reglamento de lo que estrictamente exija el volver el inmueble al estado normal de seguridad, salubridad y ornato públicos en los términos que se han señalado.

Porque la orden de ejecución constituye una orden de hacer, un «facere», independientemente de la posible modulación de la exigencia legal de realización de esas obras de seguridad, salubridad y ornato, es indudable que para poder cumplirla, a efectos que al no se cumplida se legitime su ejecución sustitutoria por la Administración local es necesario que, previamente, a tal ejecución municipal sean concretadas y pormenorizadas cada una de las obras a realizar, de modo que el obligado tenga tiempo y oportunidad para efectuarlas. Nunca puede exigirse a los administrados un «facere» cuyo contenido material no se conozca<sup>334</sup>.

Así, las órdenes de ejecución de obras que, como consecuencia del incumplimiento del deber de conservación pueden imponer los

---

<sup>333</sup> Vid. STS 12.VII.1991 (Ar. 6165), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. E. Escasul Barra.

<sup>334</sup> Vid. STS 3.III.1998 (Ar. 1883), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

Ayuntamientos, tienen siempre un concreto ámbito de incidencia –un determinado terreno, construcción, urbanización, etc.– y un destinatario perfectamente determinado –sujeto pasivo–, fuera de los caules no será válida<sup>335</sup>.

Incluso se ha calificado como una «orden de policía pero de estricto contenido urbanístico»<sup>336</sup>. La orden cuyo cumplimiento ordena sancionar el art. 199 LOUPMRGal, es de estricto contenido urbanístico, porque urbanístico es el deber del que deriva, regulado en el art. 19 LRSV y cc. preceptos autonómicos.

Ahora bien, tratándose de obras de ornato y estética, para garantizar la venustas vitrubiana tal y como, en su momento, ha sido plasmada en el proyecto que acompañó a la licencia, la orden de policía cede en favor de una «orden de protección»<sup>337</sup>, si bien con el alcance y contenido propio de toda orden de hacer.

#### *b) La necesidad de Proyecto o Estudio previo*

Todo tipo de obra exige, por su propia naturaleza y disposición reglamentaria, la redacción de un proyecto o estudio previo en que se detallan las exigibles, en base a unas inexcusables exigencias por razones de seguridad o salubridad, no siendo admisibles intimaciones genéricas o carentes de precisión<sup>338</sup>.

Un interpretación sistemática del art. 9.1.1 RSCL –relativo a la seguridad de las construcciones– con el resto del ordenamiento jurídico, exige que a la solicitud de la licencia de obras se acompañe el correspondiente proyecto técnico, cuya finalidad, entre otras, es también, la de garantizar la seguridad, salubridad y habitabilidad, e incluso estética de las construcciones, teniendo la Administración que velar por tal seguridad y demás condiciones ordinarias de mantenimiento –art. 21.2, c) RSCL y legislación urbanística–.

<sup>335</sup> Vid. STS 5.VI.1989 (Ar. 439), Sala c-a, Secc. 1ª, Pte. J. Barrio Iglesias.

<sup>336</sup> Vid. STS 23.XII.1998 (Ar. 9731), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

<sup>337</sup> Vid. STS 23.VI.1998 (Ar. 4559), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. V. Garzón Herrero.

<sup>338</sup> Vid. STS 26.II.2001 (Ar. 2802), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

Ahora bien, dicha seguridad y salubridad se va a derivar, en buena medida, de la formación del profesional que redacte el proyecto, por lo que la titularidad profesional del proyectista de la obra objeto de licencia forma parte como uno de los elementos a considerar, para determinar la «suficiencia» del proyecto presentado en cumplimiento del art. 9.1.1 RSCL.

La «idoneidad profesional» del autor del proyecto se va a derivar, en este sentido, de la titulación del técnico autor del proyecto<sup>339</sup>.

En el mismo sentido se expresan los art. 4 y 5 LOE que, remitiéndose a la legislación aplicable –entre ella, la urbanística– y en orden las respectivas autorizaciones exigibles para la ejecución de la obra, determinan el contenido del proyecto en relación con los requisitos técnicos que la misma prevé.

Así, por ejemplo, tratándose de una orden de adopción de medidas contra incendios, dado que todo requerimiento para efectuar las medidas necesarias de adaptación, con carácter previo, la presentación de un proyecto, en el mismo deberá hacerse constar, entre otras circunstancias, las cargas de fuego, las normas constructivas que resulten de viable aplicación y las propuestas de medidas de seguridad sustitutorias de aquellas que resulten de imposible cumplimiento<sup>340</sup>.

El proyecto o estudio previo servirá de presupuesto para la emisión de los informes municipales correspondientes y necesarios en función del objeto a conservar y de la condición de seguridad, salubridad u ornato a recuperar. Informe que deberá ser notificado al particular, momento a partir del cual comenzará a computarse el plazo establecido para la ejecución de las obras de adaptación.

Y no ha de considerarse accesorio, como sucede en la práctica, la presentación de este estudio previo, sencillamente, porque el principio de eficacia promulgado en el art. 103.1 CE y art. 3 LRJPAC y los de celeridad y economía «no son valores absolutos que estén por encima del principio del sometimiento a la Ley y al Derecho que proclama el mismo precepto», sino que la eficacia y celeridad deben ser

<sup>339</sup> Vid. STS 2.IV.1998 (Ar. 2792), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>340</sup> Vid. STS 10.XII.1998 (Ar. 9720), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

procuradas respetando las normas procedimentales establecidas en el Ordenamiento jurídico<sup>341</sup>.

c) Naturaleza: una consecuencia de la licencia

Como se ha analizado desde la perspectiva estática competencial, que subyace a toda intervención o potestad administrativa para el cumplimiento de sus fines, como es aquí el mantenimiento o conservación normal u ordinaria del patrimonio urbanístico y arquitectónico, las órdenes de ejecución de obras que prevé la legislación urbanística «no son sino una consecuencia de la licencia en su día concedida exigiendo que se mantenga el terreno, urbanización y edificación en condiciones iguales o similares a las comprendidas en la licencia»<sup>342</sup>.

El deber de solicitar licencia urbanística para todo acto de edificación y uso del suelo que, a nivel de legislación básica, regula el vigente art. 242.1 TR/92 y 194 LOUPMRGal y cc. RDUGal, constituye u límite que condiciona y configura, una vez que el propietario adquiere su aprovechamiento urbanístico, su derecho a edificar, esto es, el derecho a materializar sobre su propiedad el aprovechamiento urbanístico ya adquirido tras el cumplimiento de los deberes de cesión, urbanización y equidistribución innatos a la ejecución sistemática por polígonos, o únicamente de cesión de viales y de complementar la urbanización en el caso de parcelas aisladas.

Concebida la licencia urbanística como un acto administrativo de autorización, por cuya virtud se lleva a cabo un control previo y preventivo de la actividad proyectada por el administrado con el objeto de verificar si su contenido se ajusta o no a la ordenación urbanística aplicable –esto es, legislación urbanística y planeamiento vigente–, su carácter rigurosamente reglado impide al Ayuntamiento el ejercicio de control distinto al de la legalidad estrictamente urbanística, comprensivo de tres aspectos: la conformidad de lo proyectado con la ordenación aplicable, la equivalencia entre el aprovechamiento proyectado y el susceptible de apropiación y la concurrencia de las exi-

<sup>341</sup> Vid. STS 10.XII.1998 (Ar. 9720), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

<sup>342</sup> Vid. STS 6.V.1998 (Ar. 3614), Sala c-a, Secc.. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

gencias o requisitos de técnicos de seguridad, salubridad, estética y otros impuestos normativamente<sup>343</sup>.

El imperio del principio de legalidad se impone, por lo tanto, en la intervención de la Administración a través de la técnica de la licencia condicionante del ejercicio por los particulares e incluso de la propia Administración del derecho a edificar, haciendo de la licencia un acto debido en cuanto que, necesariamente, debe otorgarse o denegarse según que la actuación proyectada se ajuste o no a las exigencias del interés general, tal y como han quedado plasmadas en la ordenación urbanística aplicable.

Ahora bien, más que en la licencia en sentido estricto, las citadas condiciones de seguridad, salubridad, habitabilidad, funcionalidad, accesibilidad y ornato, son parte del contenido del Proyecto técnico o Proyecto General Completo –utilizando la terminología de la LOE y de alguna legislación urbanística, como la reciente LOUPMRGal–. Porque como señala dicha legislación general, las edificaciones deberán *proyectarse*, *construirse* y *mantenerse* de tal forma que satisfagan la seguridad, funcionalidad y habitabilidad; requisitos básicos de carácter técnico que dicha Ley prevé como de preceptiva aplicación dentro de su ámbito de aplicación.

La licencia en sí misma es un acto en blanco, en la medida en que su contenido se integra por remisión al proyecto que acompaña su solicitud, salvo en el caso, obviamente, de obras menores, para cuya ejecución no se exige este documento. Y en cuanto sirve para alzar un límite a la actuación del administrado, «alzamiento que se verifica tras comprobarse que los intereses públicos protegidos por el ente autorizante no sufrirán el caso de ejercicio concreto de poder»<sup>344</sup>, son estas razones de interés general las que determinan la necesidad de que en toda solicitud de licencia se exprese con exactitud y claridad el contenido y las características de la actuación que se pretende realizar, debiendo acompañarse a dicha solicitud, cuando la licencia se

<sup>343</sup> Sobre el régimen jurídico de las licencias urbanísticas, cfr. FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: *El régimen jurídico del urbanismo...*, *op. cit.* pp. 76 y ss.

<sup>344</sup> Vid. STS 21.VII.1997 (Ar. 6046), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

refiera a obras e instalaciones, el proyecto técnico correspondiente (arts. 9.1.1 RSCL, 4 LOE y legislación urbanística).

Un proyecto que, por una parte, en cuanto tal, deberá reflejar los datos que definen las obras en los aspectos urbanísticos y de seguridad, así como el resto de los requisitos técnicos. Además de las exigencias previstas en la LOE sobre los requisitos básicos (art. 3) que ha de reunir toda edificación proyectada, el ámbito de actuación respecto de los actos sujetos a licencia a que se refiere el art. 21.2, c) RSCL alcanza a determinar si la construcción se atiene a las condiciones de seguridad, salubridad y estética adecuadas a su emplazamiento<sup>345</sup>.

Y por otra parte, su tradicional calificativo de técnico exige su autorización por el profesional adecuado –proyectista– que presta sí la garantía de su formación (art. 9.1.1 RSCL). El proyecto cumple, así, una función de gran relevancia como garantía de la seguridad de las obras; garantía que se va a derivar, ante todo, de la formación del profesional que lo redacte, tal y como se analizó en otro lugar.

Ahora bien, concedida una licencia, el interesado no puede excusarse de los problemas técnicos o arquitectónicos que la obra comporte con base a la licencia en su momento concedida.

Porque las licencias no tienen el valor de conformidades municipales con la viabilidad técnica de las obras pretendidas, sino que la intervención municipal, plasmada en la licencia, sólo tiene por finalidad contrastar la petición con el ordenamiento urbanístico, pero no juzgar sobre la corrección técnica de lo solicitado, su otorgamiento «significa, en consecuencia, no que lo proyectado sea o no correcto técnicamente, sino sólo que lo es desde un punto de vista urbanístico»<sup>346</sup>.

Dicha corrección se llevará a cabo en un momento posterior. Realizada la obra y conservada en el tiempo conforme a lo establecido en el Proyecto y en Libro del Edificio entregado al propietario o usuario, si se comprueba, efectivamente, la inviabilidad técnica de las obras, el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de parte, podrá ordenar las adaptaciones y sustituciones necesarias e impresindibles para que el

<sup>345</sup> Vid. *Ibidem*.

<sup>346</sup> Vid. STS 7.V.1998 (Ar. 3620), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

terreno o construcción pueda desempeñar el uso o destino que, en todo caso, ha sido previamente autorizado con la licencia, fuese o no fuese preceptivo proyecto técnico.

#### d) Legitimidad

Conforme al ordenamiento urbanístico y de la edificación, se ha concluido que todos los propietarios de terrenos y edificaciones, así como de pequeñas construcciones que, conforme a la LOE, no se consideran edificación y, por ello, se excluyen de su ámbito de aplicación, deben mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, siendo por tanto dichos propietarios los sujetos pasivos de las órdenes de ejecución de las obras dirigidas a dicha finalidad.

Basta, por lo tanto, para la legitimidad de la correspondiente orden de ejecución, la concurrencia de cualquiera de los elementos o condiciones de seguridad, salubridad y ornato dan lugar a la obligación de realizar esas obras de mantenimiento<sup>347</sup>. Las obras de conservación ordenadas en el acto administrativo tienen por objeto la preservación de la seguridad, salubridad y ornato públicos del terreno o construcción, conforme a la definición que de tales factores se señala en el Capítulo primero.

#### e) Alcance de la orden

##### ■ Necesidad y realidad de las obras (art. 1214 C.c)

Como se ha señalado, las potestades del Ayuntamiento para dictar, en el ejercicio de sus funciones de policía en materia urbanística, órdenes de ejecución de obras dirigidas a los propietarios para garantizar un correcto estado de conservación, deben ejercerse previa instrucción de un expediente tramitado con todas las garantías. Pues bien, deberá comprobarse en el mismo la «necesidad» de las obras teniendo en cuenta los principios de proporcionalidad y «favor libertatis» (art. 6.2 RSCL)<sup>348</sup>.

<sup>347</sup> Vid. STS 6.VI.1998 (Ar. 4391), Sala c-a-, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho.

<sup>348</sup> Vid. STS 26.II.2001 (Ar. 2802), Sala c-a-, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

Una necesidad y una realidad de las deficiencias de conservación del terreno, urbanización o construcción que, en cuanto conceptos jurídicos indeterminados, debe estar acreditada en los informes teniendo en cuenta todas las circunstancias concurrentes.

Así, las órdenes de ejecución de obras de conservación «están limitadas por su propia finalidad, a las obras necesarias para conservar las condiciones de seguridad, salubridad y ornato del edificio», no pudiendo ir más allá, en virtud del principio de proporcionalidad (art. 4 y 6 RSCL) de lo que estrictamente exija el mantener el objeto en su estado normal de seguridad, salubridad y ornato, en todo caso y cualesquiera que sean las circunstancias imperantes<sup>349</sup>.

Por lógica analogía contradictoria, no cabrá imponer tales medidas en los supuestos a que la legislación urbanística supedita la declaración de ruina, pues, como se ha señalado, tanto las obligaciones del propietario como la potestad de policía asignada a la Administración, ceden, en general, cuando los daños no son reparables por los medios normales y cuando el coste de las reparaciones necesarias para garantizar la normal conservación en las condiciones mínimas que exige la Ley, supera el 50% del valor del edificio excluido el del solar –o porcentaje distinto previsto en la legislación urbanística–. Lo procedente, en estos casos, no es obligar a la reparación, sino declarar el estado ruinoso del inmueble<sup>350</sup>.

#### ■ Contenido de las obras

No obstante, las indiscutibles facultades de la autoridad municipal para imponer la realización de obras que garanticen la seguridad, salubridad y ornato públicos de los terrenos y construcciones, aquella tiene la necesidad de detallar las obras o tareas a realizar, no resultando suficientes las declaraciones genéricas. Esos mandatos exigen el requisito de la previa concreción del contenido y su valoración en la medida de lo racionalmente posible y previsible<sup>351</sup>.

<sup>349</sup> Vid. STS 31.III.2000 (Ar. 6135), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>350</sup> *Ibidem*.

<sup>351</sup> Vid. STS 6.I. 2001 (Ar. 1181), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

Un contenido que puede variar en función del tipo de obra que, con cobertura en la institución jurídica de la conservación urbanística, forma parte del ejercicio del derecho de propiedad del suelo: obras de reconstrucción, de restauración, de consolidación, de modernización, de saneamiento o de finalización, entre otras, como se verá.

#### f) Requisitos

##### ■ La justificación

Para ponderar la racionalidad de la obra, han de tenerse en cuenta diversos elementos: las características del terreno o construcción, la fecha y el tipo de construcción, sus dimensiones, los gastos de conservación, su coste, etc. Sólo la condición de razonable de la obra puede determinar su imposición, conforme a una correcta ponderación.

Si bien, con carácter general, la justificación de las obras vendrá dada por su adecuación o conformidad con la ordenación urbanística vigente, resulta necesario confrontar dos elementos para justificar las obras cuya ejecución se ordena: por un lado, la importancia de la obra, su coste y su resultado; por otro, el tiempo en que tardará en ejecutarse, con la consiguiente inutilización del terreno o construcción objeto de reparación y los eventuales perjuicios que su ejecución puede ocasionar a terceras personas.

Resulta, no obstante, que existiendo inquilinos en un edificio cuya conservación pretende acometerse, la legislación urbanística sólo impone a la propiedad su cumplimiento en sentido material y económico, pero no desde la perspectiva inter privados.

Esto es, existiendo un contrato de arrendamiento, la propiedad no tiene obligación alguna de abonar los gastos de alojamiento provisional de inquilinos motivada por la realización de las obras de seguridad, salubridad y ornato públicos (arts. 10 y 28.2 RDU de 1978).

De ahí, que, en ejecución sustitutoria, el Ayuntamiento no esté obligado a comunicar al propietario el sentido y alcance de los gastos a realizar en relación con el acogimiento provisional, de forma concreta y detallada<sup>352</sup>.

<sup>352</sup> Vid. STS 6.XI.2000 (Ar. 1995), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

La Disposición adicional cuarta, regla tercera del TR/92, vigente a nivel básico<sup>353</sup>, en relación con el «realojamiento y retorno», hace referencia, únicamente, a actuaciones urbanísticas que aparezcan directamente relacionadas con la ejecución del planeamiento, sin que permita admitir la existencia de una obligación de alojamiento provisional a cargo de la propiedad, ni en los supuestos de ruina ni en los de ejecución de obras<sup>354</sup>.

Las obligaciones de los Ayuntamientos en orden a la policía de las edificaciones deben desarrollarse al margen completo de las relaciones contractuales entre arrendador y arrendatario, siempre cautelosas y a veces conflictivas en materia de ejecución de obras, sin perjuicio de que ellos diriman después sus diferencias en la vía que les corresponda<sup>355</sup>.

Este requisito de la justificación de las obras se relaciona con el de su concreción, de manera que la indicación y precisión de las obras ha de ser suficiente para que posibilite al propietario conocer que es lo que le exige la Administración y las circunstancias en las que se fundamenta<sup>356</sup>.

### ■ La concreción

El deber genérico de conservación integrado dentro del contenido normal del derecho de propiedad «se concreta en la obligación consecuente mediante la emanación de la orden de obras, acto administrativo éste a cuyo contenido ha de exigirse una clara precisión»<sup>357</sup>.

<sup>353</sup> Disposición adicional cuarta, 3ª TR/92: «En las actuaciones aisladas no expropiatorias, los arrendatarios de la vivienda demolidas tendrán el derecho de retorno regulado en la legislación arrendaticia, ejercitable frente al dueño de la nueva edificación, cualquiera que sea éste. En estos casos, el propietario deberá garantizar el alojamiento provisional de los inquilinos hasta que sea posible el retorno».

<sup>354</sup> Vid. STS 7.XI.2000 (Ar. 9050), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. de Oro-Pulido y López.

<sup>355</sup> Vid. STS 17.IV.1996 (Ar. 6120), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. A. Nabal Recio.

<sup>356</sup> Vid. STS 12.IX.1997 (Ar. 6791), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

<sup>357</sup> Vid. STS 20.XII.1989 (Ar. 9236), sala c-a, secc. 6ª, Pte. F. J. Delgado Barrio.

En efecto, toda orden de ejecución municipal de obras «ha de delimitar y concretar con suficiente precisión y claridad el contenido de las mismas, delimitador de la estricta finalidad de tales obras descritas en el art. 19 LRSV y su concordante autonómico art. 9 y 199 LOUPMRGal, toda vez que, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, solamente han de ordenarse las necesarias para el fin perseguido.

Es decir, las obras a realizar enumeradas en la orden municipal deben estar perfectamente concretadas de modo preciso en el acuerdo administrativo que la impone y el contenido de las mismas ajustarse al principio de proporcionalidad al limitarse la orden a las exclusivamente necesarias al fin que persigue<sup>358</sup>.

Así, tratándose de obras «estrictamente necesarias» e «imprescindibles» para evitar la caída de la construcción o los peligros en personas y bienes, deben estar especificadas las obras exigidas que tengan dicho carácter y justificado el mismo. De otra forma, las obras ordenadas en los actos administrativos excederán de los límites legales exigibles para la obligación de realizar obras de reparación, consolidación o conservación del inmueble descritas en la legislación urbanística en relación con lo establecido legalmente en relación con la declaración de ruina.

El Ayuntamiento puede imponer medidas tendentes «o que pueden calificarse como enderezadas» a mantener un terreno o construcción en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, pero en cuanto medidas de intervención se les exige la debida precisión<sup>359</sup>, precisamente, para el mejor cumplimiento del obligado. De lo contrario, impedirán al afectado la previa valoración, conocimiento y apreciación de si en la ejecución de las medidas anunciadas se observan los principios de proporcionalidad y congruencia que han de regir, conforme a los arts. 4 y 6 RSCL, la intervención administrativa en este ámbito.

<sup>358</sup> Vid. STS 9.II.1998 (Ar. 1531), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>359</sup> Vid. STS 16.I.2001 (Ar. 1181), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho.

No son suficientes declaraciones genéricas<sup>360</sup>, ni fórmulas abiertas que se debatan entre una inadmisibles disyuntiva<sup>361</sup> o abstractas<sup>362</sup>, como tampoco la mera repetición del tenor literal que legitima su imposición<sup>363</sup>, prohibiéndose, asimismo, la utilización del potestativo para determinar las causas determinantes de las deficiencias denunciadas u observadas<sup>364</sup>.

El requisito de la previa concreción de las obras a realizar e, incluso, la especificación de la metodología a seguir<sup>365</sup> –y su valoración–, en la medida de lo racionalmente posible y previsible, junto con el requerimiento al interesado, «constituye presupuesto necesario e imprescindible para la validez y eficacia jurídica de tal orden de ejecución»<sup>366</sup>. En otros términos y desde una perspectiva finalista, la

<sup>360</sup> Vid. STS 12.IX.1997 (Ar. 6791), Sala c-a Secc- 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez: afirmar el mal estado de la fachada, cornisa, tejado, bajante de pluviales, cielo raso de caja de escalera y repisas de balcones es algo genérico e insuficiente a los fines de conservación.

<sup>361</sup> Vid. STS 16.I.2001 (Ar. 1181), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho: se imponía por el Ayuntamiento el resultado consistente en que se obtenga un total acondicionamiento interior de la vivienda, pero no se precisaban con el «exigible rigor» las medidas que para ello habían de llevarse a cabo. «en efecto, en cuanto a las medidas que pueden calificarse como enderezadas a mantener el edificio en condiciones de seguridad se propone una inadmisibles disyuntiva entre el reforzamiento del forjado del techo y su sustitución parcial, dejando incierta la posibilidad de sustituir o reforzar las vigas de apoyo, y en cuanto a las condiciones de salubridad, la indeterminación de las medidas que para ello son precisas es absoluta pues se contiene una fórmula abierta referida a “reparo de grietas, tabiquería, etc.”, incompatible con la precisión que es exigible en una medida de intervención».

<sup>362</sup> Vid. STS 3.III.1998 (Ar. 1883), Sala ca-, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón: en relación con una orden municipal sobre el cuidado y la seguridad del edificio en la que se obligaba a la revisión del estado del inmueble para adoptar las medidas adecuadas.

<sup>363</sup> Vid. STS 21.XI.1996 (Ar. 8226), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

<sup>364</sup> Vid. STS 2.I.1992 (Ar. 695), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. de Oro-Pulido y López: la falta de concreción de las obras a realizar viene precedida, además, de una absoluta imprecisión de las causas determinantes de las deficiencias denunciadas, ya que la orden de ejecución tenía por fundamento unos ambiguos informes municipales que se limitan a decir que aquéllas «muy posiblemente sea debidas al mal estado del alcantariado o el problema puede estar también en las conducciones».

<sup>365</sup> Vid. STS 4.V.2000 (Ar. 4083), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. V. Garzón Herrero.

<sup>366</sup> Vid. STS 3.III.1998 (Ar. 1883), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

«definición del contenido de una orden de ejecución se erige en requisito formal indispensable para que pueda alcanzar su fin»<sup>367</sup>.

Incluso, desde un punto de vista formal, habida cuenta de la existencia de un límite al deber de conservación de los edificios, tal es la situación de ruina, resulta aconsejable que el acto administrativo constitutivo de una orden de ejecución obras recoja, expresamente, en su texto el eventual dato de hecho de la denegación de la declaración de ruina de dicho edificio. Porque aún no siendo necesario, viene a destacar «la integración de dicho dato negativo –inexistencia de la ruina– dentro de la causa del acto administrativo de orden de obras»<sup>368</sup>.

En sentido contrario, ante una orden de ejecución de obras que no contenga en general, una relación detallada de éstas, podría incluso estarse ante una imposibilidad de ejecución que determinaría la nulidad de pleno derecho de aquella; ante «un supuesto de imposibilidad determinante de la nulidad de pleno derecho» prevista en el art. 62, c) LRJPAC<sup>369</sup>.

Es indudable que para cumplir una orden de ejecución de hacer, cualquiera que sea su objeto, es necesario que por la Administración municipal que la ordene, sean concretadas y pormenorizadas cada una de las operaciones que hay que efectuar, es decir, en que las mismas han de consistir. Porque el deber genérico de mantener los terrenos y construcciones en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos (art. 9 LOUPMRGal y art. 19 LRSV) ínsito en el contenido normal del derecho de propiedad, que corresponde a todo propieta-

<sup>367</sup> Vid. STS 18.IX.1989 (Ar. 6586), Sala c-a, Secc. 1ª, Pte. J. García Estartús.

<sup>368</sup> Vid. STS 17.VI.1991 (Ar. 5248), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. F. J. Delgado Barrio.

<sup>369</sup> Vid. SS.TS 30.XII.1989 (Ar. 9236), Sala c-a, Secc. 6ª. Pte. F. J. Delgado Barrio: «(...) no sólo no se precisaban las obras a realizar sino que ni siquiera se concretaban los elementos arquitectónicos a los que habrían de afectar aquéllas –fachadas así como los elementos que aunque no sean visibles desde la vía pública tienen que conservarse»; 27.II.1990 (Ar. 1514), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. F. J. Delgado Barrio: tratándose de la reparación de la fachada de un edificio, la orden precisaba la zona del edificio en que aparecían los daños –fachada– y más concretamente dentro de ésta se señalaban los desperfectos a reparar –agrietamientos y desconchados–, de forma que «con estos datos resultaba posible tanto la comprobación de que las obras estaban dentro de los límites legales de conservación como la ejecución de aquéllas por parte del administrado».

rio se concreta en la obligación consecuyente mediante la emanación de la orden de obras, acto administrativo éste a cuyo contenido ha de exigirse una clara precisión.

Sin esa necesaria precisión o concreción de las obras, no puede saberse si las obras ordenadas se subsumen en los supuestos que contempla el art. 19 LRSV y preceptos autonómicos citados. Hasta tal punto es, por tanto, necesario concretar el deber genérico de conservación en cada orden de ejecución de obras, que sin dicha precisión no podría saberse si las ordenadas se hallan dentro del campo que traza el ordenamiento –seguridad, salubridad y ornato públicos– y el administrado destinatario de la orden no estaría en condiciones de cumplirla. Porque mal puede cumplirse una orden de cualquier autoridad, por legítima que sea, sin que se haya dado a conocer al destinatario de la misma obligado a ello qué es lo que ha de hacer y en qué forma ha de hacerlo<sup>370</sup>.

#### ■ Valoración de las obras

Lógicamente, siendo el destinatario sujeto pasivo de la orden de ejecución la propiedad o quien resulte con dicha apariencia, el coste de dichas obras es de cargo de la misma, por imperativo legal. Solamente, si sobrepasa el límite del deber legal y urbanístico de conservación en el sentido antes señalado, cabría trasladar a la Administración municipal tal carga, conforme a la legislación urbanística aplicable.

Es necesario determinar y especificar las obras ordenadas, con expresión del valor de las mismas, calculado en referencia a la fecha de la resolución administrativa, a los efectos de calcular la sanción de multa a imponer sobre la base del presupuesto de la obra realizable por incumplimiento del deber urbanístico de conservación<sup>371</sup>.

Ahora bien, una vez valorada cuantitativa y cualitativamente la obra, la obligación de realizarla para la debida seguridad de personas y bienes permanecerá vigente hasta la consumada demolición del edificio, siendo efectiva, en todo caso, la multa impuesta que resulte del

<sup>370</sup> Vid. STS 31.VII.1989 (Ar. 6187), Sala c-a, Secc. 1ª, Pte. J. M. Reyes Monreal.

<sup>371</sup> Vid. STS 23.II.1999 (Ar. 1484), Sala c-a, Secc. 3ª, Pte. F. Ledesma Bartret.

porcentaje indicado sobre las obras determinadas, sin perjuicio, lógicamente, de la potestad administrativa de poder seguir exigiendo en el futuro la realización de obras de esa naturaleza, en tanto no se realice la demolición del edificio.

La alusión al posible presupuesto de la obras, siquiera con alcance aproximativo, constituye una individualización caracterizadora de la orden que se erige, asimismo, como requisito para su validez y eficacia, pues de lo contrario se reputaría inadecuada y no conforme con el ordenamiento jurídico<sup>372</sup>.

#### ■ El vicio de indefinición

Porque las obras que han de realizarse deben ser concretadas en el requerimiento para su eficacia, exigencia de una prestación e incluso, para su cumplimiento por sustitución, un requerimiento indeterminado que no exija, como debe, una conducta concreta, será disconforme a derecho<sup>373</sup>.

La indeterminación de las obras ordenadas produce así indefensión del interesado y, en consecuencia que el acto administrativo que las impone no sea ajustado a derecho. Porque en toda orden de ejecución de obras o actividad, la Administración ha de concretar al máximo posible la determinación y cuantificación de las mismas<sup>374</sup>.

Ya en sede jurisdiccional, las obras ordenadas deberán describir, por lo tanto, detalladamente los defectos observados para no incurrir en «vicio de indefinición», de acuerdo con el art. 88.1, d) LJCA<sup>375</sup>.

#### ■ La posibilidad y previsibilidad

En cuanto criterios para determinar el contenido de una orden de ejecución y su valoración, la Administración ha de considerar lo que es racionalmente posible sobre la base de la situación de hecho

<sup>372</sup> Vid. 22.VII.1997 (Ar. 6054), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>373</sup> Vid. STS 8.II.1988 (Ar. 792), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. Martín Martín.

<sup>374</sup> Vid. STS 30.V.2000 (Ar. 4115), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>375</sup> Vid. STS 26.II.2001 (Ar. 2802), Sala c-a, Secc 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

que presenta el terreno o construcción en el momento presente, pero también lo que estima previsible en relación con el futuro hasta la total terminación de las obras de conservación<sup>376</sup>.

g) Factores determinantes

■ El tiempo

En aplicación de la legislación urbanística, el Ayuntamiento tiene competencia para ordenar que, en determinado plazo se efectúen las obras necesarias en el terreno o construcción para garantizar las condiciones normales de conservación que impone la ley.

En el requerimiento formulado por la Administración municipal ha de precisarse y determinarse, por lo tanto, además de los daños apreciados, concretando de forma proporcionada a los mismos las reparaciones a efectuar, los plazos en que las mismas deben llevarse a cabo<sup>377</sup>. Y para ello, ha de tenerse en cuenta tanto la actual o potencial peligrosidad que presenta el inmueble, así como los estudios, informes y actuaciones previas en relación con las deficiencias urbanísticas observadas y las circunstancias concurrentes, ya sean de seguridad y salubridad ya de estética u oportunidad en orden a lograr la dignificación de la imagen urbana.

De acuerdo con el art. 53 LJPAC en relación con los arts. 62.1,b) y 63 de la misma Ley debe ser posible cumplir el plazo contenido en las órdenes de ejecución de obras y ser «adecuado» para alcanzar su fin<sup>378</sup>.

Ahora bien, sucede que mientras que la realidad y necesidad de las obras de conservación constituyen realidades objetivas reconducibles a conceptos jurídicos indeterminados, la adecuación en la que se basa este elemento temporal de la orden supone una potestad discrecional cuyo ejercicio exige motivación para no caer en arbitrariedad.

<sup>376</sup> Vid. SS.TS 31.III. 2000 (Ar. 6135), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón; 16.I.2001 (Ar. 1181), Sala c-a Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho.

<sup>377</sup> Vid. STS 26.II.2001 (Ar. 2802), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Rodríguez-Zapata Pérez.

<sup>378</sup> Vid. STS 26.IX.2001 (Ar. 7607), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

De lo que se deriva que, en la propia orden, el Ayuntamiento deberá exteriorizar justificadamente que el plazo establecido es, en relación con el contenido de las obras, suficiente bien para iniciar las obras –si la orden no establece otra cosa– bien para su completa terminación si así lo establece la legislación aplicable o el propio acto a cuya ejecución se conmina.

En defecto de regulación autonómica que determine el concreto alcance de dichos plazos y si la orden de ejecución no prevé expresamente el tiempo para su cómputo (plazo para iniciarlas y plazo para ejecutarlas)<sup>379</sup>, cuando la misma establezca un plazo significativamente corto para acometer las obras de reparación o consolidación, incluso de urgencia, el principio citado exige su entendimiento como el plazo de inicio de las obras y no de su completa realización.

Un plazo que deberá ser suficiente «al menos» para comunicar al Ayuntamiento que se han iniciado las gestiones para comenzar las obras, no siendo lógico, por parte de la propiedad, abstenerse de toda actuación y después limitarse a oponer que sea tratada de un plazo muy breve<sup>380</sup>. Y que comenzará a computarse a partir del momento de la notificación a la propiedad del informe municipal que, preceptivamente, como se ha señalado, ha de acompañar a la orden administrativa.

Podría afirmarse, en este sentido, por lógica analogía con las licencias urbanísticas –en definitiva, efecto o causa de la orden de ejecución– que ésta constituye un acto en blanco en la medida en que su contenido se integra por remisión al informe que acompaña a su notificación.

Por otra parte, el hecho de que con posterioridad a la fecha en que se dictó una orden de ejecución, el destinatario haya procedido a la

<sup>379</sup> Vid. STS 18.V.1993 (Ar. 3528), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. A. Bruguera Manté: orden de ejecución otorgando un plazo de 15 días para ejecutar las obras necesarias para subsanar las humedades producidas por goteras y abombamiento del techo, obligando a iniciar las obras e el plazo de 48 horas.

<sup>380</sup> Vid. STS 26.IX.2001 (Ar. 7607), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil: ordenaba el Ayuntamiento que en el plazo de 48 horas se efectuaran en el inmueble las obras de enclaje de muro, micropilotajes en las zapatas y cimentación, «habida cuenta del peligro que suponía para las personas y los bienes el estado del inmueble».

realización de todas o algunas de las obras ordenadas podrá afectar a la ejecución del acto en que consiste la orden de ejecución –que quizá ya no necesite de ejecución forzosa–, pero no convierte en disconforme a Derecho un acto que era legal al tiempo de dictarse.

Y como consecuencia de dicha legalidad y ante el incumplimiento de la orden impuesta, procederá la correspondiente sanción por la infracción urbanística tipificada en el art. 10.3 RDU siempre que se demuestre «la existencia de una orden de ejecución con otorgamiento de plazo adecuado a la magnitud de las obras a realizar», porque sólo cuando transcurra dicho plazo sin cumplimiento de lo ordenado puede entenderse que existe la infracción<sup>381</sup>.

#### ■ El estado o destino de la finca

La obligación de mantener en condiciones de seguridad, salubridad y ornato toda clase de terrenos y construcciones es modulable en cuanto a la índole de su estricta exigencia en razón del estado de la finca, o de su inmediato destino conforme a las previsiones urbanísticas ya consumadas.

De tal forma que, prácticamente –salvo especialísimos supuestos de seguridad inmediata– cesa tal obligación cuando exista una previa declaración de ruina y se atenúa, en general, y sobre todo en los aspectos de ornato y salubridad, ante la previsión de su expropiación y demolición dispuesta con arreglo a la normativa de algún instrumento de ordenación urbanística<sup>382</sup>.

Puede suceder que un edificio no pueda, en el momento, recibir el trato de edificio ruinoso, en el sentido legal de la expresión por inexistencia de expediente contradictorio tramitado a tal fin, e incluso, que su estado físico actual tampoco favorezca dicha calificación. Ahora bien, si como consecuencia de unas obras de reparación efectuadas en el mismo por el Ayuntamiento en ejecución sustitutoria,

<sup>381</sup> Vid. STS 26.IV.1989 (Ar. 3297), Sala c-a, Secc. 1ª, Pte. F. J. Delgado Barrio.

<sup>382</sup> Vid. STS 3.III.1998 (Ar. 1883), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón: por ejemplo, si el inmueble cuestionado se encontrase afectado por un Plan Especial de Reforma Interior regido por el sistema de expropiación y ya con acta de pago y ocupación.

se incrementase considerablemente el presupuesto inicial de las obras necesarias para su conservación alcanzado el porcentaje establecido legalmente para incurrir en el supuesto de la llamada ruina económica, «este dato sólo debe servir para moderar la cuota de los gastos a cargo de la propiedad de la finca y no para declarar su ruina», por tratarse de cuestiones independientes.

Y la moderación viene determinada por el hecho de que la jurisprudencia viene estableciendo que en los supuestos de inmuebles en la situación fáctica de ruina, la Administración sólo puede imponer a la propiedad la realización de las obras mínimas necesarias para mantener la seguridad del edificio, en evitación de desgracias personales o de daños materiales de consideración. Porque como se ha señalado, la reparación de un edificio para consolidarlo y perpetuarlo y la declaración de ruina son incompatibles<sup>383</sup>.

Pero independientemente de la posible modulación de la exigencia legal de realización de esas obras de seguridad, salubridad y ornato, es indudable que para cumplir una orden de hacer, tal y como ha sido definida, a los efectos de que de no ser cumplida, actué subsidiariamente la Administración local, resulta necesario que, con carácter previo sean concretadas y pormenorizadas todas y cada una de las obras a realizar, como también se ha señalado en orden al efectivo cumplimiento por el destinatario sujeto pasivo de la orden.

#### h) Los principios de proporcionalidad y de «*favor libertatis*»

Tanto para justificar como para determinar la realidad y la necesidad de ejecutar obras de conservación en un terreno o construcción ha de tenerse en cuenta, en orden a iniciar el correspondiente procedimiento administrativo, los principios de proporcionalidad y «*favor libertatis*» (art. 6.2 RSCL)<sup>384</sup>.

Es sabido, que el ámbito en el que normalmente y de forma muy particular resulta aplicable el principio de proporcionalidad es el de

<sup>383</sup> Vid. STS 28.I.1992 (Ar. 1417), Sala c-a, Secc. 5ª, A. Martín del Burgo y Marchán.

<sup>384</sup> Vid. STS 26.II.2001 (Ar. 2802), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

los derechos fundamentales, como es el derecho de propiedad, refiriéndose, en su concepción amplia, a la necesidad de una armonización entre los medios utilizados en la actuación administrativa y la finalidad perseguida con la misma<sup>385</sup>.

Son tres los elementos que, conformando el principio de proporcionalidad, sirven para alzar un límite sustancial a esta actividad administrativa, funcionalizando el comportamiento de la Administración en el ejercicio de sus potestades de disciplina urbanística: a) el elemento de la utilidad o adecuación exige enjuiciar si la relación medio-fin es adecuada e idónea, considerándose útil la orden de ejecución cuando la restricción que sufre el derecho como consecuencia del ejercicio de aquella potestad justifique, facilite o tienda a la consecución de la conservación; b) la necesidad o indispensabilidad se refiere a la necesidad de la orden cuando no exista otro medio más beneficioso para alcanzar la adecuada conservación, de forma que, como se señala después, existiendo distintos medios posibles, habrá de optarse por el que sea menos gravoso o restrictivo al derecho de propiedad; c) la proporcionalidad en sentido estricto, por último, determina que la orden de ejecución ha de ser razonablemente proporcionada, equilibrada o ponderada en relación con el valor político y social que se pretende alcanzar con la finalidad perseguida<sup>386</sup>, esto es, «la obra ordenada tiene que ser forzosamente proporcionada a la entidad de la construcción sobre la que ha de recaer»<sup>387</sup>.

Así, estando en juego el derecho de propiedad que reconoce y garantiza el art. 33.1 CE en el ámbito urbanístico (arts. 33.2 y 53.1 CE) y, formando parte de su contenido normal el deber de conservación que aquí se analiza, una desproporción entre el fin perseguido –evitar riesgos para personas o cosas y peligros para la higiene y para la sostenimiento de la imagen urbana– y los medios empleados para conseguirlo –las órdenes de ejecución en el ejercicio de las funciones

<sup>385</sup> Cfr. FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: *El urbanismo finalista...*, op. cit., pp. 63 y ss.

<sup>386</sup> Vid. STC 66/1995, de 8 de mayo.

<sup>387</sup> Vid. STS 23.VI.1992 (Ar. 5307), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. A. Martín del Burgo y Marchán.

de policía y protección urbanística que ostenta la Administración— puede dar lugar a un enjuiciamiento desde la perspectiva constitucional cuando esa falta de proporción implique un sacrificio innecesario del derecho de propiedad urbanística.

En el campo de las infracciones de la legalidad urbanística, ya no sólo obras sin licencia o sin ajustarse a las ordenanzas municipales aplicables, sino obras en mal estado de conservación y mantenimiento, el principio de proporcionalidad puede operar en dos ocasiones: a) con carácter ordinario, en aquellos casos en los que el Ordenamiento jurídico otorga a la Administración la posibilidad de elegir uno entre varios medios utilizables y; b) ya con carácter excepcional, y en conexión con los principios de buena fe y equidad en los supuestos en los que, existiendo, en principio, un único medio, éste resulta manifiestamente inadecuado y excesivo en relación con las características del caso contemplado.

Es estos casos de actuaciones que contradicen ordenamiento urbanístico, el planeamiento vigente y la legislación aplicable, la Administración resulta obligada a restaurar la realidad física alterada o transformada por medio de la acción ilegal. Pero ello no significa que no tenga la posibilidad de optar entre dos o más medios posibles y, por tanto, no resulte de aplicación el principio de proporcionalidad.

Es claro que la vinculación positiva de la Administración Pública a la Ley (ar. 103.1 CE) obliga a ésta a respetar la Ley, pero la utilización de tiempos futuros imperfectos por una norma no excluye su interpretación finalista y sistemática con el conjunto del ordenamiento jurídico<sup>388</sup>. La congruencia y la proporcionalidad sirven a la Administración como auténticos cánones de actuación, constituyendo el fundamento básico que determina la licitud de la intervención administrativa.

Se trata aquí de subrayar, sin perjuicio de otras direcciones sobre las que se proyecta el principio de proporcionalidad, su innegable función como «regla psicológica» en el sentido de exigir que el objetivo

<sup>388</sup> Vid. STS 23.X.2001 (Ar. 8302), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez: tesis contraria a la de la autora, en un supuesto de demolición.

que la Administración trata de conseguir con el contenido de una orden de ejecución resulte subsumible en la finalidad acuñada por el ordenamiento jurídico al atribuir la potestad de cuya actuación se trata<sup>389</sup>.

Para garantizar el cumplimiento del deber urbanístico básico de conservación, el ordenamiento jurídico atribuye a los Ayuntamientos potestades de policía por las que, siguiendo el debido procedimiento y respetando las exigencias de congruencia y proporcionalidad de la intervención jurídico-administrativa, se pueden imponer a los propietarios órdenes concretas e individuales constitutivas de mandato para la ejecución de obras [art. 5,c) RSCL] con la finalidad de mantener los edificios y demás objetos protegidos en las debidas condiciones de uso, conforme a su propio destino<sup>390</sup>.

Conforme a la eficacia moduladora del principio de proporcionalidad, presente en los arts. 5 RAM y arts. 4 y 6.2 RSCL, tanto al imponer órdenes de ejecución como en un caso de demolición, ha de tenerse en cuenta la importancia de la construcción, del establecimiento o de la actividad de que se trate y cuantas circunstancias deban considerarse para que, sin menguar las condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, no se pongan trabas excesivas al ejercicio del derecho de propiedad.

De tal forma que, cuando sean varios los actos admisibles de intervención administrativa ha de elegirse el menos restrictivo de la libertad individual. Dar la oportunidad de subsanar las deficiencias de conservación a los administrados o, incluso, la legalización de una obra, antes de proceder a la demolición de la construcción o a la clausura de una actividad con el objeto de adecuar el uso del suelo a la legalidad vigente constituye una manifestación más del verdadero sentido del Derecho administrativo en su permanente tarea de buscar una solución de equilibrio entre los intereses generales y los intereses privados.

---

<sup>389</sup> Vid. STS 16.V.1990 (Ar. 4161), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. Delgado Barrio.

<sup>390</sup> Vid. STS 5.XII.1997 (Ar. 579), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

Como ha mantenido el TS, el régimen competencial de las licencias ha de aplicarse a las órdenes de ejecución de obras, ya que, en definitiva, «no son sino una consecuencia de la licencia en su día concedida»<sup>391</sup> y en dicha concesión, el Ayuntamiento ha de adoptar el «acto menos restrictivo para la propiedad»<sup>392</sup>, de acuerdo con el principio de menor intervención en el ejercicio del derecho de propiedad.

Así, toda orden de ejecución que se considere «excesiva», de acuerdo con el alcance y los requisitos se han señalado, supondrá una infracción del principio de proporcionalidad y, como consecuencia de ello, de un abuso de derecho, e incluso de poder, sobrepasando, manifiestamente, los límites normales de su ejercicio. Una orden con estas características constituirá, en definitiva, un «comportamiento que rompe la ecuación que en toda relación jurídico-administrativa debe existir entre la prerrogativa de la Administración y la garantía del administrado, pilar básico en un Estado de Derecho»<sup>393</sup>.

En cambio, no debería apreciarse en el hacer administrativo desproporcionalidad alguna, si la Administración al dictar una orden de ejecución o al acordar la ejecución sustitutoria de una orden legítimamente dada pero incumplida, actúa con arreglo a Derecho: si las órdenes de ejecución fuesen dadas tras un procedimiento tramitado con las debidas garantías y atendiendo a los motivos y fines que justifican la intervención de la Administración en el derecho de propiedad<sup>394</sup>. Existirá la proporcionalidad exigida en la medida cuando el contenido de la orden se ajuste plenamente a los fines perseguidos por el art. 19 LRSV y 9 LOUPMRGal, de mantener el terreno, urbanización de iniciativa particular o construcción en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos<sup>395</sup>.

<sup>391</sup> Vid. STS 6.V.1998 (Ar. 3614), Sala c-a., Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>392</sup> Vid. STS 23.IV.1999 (Ar. 3088), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. V. Garzón Herrero.

<sup>393</sup> Vid. STS 10.XII.1987 (Ar. 9468), Sala c-a, Pte. A. Martín del Burgo y Marchán.

<sup>394</sup> Vid. STS 12.VII.1991 (Ar. 6165), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. E. Escusol Barra.

<sup>395</sup> Vid. STS 6.V.1998 (Ar. 3614), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

## 2.2. *El régimen de ejecución subsidiaria*

La intervención del Ayuntamiento en el ejercicio de sus funciones de vigilancia o inspección obligando a la propiedad a la realización de concretas obras con dicha finalidad de conservación ha de ser congruente con los motivos y fines que la justifiquen. Además de su potestad para dictar Ordenanzas municipales sobre uso de suelo y de la edificación, puede imponer, siguiendo el procedimiento legalmente establecido y respetando las exigencias de proporcionalidad en su intervención, en primer lugar y como ya se ha analizado, órdenes concretas e individuales constitutivas de mandato –no vagas fórmulas abiertas o genéricas– para la ejecución de obras de conservación, siempre que las mismas no tengan impacto expropiatorio.

Y en segundo lugar, acordar la ejecución sustitutoria previo expediente contradictorio y señalamiento de nuevo plazo como requisitos de validez, o la ejecución forzosa mediante la imposición e multas coercitivas. sin perjuicio de la imposición de multas por la infracción ya cometida [arts. 1 RSCL, art. 2.1 y 25.2, d) y h) LBRL, 103.1 y 137 CE, 98 LRJPAC).

La utilización por la Administración de la coacción directa para ejecutar sus decisiones por cualesquiera de los medios de ejecución establecidos en el Capítulo V de la LRJPAC, está condicionada, de acuerdo con su art. 95, a que el sujeto contra quien se dirija la actuación administrativa no cumpla voluntariamente lo ordenado por aquélla. A dicho efecto, habrá que dirigirle al propietario, en este caso, el oportuno apercibimiento, concediéndole el plazo que para ello se estime razonable según la naturaleza de lo que ha de realizarse y las circunstancias concurrentes en cada caso.

Así, justificada la potestad del Ayuntamiento para dictar órdenes concretas obligando a los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y construcciones a mantenerlos en las condiciones normales de seguridad, salubridad y ornato públicos (art. 19 LRSV), en caso de incumplimiento de las referidas órdenes, el Ordenamiento jurídico permite la intervención municipal mediante la ejecución sustitutoria, de acuerdo, con carácter gene-

ral, con el art. 98 LRJPAC<sup>396</sup>, específicamente, con le art. 199.4 LOUPMRGal.

Se trata, en último término, de un remedio que arbitra la Ley como medio de ejecución forzosa, cuando una dilatada batalla dialéctica se plantea entre las partes, Administración-administrado sobre la necesidad de ejecutar unas obras de conservación, Pero, como se ha dicho, esta actuación municipal requiere que tal ejecución voluntariamente incumplida por el administrado se halle bien determinada en forma concreta e indubitada, debiendo, en el caso de alegar imposibilidad para concretar las medidas a adoptar o los desperfectos a reparar, ser explicitados detalladamente los existentes, sin perjuicio de la posibilidad de advertir sobre otras posibles deficiencias que, por permanecer ocultas no fueron determinables.

Es decir, el deber genérico de los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y construcciones de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, determinado el art. 19 LRSV y art. 9 LOUPMRGal, se transforma en obligación jurídica válida y exigible, de cumplimiento voluntario por el obligado o, en su defecto por ejecución sustitutoria, cuando por el órgano administrativo competente se determinan de modo previo, preciso, concreto, claro y detallado las obras o reparaciones que han de ser efectuadas, al menos dentro de los límites que las previsiones técnicas normales permitan en cada caso, si perjuicio de esa advertencia de posibles defectos o malformaciones ocultas no determinables «*a prima facie*», que deberán ser detalladas y justificadas a posteriori en la ejecución sustitutoria, con aclaración de su imposible determinación previa.

Así, un acuerdo municipal ordenando la realización de obras de conservación en el que no se concrete obra alguna ni presupuesto ni, en su caso, el carácter urgente de medidas de seguridad a adoptar, impidiendo al afectado la previa valoración, conocimiento y apreciación de si en la ejecución de las medidas anunciadas y ejecutadas subsidiariamente se observaron los principios de proporcionalidad y congruencia (arts. 4 y 6 RSCL) o se han adecuado a los fines preten-

<sup>396</sup> Vid. STS 6.XI.2000 (Ar. 1995), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

dados (arts. 106.1 CE, 84.2 LBRL, 83.3 LJCA, 53.2 LRJPAC), conlleva la anulabilidad de tal resolución *ex art.* 63.2 LRJPAC «puesto que la definición del contenido de una orden de ejecución se erige en requisito formal indispensable para que pueda alcanzar su fin»<sup>397</sup>.

En definitiva, toda la concepción que late de los arts. 93 y ss. LRJPAC en materia de ejecución «es la de que es la propia Administración que dictó el auto que legitima la ejecución la que ha de realizar todos los actos de ejecución que resulten necesarios»<sup>398</sup>. La ejecución sustitutoria «no tiene, ni debe tener matiz punitivo alguno, ni claro ni oscuro, es pura y simplemente, un medio de ejecución forzosa»<sup>399</sup>.

#### a) Fundamento legal

El fundamento legal de la ejecución sustitutoria para obras de seguridad, salubridad y ornato públicos en cada Comunidad Autónoma lo constituyen los correspondientes preceptos de las leyes urbanísticas de cada Comunidad Autónoma, consecuencia de la competencia exclusiva que, para regular la intervención en la edificación y uso del suelo y la disciplina urbanística, les atribuye el bloque constitucional<sup>400</sup>, además de los arts. 96 y 98 LRJPAC.

Si bien es cierto la competencia municipal para dictar las disposiciones convenientes en orden a la policía urbana al igual que lo es el deber de los propietarios de terrenos y construcciones, de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos –facultades y obligaciones reconocidas e impuestas por la legislación urbanística y su complementaria de la edificación– no es menos evidente, como se ha señalado, que la intervención de los Ayuntamientos en estas materias ha de ser, como todo acto de intervención administrativa, congruente con los motivos y fines que lo justifiquen.

Deberá concretarse el alcance del mandato, adecuado y proporcionado al fin que persigue, especificándose en el acuerdo adminis-

<sup>397</sup> Vid. STS 18.IX.1989 (Ar. 6586), Sala c-a, Secc. 1ª, Pte. J. García Estartús.

<sup>398</sup> Vid. STS 4.V.1998 (Ar. 3607), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Garzón Herrero.

<sup>399</sup> Vid. STS 20.XII.1988 (Ar. 10047), Sala c-a Secc. 4ª, Pte. J. García Estartús.

<sup>400</sup> Vid, en la legislación gallega, el art. 199.4 LOUPMRGal y art. 28 RDUG.

trativo que impone la orden de ejecución de tales obras, cuáles hayan de ser las mismas con la descripción más detallada posible para el mejor cumplimiento del obligado, en cuanto presupuesto necesario e imprescindible para la validez y la eficacia jurídica de tal orden de ejecución.

Así, cuando las obras se realizan «en o por» ejecución sustitutoria, la misma no puede decretarse ni realizarse de plano y sin más que un previo dictamen técnico, sino que su inicio ha de ir precedido del necesario requerimiento al interesado para la realización de esas obras debidamente precisadas y concretadas<sup>401</sup> en cuanto previo acto legitimador que le sirve de cobertura (art. 93.2 LRJPAC)<sup>402</sup>, que deberá señalar, además, un plazo en razón a la magnitud de las mismas para que el propietario o su administrador proceda al cumplimiento de lo acordado (bastando un plazo para iniciar las obras, no necesariamente para su terminación)<sup>403</sup>, transcurrido el cual sin haberlo ejecutado, se procederá a la incoación del expediente sancionador, con la imposición de la correspondiente multa<sup>404</sup>.

Requerimiento municipal para la ejecución de obras por la propiedad, que «no es un expediente de tipo sancionador, sino que se trata de un nuevo requerimiento de protección de la legalidad urbanística» en base a las exigencias contenidas en la Ley y en el planeamiento urbanístico vigente, con el objeto de que la propiedad se mantenga en las debidas condiciones exigibles de seguridad, salubridad y ornato.

#### *b) Competencia*

Corresponde al Ayuntamiento y demás organismos competentes, de acuerdo con la legislación urbanística aplicable, decidir ejecutar en sustitución de los propietarios y con carácter de urgencia, las nece-

<sup>401</sup> Vid. STS 3 III.1998 (Ar. 1883), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>402</sup> Vid. STS 8.II.1997 (Ar. 807), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Rodríguez-Zapata Pérez.

<sup>403</sup> Vid. STS 26.VI.1991 (Ar. 5255), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Barrio Iglesias.

<sup>404</sup> Vid. STS 25.IV.1994 (Ar. 3001), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Barrio Iglesias.

sarias obras de conservación o reparación ordenadas y no realizadas ante la desatención por la propiedad de un requerimiento previo para la adopción de las pertinentes medidas de mantenimiento o conservación del terreno, urbanización o construcción<sup>405</sup>.

Así, obligado el Ayuntamiento a la ejecución subsidiaria, ello comporta el deber por el propietario de satisfacer el importe de esas obras y el derecho a sostener frente al mismo que por él se lleven a cabo las prescritas en la orden para mantener en las normales condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos la finca de su propiedad.

Ahora bien, el hecho de que el Ordenamiento vigente atribuya a las Administraciones Públicas una potestad de ejecución por vía de sustitución no implica el ejercicio de dicha potestad a «*legibus solutus*». Porque en todo caso, como dice González Navarro «lo mismo que cuando declara o reconoce derechos que cuando ejecuta las decisiones declarativas, y tanto si actúa por vía singular general, con eficacia normativa o de distinto carácter, la Administración ha de obrar *secundum legem*, que, en nuestro sistema jurídico vale tanto como sujeción a la Ley y al Derecho –art. 103 CE–».

Lo que, asimismo, implica la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) y la proporcionalidad (art. 5 RSCL). Y concluía, señalando «item más: si la Administración decide ejecutar por sí unas obras, y no lo hace por medio de los órganos que puedan tener encomendada este tipo de tareas, sino a través de una empresa privada, debe contratar con ella cumpliendo los requisitos legales para la contratación de obra pública, y como esa contratación, además de exigir unos determinadas formalidades ha de respetar el principio de libre concurrencia (art. 38 CE), no puede admitirse contrataciones administrativas que, implícitamente, tienden a eliminar o a falsear las consecuencias rigurosas que derivan de la vigencia del principio de libre mercado»<sup>406</sup>.

<sup>405</sup> Vid. STS 16.III.1998 (Ar. 2233), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho.

<sup>406</sup> Vid. STS 17.IV.1989 (Ar. 3115), Sala c-a, Secc. 1ª, Pte. F. González Navarro.

c) El denominado «chequeo previo»

Con carácter previo a la emisión del correspondiente informe técnico municipal, el Ayuntamiento ha de ordenar, en ejecución sustitutoria, un «chequeo previo» con el objeto de detectar con exactitud los daños o deficiencias técnico-urbanísticas que presenta el objeto de protección, reflejando pormenorizadamente los mismos así como su valoración en el informe<sup>407</sup>.

Se trata de realizar, en ejecución sustitutoria, un «reconocimiento»<sup>408</sup> por los servicios municipales de los diversos elementos, partes o zonas de las construcciones, urbanizaciones o terrenos deficientemente conservadas, justificándose en el informe técnico la necesidad de realizar, urgentemente, las obras, así como determinar el presupuesto de ejecución.

Así, en el hipotético supuesto de un edificio que no puede recibir en el momento el trato de edificio ruinoso, en el sentido legal de la expresión por inexistencia de expediente contradictorio tramitado al efecto, no siendo su estado físico actual favorecedor de dicha calificación, aunque el Ayuntamiento haya realizado determinadas obras de consolidación y reparación en el mismo como consecuencia de la ejecución sustitutoria, hay que tener en cuenta el contenido del informe pericial, por el valor que tiene el mismo en sí, pero, sobre todo, por su incidencia en el momento de determinar el quantum de las obras que, atendiendo a la situación del edificio, deben correr a cargo de la propiedad del mismo.

En estos casos, cuando el Ayuntamiento lleve a cabo determinadas obras de conservación en un edificio prácticamente en situación fáctica de ruina económica, excediendo su valor del inicialmente presupuestado, dicho dato sólo ha de servir para moderar la cuota de los gastos a cargo de la propiedad pero no para declarar su ruina, por tratarse de cuestiones independientes. Moderación que viene determinada, porque cuando en un inmueble concurra el estado de hecho

<sup>407</sup> Vid. STS 21.III.2001 (Ar. 2751), Sala c-a, Secc. 5ª Pte. P. Yagüe Gil.

<sup>408</sup> Vid. STS 11.V.1995 (Ar. 3797), Sa la c-a, Secc. 5ª. Pte. J. Barrio Iglesias.

de referencia, la Administración –como ya se ha señalado– sólo puede imponer a la propiedad la realización de aquellas obras mínimas necesarias para mantener la seguridad del edificio en evitación de desgracias personales o de considerables daños materiales.

De ahí, que el Ayuntamiento, no deba, en estos supuestos, precipitarse acudiendo a la ejecución sustitutoria para la realización de unas obras, cuyo montante económico exceda en mucho de lo que pudiera haber ordenado a la propiedad, en función del estado físico del inmueble, lo que deberá ser precisado por sus técnicos al prever los costes de las reparaciones a realizar. De lo contrario, se trataría de obras desproporcionadas con las que, por la situación del inmueble, debían ejecutarse, dando lugar a un resultado ya irreversible por la transformación de la realidad física existente con anterioridad a su ejecución.

Si bien es cierto que, en el caso de referencia, si se llegasen a materializar por sustitución las obras, la dejación de instar la apertura de un expediente contradictorio de ruina puede imputarse tanto al Ayuntamiento como a la propiedad de la finca, legalmente legitimadas para ello, la jurisprudencia viene destacando el carácter más acusado del deber de la Administración local de iniciarlo. Es decir, en esa concurrencia de culpas existente, ha de prevalecer la municipal principal responsable, en su caso, del exceso de obras, lo que obliga a atribuir al Ayuntamiento el coste de ese exceso, que en modo alguno debe correr a cargo de la propiedad<sup>409</sup>.

#### d) Título legitimador

El requisito o presupuesto necesario que legitima una posterior actuación coactiva de la Administración en orden al cumplimiento del deber legal y urbanístico básico de conservación, se establece en la legislación urbanística (arts. 24 y 25 RDUGal) con un especialidad fuera de la generalidad de lo dispuesto en los arts. 93 y 95.

<sup>409</sup> Vid. STS 28.I.1992 (Ar. 1417), Sala c-a, Sec. 5ª, Pte. A. Martín del Burgo y Marchán. Cfr. STS 6.XI.1991 (Ar. 8792), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Barrio Iglesias.

Se precisa el título legitimador de la ejecución sustitutoria de las órdenes impartidas para mantener los terrenos y construcciones en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos «no en la resolución acordándolas y el transcurso del plazo señalado al obligado para realizarlas, previa notificación de ello con el consiguiente apercibimiento, sino en otra resolución distinta dictada en expediente sancionador a incoar una vez impartida la orden, y en la que al propio tiempo que se imponga la multa, multa sancionadora y no coercitiva, se disponga un nuevo requerimiento al cumplimiento de la orden inicial, lo que presupone un nuevo plazo, y en el transcurso de éste sin efectuar las obras precisas, previas también las oportunas notificaciones y apercibimientos»<sup>410</sup>.

La orden de ejecución sustitutoria se convierte, por lo tanto, en «consecuencia obligada» a la vista del reiterado incumplimiento de los requerimientos de ejecución de obras realizadas a la propiedad<sup>411</sup>.

En concreto, el «apercibimiento de subsidiaridad»<sup>412</sup> o «apercibimiento expreso de ejecución sustitutoria»<sup>413</sup> constituye el presupuesto para la posterior actuación coactiva de la Administración y garantía inexcusable para el administrado. Y es por esta razón, por la que «ha de reunir la precisión suficiente que permita conocer con toda exactitud que es lo que se espera de él y que consecuencias derivarían de su incumplimiento». Se dice, en este sentido, que la ejecución sustitutoria «se desencadena, sin trámites, que la advertencia o requerimiento» de ejecución<sup>414</sup>.

Una vaguedad en el requerimiento para ejecutar unas obras «priva al mismo de todo valor» como requisito para la imposición de multas

<sup>410</sup> Vid. SS.TS 3.V.1989 (Ar. 3642), Sala c-a, Secc. 1ª, Pte. J. Barrio Iglesias; 11.V.1995 (Ar. 3797), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Barrio Iglesias; 14.XI.1996 (Ar. 8020), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Barrio Iglesias.

<sup>411</sup> Vid. STS 9.V.1995 (Ar. 3790), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. de Oro-Pulido y López.

<sup>412</sup> Vid. STS 31.III.2000 (Ar. 6135), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>413</sup> Vid. STS 11.XII.1997 (Ar. 9462), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Rodríguez-Zapata Pérez.

<sup>414</sup> Vid. STS 26.VI.1991 (Ar. 5255), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Barrio Iglesias.

coercitivas que la propia Administración ha de anunciar para el caso de incumplimiento<sup>415</sup>.

Así, un apercibimiento que se limite a poner de manifiesto una deficiencia o la idoneidad de un elemento, pero sin aportar solución alguna a la misma, no puede pretender del administrado un concreto resultado si no se le impone la realización de obra de ningún tipo, como es lo propio en un procedimiento de ejecución. Frente a este tipo de requerimientos, el administrado no puede tener la certeza de que pueda liberarse de la multa coercitiva ejecutando lo acordado por la Administración. Sencillamente, porque la Administración no fue capaz de determinar qué tipo de obra pretende del mismo<sup>416</sup>.

Así, en beneficio, por tanto, del administrado, ha de evitarse que, utilizando el órgano administrativo competente de dichas facultades supletorias, pueda darse lugar a que, como consecuencia de una incorrecta orden de ejecución impropia desobedecida, se realicen, a expensas de aquél, unas obras que, por las circunstancias que en el caso concreto concurren, no eran de imprescindible ejecución<sup>417</sup>.

#### d) Límites

Se plantea la cuestión de si la Administración, cuando ejecuta obras por sustitución, en uso de la potestad que le atribuye el art. 98 CE y art. 98.1 LRJPAC –ejecución subsidiaria de actos que por no ser personalísimo pueden ser ejecutados por tercera persona– se encuentra vinculada en orden al precio presupuestado inicialmente, o si, por el contrario, tiene libertad para realizar las que considere necesarias cobrando el precio que resulte. Desde la jurisprudencia, la respuesta ha sido tajante.

Porque en la ejecución subsidiaria, la Administración ha de actuar con estricta sujeción a la Ley y al Derecho, en el supuesto de que el interesado opte por dicha ejecución, la Administración debe

<sup>415</sup> Vid. STS 6.VI.1997 (Ar. 5022), Sala c-a, Secc. 5ª., Pte. R. Enríquez Sancho.

<sup>416</sup> *Ibidem*.

<sup>417</sup> Vid. STS 21.XII.1990 (Ar. 10417), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Reyes Monterreal.

ajustarse, asimismo, a los términos y contenido del previo mandato municipal, en cuanto a la concreción de la obra o actividad fijada y a su presupuesto<sup>418</sup>.

El art. 1, núm 2 y 4 C.c. consagra la doctrina de los actos propios como principio general del derecho. La afirmación de que «nadie puede ir contra sus propios actos» es un principio general del derecho y, por tanto, fuente del Derecho «en defecto de Ley o de costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico»<sup>419</sup>.

Así, incurrirá la Administración en un defecto formal, produciendo indefensión a los propietarios de una finca en la que debían de llevarse a cabo determinadas reparaciones conservatorias, si no fueron debidamente informados de la necesidad de ejecutar obras no previstas en el acuerdo municipal previo que les imponía su realización ni en el presupuesto inicialmente estimado.

Tal circunstancia permitiría a la propiedad adoptar aquellas determinaciones dirigidas a proteger sus derechos, tal es la discusión sobre su necesidad u oportunidad e incluso sobre la solicitud de declaración de ruina de la finca; derecho del que han sido privados debido a una «ocultación de hecho tan absolutamente trascendental por la Administración»<sup>420</sup>.

Resulta razonable que, en el curso de la ejecución subsidiaria por parte de la Administración de unas obras de reparación, sea necesario la realización de trabajos no previstos inicialmente por aparecer vicios precisados de subsanación para que aquella reparación resulte eficaz.

Pero lo que es inadmisibles, de acuerdo con los dispuestos concordadamente por los arts. 58.1 y 84 LRJPAC y la legislación urbanística aplicable –reconocida la supletoriedad de los arts. 181.2 TR/76 y 10 RDU–, que cuando el importe de las obras no previstas resulte manifiestamente superior al presupuesto inicial, no se comunique dicho incremento a los obligados a su pago, a fin de darles la oportu-

<sup>418</sup> Vid. STS 22.VII.1997 (AR. 6054), Sala c-a, Secc 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>419</sup> Vid. STS 21.III.2001 (Ar. 2751), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. Yagüe Gil.

<sup>420</sup> Vid. STS 27.XII.1994 (Ar. 10396), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. Esteban Álamo.

nidad referida de discutir tal decisión o de adoptar las medidas más oportunas para la defensa de sus derechos.

Es decir, lo que no se puede aceptar es que, habiendo accedido la propiedad a que el Ayuntamiento realice por sí determinadas obras de conservación, a su costa, ulteriormente la Corporación añada otras no previstas en principio, sin audiencia de aquélla, y muchos menos que la diferencia entre ambos momentos resulte manifiestamente excesiva.

Porque, aunque resulta razonable que la primera valoración puede ser estimativa, siendo lógico que, entre ésta y la valoración final haya una cierta discrepancia –común, por lo demás, a este tipo de presupuestos– de lo que no se puede hacer responsable a la propiedad es de una obvia e inadmisibles diferencia entre ambos, desde el momento en que aquélla presta su asentimiento confiando en los actos propios iniciales del Ayuntamiento, quien deberá sufrir las consecuencias de los errores de cálculo de sus propios técnicos.

Se confirma así una anterior afirmación: la ejecución por sustitución de órdenes de ejecución de obras no puede convertirse, en detrimento de los administrados, en vía libre para que la Administración amplíe por sí y ante sí el contenido de sus mandatos, con la repercusión económica correspondiente. Siempre que las circunstancias lo permitan, debe la Administración pormenorizar al máximo tal repercusión, incluso, con carácter previo al requerimiento realizado a la propiedad. Al tener los elementos suficientes de juicio para elegir entre la realización propia o la administrativa podría evitarse la situación material de indefensión que, en otro caso, conduciría a anular la resolución municipal<sup>421</sup>.

Como regla general, no cabe, por tanto, «ejecutar obras distintas o de mayor amplitud que aquellas para cuya ejecución fue requerido inicialmente el propietario, de manera que no es posible hacer recaer sobre su patrimonio el pago de las obras realizadas en exceso»<sup>422</sup>.

<sup>421</sup> Vid. STS 28.VI.1989 (Ar. 4918), Sala c-a, Secc. 1ª, Pte. M. de Oro-Pulido y López.

<sup>422</sup> Vid. STS 27.XII.1994 (Ar. 10396), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. Esteban Álamo.

Y ello, porque cuando la Administración ejecuta obras por sustitución, en el uso de la potestad que le atribuye el ordenamiento jurídico, «ejecución subsidiaria de actos que por no ser personalísimos pueden ser ejecutados por terceros», se encuentra vinculada en orden al precio inicialmente presupuestado, en virtud de su sujeción a la Ley y al Derecho y al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos sancionado en el art. 103 CE, debiendo poner en conocimiento del obligado requerido las eventuales variaciones que vayan a producirse en la ejecución de las obras «en cuanto inciden en su peculio; o derechos e intereses»<sup>423</sup>.

La regla general de actuación con sujeción al procedimiento y el principio señalado de prohibición de arbitrariedad determinan la vinculación de la Administración a lo inicialmente presupuestado. Aparte de que, como declara González Navarro, «tratándose de obra realizada por la Administración, obra pública, por tanto, exige, contrato previo y *ad hoc* pactado con la empresa adjudicataria con arreglo a las prescripciones legales»<sup>424</sup>.

A propósito de la necesidad de identificar las obras, sin que puedan después ser ampliadas sin que en dicha ampliación y correspondiente valoración haya intervenido el propietario obligado que es quien ha de pagar el concepto subsidiario de tal pago, se añade ahora –a los ejemplos citados al tratar el requisito de la concreción del contenido de la orden de ejecución de obras, aquí aplicables–, otra inadecuada fórmula opcional en relación con la «limpieza o limpieza y vallado del solar, según proceda» o con la pintura o pintura y reparación de fachada, según proceda.

Al no contener ninguna otra especificación dicha orden y ni siquiera el criterio/s determinantes de esa opción derivada del término «según proceda» y sin que conste alusión al presupuesto, siquiera con alcance aproximativo, la misma de considerarse inadecuada y no con-

<sup>423</sup> *Ibidem*.

<sup>424</sup> Vid. STS 19.I.1991 (Ar. 544), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. F. González Navarro. Cfr. 27.XII.1988 (Ar. 10246), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. M. Gordillo García.

forme con el Ordenamiento jurídico<sup>425</sup> tanto si se emplea en el primer acuerdo que convierte el deber de conservación en obligación como en la resolución que legitima la ejecución de las obras procedentes en sustitución.

Como en cualquier otra forma de actuación de la Administración, en la ejecución sustitutoria, ha de actuar con arreglo a la Ley y al Derecho, no pudiendo nunca «actuar a *legibus* absoluta. Porque si así fuera, el acto administrativo sería inadecuado al ordenamiento jurídico y deberá ser anulado»<sup>426</sup>.

Se explica así, que cuando un Decreto haya acordado la ejecución sustitutoria de determinadas obras de reparación y consolidación, y posteriormente, de oficio, se rectifiquen ambos conceptos por error material en el sentido de su correcto entendimiento como obras de seguridad, el mismo debe estar motivado, aunque sólo sea con la sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho a que se refiere el art. 93 LRJPAC.

Siendo un acto que, lógicamente, limita o afecta a derechos subjetivos de los propietarios, no basta con que se remita a un informe técnico. Debe proporcionar los detalles necesarios de la ejecución y, además notificarse a los interesados, señalando en dicha notificación si el acuerdo es o no definitivo en la vía administrativa, los recursos que contra el mismo proceden, el órgano competente para resolver y el plazo para interponerlos, para no incurrir en indefensión<sup>427</sup>.

La notificación de los actos administrativos a los interesados, como se destacó en otro momento, a fin de que tengan conocimiento de los mismos, en la forma prevista en el art. 58 y cc. LRJPAC, constituye un requisito ineludible para que aquellos desencadenen sus efectos, quedando éstos demorados en tanto no se produzca aquélla en forma, Es decir, la falta de notificación o la notificación defectuosa, en tanto el administrado no se dé por notificado o interponga el per-

<sup>425</sup> Vid. STS 22.VII.1997 (Ar. 6054), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>426</sup> Vid. STS 19.I.1991 (Ar. 554), *supra*.

<sup>427</sup> Vid. STS 28.II.1990 (Ar. 1531), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. P. Esteban Álamo.

tinente recurso, afecta, no a la validez del acto no notificado o defectuosamente notificado sino a su eficacia.

Una necesidad de notificación de los actos administrativos que es una consecuencia de los principios de eficacia de la Administración y garantía del administrado, sancionados, respectivamente, en los arts. 103.1, y 24 y 106.1 CE: «para que se pueda cumplir lo ordenado en un acto administrativo es preciso que el interesado tenga conocimiento del mismo, lo que por otra parte es también preciso para que el ciudadano puede formular los recursos pertinentes.

Y si esto es así con carácter general, mucho más ha de serlo cuando se trata de un procedimiento sancionador y de un expediente de ejecución subsidiaria, en el que se exige una extrema diligencia en el averiguamiento del domicilio de los interesados<sup>428</sup>.

«Una cosa es que la propiedad deba mantener la edificación en el debido estado de conservación y de seguridad, como ya viene exigido en el C.c. –art. 389.2– y en la LAU, a cuyo fin la LS pone

---

<sup>428</sup> Vid. STS 6.XI.1989 (Ar. 8170), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. F. J. Delgado Barrio: en el caso de autos, el expediente remitido por la Administración demandada traía causa de una petición de ruina que se transforma, en virtud de acuerdo municipal notificado en un expediente sancionador, en el cual se notifica la propuesta de resolución pero no ya su ampliación. A partir de aquí, todas las resoluciones y pronunciamientos que se producen no llegan a conocimiento de los interesados o de ninguna persona legítima para recibir la correspondiente comunicación, habiéndose producido, por tanto, no ya unas notificaciones defectuosas, sino, más propiamente, una inexistencia de la obligación de notificar, que comporta la conclusión de que los sucesivos acuerdos no llegaron a ser firmes al no haber existido cauce de impugnación. Pero aún más, dado que la ampliación de la propuesta de resolución ya no había sido notificada (lo que quiere decir que si bien la misma sustancialmente era válida, por dicha falta de notificación fue ineficaz) al no producir efectos, los sucesivos actos dictados en el expediente y las consecuencias del mismo (procedimiento de apremio) no tenían cobertura para ser pronunciados e incoados, produciéndose, consecuentemente, a partir de dicho momento, la nulidad del procedimiento y de los actos dictados en el seno del mismo (imposición de la sanción, ejecución sustitutoria, etc.). Si a lo anterior, añadimos que antes de procederse a la ejecución subsidiaria, se deberá otorgar al infractor un plazo de prudencial para que cumpla lo que se le ordena, advirtiéndoles expresamente que de no hacerlo, se llevará a cabo a su costa, no existe duda de la nulidad de la actuación administrativa a partir del momento en que se dejaron de notificar las resoluciones se que iban adoptando.

en manos de la Administración la potestad suficiente para que pueda intervenir con ese objetivo, y otra muy distinta es que ello cree una franquicia para poder operar libremente sin cortapisas y sin la menor garantía para el administrado»<sup>429</sup>.

#### f) Liquidación

De acuerdo con lo expuesto en el anterior epígrafe, de obligada remisión en este punto, una vez realizadas las obras, el Ayuntamiento puede requerir el pago del importe de las citadas obras, con la correspondiente justificación y liquidación de las mismas, siempre que el acuerdo o Decreto que las ordene haya sido debidamente notificado a la propiedad y no recurrido, entendiéndose, por tanto, aceptado y asumido el contenido del mismo.

Porque si resulta claro que nadie puede ir contra sus propios actos, si la propiedad acepta y asume el contenido de un acuerdo, no puede después, en vía judicial, aducir una vulneración del procedimiento seguido por el Ayuntamiento para la adopción de dicho acuerdo en el que se concretaban el importe de las obras, materializadas y asumidas por la propiedad.

En el acto de liquidación de las obras ya realizadas, deberán ser aprobadas las mismas en una cantidad de euros determinada, requiriéndose al interesado a su pago, bajo apercibimiento de apremio<sup>430</sup>, sin perjuicio de la posibilidad de un requerimiento a la propiedad al pago cautelar de la cantidad en que han sido presupuestadas las obras (art. 98.4 LRJPAC)<sup>431</sup>.

Es decir, el «efecto jurídico material» del valor fijado por el técnico municipal de la obra es abonar el importe de tales gastos según el art. 97 LRJPAC, exacción que puede ser cautelar de realizarse, a priori, a reserva de liquidación definitiva (art. 98.4 de la citada Ley).

<sup>429</sup> Vid. STS 28.VI.1989 (Ar. 4918), Sala c-a, Secc. 1ª, Pte. M. de Oro-Pulido y López.

<sup>430</sup> Vid. art. 28.2 RDU.

<sup>431</sup> Vid. SS.TS 22.IV.1997 (Ar. 2797), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. R. Rodríguez-Zapata Pérez; 16.VI.1997 (Ar. 5044), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

Ahora bien, cuando un requerimiento de pago del importe de las obras realizadas (art. 98.3 LRJPAC) vía ejecución subsidiaria, no acompañe el presupuesto y los justificantes de las obras realizadas, no puede estimarse que produzca indefensión bastante para provocar la nulidad de las actuaciones. Porque, como dice Delgado Barrio y repitiendo lo dicho en otro lugar, la interpretación del art. 63.2 LRJPAC en un sentido profundamente teleológico ha de completarse con criterios de economía procesal, de forma que si quien alega indefensión, en este caso, ha conocido el contenido del expediente administrativo con la correspondiente documentación de las obras discutidas y ninguna prueba se propone con la finalidad de acreditar que las obras realmente efectuadas, por sus características y funcionalidad, excedían del marco propio que los conceptos de seguridad, salubridad u ornato público determinan, una anulación de las actuaciones no supondría llegar a solución distinta<sup>432</sup>.

A la cuestión adicional de si cabe exigir una nueva exacción cautelar de carácter complementario respecto de la ya acordada y firme, o al menos ejecutoria, o en otros términos, si puede el incremento del coste de unas obras determinar una nueva exacción cautelar, la jurisprudencia ha resuelto que si la cantidad inicialmente exaccionada fuera insuficiente y hubiera, en consecuencia, de completarse,

«normalmente tal complemento sólo puede venir dado por la liquidación de lo exaccionado, si justificadamente, ello no fue suficiente; es decir, aunque la cantidad exigida pueda no bastar para el pago total de las obras, lo que normalmente no puede hacer la Administración es formular exacciones complementarias, pudiendo, tan sólo, tras la liquidación de la cantidad exaccionada, exigir del administrado obligado al pago el exceso del coste, previa su liquidación contradictoria; sólo, excepcionalmente, en los casos de suspensión de la ejecutividad de los actos administrativos determinantes de las obras y de la exacción o cuando el retraso en llevar a efecto unas y otra se debe a resistencias o causas imputa-

<sup>432</sup> Vid. STS 20.X.1989 (Ar. 7417), Sala c-a, Secc. 1ª, Pte. J. Delgado Barrio.

bles al administrado, estará justificada como excepción, una segunda exacción complementaria, debiendo alegarse y probarse en una y otra situación»<sup>433</sup>.

Por tanto, salvo en los casos excepcionalmente citados, la exacción tiene carácter único, sin que, tampoco, quepa admitir errores que, debiendo ser, en todo caso, evitados por la Administración, en caso de constatarse han de salvarse a través de la correspondiente liquidación contradictoria.

La liquidación debe cuantificarse «de manera clara y diáfana y sin incluir conceptos ajenos», como por ejemplo los de alojamiento de ocupantes. Dado que la legislación urbanística ni impone, de forma expresa, la obligación de abonar los gastos de alojamiento provisional de inquilinos motivada por la realización de las obras de seguridad, salubridad y ornato públicos, el Ayuntamiento no está obligado a comunicar al propietario el sentido y alcance de los gastos a realizar en relación con dicho acogimiento provisional en la forma concreta y detallada que se exige legalmente respecto al contenido y alcance de las obras<sup>434</sup>.

Lo que debe considerarse procedente es incluir el IVA en la cantidad reclamada por el Ayuntamiento, al hallarnos no ante un equipamiento comunitario, sino ante una simple y estricta obligación personal del propietario, una obligación «*propter rem*» emanada del mandato legal de conservación de los terrenos, urbanizaciones y construcciones en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos que forma parte del contenido estatutario del derecho de propiedad *ex arts. 33.2 CE y 2.1 LRSV*.

En definitiva, la ejecución sustitutoria a que se refiere el art. 98 LRJPAC se refiere, sin duda y en este aspecto de la liquidación, al importe de los gastos, en su acepción más rigurosamente exacta, estos es, al coste de las obras contraído a lo estrictamente necesario<sup>435</sup>.

<sup>433</sup> Vid. STS 23.X.1990 (Ar. 8258), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. I. Jiménez Hernández.

<sup>434</sup> Vid. STS 6.XI.2000 (Ar. 1995), Sala c-a, Secc. 3ª, Pte. F. Desema Barttrte.

<sup>435</sup> *Ibidem*.

## g) Control jurisdiccional

Ciertamente, la presunción de legalidad del acto administrativo, conforme a los arts. 57.1 LRJPAC y 4.1, e) LBRL, así como la necesidad de que la actuación de la Administración se desarrolle con la continuidad exigida por el principio de eficacia, establecido en el art. 103.1 CE, producen como consecuencia la ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo (arts. 94 y 95 LRJPAC y art. 4 LBRL).

En efecto, respecto a lo que se ha llegado a considerar por una jurisprudencia como un principio –el de ejecución sustitutoria o subsidiaria–, el principio de eficacia de la institución procesal debe servir para que la misma, encarnada en un proceso concreto y determinado «deba rendir la plenitud de efectos inherentes al mismo, una vez puesto en marcha, evitando diferir a recursos futuros la solución de asuntos que pueden ser resueltos en el primero»<sup>436</sup>.

Ahora bien, dicha ejecutividad no representa obstáculo alguno para que se lleve a cabo el control jurisdiccional de la actividad administrativa que prevé el art. 106.1 CE, siendo la Administración la que corre el riesgo de la ejecución de un acto que no es firme, de suerte que el administrado no deberá sufrir ningún perjuicio como consecuencia de una actividad de la Administración que la posterior revisión judicial pueda declarar ilegal.

Porque si bien los actos administrativos gozan de la presunción de veracidad y legalidad, dicha presunción es sólo «*iuris tantum*», sometida en el supuesto de revisión judicial del acto, al resultado que ofrezcan las decisiones de los Tribunales competentes. Y de ahí, que si no adquirieron firmeza los acuerdos del Ayuntamiento, los mismos queden subordinados a los fallos de la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>437</sup>.

No puede confundirse la eficacia de los actos administrativos con su validez. E incluso en los supuestos de vicios de anulabilidad, no

<sup>436</sup> Vid. STS 7.XII.1988 (Ar. 9486), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. A. Martín del Burgo y Marchán.

<sup>437</sup> Vid. STS 14.XII.1990 (Ar. 9976), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. A. Martín del Burgo y Marchán.

podrán mantenerse las consecuencias perjudiciales para el administrado producidas con anterioridad a la resolución judicial anulatoria.

Así, por ejemplo, si ya han sido realizadas las obras ordenadas por sustitución y esta ejecución se encuentra «*sub iudice*», no resultará admisible que el administrado sufra las consecuencias perjudiciales que se producirían si se le condena al pago de todas las obras realizadas y posteriormente deviene forme la sentencia. Porque «toda anulación de un acto administrativo produce los inevitables efectos, que le son propios, sobre los actos de ejecución de aquél»<sup>438</sup>.

El problema puede surgir cuando se haya requerido a una propiedad el ingreso de una cantidad determinada por obras realizadas en ejecución sustitutoria y resultasen afectados más propiedades en orden a la ejecución de las obras ordenadas –tal y como podría derivarse de la escritura pública de constitución en régimen de propiedad horizontal, obrante en el expediente administrativo–<sup>439</sup>.

En este supuesto, el acto administrativo deberá ser anulado, reponiéndose las actuaciones al estado inicial. Es decir, la orden no debe limitarse a una sólo propiedad, sino que en el expediente han de participar todos los propietarios. Toda vez que dicha orden y sus efectos son extremos que no pudieron impartirse y decidirse en el expediente administrativo, tampoco pueden serlo en vía judicial sin la presencia de todas las partes.

La exculpación de la actora o la incriminación de la misma, al menos en principio, por una parte, perjudicaría a las demás sin haberlas oído, y por otra, exculparía a éstas administrativamente con las dificultades consiguientes si la primera pretendiera luego repetir contra ellas, constituyendo, además, la no imputación a la propiedad de referencia, un «pie forzado» para el Ayuntamiento, que ya no podría dirigirse contra la misma sino contra las otras.

Cuando en un expediente, acabaría reconociendo el TS, haya de depurarse una determinada conducta que igual puede imputarse a

<sup>438</sup> Vid. STS 1.IV.1996 (Ar. 4571), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J.M. Sanz Bayón. Cfr. STS 26.VI.1991 (Ar. 5255), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Barrio Iglesias.

<sup>439</sup> Vid. STS 7.II.1995 (Ar. 1058), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Barrio Iglesias.

unas persona que a otras, con la posibilidad de imponer sus consecuencias a alguna/s o a todas, se impone la presencia de todas ellas, con la finalidad de dejar bien precisada la responsabilidad sin indefensión alguna para nadie<sup>440</sup>.

En conclusión, la ejecución subsidiaria prevista con carácter general en la LRJPAC y en el art. 199.4 LOUPMRGal para las órdenes de ejecución de obras, no puede convertirse en detrimento de los administrados en vía libre para que la Administración amplíe por sí misma el contenido de sus mandatos con la consiguiente repercusión económica. Si las obras ordenadas y facturadas resultan desproporcionadas con la finalidad perseguida, el acto administrativo será contrario al Ordenamiento jurídico.

La potestad de ejecución por vía sustitutoria que reconoce a la Administración el art. 98 LRJPAC, encuentra así un límite en el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos: principio constitucional (art. 9.3 CE), que viene «a integrar o completar aquel precepto procesal»<sup>441</sup>.

### 2.3. *El expediente sancionador*

No existe duda alguna, de acuerdo con todo lo expuesto, que un Municipio pueda exigir que las construcciones se adecuen a las pertinentes condiciones de conservación que exige la Ley, pero resultará excesivo que, además, imponga al administrado condiciones onerosas que excedan del límite legal de este deber.

Para ello, cuenta con sus servicios técnicos a los que puede ordenar que verifiquen la realidad de la obra, lo que «es fácil comprobar si le interesa y si se personan en los inmuebles para cumplir su cometido»<sup>442</sup>.

Estos informes técnicos municipales resultan siempre necesarios para imponer una sanción por inejecución de obras ordenadas por la

<sup>440</sup> *Ibidem*.

<sup>441</sup> Vid. STS 19.I.1991 (Ar. 544), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. F. González Navarro.

<sup>442</sup> Vid. STS 30.III.1988 (Ar. 2494), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. A. Martín del Burgo y Marchán.

autoridad municipal, sin que sea suficiente con exponer, de manera genérica, que no se han realizado en su totalidad.

Es decir, lo mismo que sucede con la precisión exigible al contenido de las órdenes de ejecución, cuando proceda imponer una sanción por su incumplimiento, será preceptivo como requisito de validez del acto administrativo la debida concreción de las obras no realizadas.

Se ha dicho también, en este sentido, que las órdenes de ejecución son órdenes de policía de estricto contenido urbanístico, desde el momento en que la orden cuyo cumplimiento ordena sancionar la Ley es de estricto contenido urbanístico, porque de este mismo carácter es el deber del que deriva<sup>443</sup>.

Ahora bien, porque pudiera suceder que la mera desatención de una orden estuviese desconectada de ese deber previo, bien por resultar excesiva, desproporcionada, incongruente o desconocida, quizás sea más conveniente afirmar que lo que la Ley castiga es no tanto la pasividad hacia una orden, desencadenante de su ejecución subsidiaria, cuanto el incumplimiento del mismo deber de conservación<sup>444</sup>.

Lo que no es admisible es que, conocida la orden de realizar unas obras, no obedecida, pero consentida y firme –por no interponerse el adecuado recurso contra la misma– se alegue en el expediente sancionador incoado el efecto, la improcedencia de las obras ordenadas.

El expediente sancionador incoado sobre sanción por no ejecución de las obras ordenadas «presupone una orden de ejecución desobedecida». Si la orden existe y también su incumplimiento, no puede discutirse en el correspondiente expediente sancionador, el contenido, alcance y límite de la orden de ejecución, pues la sanción impuesta «presupone» una orden revestida de sus requisitos legales y, además, desobedecida<sup>445</sup>.

La imposición de multas o sanciones por incumplimiento del deber de conservación y la imposición de órdenes de ejecución de obras de

<sup>443</sup> Vid. STS 23.XII.1998 (Ar. 9731), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Yagüe Gil.

<sup>444</sup> Vid. STS 23.XII.1998 (Ar. 9731), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. Y. Yagüe Gil.

<sup>445</sup> Vid. STS 7.VII.1998 (Ar. 5745), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. V. Garzón Herrero.

reparación, aunque responden a la misma idea inicial de garantizar o asegurar la conservación y mantenimiento de los edificios (art. 9 LOUPMRGaly 3.1 LOE) y demás objetos protegidos, se distinguen por razón del momento de su aplicación.

Mientras que la orden de ejecución de obras es una consecuencia inmediata del deber de conservación de los edificios, no así la sanción impuesta que es el resultado por parte de la propiedad de la finca de unos previos requerimientos de la Administración para que procediera a su reparación, pudiendo no merecer respuesta alguna de los propietarios, hasta que, una vez impuesta la sanción, se inicia el expediente para la declaración de ruina del inmueble.

En estos casos, podría concluirse, *prima facie*, que «las órdenes de reparación se dirigen hacia el futuro y por ello han de condicionarse a la resolución del expediente de ruina, pero no así la sanción impuesta que corresponde a una infracción cometida», con independencia del resultado a que se llegue en dicho expediente<sup>446</sup>.

La no realización por parte de la propiedad de la orden de ejecución válidamente emitida, ni siquiera su iniciación en el plazo y condiciones establecidas, es lo que produce y determina la infracción urbanística derivada del incumplimiento de la obligación legal y específica de hacer en un terreno o construcción las obras o medidas tendentes al mantenimiento en las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, dando lugar al expediente sancionador y consiguiente imposición de la multa expresada en la legislación urbanística aplicable.

En otros términos, un no atendimiento a los requerimientos diversos realizados por el Ayuntamiento a la propiedad a fin de que realice determinadas obras en la finca de su propiedad puede dar lugar a un expediente sancionador: a un expediente incoado por infracción urbanística que puede finalizar con un acto administrativo imponiendo al propietario una multa como autor de la infracción, prevista en los arts. 10 y 54 RDU y preceptos concordantes en la legislación autonómica.

<sup>446</sup> Vid. STS 25.XI.1997 (Ar. 8176), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho.

Ahora bien, la contumacia en el incumplimiento de las obras de reparación y, la reiteración o reincidencia en la conducta de la propiedad su conducta, no justifica su consideración como circunstancia agravante de la responsabilidad de los culpables *ex art. 55.1.5 RDU*. Porque la circunstancia agravante de reiteración y reincidencia «hace referencia a una sanción o sanciones impuestas por la Administración con anterioridad a los hechos enjuiciados en el expediente administrativo de que se trate», pero no es aplicable por no haber atendido el interesado diversos requerimientos para realizar determinadas obras. De ahí, que sin que aparezca aquél sancionado con anterioridad por la Administración, no puede entenderse que concurra dicha agravante.

La consumación de la infracción urbanística sancionable, se produce, por ello, al finalizar el transcurso del plazo concedido para realizar las obras de conservación ordenadas sin que haya sido cumplida la orden de ejecución, salvo que exista alegación debidamente probada de la existencia de causas impeditivas para realizar dicha actividad. En este caso, el cómputo del plazo legal de prescripción de tal infracción comenzaría el día siguiente al de la terminación del lapso temporal concedido en la orden de ejecución.

El siguiente supuesto contribuye a su aclaración:

Una orden municipal de fecha 1.VI.1981, impuesta a la propiedad de un edificio, obligando a la realización de unas obras de conservación en ella expresadas y precisadas, señalando el plazo de un mes para su inicio.

La incoación del expediente sancionador se dispone el 16.VIII.1984, esto es, transcurridos más de tres años desde la consumación de la infracción urbanística operada el 2.VII.1981 hasta la susodicha incoación sin haberse realizado actividad administrativa alguna tendente a la materialización de la orden de ejecución efectuada el 1.VI.1981.

El art. 230 TR/76 (vigente con carácter supletorio) precisa que las infracciones urbanísticas prescriben al año de haberse cometido, sin que, en ningún caso pueda ser de aplicación en este supuesto el plazo de prescripción de cuatro años establecido en el art 16/1981,

de 16 de octubre, porque tal plazo específico de prescripción sólo es aplicable a las infracciones relativas a las obras realizadas sin o contra licencia u orden de ejecución, según dicha norma, pero ya consumadas con anterioridad a su entrada en vigor (Disp. Trans. 2ª).

Sin olvidar tampoco, el principio de irretroactividad aplicable a toda norma sancionatoria, penal o administrativa, que impediría la aplicación de un precepto promulgado con posterioridad a la consumación de la infracción<sup>447</sup>.

Así, por un lado, para que pueda incoarse un expediente sancionador por incumplimiento de la obligación de conservación nacida con la emisión de una orden de ejecución, es necesario que, previamente, se conceda a los interesados un plazo para ejecutar las correspondientes obras, y solamente si, una vez transcurrido, no se realizan las obras, se podrá tramitar dicho expediente.

Y por otro lado, en relación con el instituto de la prescripción, hay que añadir que, de acuerdo con el art. 218 LOUPMRGal, «el plazo de prescripción del año de la infracción urbanística deberá comenzar a computarse a partir del día siguiente al de la finalización del plazo concedido para la realización de las obras ordenadas, pues sólo cuando ha transcurrido dicho plazo sin cumplimiento de lo ordenado es cuando puede entenderse existente la infracción, la cual, consiguientemente, prescribirá al año de haberse cometido»<sup>448</sup>.

Desde un punto de vista procesal, no obstante, sucede que normalmente la sanción carece de autonomía causal en orden a su consideración por la jurisdicción, al venir indisolublemente ligada al problema de las obras de conservación ordenadas por el Ayuntamiento y a su cumplimiento, motivando una interconexión entre ambos pronunciamientos en este orden<sup>449</sup>.

<sup>447</sup> Vid. STS 18.VI.1991 (Ar. 5189), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. de Oro-Pulido y López.

<sup>448</sup> *Ibidem*.

<sup>449</sup> Vid. STS 14.XII.1990 (Ar. 9976), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. A. Martín del Burgo y Marchán.

El propietario de una finca, con la inexecución de las obras de conservación impuestas por el Ayuntamiento incurre en una «infracción administrativa-urbanística», vulnerando el deber de cumplimiento de lo acordado conforme a lo previsto en la legislación urbanística. Una infracción «de efecto múltiple», al sujetar al infractor al deber de reparar el orden urbanístico alterado, mediante la ejecución de las obras señaladas, y al abono de la multa que le haya sido impuesta por la autoridad municipal competente por el procedimiento adecuado y dentro de los límites previstos en la Ley.

Así, de existir una sola infracción, la consecuencia lógica es, también, la de que no puede existir más que una sola multa, sin que, en este caso, proceda el empleo de una multa de carácter coercitivo *ex arts. 96.1, c) y 99 LRJPAC*.

Ahora bien, aunque el acto administrativo en virtud del cual se impone a la propiedad del inmueble o terreno una multa no es acto calificado de declarativo de derechos, de los previstos en el art. 102 LRJPAC, sino, por el contrario, «acto de gravamen, en denominación acuñada por la doctrina científica, y, por lo tanto, no afectado por los condicionamientos impuestos en este artículo para su posible revisión de oficio, sin embargo, ello no debe significar que la Administración tenga las manos libres para poder actuar como le plazca, desentendiéndose de las consecuencias de su primer acuerdo, que pasa a merecer la consideración de firme, sin pasar a su ejecución; ni respecto a las obras de que se trata, acudiendo a su ejecución subsidiaria» como permite la citada Ley 30/1992 en su art. 96, b).

Así, no obstante la regulación de la vigente LAU, en determinadas situaciones, en las que no opera la actualización de rentas prevista en sus disposiciones transitorias, se impone la siguiente reflexión:

«si la equidad es elemento a tener en cuenta en la operación aplicativa de las normas, conforme a lo indicado en el art. 3.2 del Título Preliminar del Código civil, en supuestos como el presente, malamente es imaginable un beneficio del infractor cuando éste tiene que soportar unas rentas obsoletas congeladas (se dice entre 175 y 350 pts/mensuales) y cuando las obras a realizar por la vetusted del edificio ascienden a millones de pesetas; lo que explica que este tipo de casas

vayan siendo punto de mira de especuladores, con experiencia para resolver por unos u otros medios, este tipo de situaciones. Y todo ello con el contraste de las nuevas relaciones arrendaticias urbana, colocadas en el novísimo Ordenamiento bajo el imperio de la libertad contractual con todas sus secuelas como la de actualización de rentas».

Con lo que dice Martín Del Burgo, no pretende, según declaración expresa, salirse de su misión estrictamente juzgadora del caso concreto, y aplicadora de la normativa vigente en el mismo, sino «solamente, he pretendido resaltar el fondo que existe en esta materia, al haberse inhibido los poderes públicos, durante muchas décadas de este problema, cargándolo al azar, en un determinado sector, en vez de desarrollar una política de solidaridad a cargo de toda la sociedad».

Así, «con la nueva multa lo que persigue es evitar “un beneficio”, como si se tratase de “un enriquecimiento” de una propiedad tan mal parada, y más ahora, con ese contraste abismal de Ordenamientos»<sup>450</sup>.

Las causas que, conforme al Ordenamiento urbanístico vigente, generan la nulidad de pleno derecho de un acto administrativo tienen carácter tasado, pero la lista del art. 62.1 LRJPAC, exige, en lo que aquí importa, una adición para aquellos supuestos en los que el acto administrativo implica una vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, como exige la eficacia directa de esta Norma.

Así, ha de entenderse, que cuando se sanciona una actuación que no se haya previamente tipificada como infracción, la vulneración en su vertiente material del principio de legalidad (art. 25.1 CE) da lugar a la estimación de la existencia de un vicio determinante de la nulidad y como tal apreciable de oficio aunque no se haya denunciado.

El contenido normal del derecho de propiedad se integra no sólo por facultades sino también por deberes, entre ellos, el de conservación urbanística objeto de este estudio. Resulta claro, por tanto, que cuando la propiedad no cumple este deber vulnera la legislación urbanística que lo regula, lo que no supone sin más la existencia de una

<sup>450</sup> Vid. STS 21.II.1990 (Ar. 1335), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. A. Martín del Burgo y Marchán.

infracción urbanística en el estricto sentido de provocar la imposición de una sanción, sino sólo cuando, de acuerdo con el principio de tipicidad (art. 25.1 CE), la vulneración del ordenamiento jurídico haya sido tipificada como infracción<sup>451</sup>.

Sin perjuicio de definición introducida por la legislación urbanística sobre el tipo de infracción por incumplimiento del deber urbanístico básico de conservación, la aplicación supletoria del art. 10.3 RDU exige la existencia de una orden de ejecución con otorgamiento de plazo adecuado a la magnitud de las obras a realizar y sólo cuando transcurre dicho plazo sin cumplimiento de lo ordenado puede entenderse existente la infracción.

De la misma forma, para considerar la gravedad de esta infracción, habrá que estar a la tipificación que de ella establezca el legislador urbanístico y, en general, «que sea reveladora de un incumplimiento de las normas urbanísticas referentes a parcelaciones, *uso del suelo*, altura, volumen y *situación de las edificaciones (...)*». Pero no basta con la existencia de tal calificación. Es necesario, además, que la infracción sea manifiesta, esto es, «que sea advertida o conocida de modo patente, notorio o evidente, no exigiendo su apreciación acudir a interpretaciones análogas o intrincados razonamientos, siendo suficiente al respecto, el simple enfrentamiento del acuerdo por el que se haya otorgado la licencia o impartido la orden con el texto literal de las normas incumplidas».

La infracción, en definitiva, debe ser notoria, palmaria y evidente, sin que requiera, en ningún caso, una interpretación de la norma urbanística no directa sino analógicamente con una situación o estado de hecho, que deberá, asimismo, presentar una claridad suficiente respecto a su subsunción en la norma urbanística aplicable<sup>452</sup>.

---

<sup>451</sup> Vid. STS 26.IV.1989 (Ar. 3297), Sala c-a, Secc. 1ª, Pte. F. J. Delgado Barrio.

<sup>452</sup> Vid. STS 16.V.1998 (Ar. 3847), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

### III. LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO RESIDENCIAL O URBANO

Todo edificio, en principio debería representar un interés arquitectónico que hay que conservar, con independencia de su inclusión o no en un Catálogo, en un Plan Especial o de que constituya un reflejo de la cultura indicativa de un periodo.

La conservación y defensa del conjunto residencial o urbano<sup>453</sup> constituye un deber social que legitima, a su vez, la intervención de la Administración en orden a su cumplimiento mediante el ejercicio de la potestad de disciplina que el Ordenamiento jurídico expresamente le atribuye.

Ahora bien, la protección del patrimonio residencial o urbano nunca puede equivaler a una exclusión del uso de los terrenos o edificaciones objeto de protección ni desde una perspectiva teórica ni desde un punto de vista legal. La rehabilitación o protección de los espacios, en general, no constituye un fin en sí misma, sino un medio al

---

<sup>453</sup> Vid. STS 3.III.2000 (Ar. 2457), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. E. Peces Morate.

servicio de la seguridad de las personas, del bienestar de la sociedad y de una mejor calidad de vida humana, con el respeto y protección debida al medio ambiente. Dicha protección no pretende la exclusión del uso de los terrenos o construcciones, sino establecer «el uso ordenado de los mismos que haga posible su disfrute y conservación»<sup>454</sup>.

Los valores arquitectónicos y urbanísticos intrínsecos de los edificios y de las urbanizaciones y terrenos, respectivamente, justifican esa protección. Y se refuerza en el suelo urbano, en el que la existencia de edificaciones antiguas cuya rehabilitación se pretende, puede justificar la concurrencia del hecho físico de la urbanización, pero no es garantía de su suficiencia y adecuación para las nuevas edificaciones<sup>455</sup>.

Abstracción hecha del proceso de ordenación urbana, a través del planeamiento de desarrollo, y su ejecución física y jurídica hasta convertir los terrenos en solares aptos para la edificación que sobre ellos existe o pretende construirse, se trata de abundar en el contenido y alcance del deber social de conservación desde la perspectiva municipal de ejecución de distintas obras.

## 1. Reparación de elementos vs sustitución de elementos

Cuando las obras ordenadas son obras de reparación, entran de lleno en el concepto de seguridad, salubridad y ornato públicos a que se refiere el art. 9 LOUPMRGal y 19 LRSV y preceptos concordantes en la legislación autonómica, pudiendo hablarse, incluso, de «reparación conservatoria» desde la doble perspectiva del deber de vigilancia y prevención de la Administración y del normal y social de conservación de la propiedad<sup>456</sup>.

<sup>454</sup> Vid. STS 29.IX.1997 (Ar. 6600), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. V. Garzón Herrero.

<sup>455</sup> Vid. STS 25.IX.2001 (Ar. 7597), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M.V. Garzón Herrero.

<sup>456</sup> Vid. SS.TS 27.II.1990 (Ar. 1514), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. F. J. Delgado Barrio; 22.I.1992 (Ar. 764), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. F.J. Delgado Barrio; 7.IV.1992 (Ar. 3400), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. García-Ramos Iturralde; 23.XII.1998 (Ar. 9731), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Yagüe Gil; 16.II.1999 (Ar. 1621), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. A. Xiol Rios. 28.IX.1995

Por el contrario, las obras de sustitución o renovación entera de algún elemento fundamental (fachada, cubierta, azotea, etc.) de un edificio pueden tener carácter excepcional y provisional en cuanto medidas urgentes para evitar una situación de peligro inmediato, pero exceden del deber de conservación de la propiedad consecuencia de la situación física o de hecho en la que se encuentra el edificio<sup>457</sup>.

Una excepcionalidad que, resulta, asimismo, aplicable en relación con la conservación de los conjuntos históricos de acuerdo con la legislación sectorial que los regula, vigente a nivel estatal la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español. Dicha conservación en los conjuntos históricos –sin constituir objeto de este estudio– «comporta el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica así como de las características generales de su ambiente» (art. 21.3), configurándose con carácter excepcional las sustituciones de inmuebles, aunque sean parciales, que sólo podrán realizarse en la medida en que contribuyan a la conservación general del carácter del conjunto<sup>458</sup>.

En efecto, la legislación urbanística impone a los propietarios de edificios la obligación de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos» y no la reconstruirlos e, igualmente, impone la obligación de demolerlos cuando haya sido declarada su ruina.

Tratándose de conjuntos urbanos e históricos-artísticos, de acuerdo con una interpretación sistemática de los arts. 15,16, 20, 21, 24, 36, 37, 39 Ley 16/85 –y cc. de las Leyes autonómicas reguladoras de este sector– y de la legislación urbanística aplicable, por una parte, es posible «compatibilizar la declaración de ruina pronunciada y formal-

---

(Ar. 6690), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil. 9.II.1998 (Ar. 4306), sala c-a, Secc. 4ª, Pte. E. Carrión Moyano; 16.II.1999 (Ar. 1621), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. A Xiol Ríos; 23.XII.1999 (Ar. 1484), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón; 23.XII.1989 (Ar. 9731), Sala c-a. secc. 5ª, Pte. P. Yagüe Gil.

<sup>457</sup> Vid. SS.TS 31.X.1990 (Ar. 8434), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. Barrio Iglesias; 2.XII.1999 (Ar. 8559), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho.

<sup>458</sup> Vid. 5.III.1999 (Ar. 2165), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

mente firme con una posible condenación del edificio en función de finalidades espirituales de orden colectivo».

Y por otra parte, a los propietarios de un edificio declarado monumento histórico-artístico o catalogado a efectos de protección por sus características intrínsecas o ambientales y declarado en ruina total, no se le puede imponer su reconstrucción, sino solamente la realización de las obras de conservación y mantenimiento.

En relación con la conservación del patrimonio ordinario, con la obligada remisión a su estudio en el presente trabajo, resulta pertinente recordar, conforme a una sólida doctrina jurisprudencial que, una vez declarado el estado de ruina de un edificio, es incompatible la imposición a la propiedad de cualquier obligación relativa a la ejecución de obras que puedan suponer su conservación.

Pero, es precisamente por ello, por lo que la Ley permite la adopción de medidas de seguridad en el supuesto de que el inmueble a demoler vaya a seguir ocupado; medidas de seguridad dirigidas a evitar, en tanto no se proceda a la demolición –y más si está habitado– toda clase de daños a personas o cosas hasta tanto se proceda a la correspondiente demolición.

El coste de las obras consecuencia de tales medidas de seguridad no es el que ha de tenerse en cuenta en orden a determinar si superan el porcentaje fijado por la legislación urbanística –y, supletoriamente, el 50 por 100, art. 201.2,a LOUPMRGal– del valor actual del edificio. El coste a considerar es el de las «obras de reparación». Es decir, las obras determinantes del coste de reparación son las precisas para asegurar la estabilidad, salubridad y habitabilidad del edificio, que, además, deberán aparecer como necesarias en el informe técnico municipal, excluyendo, por tanto, los apartados correspondientes a montajes, desmontajes y alquiler de andamios de tales obras, así como la recogida y evacuación de escombros y la señalización y, en su caso, protección peatonal, que, por el contrario, deberán cargarse a la propiedad en el caso de «obras meramente de reparación»<sup>459</sup>.

<sup>459</sup> Vid. STS 20.VII.1992 (Ar. 5758), Sala c-a Secc. 5ª, Pte. P. Esteban Álamo

Así, cuando las obras de reparación que requiera, necesariamente, un edificio, tuviese un coste económico no ya superior al mencionado porcentaje en relación con el valor de la edificación de que se trate, sino superior al propio valor total del inmueble, por suponer una verdadera reconstrucción de algunos de sus elementos estructurales esenciales agotados por diversas causas, la declaración de su ruina económica hará innecesario el examen de la concurrencia de los otros supuestos de ruina legalmente establecidos<sup>460</sup>.

Y de ahí, que toda orden de ejecución de obras de reparación haya de concretar y especificar las obras que deben llevarse a cabo para propio conocimiento de la propiedad y a fin de instar, en su caso, la declaración de ruina. Porque sólo sabiendo las obras de reparación precisas es posible valorarlas en orden a fijar su coste y, como consecuencia, determinar si éste excede o no del porcentaje exigido por la legislación urbanística por referencia al valor actual del edificio o si exige sustituir los elementos estructurales del mismo en la proporción que en dicha normativa se establezca, en cuyo caso se procedente la declaración de ruina con sus consecuencias jurídicas<sup>461</sup>.

En estos casos, cuando los daños existentes en el edificio impongan tal sustitución, el Ayuntamiento no puede dictar una «normal orden de ejecución de obras», pues incoado expediente contradictorio de ruina, las únicas obras que se pueden imponer durante la pendencia del procedimiento son las exigidas por la seguridad de las personas y de los bienes. En otro caso, resultaría incuestionable la extralimitación de las facultades del Ayuntamiento, debiendo ser anulados los correspondientes actos total o parcialmente<sup>462</sup>, por no encontrar apoyo en precepto legal alguno ni en doctrina jurisprudencial.

<sup>460</sup> Vid. STS 2.II.1993 (Ar. 1200), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. Pastor López.

<sup>461</sup> Vid. STS 21.VI.1997 (Ar. 5368), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>462</sup> STS 31.X.1990 (Ar. 8434), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. Barrio Iglesias: se ordenaba a la propiedad proceder al apuntalamiento de la cocina, el desmontaje del forjado de la azotea y al montado del mismo con terminación de cubierta a la andaluza, incluso solería, y a la reparación de fachada de ladrillos con colocación de dintel y reparación de muros, considerándose sólo como obra de seguridad la de apuntalamiento de la cocina.

Por todo ello, no podrán imponerse a la propiedad de un edificio declarado en ruina, obras que, excediendo del ámbito permitido, implican una «real rehabilitación de la finca»<sup>463</sup>.

## 2. Tipos de obras

Cuando el Ayuntamiento u órgano administrativo competente ordena la realización de obras para garantizar la normal conservación de un terreno, urbanización de iniciativa particular o construcción, se haya vinculado por una serie de límites formales, materiales y procedimentales de preceptiva observancia conforme a los principios de congruencia, eficacia y proporcionalidad que rigen la actuación de la Administración y sus potestades de intervención en la actividad de los particulares.

Límites que, tras haber sido analizados, con carácter general, exigen delimitar, de entre los distintos tipos de obras que pueden acometerse en las fincas, en general y en los edificios, en particular, cuáles encuentran cobijo en la obligación de conservación impuesta desde una orden de ejecución y cuáles exceden de ese estado normal de seguridad, salubridad y ornato público, en cuanto condiciones, cuya deficiencia técnico-urbanística, legitima aquella intervención.

Se trata, siguiendo la jurisprudencia del TS existente hasta el momento, de determinar, sin carácter de *numerus clausus*, algunos conceptos de obras que, aún sin literalmente parecerlo, muchas veces resultan antagónicos y, salvo en el caso de las obras urgentes de seguridad, no se encuentran expresamente recogidos ni diferenciados *ex* legislación general del Estado-legislación urbanística de las Comunidades Autónomas.

---

<sup>463</sup> Vid. STS 27.I.1989 (Ar. 498), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. P. Martín Martín.

### 2.1. Obras urgentes de seguridad

Como tiene repetidamente declarado la jurisprudencia del TS, cuando se trata de obras de conservación de los edificios, prescritas hoy en el art. 9 LOUPMRGal, sólo resultan improcedentes si traspasan el estricto límite de la finalidad para las que son requeridas, como sucede cuando procede la demolición cierta y conocida de las edificaciones. En estos casos, se sustituye el deber de reparar por el de demoler, siendo preciso, para ello, que esta obligación de demoler sea inmediata o sujeta a plazo determinado.

Incluso el supuesto de declaración de ruina, no es incompatible con la imposición de obras bien «de reconocida urgencia y carácter provisional» bien con las obras «de carácter excepcional, de estricta seguridad», para evitar, en ambos casos, peligros y daños a personas o cosas<sup>464</sup>.

Se distingue así, según que el edificio esté o no formalmente declarado en ruina, siendo en el primer caso procedente la adopción de medidas de desalojo y demolición, mientras que cuando el edificio no cuenta con tal declaración pero ofrece peligro, la Ley arbitra, excepcionalmente, determinadas obras en pro de la seguridad pública.

Ahora bien, en uno y otro caso, de obras urgentes y provisionales o de obras de seguridad y excepcionales, nos encontramos con un concepto jurídico indeterminado –la provisionalidad y la excepcionalidad– y con una potestad discrecional por referencia a la urgencia y a la seguridad, cuando, en realidad dicha urgencia viene dada por motivos de seguridad y la provisionalidad, como tal, demanda, en todo caso, una interpretación sino restringida por excepcional sí finalista en cuanto a proporcionalidad de la medida que se impone.

Sin necesidad de reiterar cuanto se ha indicado en el capítulo anterior sobre procedimiento y su vertiente competencial, simplemente recordar la competencia municipal para ordenar este tipo de obras de urgencia le viene atribuida por los propios preceptos de la legislación urbanística autonómica (art. 199.2 LOUPMRGal y 24 y 25 RDUGal).

<sup>464</sup> Vid. STS 30.IV.1991 (Ar. 3436), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. Esteban Álamo.

Una intervención de la Administración que forma parte del propio régimen de la propiedad urbana, en el que «además de los Ayuntamientos», el legislador ha favorecido su adopción por cualquiera de los organismos competentes que, en virtud de su potestad autoorganizadora haya previsto la Comunidad Autónoma.

Como es sabido, en este ámbito, la Administración está habilitada para intervenir en la actividad de los administrados no sólo en la fase de construcción de los edificios sino también a lo largo de toda la vida de éstos con la última finalidad de garantizar su permanencia en las condiciones normales de conservación.

Ahora bien, el ejercicio de estas potestades de disciplina urbanística que le atribuye el Ordenamiento jurídico como instrumentos normales para el cumplimiento de sus fines y al servicio de los intereses generales, únicamente será legítimo en los supuestos legalmente establecidos y cuando concurren los presupuestos que, para cada actuación urbanística, exige el Ordenamiento jurídico y que obligan a la Administración a escoger aquella solución menos restrictiva de la libertad individual.

Partiendo de la obligación que incumbe al propietario de un terreno o construcción de mantenerlo en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos y de la correlativa potestad del Ayuntamiento para requerirle la ejecución de obras de reparación o conservación destinadas a tal fin (art. 9 LOUPMRGal), la posibilidad de que se ordene la ejecución sustitutoria de tales obras de reparación aparece condicionada, en nuestro Ordenamiento jurídico, a la previa incoación de un expediente sancionador en el que, además de imponer la multa que corresponda, se requiera de nuevo al propietario para la realización de las obras, dentro del plazo que le señale. Y sólo después del incumplimiento de esta nueva orden, procederá la ejecución sustitutoria.

Ahora bien, tratándose de la urgente adopción de determinadas medidas de seguridad –para poner fin a una situación de manifiesto peligro no sólo para la integridad del edificio y de sus moradores sino también para la seguridad vía pública y de los que transitan por ella– y no de obras de reparación o conservación, sí podrá acodarse direc-

tamente la ejecución subsidiaria, sin necesidad de la previa incoación y resolución del expediente sancionador.

En estos casos de obras urgentes, «difícilmente se puede seguir el *iter* relativo sin perjudicar los intereses públicos». De ahí que, sin necesidad de acudir por analogía a las normas sobre declaración de ruina de los edificios, el Ordenamiento jurídico en cuanto bloque normativo en su conjunto, posibilita la actuación de la Administración aduciendo razones de urgencia, con cobertura en los arts. 1.1 y 5c) RSCL y normas concordantes.

El Ordenamiento jurídico vigente autoriza a los Ayuntamientos a ordenar incluso de oficio la ejecución de obras necesarias para mantener los edificios en condiciones de seguridad y salubridad (art. 20.1.4 LOUPMRGal), permitiéndose tales actuaciones en los casos de peligro o urgencia «en lo que no resulta posible la demora que supone el procedimiento normal»<sup>465</sup>.

Así, por una parte, las obras urgentes de seguridad pueden exigirse a los propietarios afectados sin su previa audiencia, dada la naturaleza inminente de los daños que se trata de precaver, aunque individualizando qué propietarios de la finca resultan afectados<sup>466</sup> si fuese posible. Si, por el contrario, el domicilio del propietario no fuese conocido y las medidas de protección hubiesen de ejecutarse con tal urgencia que impida a la Administración la práctica de las necesarias indagaciones para su perfecta identificación, la acción sustitutoria de tales medidas de seguridad estaría igualmente justificada<sup>467</sup>.

Cuando no quepa hablar de urgencia inmediata en las medidas a adoptar, es necesario identificar al propietario, so pena de indefensión, al privarle de alegar todo cuanto estime procedente tanto en contra de las propias medidas adoptadas como en cuanto a la forma de su ejecución.

De acuerdo con ello, es perfectamente conciliable el cumplimiento de los deberes de la Administración en orden a velar por el

<sup>465</sup> Vid. STS 27.I.1988 (Ar. 487), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. M. Gordillo García.

<sup>466</sup> Vid. STS 31.I.2001 (Ar. 1199), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. R. Soto Vázquez.

<sup>467</sup> Vid. STS 12.XII.1997 (Ar. 9465), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enriquez Sancho.

buen estado de las edificaciones con el obligado respeto a la paralización de las obras de reparación ordenadas por la jurisdicción civil.

Y por otra parte, una orden de adopción urgente de determinadas medidas de seguridad y no de reparación del edificio «puede y debe dictarse, si las circunstancias lo requieren, incluso habiendo ya recaído la declaración de ruina»<sup>468</sup>.

Aunque al momento de dictarse el acuerdo de adopción de medidas urgentes tendentes a evitar daños graves, se encontrase en trámite un expediente de ruina, ello no es óbice a la adopción de tales medidas, cuando estas consistan, exclusivamente, en las imprescindibles e insoslayablemente precisas para evitar el desplome de algún elemento esencial de la edificación –sea la escalera sea uno de los pisos del edificio, etc.– evitando daños superiores a la personas y cosas, «que están demostrando un interés público que posee autonomía y preeminencia sobre el propio expediente de ruina»<sup>469</sup>.

Si la distinción entre esta clase de reparaciones urgentes de aquellas a las que se refiere el art. 9 LOUPMRGal, encaminadas a conservar los terrenos, urbanizaciones y construcciones en las generales condiciones vitrubianas de seguridad, salubridad y ornato públicos resulta manifiesta, es de hacer constar

«que, dado el estado actual de la ciencia arquitectónica, es perfectamente admisible y posible el reconstruir un edificio manteniendo su estructura, características y circunstancias externas a efectos de su conservación y conjunción con el resto de los similares que se sitúan en la zona. Y ello sin perjudicar ni a la propiedad (que vería mermados, en caso contrario, sus legítimos intereses) ni a los posibles habitantes del mismo (que ven mejorados sus servicios) ni, finalmente, al propio edificio (que terminaría desplomándose en la práctica)»<sup>470</sup>.

<sup>468</sup> Vid. STS 7.IV.1992 (Ar. 2400), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. García-Ramos Iturralde.

<sup>469</sup> Vid. STS 5.II.1992 (Ar. 2297), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. García-Ramos Iturralde.

<sup>470</sup> *Ibidem*.

distinguiendo, consiguientemente, las obras de reparación en orden a la debida conservación y las que integran medidas de seguridad inexcusables para evitar peligros de la obras de rehabilitación integral del mismo, que supondría ya, en cuanto edificación [art. 2.2,b) LOE] las correspondientes acciones previas de promoción, las actividades de proyecto y construcción, el resultado de ese proceso constructivo –la edificación rehabilitada– y su mantenimiento en las debidas condiciones de seguridad, habitabilidad y funcionalidad durante un tiempo indeterminado (art. 2.1 LOE).

## 2.2. Obras de reconstrucción

El art. 19 LRSV y precepto concordante en la legislación urbanística gallega, art. 9 y 199.1 LOUPMRGal, imponen a los propietarios de edificaciones la obligación de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos. Lo que se traduce, como se ha visto, en la realización de las obras necesarias para el mantenimiento de la edificación en dichas condiciones ordinarias.

Concretamente, la finalidad de estas obras no puede ser otra que la de mantener la finca urbana en las condiciones normales «de servir de habitabilidad a sus moradares presentes o futuros, reales o potenciales, dentro del tracto temporal normal de la vida de ese edificio, y mientras está en esas condiciones mínimas de normal supervivencia.

Ahora bien, este deber de conservación y consiguiente obligación de realizar obras de normal mantenimiento «se convierte en deber de demoler o reconstruir» el edificio cuando en el mismo concurren alguna de las situaciones que prevé el art. 20.1 LOUPMRGal<sup>471</sup>.

Así, cuando unas obras implican realizar trabajos de reconstrucción o «reedificación»<sup>472</sup> en un inmueble no pueden considerarse obras de reparación o conservación, sobre todo si afectan a elementos

<sup>471</sup> Vid. STS 23.II.1999 (Ar. 1484), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>472</sup> Vid. SS.TS 6.II.1990 (Ar. 955), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. Barrio Iglesias; 1.IV.1996 (Ar. 4571), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

fundamentales, tales como la cubierta, la azotea o los forjados que lo sostienen porque presenten daños no reparables técnicamente por medios normales. Cede, aquí, el cumplimiento del deber de conservación en favor de la incoación del expediente contradictorio de ruina y posterior demolición.

Normalmente, la realización de obras de reconstrucción –por superar, en general, el 50 por 100 del valor de la edificación– en cuanto medidas necesarias para anular o hacer desaparecer una situación peligrosa, obligan al desalojo de sus ocupantes en las plantas del edificio, justificando de igual modo la necesidad de que se lleve a cabo el expediente de ruina<sup>473</sup>.

En concreto, para la definición de ruina económica, ha de constar que el valor del costo de la reparación del edificio sea superior al 50 por 100 del valor actual, de tal manera que las reparaciones a tener en cuenta, a dichos efectos, son todas las necesarias para poner el edificio en condiciones de servir adecuadamente a sus fines, de suerte que pueda cumplir su función y sin que deban ser tenidas en cuenta las obras que persigan conseguir en el edificio una mayor comodidad u ornato superior al que tenía la finca.

La exigencia de reconstrucción –de una parte o una planta del edificio– puede tener su apoyo en la legislación urbanística como consecuencia de la obligación legal impuesta a la propiedad de conservar los inmuebles en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, siempre que la exigencia de ornato público no implique la obligación de los propietarios de mantener, a su costa, un valor histórico o artístico de los edificios –valores sociales y, por ello, a cargo de la sociedad– sino de que se cumplan en ellas las normales exigencias estéticas<sup>474</sup>.

Así, cuando unas obras de sustitución de un elemento fundamental del edificio, como puede ser la cubierta, sean ordenadas después de la declaración de ruina legal del mismo, podrán limitarse a medidas urgentes y excepcionales de seguridad, pero no exceder de

<sup>473</sup> Vid. SS.TS 22.IV.1988 (Ar. 3187), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. J. Barrio Iglesias; 20.X.1997 (Ar. 7623), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>474</sup> Vid. STS 21.IX.2000 (Ar. 7321), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

las que se permite imponer a una finca declarada en ruina, sea el supuesto de obras de renovación entera de la cubierta existente, que, además, impongan desembolsos antieconómicos dada la situación física del inmueble sobre el que se ordenen<sup>475</sup>.

Por ello y desde un punto de vista formal, resulta aconsejable que el acto administrativo constitutivo de una orden de ejecución de obras recoja, expresamente, en su texto el dato de hecho de la denegación de la declaración de ruina del edificio. Extremo que, aun no siendo necesario, viene a destacar «la integración de dicho dato negativo –inexistencia de ruina– dentro de la causa del acto administrativo de orden de obras»<sup>476</sup>.

Al contrario que las obras urgentes de seguridad, tanto si se trata de obras de reconstrucción como de consolidación, o de mera subsanación de deficiencias por el mal estado de elementos de fachadas y patios, se exige previa audiencia de los interesados así como la concreción, en la medida que es legalmente exigible, de la naturaleza de las obras a realizar, así como una estimación de su importe, pues de lo contrario adlecerían de vicios que determinan su anulabilidad<sup>477</sup>.

En conclusión, cuando algunas o todas de las deficiencias que se ordenen reparar implican reparaciones que afectan a la estructura del edificio y, por tanto, pueden dar lugar a la reconstrucción de elementos estructurales de la finca, no podrán identificarse las mismas como obras de conservación o de reparación. Pues, como se ha venido señalando como límite del deber de conservación que atañe al propietario de un inmueble, el que las obras sean de reparación y no de reconstrucción de elementos arquitectónicos sustanciales y costosos.

<sup>475</sup> Vid. STS 2.XII.1999 (Ar. 8559), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho.

<sup>476</sup> Vid. STS 17.VI.1991 (Ar. 5248), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. F. J. Delgado Barrio.

<sup>477</sup> Vid. SS.TS 6.VI.1998 (Ar. 4386), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón; 31.I.2001 (Ar. 1199), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho; 13.XII.2001 (Ar. 10554), Sala c.-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

### 2.3. *Obras de restauración, consolidación o prolongación*

Las obras de restauración, consolidación o prolongación están implícitamente prohibidas por el Ordenamiento urbanístico cuando, presupuesta una situación de peligro manifiesto que determina la urgencia en la ejecución de concretas obras, se proyecta sobre una situación de ruina cuando se trata de edificios.

Y en el caso de terrenos que requieran una actuación inmediata por la peligrosidad existente en edificaciones cercanas para evitar daños a personas y cosas, las obras deberán limitarse a la contención o consolidación, dejando para un momento posterior el tratamiento estético conveniente, que podrá ser objeto de concurso y, en definitiva, podrá ser estudiado detenidamente sin la premura que impone el peligro<sup>478</sup>.

Tratándose de un edificio, es de advertir que, en el caso de que existan dos expedientes, el que ordena la realización de unas obras y el que corresponde a la petición de declaración de ruina, aún pudiendo compatibilizarse la orden de ejecución de obras de seguridad y la existencia de un edificio ruinoso, lo que no resulta admisible es, que a través de la ejecución de las de seguridad se produzca la «consolidación del edificio».

Una exégesis sistemática de los arts. 181, 183 y cc. TR/76, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación autonómica, permite sostener la legalidad de las medidas administrativas que impongan a los titulares de fincas urbanas la realización de obras de seguridad y salubridad en cualquier situación (sobre todo, estando habitadas) y en tanto no se demuelan, pudiendo, por ello, acordarse en edificios ruinosos.

<sup>478</sup> Vid. STS 9.II.1998 (Ar. 4306), sala c-a, secc. 4ª, Pte. E. Carrión Moyano: sobre obras de reparación y contención en talud, en cuyo borde de la cresta existían bienes inmuebles, algunos de propiedad privada dedicados a uso de esparcimiento (molinos, casa antiguas adosadas) y otros de naturaleza pública. Los continuos desprendimientos de tierra del talud requerían una actuación inmediata, pues la distancia entre edificaciones y el borde del alcantarillado de vino reduciendo con los sucesivos desprendimientos, de tal forma que parte de la calle de naturaleza pública no existía, peligrando las edificaciones cercanas al talud, que hubo que evacuarlas como medida cautelar para evitar daños a personas y cosas. Cfr. STS 1.IX.1990 (Ar. 7078), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. J. Barrio Iglesias.

Ahora bien, las obras exigibles, en estos casos, son la imprescindiblemente adecuadas para conseguir un estado de seguridad, evitando posibles daños a personas y cosas, y, por tanto, proporcionadas a dicha finalidad (arts. 4 y 6 RSCL). No es posible, bajo la cobertura de dicha urgencia y existiendo incoado en paralelo un expediente de ruina, extender las obras a la consolidación *ad finitum* del edificio, empleando la técnica incorrecta de un requerimiento indeterminado de las obras a realizar para llevar a cabo «operaciones de mejora y rehabilitación» con técnicas y materiales modernos<sup>479</sup>.

Lo procedente, en estos casos, es la acumulación de oficio de los dos expedientes, resolviendo lo correcto en cada caso<sup>480</sup>.

En conclusión, lo que no resulta en modo alguno hacedero por razones de estricta incompatibilidad lógica es la imposición de unas reparaciones que aspiren a la consolidación y la prolongación de la vida de un edificio en estado ruinoso o, como se ha señalado, inscrito en el Registro de Solares en cuanto límite forma del deber legal y urbanístico de conservación<sup>481</sup>.

#### 2.4. Obras de modernización y reordenación

Las órdenes de ejecución sirven a las potestades municipales de intervención de los actos de edificación y uso del suelo respecto de la conservación de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y edificaciones, para mantenerlos en una situación idónea de conservación, sin alcanzar, desde luego, a un supuesto de «reordenación del inmueble» que excede de su conservación.

Es el caso de actos administrativos que ordenen a la propiedad la ejecución de unas obras para mejora de la configuración estética de un edificio, esto es, más para «adecentamiento o embellecimiento» que para su normal mantenimiento<sup>482</sup>.

<sup>479</sup> Vid. STS 2.II.1993 (Ar. 1200), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. Pastor López

<sup>480</sup> Vid. STS 8.II. 1998 (Ar. 792), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. P. Martín Martín.

<sup>481</sup> Vid. STS 20.III.1990 (Ar. 2243), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. F. J. Delgado Barrio.

<sup>482</sup> Vid. STS 22.XII.1986 (Ar. 1559).

Se impone, así, la necesidad de distinguir entre obras de conservación y obras de interés público. O, más concretamente, entre órdenes de ejecución exigidas por la conservación, salubridad u ornato de un edificio ordinario de las que persiguen el interés público distinto de satisfacer exigencias turísticas o estéticas e imponen obras de conservación de mejora o de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública por las mencionadas razones de interés turístico o estético (art. 246.2 TR/92).

Estas obras implican, asimismo, un deber que debe ser soportado por la propiedad, pero presentan la diferencia de que todo lo que exceda del mantenimiento de las condiciones ordinarias de seguridad, salubridad y ornato públicos, es decir, del mantenimiento normal de los edificios, no cabe en el deber de conservación a costa de su dueño.

Como lógica consecuencia, los gastos correspondientes han de correr a cargo de los fondos de la Administración que las ordene, respecto de todas aquellas obras que rebasen este deber de conservación normal para obtener mejoras de interés general por las expresadas razones turísticas y estéticas. Como se ha analizado, es, precisamente, este supuesto de «reordenación urbanística del edificio» lo que se alza como límite positivo de las órdenes de ejecución de obras de conservación.

Excede, por tanto, de cualquier obligación derivada de un deber inherente al derecho de propiedad del suelo soportar, ya sea con fondos propios ya incluso con cargo a fondos públicos una «reordenación urbanística del edificio», que consiste en la «privación definitiva del aprovechamiento de una parte de los edificado, de la privación siquiera temporal del uso del edificio para realizar las obras de reordenación impuestas y de soportar una remodelación del mismo, incluso en su fachada exterior»<sup>483</sup>.

Porque el Ordenamiento urbanístico sólo autoriza estas obras de modernización así como las anteriores de consolidación en casos

<sup>483</sup> Vid. SS.TS 4.V.1998 (Ar. 3609), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho; I.VII.2002 (Ar. 5947), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

excepcionales, como todo lo calificable de excepcional supone una excepción a la regla general común u ordinaria, así como algo infrecuente y extraordinario. Como por ejemplo, si así lo exigiera la subsistencia física del inmueble, o el cumplimiento de algún fin o destino de notorio interés general<sup>484</sup>.

### 2.5. Obras correctoras o de saneamiento

La ejecución de obras de saneamiento que se ordenan, en general, por motivos de seguridad y salubridad de las fincas, tienen su cobertura en la conservación urbanística prevista legalmente y dentro de los límites que la Ley impone para considerarla como deber urbanístico básico que integra el contenido normal del derecho de propiedad del suelo.

El deber de conservación de los propietarios a que se refiere el art. 9 LOUPMRGal y el art. 199 de la misma Ley incluye no sólo las obras relativas a la seguridad y al ornato público, sino, expresamente las que se refieren a la salubridad, es decir, a las que afectan a la salud, las obras correctoras de deficiencias higiénico-sanitarias .

Se justifica, así, la intervención de la Administración en la actividad de los particulares con potestades para velar por las condiciones de salubridad e higiene de la morada humana, o en términos más clásicos, del edificio, con sus instalaciones fijas (garaje, ascensor...) –elementos o partes del concepto más amplio de edificación *ex* art. 2.3. LOE–, ordenando su «adecuación», «rehabilitación»<sup>485</sup> o «renovación»<sup>486</sup>.

Puede suceder que, en estos casos de deficiencias urbanísticas de seguridad, pero sobre todo de salubridad o habitabilidad, resulten afectadas distintas fincas con sus respectivos titulares. Se impone su consideración individual a pesar de la emisión de una orden colec-

<sup>484</sup> Vid. STS 10.X.1997 (Ar. 7623), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón.

<sup>485</sup> Vid. STS 9.XII.1992 (Ar. 9751), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Barrio Iglesias.

<sup>486</sup> Vid. STS 14.X.1991 (Ar. 7649), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. J. García Estartús.

tiva. La orden municipal con destinatario plural exige que, los diferentes sujetos pasivos de la orden han de realizar las obras ordenadas en sus respectivas propiedades. No que todos ellos deban realizar todas las obras ordenadas en todas las propiedades afectadas<sup>487</sup>.

Ahora bien, porque el citado deber cesa cuando, tratándose de edificios, éstos se encuentran en ruina, dicha situación fáctica y absolutamente reglada sólo admite, como excepción, aquellas obras de saneamiento imprescindibles que sean necesarias para evitar daños a personas y cosas, en el bien entendido supuesto de que dichas obras o reparaciones han de ser «reconocida urgencia y de carácter provisional y excepcional»<sup>488</sup> en los términos analizados.

Porque, abocado el inmueble a su desaparición física, sería contrario a los más elementales principios de coherencia lógica y a los más claros designios impuestos por los principios económicos, obligar al propietario a realizar reparaciones que, de antemano, se deriva su inutilidad, dado su obligado destino de derribo.

## 2.6. Obras de finalización

Cuando se trata de edificios sin terminar, y sea necesario realizar en los mismos obras que garanticen la seguridad, salubridad y ornato públicos exigidas, no procederá la realización de obras de reparación, saneamiento o conservación sino de «finalización»<sup>489</sup> conforme a la licencia concedida en su momento y, en concreto, por remisión al proyecto general completo que ha de acompañar su solicitud, sin perjuicio de las modificaciones que fuesen pertinentes debidamente justificadas, verificadas y acreditadas por el Director de Obra *ex art.* 12.3,d) LOE.

<sup>487</sup> Vid. STS 4.V.2000 (Ar. 4083), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. V. Garzón Herrero.

<sup>488</sup> Vid. STS 26.XII.1996, Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

<sup>489</sup> Vid. STS 3.XII.1998 (Ar. 9711), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Yagüe Gil.

### 3. Las garantías jurídico-técnicas de la conservación

Como toda institución jurídico-administrativa y en cuanto límite interno o elemento consustancial a la forma de dominio en que se concreta la propiedad del suelo, la conservación urbanística, tanto desde su enfoque privado como desde su perspectiva pública de potestad municipal, cuenta con una serie de garantías jurídicas y técnicas que contribuyen al cumplimiento efectivo de su configuración como deber legal.

Siguiendo dos posibles criterios de clasificación, uno de carácter temporal o cronológico y otro por razón de su naturaleza, el conjunto de técnicas que aquí se analizan tiene como común finalidad garantizar la normal conservación de los bienes que integran el patrimonio urbanístico arquitectónico de nuestras ciudades.

Porque su enumeración no tiene carácter cerrado y su regulación está ausente en la legislación urbanística española, muy lejos de ser taxativa, ha de entenderse sin perjuicio de otros posibles instrumentos específicos de garantía así como de clasificaciones alternativas en el mismo sentido.

De acuerdo con el primer criterio señalado, podrían distinguirse aquellas medidas que se adoptan o se aplican con carácter previo al proceso de ordenación de la posterior edificación y, más concretamente al resultado del proceso constructivo en orden a su posterior permanencia en adecuadas condiciones, de aquellos instrumentos que, una vez terminada la obra, sea de urbanización, construcción o edificación, permiten garantizar su conservación en las condiciones mínimas y ordinarias exigidas legalmente.

Ahora bien, se ha optado en este estudio por el criterio alternativo en torno a la naturaleza jurídica del instrumento o técnica de conservación, distinguiéndose aquellas de carácter normativo de las de carácter ejecutivo, según consistan en la aprobación de normas jurídicas o en la ejecución de las mismas a través de entidades o de documentos de carácter técnico.

### 3.1. *De carácter normativo*

Son múltiples las manifestaciones que, en el campo del urbanismo, se encuentran vinculadas por instrumentos normativos de ordenación y de regulación en la intervención de la edificación y del uso del suelo que, con el objeto de imponer una racionalización en su destino y aprovechamiento vinculan tanto a la Administración como a los administrados.

El reconocimiento de la propiedad privada del suelo (arts. 1 LRSV y 2.1 LOUPMRgal) no puede entenderse sin la sumisión de este derecho al planeamiento urbanístico, con todo lo que ello supone en orden a la delimitación de su contenido normal a través de su función social (arts. 33 y 45 a 47 CE), entendiendo por dicho elemento los deberes que son inherentes a esta forma de dominio y los límites que forman parte de su contenido, como es el de conservación objeto de este estudio.

Que unas normas de rango reglamentario, no otra cosa son los planes, pueden regular aquel derecho –art. 53-1 de la Constitución–, es algo que resulta viable porque el artículo 33.2 de la Constitución prevé que la función social de la propiedad delimitará su contenido «de acuerdo con las leyes». De ahí, que no sólo la Ley sino también los Reglamentos –los Planes– ven abierto este campo a su regulación, aunque naturalmente éstos han de encontrar para sus determinaciones la necesaria base legal –«de acuerdo con las leyes» exige la Constitución.

A pesar de su rango reglamentario, los Planes de Ordenación urbanística son instrumentos aptos para determinar el contenido del derecho de propiedad sin vulneración constitucional, pues el art. 33.2 de la CE advierte que la función social de la propiedad delimitará su contenido, *no por medio de la Ley, sino «de acuerdo con las Leyes» y los Planes se dictan en virtud de la remisión* que hoy se deriva del art. 7.1 LRSV.

La Administración urbanística, a través del Plan, no puede llevar a cabo una regulación del ejercicio de la propiedad privada independiente y no subordinada a la Ley, sino que el ejercicio de dicha potestad actúa como complemento de la regulación legal cuando sea

indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia legislación urbanística

a) La ordenación. La inaplicación del régimen de fuera de ordenación

Son tres, fundamentalmente, las características que elevan a los Planes de urbanismo a un rango «cuasi principal» en el conjunto del Ordenamiento jurídico.

En primer término, a través del planeamiento se define el marco físico elegido para el desarrollo de la convivencia, prefigurando las transformaciones que se van a introducir en la realidad de hecho existente a la hora de su formulación. La aceptada naturaleza normativa del planeamiento para determinar el contenido del derecho de propiedad resulta, en este sentido, plenamente justificada. Si se considera que el Plan General es, ante todo, un modelo territorial, cuya finalidad principal consiste en trazar el estatuto jurídico de cada parcela, quedando la misma vinculada a un concreto destino urbanístico señalado por el mismo, de ello se deriva que dicho modelo territorial es el «prius» del que deriva el contenido del derecho de propiedad urbanística y no viceversa.

En segundo lugar, la planificación es normación y ordenación –partiendo de una situación presente se proyecta hacia el futuro previendo las demandas que puedan plantearse– y por ello, forzosa e inexcusablemente ha de contar con una potestad pública, con un poder capaz de producir innovaciones en todo aquello que exija el interés general.

La naturaleza normativa de los Planes por un lado, y la necesidad de adaptarlos a las exigencias cambiantes de dicho interés, por otro lado, es lo que justifica que la potestad administrativa de planeamiento se extiende a la reforma de éste. Cualquier ordenación urbanística que pretenda llevarse a cabo ha de tratar de compatibilizar dos principios fundamentales: por una parte, el de su estabilidad y seguridad jurídica, y por otra parte el de su modificación, revisión o incluso nuevo planeamiento.

El carácter «dinámico» inherente a la función reglamentaria y planificadora obliga a la Administración urbanística competente a ejercitar dicha potestad innovadora atribuida legalmente con la finalidad de adaptar un Plan a las exigencias cambiantes de la realidad, a sus necesidades e intereses generales.

Así, el principio de vigencia indefinida de los planes, consustancial a toda norma no puede entenderse en un sentido estático o de perpetuar la ordenación sino como garantía de estabilidad y permanencia, lo que justifica la potestad innovadora de la Administración a través de su modificación o revisión. Esta proclamación de que los planes tienen vigencia indefinida sólo puede entenderse como una declaración de principio, en el sentido de que los planes no tienen por qué estar sometidos necesariamente a un plazo de vigencia limitado, a aun caducidad automática y menos aún que este plazo sea corto o de una duración determinada. Nada de esto exige el Ordenamiento jurídico.

La vigencia indefinida de los planes constituye, por una parte, una manifestación del principio de seguridad jurídica, cuyo objetivo es consagrar su permanencia y estabilidad frente a posibles modificaciones impremeditadas y carentes de justificación. Pero, por otra parte, no puede significar un cierre a las demandas de futuro, propiciadas por los avances demográficos, o por las mayores exigencias en materia de comunicaciones, espacios libres, viario, etc., lo que hace preciso compatibilizar aquella indefinida vigencia con las posibilidades de revisión del plan en cuanto replanteamiento global y sustancial del plan en su conjunto, o de su modificación, mera alteración de elementos concretos de aquél.

Las posiciones y situaciones inmovilistas que mantengan la inmutabilidad *ad infinitum* de la ordenación incurrirían en una contradicción con los requerimientos derivados de las distintas concepciones culturales, sociales, jurídicas, económicas, ideológicas, políticas, etc., llamadas a manifestarse ante nuevas necesidades y conveniencias, a las que la normativa urbanística gallega ha de dar un adecuado cauce y desarrollo.

Una concepción totalmente estática del urbanismo en vez de dinámica y respetuosa con esas futuras necesidades y conveniencias

podría llevar a la negación del mismo, perpetuando ordenaciones obsoletas, erróneas o incluso perjudiciales para el interés público y privado.

Y en tercer lugar, la determinación del aprovechamiento urbanístico es producto de la ordenación urbanística llevada a cabo por los planes de ordenación. En concreto, el derecho al aprovechamiento urbanístico (o a su equivalente económico) en el que se materializa el derecho a edificar se deriva del destino urbanístico del suelo que haya previsto el correspondiente plan. Un derecho que sólo podrá patrimonializarse cuando el propietario haya cumplido los deberes legales que el ordenamiento urbanístico le impone en función de la clasificación que el Plan haya otorgado a su terreno. Y su ejercicio será físicamente posible, únicamente, mediante las actuaciones materiales –ya sean de base pública o de base privada– que requiera, en cada caso, la ejecución del correspondiente planeamiento. Porque solamente cuando el plan ha llegado a su fase final de realización se adquiere el derecho a los aprovechamientos urbanísticos previstos en la ordenación y sólo entonces una modificación del planeamiento podrá implicar la lesión de un derecho adquirido, en cuyo caso deberá procederse a la correspondiente indemnización.

De acuerdo con estas consideraciones, se impone el siguiente «argumento incontestable»<sup>490</sup>: el régimen de fuera de ordenación es incompatible con cualquier régimen de protección y conservación de los edificios. En general, para los edificios en situación de fuera de ordenación absoluta, se establece la prohibición de obras de consolidación. Al tratarse de edificios que están en disconformidad con el Plan, el Ordenamiento urbanístico desea su desaparición.

En efecto la situación de fuera de ordenación, sin perjuicio de los distintos niveles o grados de exclusión que prevea la legislación urbanística, se produce cuando una edificación o un uso que cuentan con su preceptiva licencia, pasan a ser contrarios al Plan consecuencia de su modificación; supuesto en el que, el Ordenamiento urbanístico

<sup>490</sup> Vid. STS 11.X.2001 (Ar. 7965), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

permite, aunque limitadamente –al prohibir tales obras– la continuación del edificio o del desarrollo del uso autorizado<sup>491</sup>.

Sin embargo, para los edificios protegidos o, sencillamente, a conservar, los diseños del Ordenamiento jurídico son radicalmente contrarios, al procurar, precisamente, su mantenimiento. De ahí, que un edificio de esa naturaleza nunca puede decirse que está fuera de ordenación, porque es dicha ordenación la que impone esa conservación.

Así, cualquiera que sea lo que disponga un PG acerca de los supuestos y efectos de los edificios fuera de ordenación, un edificio a conservar, ya con carácter especial ya con carácter ordinario, no está sometido al régimen de fuera de ordenación previsto en el art. 103 LOUPMRGal.

*b) Normas urbanísticas del planeamiento general.*

*Las Ordenanzas de conservación edificatoria del planeamiento general*

Los Planes Generales pueden contener ordenanzas que, con carácter general, fijen las condiciones particulares de construcción y uso de todos los suelos de una misma clase y, por tanto, con un mismo régimen urbanístico legal, asignando a determinadas parcelas niveles de protección que permitan obras de edificación tendentes a la buena conservación de los edificado, incluyendo las obras de reforma menor y parcial, así como las de ampliación, que no afecten a valores, espacios o elementos protegidos<sup>492</sup>.

Con la misma finalidad, las normas urbanísticas de los Planes Generales están llamadas a cumplir, dentro del conjunto de la documentación la integran, la finalidad propia de garantizar las condiciones de seguridad, salubridad y funcionalidad en sus distintos tipos, de acuerdo con la triple clasificación de las mismas que hace la LOE (art. 3). Desde la previsión de normas generales sobre las dimensio-

<sup>491</sup> Vid. STS 21.XII.2000 (Ar. 10486), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

<sup>492</sup> Vid. STS 18.III.1999 (Ar. 2348), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil: aplicable á suelos urbanos consolidados con viviendas unifamiliares, en edificios cuya tipología edificatoria era la propia de ciudad jardín.

nes mínimas de los espacios y su disposición hasta la determinación de condiciones de seguridad en cuanto a incendios que afecten al interior del local o piso concreto de un edificio<sup>493</sup>.

Así, una norma de las ordenanzas de un Plan General en la que se contenga una relación de edificios que el planificador ordena conservar constituye una determinación complementaria del PG (art. 86.3 RP) y subsumible en la finalidad del Plan General de «conservación y defensa conjuntos urbanos».

La figura de los Catálogos como documentos complementarios de las determinaciones de los Planes Especiales *ex art.* 86 RP, conteniendo relaciones de monumentos, jardines, parques naturales o paisajes que, por sus singulares valores o características hayan de ser objeto de una especial protección, no impide ni excluye sino que se distingue de las medidas de protección que el planeamiento general establezca así como de los catálogos que, incluidos en el PG, NN.SS o instrumento normativo equivalente en la legislación autonómica, incluyan relaciones de bienes concretos que, situados en cualquier clase de suelo, «deban ser objeto de conservación o mejora» (art. 86.2 RP).

Lo que obliga a distinguir dos tipos de protección. Por una parte, la que se produce por la inclusión de bienes dignos de protección en los Catálogos. Y por otra parte, distinta e independiente, la que pueden establecer el planeamiento general, bien en PG bien en NN.SS. Y de ahí que, acreditado que un inmueble deba ser protegido, la no inclusión de dicho bien en el Catálogo no impide que el PG adopte medidas complementarias de protección<sup>494</sup>.

Llámesse Precatálogo, Catálogo o simple artículo de unas ordenanzas, lo que importa es su finalidad y si en su gestión se ha cumplido o no las exigencias propias de la figura que corresponde a su finalidad, más allá del puro nombre utilizado: «las cosas son como son y no como se las llame, orque el nombre no cambia la naturaleza de las instituciones»<sup>495</sup>.

<sup>493</sup> Vid. STS 12.IV.2000 (Ar. 3840), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

<sup>494</sup> Vid. STS 26.III.2001 (Ar. 2772), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. V. Garzón Herrero.

<sup>495</sup> Vid. STS 6.V.1999 (Ar. 3409), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

Su tramitación como una propia del Plan General, con su aprobación inicial, su aprobación provisional y su aprobación definitiva hace que constituya «una determinación que tiene la misma fuerza vinculante y surte los mismos efectos que cualquier norma del Plan, es decir, todos»<sup>496</sup>: publicidad, ejecutoriedad y vigencia indefinida.

Así, por una parte, esta norma urbanística no puede considerarse, desde luego, una norma provisional, si por provisional quiere decirse de vigencia limitada de antemano. La norma será eficaz mientras se publiquen los futuros Planes Especiales, pero al no existir precepto alguno que obligue a su confección en plazo determinado, la vigencia del denominado precatálogo será la misma que la del Plan General que al que acompaña y del que forma parte.

Y por otra parte, en cuanto norma del Plan General puede ser impugnado indirectamente (art. 26 LJCA) aunque no lo hubiera sido directamente cuando el Plan se aprobó y publicó, pudiendo serlo, por ejemplo, con ocasión de su aplicación a la petición de una licencia formulada por el interesado. Ahora bien, el actor deberá esgrimir motivos concretos de impugnación de esa norma del Plan (defectos de tramitación, violación de normas superiores, etc.). Nunca limitarse a discutir la filosofía de la norma, afirmando un absurdo del plan por haber designado tantos edificios para conservar, cuando a su juicio no son dignos, en su mayoría, de la citada protección.

Unas afirmaciones de este tipo, en cuanto tienen como única fuente el criterio o incluso los gustos estéticos del interesado «los cuales, por respetables que sea, no pueden prevalecer frente a los estudios y valoraciones detalladas y motivadas que hubo de hacer el equipo redactor del plan», no pueden considerarse impugnación seria y fundada<sup>497</sup>.

### c) Los Planes Especiales

El planeamiento urbanístico se configura, además, como un gradual y coordinado sistema normativo, al que debe ajustarse el ejerci-

<sup>496</sup> Vid. STS 20.XI.1997 (Ar. 8174).

<sup>497</sup> Vid. STS 20.XI.1997 (Ar. 8174).

cio de las facultades dominicales. El principio de jerarquía normativa, en cuanto a la subordinación ya señalada de los planes a la Ley encuentra en el sistema de planeamiento una directa manifestación, traducida en el principio de jerarquía inter-planes, en virtud del cual unos planes aparecen como desarrollo del que traen causa, participando el último nivel de planeamiento de las características de dependencia, subordinación y, en general, de delimitación respecto al planeamiento general –integral y municipal–, sin que dicho principio imponga ningún modelo de planeamiento predeterminado y cerrado.

Se incluye en este último nivel de planeamiento de carácter instrumental o ejecutivo y, en definitiva de desarrollo del planeamiento general, los Planes Especiales, regulados por la legislación urbanística gallega con un contenido propio y un alcance, asimismo, específico, a los que el planeamiento general se puede remitir para el desarrollo de la protección prevista en el mismo (arts. 68 y ss LOUPMRGHAL).

No puede considerarse una quiebra constitucionalmente relevante para seguridad jurídica, el hecho de que Ley utilice conceptos jurídicos indeterminados, indispensables por cuanto no son sustituibles por referencias espaciales concretas, remitiéndose a reglamentaciones específicas, no otra cosa son los planes, en áreas en las que la complejidad o la especial protección que aconsejan, o incluso la necesidad de una previa ordenación de un determinado ámbito previamente delimitado por el PG, así lo exijan<sup>498</sup>.

La remisión por la Ley a determinados instrumentos normativos como son los Planes Especiales, para complementar sus previsiones y las del planeamiento general del que traen causa es una forma de colaboración normativa necesaria en materias que, como la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico requieren de una imprescindible y continuada actividad de ordenación y planificación

<sup>498</sup> Vid. STS 24.I.2001 (Ar. 1722), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho: se trataba de un «Plan Especial de Catalogación, Conservación y Mejora Urbana de Edificios y Áreas a conservar», que ordenaba la conservación de determinadas áreas edificadas, sin que quepa, en consecuencia, su derribo y posterior edificación de uno nuevo.

de estos recursos y ámbitos singulares, que justifica el margen de habilitación ofrecido por la Ley a la Administración para que, de acuerdo con los correspondientes planes, concrete la regulación general contenida en la Ley, imponiendo distintas protecciones en función de cada caso (protección integral, estructural, de espacios, etc.)<sup>499</sup>.

#### d) El Código Técnico de la Edificación

De acuerdo con la disposición final segunda de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, se autoriza al gobierno para que, mediante Real Decreto y en el plazo de dos años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley, apruebe un Código Técnico de la Edificación que establezca las exigencias que deben cumplir las edificaciones relativas a la seguridad y salubridad o habitabilidad que se regula en su art. 3.1, b) y c), excluyendo el requisito de la funcionalidad de tal regulación técnica en la medida en que tampoco constituye una exigencia de este carácter.

En tanto no se apruebe –transcurrido ya el plazo autorizado–, con el objeto de garantizar los requisitos básicos de seguridad y salubridad en las edificaciones, serán de preceptiva aplicación las normas básicas de la edificación –NBE correspondientes así como el resto de la reglamentación técnica que regule alguna de estas condiciones.

Para aumento de la paradoja, basta con citar la aprobación del reciente «Real Decreto 401/2003, de 4 de abril, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones para el acceso a los servicios de telecomunicación en el interior de los edificios y de la actividad de instalación de equipos y sistemas de telecomunicaciones»<sup>500</sup>, sobre una determinada medida de funcionalidad que, sin embargo, se excluye, como se ha mencionado, de la regulación de dicho Código.

<sup>499</sup> Vid. SS.TS 22.IX.1997 (Ar. 600), Sala c-a, Secc. 7ª, Pte. R. Trillo Torres; 21.X.1997 (Ar. 7625), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. Esteban Álamo.

<sup>500</sup> B.O.E. n° 15, 14.V. 2003.

### e) Legislación urbanística

Naturalmente, el ordenamiento jurídico que regula la propiedad urbanística en cada territorio autonómico constituye el punto de referencia inexcusable para un adecuado tratamiento de la conservación del patrimonio arquitectónico y urbano, en cuanto normativa de referencia a la que han de sujetarse los terrenos, construcciones y urbanizaciones iniciativa particular para garantizar su permanencia en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos y su adaptación al ambiente rural y al paisaje urbano en que se se sitúen.

Son las mismas razones de identidad geográfica las que justifican una referencia especial a la legislación gallega en esta materia, con la debida remisión al planeamiento para determinar, en lo que aquí interesa:

a) las «normas o condiciones de calidad urbana» que prevé la LOUPMRGal (art. 48) –normas técnicas de edificación y normas de adecuada compensación entre usos, actividades y tipologías edificatorias, evitando «la repetición de soluciones urbanísticas y tipologías edificatorias idénticas»– y;

b) las tradicionales Normas de Directa Aplicación que, formando parte de los estándares urbanísticos que pautan el ejercicio de la potestad de planeamiento de acuerdo con el principio de legalidad que proclama el art. 103.1 CE, constituyen normas sustantivas de ordenación urbanística y auténticas limitaciones de prevalente obligatoriedad sobre el planeamiento urbanístico en cuanto a la adaptación de las construcciones al ambiente y al paisaje, armonización con el conjunto histórico-artístico, arqueológico, típico o tradicional, sobre construcciones en lugares de paisaje abierto o natural y la necesaria congruencia con las tipologías constructivas existentes.

Pero además, fomentando la conservación y rehabilitación de las edificaciones tradicionales mediante acciones o subvenciones como partida presupuestaria a incluir en la Ley de presupuestos de la correspondiente Comunidad Autónoma (art. 202 LOUPMRGal).

### f) Ordenanzas y Bandos municipales

De entre las medidas de intervención de las Corporaciones locales sobre la actividad de los ciudadanos, además de la exigencia de previa licencia como deber urbanístico básico que forma parte del contenido normal de la propiedad urbana en su dimensión esencialmente temporal, así como a través de órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o su prohibición, el mismo art. 84.1LBRL, en su apartado a), prevé las Ordenanzas y Bandos como manifestación típica de la potestad normativa de las Entidades locales.

Tanto si las repetidas Ordenanzas son autónomas respecto del ordenamiento urbanístico y se deben ubicar en el ordenamiento de policía municipal, como si son apéndice o desarrollo de aquel, lo cierto es que, muy lejos de ser incompatibles, «constituyen un todo armónico que tiende a definir y [*de*]limitar el derecho de propiedad», estableciendo el deber de los propietarios de mantener sus terrenos, urbanizaciones y construcciones de todo tipo en las condiciones debidas y legalmente exigidas de seguridad, salubridad y ornato públicos<sup>501</sup>.

En uno y otro caso, la esencial finalidad de las Ordenanzas municipales sobre uso del y de la edificación es, en prevención de deficiencias urbanística de esta naturaleza y para cada tipo de situaciones por la norma contemplada, que las condiciones normales de conservación se satisfagan de manera uniforme, con independencia de la oportunidad o valoración que cada propietario pueda defender en relación con su propiedad.

Abstracción hecha sobre la naturaleza de los Bandos municipales dictados por el Alcalde [arts. 21.1,e) y 41.13 ROF] en relación con su capacidad o no de innovar y de la dualidad de posturas doctrinales contrapuestas en este sentido, no parece que existe duda en incluir esta tradicional potestad de los Alcaldes en el sistema jurídico-normativo para la conservación urbanística y, en especial, del ornato público.

<sup>501</sup> Vid. STS 15.IV.1992 (Ar. 4044), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. Esteban Álamo

Con la imposición olvidada de determinadas conductas, por motivos coyunturales o por circunstancias excepcionales –reconocida la inexistencia de alternatividad entre Bando y ordenanza–, puede perseguirse la dignificación de la imagen urbana de una ciudad<sup>502</sup>.

### 3.2. De carácter ejecutivo

#### a) Las entidades de conservación

La naturaleza y normativa de las entidades de conservación se infiere de la legislación general (art, 24 RGU) y de la legislación urbanística, al mencionar entre las entidades urbanísticas colaboradoras, las entidades de conservación [ap. 2,c)] que, constituyen, como todas las entidades urbanísticas colaboradoras un modo de participación de los interesados en la ejecución urbanística.

Es, precisamente, su finalidad esencial –el mantenimiento de las obras de urbanización– la cobertura utilizada por la legislación estatal para establecer su carácter obligatorio, imponiendo a los propietarios incluidos en el ámbito territorial de la entidad de conservación su pertenencia a la misma: «en razón de la finalidad perseguida, esta viene predeterminada por la propiedad de terrenos en el ámbito territorial de la urbanización»<sup>503</sup>.

Así, en cuanto entidades urbanísticas colaboradores en la gestión del planeamiento urbanístico y en orden a la transformación mediata o inmediata de los terrenos por el ordenados, la pertenencia a una entidad de conservación puede ser configurada por el legislador urbanístico<sup>504</sup> como obligatoria para todos los propietarios comprendidos en el ámbito territorial o polígono objeto de ejecución, previamente

<sup>502</sup> Vid. STS 9.II.1998 (Ar. 1531), Sala c-a, Secc 5ª, Pte. J. M. Sanz Bayón; I.VII.2002 (Ar. 5947), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

<sup>503</sup> Vid. STS 26.X.1998 (Ar. 7688), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. V. Garzón Herrero.

<sup>504</sup> Vid., el art. 110 Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, cuyo apartado 6) configura las entidades urbanísticas de conservación como «entidades de derecho público, de adscripción obligatoria y personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines».

delimitado<sup>505</sup> en la forma que prevea dicha legislación, bien en el planeamiento pormenorizado bien en procedimiento independiente de delimitación. La permanencia o no de una finca a una urbanización es consecuencia de la delimitación que de la misma haga el planeamiento y no del «devenir de su titularidad dominical»<sup>506</sup>.

La regulación de estas entidades será la que resulte de sus propios estatutos, así como de los arts. 24 a 30 y 67 a 70 del RGU y legislación urbanística aplicable. Se configuraban como agrupaciones de propietarios, más concretamente, de «asociaciones propter rem», tendentes a asegurar el mantenimiento y la conservación de la urbanización, siendo los principios que rigen su estructura y procedimiento los de publicidad del procedimiento y toma de acuerdos así como el principio o sistema democrático en la adopción de decisiones.

Si con motivo de la celebración de reuniones y de toma de acuerdos no se hubiesen citado a todos los interesados, la vulneración del citado principio democrático no puede comportar una nulidad de pleno derecho, sino que deberán contraponerse los distintos intereses enfrentados: los de los asistentes, de una parte, y los de los ausentes que debieron ser citados y no lo fueron, de otra parte. Porque, en tales supuestos, la anulación de los actos se supedita por el Ordenamiento jurídico a la producción de indefensión a los interesados no citados, que no hayan sido asistido a los actos y que resulten, manifiestamente, perjudicados por los acuerdos adoptados.

Ahora bien, presupuesta la distinción entre las obras de urbanización general llevadas a cabo, previa la redistribución dominical o equidistribución, a través del correspondiente proyecto de urbanización a las que ahora se hace referencia, y los elementos de urbanización adscritos al edificio que la LOE considera como parte de la edificación (art. 2.3 LOE), la actividad de urbanización de los elementos de urbanización que, conforme al bloque a la ordenación urbanística aplicable, sean públicos, es asimismo pública, correspondiendo a la Administración municipal.

---

<sup>505</sup> Vid. STS 26.X.2000 (Ar. 8374), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

<sup>506</sup> Vid. STS 2.XI.2000 (Ar. 8383), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

El momento en que surge esta obligación para la Administración, sin perjuicio de lo que disponga la normativa autonómica, es el de su recepción definitiva por el Ayuntamiento, quedando la nueva urbanización o su conclusión incluida en el dominio y servicios públicos municipales ordinarios y sometida al régimen de gobierno y administración municipales.

La obligación impuesta legalmente a cargo de la Administración de la conservación de las obras de urbanización, y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos, una vez efectuada la cesión de aquéllas, determina que dicha cesión «constituye el hecho que señala el momento a partir del cual las obras son de cargo de la Administración (art. 67 RGU).

Ahora bien, esa obligación, como señala, con carácter de legislación supletoria el art. 68 RGU, no surge para la Administración cuando son los propietarios los obligados a la conservación. De lo que se deriva que si la obligación de conservación recae sobre los propietarios del polígono o unidad de actuación, la cesión antes mencionada no puede tener lugar, pues ello imposibilitaría el ejercicio de las actividades que la conservación comporta. Todo ello, sin perjuicio de las facultades de policía y de todo orden que sobre el dominio público corresponde a la Administración.

Al no constituir un requisito para la creación de este tipo de entidades que la obra urbanizadora se encuentre terminada, circunstancia que opera, únicamente, como elemento determinante del comienzo de su actividad<sup>507</sup>, los problemas que pueden plantearse sobre la finalización de las obras de conservación son cuestiones que han de resolverse entre el promotor y los adquirentes, sin perjuicio de las facultades que, en el ámbito de la ejecución urbanística, corresponden a la Administración, pero que no pueden convertirla en sujeto pasivo de una relación jurídica a la que, en principio, es ajena, dejando a salvo sus facultades de control.

Será, en último término, la legislación urbanística la que, por una parte, imponga un plazo máximo de mantenimiento de la urbaniza-

---

<sup>507</sup> Vid. STS 10.XI.1998 (Ar. 9330), Sala c-a, .5ª, Pte. M. V. Garzón Herrero.

ción por estas entidades y, en su virtud el correspondiente planeamiento urbanístico, aplicando, en su defecto, la regla general del art. 76 RGU. Y en segundo lugar valore la oportunidad de eliminar de su regulación la obligación de constituir tales entidades<sup>508</sup>.

#### b) El Proyecto General Completo

##### ■ Naturaleza

Todo tipo de obras exige, por su propia naturaleza y disposición reglamentaria, la redacción de un proyecto o estudio previo en que se detallen las exigibles, con base a unas inexcusables exigencias por razones de seguridad o salubridad<sup>509</sup>.

Son razones de interés público o de interés general las que determinan la necesidad de que en toda solicitud de licencia se exprese con exactitud y claridad el contenido y las características de la actuación que se pretende realizar, debiendo acompañarse a dicha solicitud, cuando la licencia se refiera a obras e instalaciones, el proyecto técnico correspondiente (art. 9.1.1 RSCL).

El carácter obligatorio del proyecto se establece, asimismo, en el art. 4 LOE para las obras que se incluyen en su ámbito de aplicación: obras de edificación de nueva planta, obras de ampliación, modificación, reforma y rehabilitación, e intervenciones parciales en edificios catalogados y protegidos.

En cuanto al proyecto, el mismo deberá reflejar los datos que definen las obras en los aspectos urbanísticos y técnicos, definido en la Ley como un conjunto de documentos que definen las actuaciones que se van a realizar con el detalle y contenido suficiente que permita a la Administración conocer el objeto de las mismas, su adecuación a la ordenación aplicable, si el aprovechamiento se ajusta al subjetivo de patrimonialización y si las obras cumplen las condiciones de seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad (art. 195.4).

<sup>508</sup> Vid., en este sentido, la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística de la Comunidad Valenciana (art. 79).

<sup>509</sup> Vid. STS 26.II.2001 (Ar. 2802), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Rodríguez-Zapata Pérez.

Y en cuanto técnico, ha de venir autorizado por el profesional adecuado, que presta así la garantía de su formación, de acuerdo con la delimitación competencial que efectúa la LOE en función del uso al que se destina la edificación, al que después hará detallada referencia.

La licencia resulta ser, así, un acto en blanco, en la medida en que el contenido de la misma se integra por remisión al proyecto técnico que es necesario presentar con su solicitud con: a) una Memoria urbanística como documento específico e independiente en el que indicará la finalidad y uso de la construcción o actividad proyectada, razonándose su adecuación a la ordenación aplicable e incluyendo las Ordenanzas que sean de aplicación, planos a escala adecuada y determinación de la clasificación y uso del suelo y; b) una Memoria que justifique el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas en cuanto requisitos de funcionalidad en la utilización [art. 3.1, a) LOE].

Ahora bien, no sólo es una obligación del solicitante de la licencia presentar el mencionado proyecto con las características mencionadas. Constituye una exigencia para la Administración, conocer con exactitud el contenido y las características de la actuación que pretende llevar a cabo el administrado, en cuanto requisito esencial que permite a la Administración decidir lo correcto en cada caso.

El proyecto técnico cumple así una función de gran relevancia como garantía de la seguridad de la obras, pero esta garantía se va a derivar, ante todo, de la formación del profesional que redacta el proyecto. La exigencia de «proyecto arquitectónico» sirve a la protección de la seguridad de las edificaciones, de los bienes y, sobre todo, de las personas. Ha de apreciarse por ello, en cada caso, según la naturaleza, complejidad y destino de la obra<sup>510</sup>.

Siendo la Administración local la encargada de velar por tal seguridad, será el Ayuntamiento, en cuanto órgano legitimado para resolver sobre las solicitudes de licencia –salvo en los supuestos de su-

---

<sup>510</sup> Vid. STS 4.XII.2000 (Ar. 10514), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. J. Rodríguez-Zapata Pérez.

brogación legalmente establecidos–, el que tiene la competencia y el deber de examinar, conforme a los arts. 9.1.1 y 21.2,c) RSCL, la competencia del técnico que firma los proyectos técnicos. Dichas Administraciones, con ocasión del ejercicio de las facultades de intervención que les corresponde conforme al régimen jurídico local, «tienen una cierta función calificador de la titulación o de comprobación de la idoneidad legal del técnico redactor de los proyectos que les presentan junto a la solicitud de la correspondiente licencia»<sup>511</sup>.

Un juicio que ha de emitir la Administración que no puede confundirse con el visado del Colegio Profesional, consistente en una revisión o aprobación colegial del trabajo profesional, velando por el prestigio, la independencia y el decoro de la profesión, demostrando la titulación del proyectista y su no inhabilitación. Ni el visado colegial puede sustituir dicho juicio ni puede admitirse una inhibición de la Administración en esta materia, ya que ello supondría la falta de garantía que se pretende con la exigencia del proyecto técnico.

Así, es en el momento del otorgamiento de la licencia la ocasión adecuada para controlar las competencias de los Técnicos firmantes del Proyecto, pero no con el objeto de controlar las competencias profesionales de los miembros de los Colegios Profesionales, sino de comprobar si un acto, típicamente urbanístico, de otorgamiento de licencia reúne todos los requisitos legales exigibles, entre otros el de que la solicitud vaya acompañada por proyecto técnico firmado por profesional técnico competente.

Por todo ello, el otorgamiento o denegación de una licencia ha de ejercerse dentro de la más estricta legalidad, de forma que el contenido de dicho acto, lejos de depender del libre arbitrio o de la discrecionalidad de la Administración, se encuentra vinculado –conforme al principio de vinculatoriedad del planeamiento urbanístico– a las normas y a los Planes que operen en cada caso concreto.

Porque siendo la concesión o negativa de una licencia no una facultad de libre apreciación –que es la que tipifica la discrecional-

---

<sup>511</sup> Vid. STS 24. X.1997 (Ar. 7236), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. R. Fernández Montalvo.

dad–, sino una potestad absolutamente reglada, las licencias sólo podrán denegarse si existe una causa justificada y suficientemente motivada. Y ello, conforme al principio de menor intervención en las actuaciones restrictivas del derecho de propiedad reconocido jurisprudencialmente en relación con la reglada concesión de estos actos preventivos de control municipal<sup>512</sup>.

### ■ Contenido

La dualidad de proyectos que, hasta la entrada en vigor de la LOE, se venía exigiendo en la práctica a todo acto de edificación –proyecto básico acompañando a la licencia con el objeto de verificar su conformidad con la ordenación urbanística aplicable, y proyecto de ejecución que habilitaba el comienzo de las obras–, planteaba la cuestión de si el Ayuntamiento disponía de facultades para acordar la suspensión de unas obras amparadas por la correspondiente licencia cuando se carece de proyecto de ejecución.

El requisito de la necesidad de proyecto de ejecución, aunque no venía establecido en norma legal constituía una constante «exigencia de creación jurisprudencial». Es cierto que la aparición de la mencionada diferenciación de Proyectos tuvo lugar con ocasión de una disposición que nada tiene que ver con las potestades urbanísticas para ordenar la ejecución de obras de conservación. Pero también lo es que «ningún obstáculo existe, pese a ello, en que una distinción nacida en un ámbito del ordenamiento se aplique en otro distinto cuando concurren circunstancias bastantes que lo justifiquen»<sup>513</sup>.

Desde la perspectiva del instituto de la conservación urbanística y de las disposiciones que la regulan es indudable que las facultades que el Ordenamiento confiere a los municipios para velar por la seguridad, salubridad e higiene de las edificaciones encontraba su modo de realización en la exigencia de proyecto de ejecución cuando se tratase de obras en curso. La jurisprudencia ha entendido, en este sen-

<sup>512</sup> Vid. STS 23.IV.1999 (Ar. 3088), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. V. Garzón Herrero.

<sup>513</sup> Vid. STS 20.VI.2000 (Ar. 6382), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. V. Garzón Herrero.

tido, que el proyecto básico era suficiente para el otorgamiento de la licencia, pero no ofrece cobertura suficiente a la ejecución de las obras que requieren el proyecto de ejecución.

Lo que explicaba que el proyecto básico suficiente para la obtención de la licencia no lo fuese para avalar las obras en curso que, en ausencia de proyecto de ejecución, podían ser paralizadas por quien está llamado a velar por las condiciones de seguridad y salubridad en que se lleven a cabo las obras que, previamente, han sido autorizadas mediante la correspondiente licencia. La paralización de las obras como medida cautelar en tanto que el requerimiento para la presentación de dicho proyecto sea atendido, resultaba, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, una potestad urbanística como técnica de control de la legalidad en ese específico sector material.

Se debió, precisamente a la LOE, la sustitución de la tradicional dicotomía entre proyecto básico y proyecto de ejecución, integrando el contenido de ambos en un único proyecto general completo (arts 4 y 10); denominación que, deliberadamente, ha acogido la LOUPMRGal en el mismo sentido que aquella Ley (art. 195.3 LOUPMRGal), excluyendo de esta necesidad a las obras e instalaciones menores (arts. 4 LOE, 195.3, párr. 2º y 14.2 RDUG), que por no considerarse edificaciones también se excluyen del ámbito de aplicación de dicha Ley estatal.

- La titularidad profesional del proyectista. Referencia a los principios de generalidad y especialidad a propósito de la delimitación «horizontal» y «vertical» entre técnicos

La exigencia de titulación académica y profesional habilitante –formación y colegiación, respectivamente–, ha constituido una constante como obligación del proyectista en el proceso de la edificación. Incluso en relación con las disposiciones anteriores a la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre Atribuciones Profesionales de Arquitectos e Ingenieros Técnicos, el TS ha venido declarando, que «si las obras que se quieren realizar no afectan a la configuración del edificio, a sus elementos estructurales resistentes ni a las instalaciones de servicio

común de la obra principal, el Proyecto podrá ser autorizado por Aparejador o Arquitecto Técnico»<sup>514</sup>.

La citada Ley 12/1986, como señala su E.M., tuvo por finalidad terminar con una serie de restricciones y limitaciones en el ejercicio profesional de los Aparejadores, Peritos, etc., introducidas por las disposiciones dictadas en desarrollo de la Ley 2/1964, de 29 de abril, que ya habían sido corregidas por el TS, sentando como cuerpo de doctrina jurisprudencial el criterio de que «las atribuciones profesionales de los Aparejadores e Ingenieros Técnicos serán plenas en el ámbito de su especialidad respectiva, sin otra limitación cuantitativa que la que se derive de la formación y los conocimientos de la técnica de su propia especialidad, y sin que, por tanto, pueda válidamente imponérseles limitaciones cuantitativas o establecer situaciones de dependencia en su ejercicio profesional respecto de otros técnicos»<sup>515</sup>.

Y así, en relación con la facultad de elaborar proyectos, el art. 2, ap.2) Ley 12/86, se refiere «a los de toda clase de obras y construcciones que con arreglo a la expresada legislación –del sector de la edificación– no precisen de proyecto arquitectónico, a los de intervenciones parciales en edificios construidos que no alteren su configuración arquitectónica, a los de demolición y a los de organización, seguridad, control y economía de obras de edificación de cualquier naturaleza», quedando así eliminado, la posibilidad de los Arquitectos técnicos de elaborar proyectos cuando las obras «precisen de proyecto arquitectónico», así como de intervenir en operaciones parciales en edificios construidos cuando «alteren la configuración arquitectónica».

Se justifica, a colación de tal delimitación de atribuciones, la existencia de tres criterios jurisprudenciales diferentes en orden a una delimitación competencial entre ambos técnicos. Unas veces, el TS ha optado por el «principio de libertad y autonomía profesional» que, garantizando el libre ejercicio profesional de los técnicos, supone la independencia de unos titulados con relación a los demás y la no

<sup>514</sup> Vid. STS 26.II.1998 (Ar. 1537), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. P. J. Yagüe Gil.

<sup>515</sup> *Ibidem*.

subordinación de los titulados del primer ciclo con respecto a los del segundo ciclo.

En otros casos, ha utilizado el «principio de especialidad» en que se dividen las distintas ramas técnicas, suponiendo que la «plenitud de competencias» actúa dentro de la respectiva especialidad. Sin embargo, puede decirse que es dicho criterio de la «plenitud de competencias» el que, aún con diversas acepciones y sin haber creado doctrina jurisprudencial uniforme<sup>516</sup>, mejor responde y se adapta al marco normativo que se impone desde Bolonia.

El principio de la plenitud de competencias implica, conforme a la Ley 12/86, que los arquitectos técnicos e ingenieros tienen «plenitud de facultades y atribuciones en el ejercicio de su profesión dentro del ámbito de su respectiva especialidad técnica». Como consecuencia de ello, la atribución a los arquitectos e ingenieros técnicos de la capacidad para redactar y firmar proyectos «siempre que queden comprendidos por su naturaleza y características en la técnica propia de cada titulación».

No obstante, dicha plenitud en su amplio sentido literal, no ha sido desarrollada bajo la vigencia de la citada Ley, originando dudas en su correcta aplicación. Mientras que en algunas ocasiones, el TS se inclinó por restringir la capacidad de proyectar a un profesional de grado superior cuando se trataba de proyectos de especial dificultad técnica, otras veces defendió que la «plenitud» ha de ajustarse y se conforme con los estudios recibidos. Y más concretamente, con lo determinado en los planes de estudio, que, a tales efectos, habrá que examinarlos para comprobar que la facultad de proyectar deriva y estaba implicada en la formación recibida en la concreta especialidad.

Un tercer criterio, en relación con los ingenieros, ha sido, sobre la base de específicas reglamentaciones, el del límite cuantitativo respecto al importe del presupuesto del proyecto y en orden a la exclusión de responsabilidad.

Como se dijo en otro lugar, lo que se presenta como un conflicto entre dos profesiones, en el fondo lo que plantea es el tema de las ga-

<sup>516</sup> Cfr. PORTO REY, E.: Aspectos técnicos de la Ley 38/1999..., op. cit., p. 92.

rantías de la seguridad en la edificación, y, por ello, de la vida humana. Lo que explica que las dudas se resuelvan, en principio, en el sentido de la búsqueda de la mayor seguridad, de la solución que ofrezca mayor seguridad, considerando la exigencia de titulación propia de los estudios superiores. Pero, lógicamente, este criterio de los estudios en relación con la seguridad de las obras para atribuir competencias, no puede extenderse al ornato público de los edificios, al simbolismo de sus formas, a la capacidad de relacionarse con el entorno y, en definitiva, al hecho arquitectónico en particular y a la Arquitectura en general.

Una vez cubierta la remisión que la disposición final 1ª.3 de la Ley 12/1986 efectuaba a las Cortes Generales para la promulgación de una Ley de Ordenación de la Edificación, en la que se regulasen las intervenciones de los técnicos facultativos conforme a lo previsto en su art. 2.2 y de los demás agentes que intervienen en el proyecto de edificación, el cuadro competencial de los arquitectos técnicos en el sistema jurídico español, a pesar de la indefinición legal de aquel concepto de «proyecto arquitectónico» se limita a los siguientes supuestos tasados en relación con la fase de proyección y sin perjuicio de su intervención como agente promotor y/o constructor o profesionalmente, en la dirección facultativa del proceso:

- los proyectos de obras de construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan de forma eventual o permanente carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta, y no sean las correspondientes a un uso comprendido en el grupo a) del art. 2.1 LOE, y además las que no sean específicas de una rama o especialidad correspondiente a una ingeniería o ingeniería técnica;
- las obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación en edificios construidos que no alteren la configuración arquitectónica, esto es, obras que no tengan carácter de intervención total ni las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural ni tengan por objeto cambiar los usos característicos

del edificio; que el edificio fuese a resultar sustancialmente distinto en cuanto a su originaria composición.

- ▀ las obras de intervención parcial en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección, siempre que no alteren la configuración arquitectónica y que dicha intervención no afecte a elemento o parte sujeta a protección, en cuyo caso, su consideración como intervención total se excluye de su plena competencia.
- ▀ las instalaciones fijas y el equipamiento propio de las edificaciones, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio, considerando la competencia específica y la especialidad de la correspondiente titulación.

En definitiva, puede hablarse de la concurrencia de un «principio de generalidad» en las atribuciones profesionales a los arquitectos técnicos (a los que corresponde todas las atribuciones profesionales descritas en el apartado 1 del citado precepto), y de un «principio de especialidad» (en relación a su especialidad de ejecución de obras, de arquitectura), a través del cual se trata de diferenciar las competencias de los ingenieros técnicos y de los arquitectos técnicos.

Y una concurrencia de principios que, lo que, realmente constituye es una «delimitación horizontal» –frente a la «vertical» que se da entre arquitectos y arquitectos técnicos o entre ingenieros e ingenieros técnicos–, entre técnicos del mismo nivel de titulación que atiende a un criterio cualitativo consistente en la «especialidad técnica» con referencia instrumental *ex art.* 1.2 a las especialidades enumeradas en el Decreto 148/1969, de 13 de febrero, por el que se regulaban las denominaciones de los graduados en Escuelas Técnicas y las especialidades a cursar en las Escuelas de Arquitectura Técnica e Ingenierías Técnicas<sup>517</sup>.

En concreto, y por razones de lógica sincronización con el origen de este trabajo, se cita, únicamente, su art. 3.1 en cuanto a la espe-

<sup>517</sup> Vid. STS 24.X.1997 (Ar. 7236), Sala c-a, Secc. 4ª, Pte. R. Fernández Montalvo.

cialidad Arquitectura Técnica, como la «ejecución de obras relativa a la organización, realización y control de obras de arquitectura, de sus instalaciones auxiliares, trabajos complementarios de gabinete y economía de la construcción».

Una limitación lógica que se deriva de la misma formación universitaria de los titulados y que permite concluir que «no es la naturaleza o el carácter del procedimiento administrativo o de la licencia sino la concreta actuación técnica a la que se refiera el proyecto en relación con la formación académica la determinante de que se reconozca o no la competencia profesional necesaria al Aparejador o Arquitecto técnico», sin perjuicio de la posibilidad de la existencia de competencias compartidas o concurrentes para un determinado proyecto.

En este último caso, el art. 4 de la referida Ley se remite a la intervención del titulado de la especialidad que, por la índole de la cuestión, resulte prevalente respecto a los demás: supuesto contemplado por la LOE con idéntico criterio de la prevalencia en su proyección a los distintos usos a que se destine la edificación. Y si ninguna de las actividades en presencia fuera prevalente, la intervención de tantos titulados cuantas fuesen las especialidades con responsabilidad solidaria de todos los agentes intervinientes constituye, asimismo, una exigencia legal conforme al marco básico vigente.

De acuerdo con estos criterios y bajo la óptica del trabajo del aparejador en el proceso de la edificación, resulta, definitivamente, decisivo un examen casuístico o circunstanciado de cada proyecto, considerando, como se ha dicho, que lo importante no es tanto la naturaleza o el carácter de la licencia o que se trate de una actividad calificada como MINP, cuanto el objeto material del proyecto y los trabajos previstos –esto es, la importancia de la obra proyectada– con el objeto de comprobar su correspondencia o subsunción en la especialidad académica de ejecución de obras y en las facultades para elaborar proyectos, a las que se ha hecho referencia<sup>518</sup>.

<sup>518</sup> Vid., por todas, SS.TS 2.III.1998 (Ar. 1882), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. M. V. Garzón Herrero; 8.III.1999 (Ar. 2166), Sala c-a, Secc. 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho.

### c) Las Certificaciones Técnicas

La emisión de certificados técnicos por los agentes profesionales de la edificación que intervienen en la dirección facultativa de la obra –arquitecto o arquitecto técnico, en función del uso al que se destine el edificio– en el que se haga constar taxativamente que la edificación, cualquiera que sea su categoría, reúne las debidas condiciones de seguridad y salubridad para el uso o desarrollo de la actividad de destino, constituye una garantía jurídico-técnica que ha de presentarse junto con la licencia de primera ocupación o la licencia de actividad y/o de funcionamiento, respectivamente.

Unas certificaciones sobre las condiciones de seguridad precisas en todos los aspectos de características de los materiales, seguridad y solidez de la construcción, ubicación, superficie empleada y útil, medidas de protección y seguridad en caso de incendios y otras calamidades, etc. así como de higiene exigibles, que deberán ser expedidas por los técnicos en, cada caso, más idóneos y a concretar en cada caso específico<sup>519</sup>, con la ayuda, en este momento, obligada de la delimitación de funciones y obligaciones que prevé e impone la LOE a los distintos técnicos.

### d) El Libro del Edificio

La creación por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, del «Libro del Edificio» obedece a su finalidad esencial de fijar las garantías suficientes a los usuarios de la edificación frente a los posibles daños que pueda sufrir.

*Art. 7 LOE:* «Una vez finalizada la obra, el proyecto con la incorporación, en su caso, de las modificaciones debidamente aprobadas, será facilitado al promotor por el director de la obra para la formalización de los correspondientes trámites administrativos.

A dicha documentación se adjuntará, al menos, el acta de recepción, la relación identificativa de los agentes que han intervenido durante el proceso de la edificación, así como la relativa a las instrucciones de uso

<sup>519</sup> Vid. STS 6.X.2000 (Ar. 7801), Sala c-a, Secc. 6ª, Pte. F. González Navarro.

y mantenimiento del edificio y de sus instalaciones, de conformidad con la normativa que le sea de aplicación.

Toda la documentación a que hace referencia los apartados anteriores, que constituirá el Libro del Edificio, será entregada a los usuarios finales del edificio».

Constituye una documentación completa (incluido el certificado final de obra) sobre el edificio y su historia constructiva que, deberá entregar el promotor, una vez que ha finalizado la obra, al propietario comprador y éste, en caso de transmisión, al usuario (únicamente las instrucciones de uso y mantenimiento), proporcionado una información detallada del edificio que, por una parte, permitirá a la propiedad repartir las responsabilidades entre los agentes participantes en el proceso.

Y por otra parte, constituye un instrumento de garantía en sucesión en orden al adecuado mantenimiento y conservación del edificio. Las instrucciones de uso y mantenimiento contenidas en el Libro del Edificio suponen para cada elemento constructivo (cubierta, fachada, estructura, etc.) unas acciones obligatorias, otras recomendadas y aquellas que, para su mantenimiento, obligan a una revisión periódica de los mismos como obligación de los propietarios o usuarios, tal y como prescribe el art. 16 LOE, dando continuidad al deber de conservación que, desde la legislación urbanística y en relación con las edificaciones, se anticipa para dejar paso a su propia regulación.

e) La actividad administrativa de inspección. Remisión<sup>520</sup>

Constituye una tendencia actual, recuperada del clásico concepto de orden público, la previsión por el cuadro completo de Leyes urbanísticas vigentes en España, la potestad de inspección sobre los actos de uso del suelo y la edificación.

La Administración urbanística debe velar, a través de la actividad inspectora, por la seguridad, salubridad y ornato públicos de los terre-

<sup>520</sup> Cfr. FERNÁNDEZ RAMOS. S.: *El régimen jurídico general de la función inspectora*, Ed. Comares, Granada 2002.

nos, construcciones y urbanizaciones de iniciativa particular. Es decir, se impone, en este concreto sector del Ordenamiento jurídico, la vertiente preventiva de la función inspectora como técnica orientada a evitar daños y lesiones en los bienes jurídicos protegidos por la legalidad urbanística, bienes que integran, glosando el título del trabajo, el patrimonio urbanístico y arquitectónico de nuestras ciudades concebido desde la doble perspectiva social e individual que confluye en la propiedad urbanística.

Basta con destacar, de entre todos los caracteres que configuran esta actividad –inmediata, transitoria, técnica, unilateral, reglada, etc.– su carácter instrumental en cuanto accesoria en relación con otras potestades administrativas, en nuestro caso de intervención –de otorgamiento de licencias y de adopción de órdenes de ejecución y en su caso, de ejecución subsidiaria– y en relación con la potestad sancionadora, a cuyo análisis me remito.

Desde un punto de vista competencial, el ejercicio de las competencias en materia de inspección urbanística y la delimitación de funciones ente distintas Administraciones viene establecido por las normas de atribución de competencias respectivas contenidas en las leyes urbanísticas autonómicas, que pueden establecer que los inspectores de la Administración autonómica no tengan que contar con la previa intervención de las autoridades del Ayuntamiento en cuyo término municipal pretendan actuar o lo contrario, entre otros aspectos<sup>521</sup>.

Porque no considero que sea éste el lugar más apropiado para realizar el estudio comparativo a que alude la afirmación anterior como tampoco para afrontar de manera integral el régimen jurídico de la inspección urbanística<sup>522</sup>, se concluye este trabajo con la cita de una Ley, presenciada y estudiada por la autora. Una Ley que ha estado presente a lo largo de estas páginas, para alagar, criticar o confrontar con otras regulaciones, justificando la ausencia de abusivas citas, en la

<sup>521</sup> Vid. STS 6.VI.2001 (Ar. 5780), Sala c-a, Secc 5ª, Pte. R. Enríquez Sancho

<sup>522</sup> Cfr. FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora*, Ed. Comares, Granada, 2002.

confesada intención de no limitar la temporalidad y espacialidad de la conservación urbanística a la Comunidad Autónoma de Galicia:

*Art. 208 LOUPMRGal:* 1. La inspección urbanística es la actividad que los órganos administrativos competentes en materia de edificación y uso del suelo han de realizar con la finalidad de comprobar que una y otro se ajustan al ordenamiento urbanístico.

2. El personal adscrito a la inspección y vigilancia urbanística, en el ejercicio de sus funciones, tendrá la consideración de agente de la autoridad y estará capacitado, con dicho carácter, para requerir y examinar toda clase de documentos relativos al planeamiento, para comprobar la adecuación de los actos de edificación y uso del suelo a la normativa urbanística aplicable y para recabar de todas las partes relacionadas con cualquier actuación urbanística y de los colegios profesionales y cualesquiera otros organismo oficiales con competencia en la materia cuanta información, documentación y ayuda materia precise para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

3. Los inspectores urbanísticos están autorizados para entrar y permanecer libremente y en cualquier momento en fincas, construcciones y demás lugares sujetos a su actuación inspectora. Cuando para el ejercicio de esas funciones inspectoras fuera precisa la entrada en un domicilio, se solicitará la oportuna autorización judicial

4. Los hechos constatados por el personal funcionario de la inspección y vigilancia urbanística en el ejercicio de sus competencias propias en materia de disciplina urbanística gozan de valor probatorio y presunción de veracidad, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados.

## Bibliografía

- AMENÓS ALAMO, J.: *La inspección urbanística. Concepto y régimen jurídico*, Ed. Cedecs, Barcelona, 1999.
- ALEGRE AVILA, J. M.: *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, Ed. Ministerio de Cultura, Madrid, 1995.
- ALONSO GARCÍA, C.: «La contaminación acústica», *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2000.
- «La responsabilidad patrimonial de la Administración por denegación ilegal de licencias de urbanismo», *RAP*, nº 127, 1992.
- ALONSO IBÁÑEZ, M. R.: *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1994.
- BELADIEZ ROJO, M.: *Régimen especial de protección de los inmuebles del patrimonio histórico español*, Civitas, Madrid, 1988.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J.: *La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario*, Ed. Cívitas, Madrid, 1988.
- BASSOLS COMA, M.: «El Patrimonio Histórico Español: aspectos de su régimen jurídico», *RAP*, nº 114, 1987.
- CANO MATA, A.: «Ruina y demolición de los edificios declarados monumentos histórico-artísticos», *RAP*, nº 87, 1978.
- CARRETERO PÉREZ, A.: «Actos administrativos de intervención urbanística sobre la propiedad», *RDU*, nº 27, 1972.
- CASTAÑEDA, J.: *Compendio de los diez libros de Arquitectura de Vitrubio*. Escrito en francés por Claudio Perrault (traducción), Imprenta de don Gabriel Ramírez, Año de M.DCC.LXI.
- FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: *El régimen jurídico del urbanismo en España. Una perspectiva competencial*, Ed. INAP, Madrid, 2000.
- *El urbanismo finalista. A propósito del principio de menor restricción en el derecho de propiedad*, Ed. Cívitas, Madrid, 2002.
- *Manual de Derecho Urbanístico de Galicia*, Ed. Civitas, Madrid, 2003.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *La actividad administrativa de inspección*, Ed. Comares, Granada, 2002.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: «La ordenación urbanística de los Conjuntos Históricos: breve denuncia de los excesos al uso», *RUE*, nº 1, 2000.
- GARCÍA-BELLIDO Y GARCÍA DE DIEGO, J.: «Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y la ruina urbanística», *RDU*, nº 89, 1984.
- «Conservación y fuera de ordenación: hacia una más graduada coexistencia de ambos criterios en las intervenciones en el suelo urbano», *RDU*, nº 105, 1987.
- «Hacia una renovación de la racionalidad urbanística», *CyTET*, nº 81-82, 1989.

- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*, Ed. Cívitas, Madrid, 1999.
- *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, Ed. Cívitas, Madrid, 1996.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *La rehabilitación urbanística*, Aranzadi, Pamplona, 1998.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: «Perspectivas jurídicas de la renovación urbana», *REDA*, nº 43, 1984.
- MEILÁN GIL, J. L.: «Análisis jurídico del Plan General de Ordenación Urbana de La Coruña», *Revista jurídica de Galicia*, La Coruña, 1987.
- «La dimensión temporal de la ordenación urbanística», *RDU*, nº 145, 1995.
- MEILÁN GIL, J. L. y FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: *La Ley del Suelo de Galicia y la legislación urbanística del Estado*, *RDU*, nº 171, 1999.
- MIER VÉLEZ, J. L. DE: *Juntas de Compensación, Asociaciones Administrativas de Cooperación y Entidades de Conservación*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2003.
- MONTORO CHINER, M.J.: *La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1983.
- *Privado y público en el Renacer del Gran Teatro del Liceo*, Ed. Cedecs, Barcelona, 1977.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *La resurrección de las ruinas*, Cívitas, Madrid, 2002.
- ORTEGA GARCÍA, A.: *Inclusión de fincas en el Registro de Solares: sus causas*, Montecorvo, Madrid, 1974
- MURGA GENER, J. L.: *Protección de la estética en la legislación del Alto Imperio*, Ed. Publicaciones de la Universidad de Sevilla, nº 28, 1976.
- OLIVÁN DE CAHO, J.: «El urbanismo de conservación en Cataluña», *Estudios sobre el marco jurídico del urbanismo en Cataluña*, Ed. Cedecs, Barcelona, 1999.
- PAREJO ALFONSO, L.: *Derecho Urbanístico. Instituciones básicas*, Ed. Ciudad Argentina, Madrid, 1986.
- PÉREZ MORENO, A.: «El postulado constitucional de la promoción y conservación del patrimonio histórico-artístico», *RDU*, nº 119, 1990.
- PORTO REY, E.: «Aspectos técnicos de la Ley 38/99, de Ordenación de la Edificación», *Cuadernos de Urbanismo nº 1*, Montecorvo, Madrid, 2000.
- «De la conservación individualizada del patrimonio inmobiliario a su rehabilitación integrada en el planeamiento urbano», *RDU*, nº 109, 1988.
- QUINTANA LÓPEZ, T.: *La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo*, I.V.A.P., Oñate, 1989.
- SÁNCHEZ GOYANES, E.: «Urbanismo y protección del paisaje. Las (mal)llamadas (peor entendidas) Normas de Aplicación Directa. Anulación por el TSJ de Cantabria de licencia para 17 viviendas junto a la costa de Liencres», *RDU*, nº 173, 1999.
- SIBINA TOMÁS, O.: *La conservación de las fachadas en condiciones de seguridad*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998.



ISBN 84-453-4244-4



9 788445 342442



Escola galega de  
administración  
pública



**XUNTA DE GALICIA**  
CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,  
ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E  
XUSTIZA