

SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

**SITUACIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA DE LOS
INSTRUMENTOS DESTINADOS A GARANTIZAR EL
CUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES DE EDIFICACIÓN Y
CONSERVACIÓN DE INMUEBLES.**

INFORME ESPECIAL A LAS CORTES VALENCIANAS



Alicante, octubre de 2005

SUMARIO

PRESENTACIÓN.....	2
1. PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	6
2. RELACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VALENCIANAS INCLUIDAS EN LA INVESTIGACIÓN.....	8
3. RELACIÓN DE INFORMES RECIBIDOS.....	10
4. REFLEXIONES GENERALES SOBRE DISCIPLINA URBANÍSTICA EN MATERIA DE OBLIGACIÓN DE EDIFICAR Y ACTUACIONES DE CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN.....	28
5. EL DEBER DE EDIFICAR.....	31
6. EL DEBER DE CONSERVAR Y REHABILITAR.....	35
6.1. La obligación de conservación y rehabilitación de inmuebles.....	35
6.2. La declaración de ruina.....	40
6.3. Declaración de ruina con incumplimiento.....	43
6.4. Inscripción en el Registro.....	45
7. EL REGISTRO DE SOLARES Y EDIFICIOS A REHABILITAR.....	47
8. PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO DE ACTUACIONES AISLADAS.....	50
9. LAS ORDENES DE EJECUCIÓN Y EL REGISTRO DE SOLARES EN EL PROYECTO DE LEY URBANÍSTICA VALENCIANA (LUV).....	52
10. EVALUACIÓN DE LA EXISTENCIA Y FUNCIONALIDAD DEL REGISTRO, Y UTILIZACIÓN DE LA FIGURA DEL PROGRAMA DE ACTUACIONES AISLADAS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.....	54
11. RECOMENDACIONES, RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES Y SUGERENCIAS.....	58

PRESENTACIÓN

La experiencia acumulada en la tramitación de quejas relativas a la materia de disciplina urbanística nos ha venido mostrando que el desarrollo de estas potestades por parte de los ayuntamientos no resulta a menudo suficientemente eficaz.

Dentro de esa materia genérica existe un sector muy importante relacionado con la conservación y rehabilitación urbana, y especialmente con aquellas potestades que los ayuntamientos tienen en su mano para imponer y fomentar la conservación de inmuebles por sus propietarios. En la misma línea se sitúan las actuaciones dirigidas a exigir la edificación de solares vacantes, lo que permite dinamizar y atraer población a determinadas áreas afectadas por el abandono progresivo de los vecinos.

El urbanismo en la Comunidad Valenciana, en los últimos años, ha tenido un carácter eminentemente expansivo. Son innumerables los planes parciales desarrollados, así como los planes de reforma interior en áreas no consolidadas por la urbanización y edificación. La figura del programa para el desarrollo de actuaciones integradas ha sido sin duda el elemento dinamizador de todo este sistema, que ha generado una ampliación más que notable de nuestras ciudades y pueblos, así como una ocupación cada vez más extensa del territorio.

El urbanismo expansivo en sí mismo no es un factor negativo, por el contrario, es razonable y necesario siempre que no afecte al equilibrio territorial y a los valores ambientales protegibles. No se pretende en este trabajo poner en cuestión dicho modelo, que responde a una estrategia de desarrollo que corresponde al poder público decidir y adoptar.

Lo que pretendemos es hacer una llamada de atención hacia otra dimensión esencial del urbanismo como es la conservación, rehabilitación y dinamización de lo que ya existe, es decir, de aquellas construcciones y entornos urbanos que conforman los cascos históricos y los barrios consolidados, a menudo con gran valor histórico y arquitectónico.

Aunque en algunas ciudades hemos venido observando importantes mejoras en la situación de los cascos consolidados, especialmente en las zonas con valor histórico, detectamos todavía importantes deficiencias en muchos de ellos. Las causas son muy diversas pero el resultado suele ser el mismo: la despoblación y posterior deterioro de los centros. Entre esas causas podemos citar problemas de contaminación acústica por acumulación de actividades, concentración de flujos migratorios en determinadas zonas, abandono del comercio, ausencia de suficientes dotaciones públicas tales como parques, jardines, centros de enseñanza, áreas de aparcamiento, etc.

Todo ello provoca una espiral de difícil solución ya que tales factores determinan el desplazamiento de la población hacia los extrarradios, y a su vez la falta de población comporta la degradación del entorno, y consiguientemente el abandono de las construcciones y espacios públicos. Cada vez es menos atractivo vivir en tales entornos y la despoblación se agrava.

Frente a ello creemos que es necesario volver la mirada hacia los centros y potenciar las actuaciones dirigidas a preservar estos espacios y recuperar los degradados. Actuaciones tales como la apertura de edificios públicos pueden ayudar a esa finalidad, pero no son una solución definitiva ya que, agotada la jornada laboral, quedan desocupados. La estrategia debe ser atraer población estable a dichos lugares.

En este informe hemos pretendido comprobar qué actuaciones se vienen desplegando en la Comunidad Valenciana en el sentido apuntado, analizando las instituciones jurídicas que resultan decisivas para ello:

-El Registro de Solares y Edificios a Rehabilitar es un instrumento al que la LRAU dedica todo un capítulo, y que permite de un lado dar publicidad a estas situaciones, así como, por otro, determinar dos posibles soluciones ante la inactividad del propietario en el cumplimiento de sus deberes de conservación y rehabilitación: arbitrar el mecanismo de la expropiación forzosa, o abrir un procedimiento concursal para que cualquier tercero pueda iniciar a su costa actuaciones de conservación y rehabilitación resultando beneficiario de la expropiación del inmueble. Ese proceso viene dado por la adjudicación de un programa para el desarrollo de actuación aislada.

-Programas para el desarrollo de actuaciones aisladas: como hemos visto, es un instrumento accesorio al anterior que permite a cualquier persona o empresa asumir la conservación y rehabilitación de un inmueble corriendo con los gastos correspondientes a cambio de resultar beneficiario en la expropiación forzosa del mismo.

-Órdenes de ejecución de obras de conservación y rehabilitación: este instrumento es el presupuesto de los anteriores, de manera que el ayuntamiento deberá utilizarlo cuando detecte deficiencias en la conservación del inmueble y ante el incumplimiento de la misma podrá operar las soluciones anteriores. No debe dejarse de lado el hecho de que este mecanismo no tiene un carácter sancionador ni tampoco es un elemento estrictamente compulsivo, toda vez que debe venir acompañado por actuaciones de fomento y por tanto de apoyo financiero al propietario.

-Junto a este tipo de órdenes no debemos tampoco olvidar las órdenes de ejecución de solares, ya que su desarrollo en relación con solares vacantes puede resultar muy interesante para potenciar la repoblación de determinadas zonas, siendo además conveniente a la estética urbana.

Pues bien, tanto en la experiencia acumulada como por los datos que obran en el presente informe podemos observar importantes deficiencias en la aplicación de estos mecanismos, agravadas por la ausencia de desarrollo reglamentario, que lógicamente influye en ello.

Como podrá observarse, son pocos los ayuntamientos que tienen el mencionado Registro y aun menos los que lo han puesto en práctica. La figura del Programa para el desarrollo de actuaciones aisladas es totalmente residual en el sistema urbanístico valenciano y prácticamente no ha sido utilizado como instrumento para la conservación y rehabilitación urbana.

Más graves todavía son las insuficiencias detectadas en el instrumento de las órdenes de ejecución, que a menudo no llegan siquiera a dictarse derivando la situación en ruina del inmueble, así como, en ocasiones, aun cuando se dictan, no se llevan a efecto comportando el mismo resultado.

Todo ello cobra todavía mayor dimensión y relevancia cuando de cascos históricos hablamos, donde la acumulación de bienes de relevancia local e incluso bienes de interés cultural es importante; en estas zonas entendemos que los esfuerzos deben ser todavía mayores.

No se analizan en este informe otros instrumentos de conservación y rehabilitación como serían los planes de reforma interior, planes especiales, o figuras similares, toda vez que, por su especificidad, entendemos que deberán ser objeto de otro análisis.

Simplemente se ha pretendido dar un toque de atención a todas las administraciones implicadas para que retomen la tarea de potenciar los centros urbanos favoreciendo un urbanismo de rehabilitación que haga nuestros cascos consolidados entornos más agradables para habitar, con unas condiciones de calidad de vida más razonables.

Ello además redundaría en beneficio de los intereses turísticos de la Comunidad Valenciana, ya que los entornos monumentales son un elemento esencial en dicha estrategia.

Bernardo del Rosal Blasco
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana

1. PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La LRAU contiene un mandato a los ayuntamientos para que procedan a la creación de un instrumento de disciplina urbanística de gran importancia como es el Registro de Solares y Edificios a Rehabilitar, regulado en los artículos 96 a 98 de la Ley.

En la medida en que este Registro constituye un instrumento de gran interés en cuanto favorece la publicidad de estas situaciones y permite la presentación de Programas para el Desarrollo de Actuaciones Aisladas en los supuestos en que se incumpla el deber de edificar, así como el de conservación de inmuebles, consideramos de interés iniciar una investigación de oficio dirigida principalmente a diversos ayuntamientos representativos y seleccionados sobre la base de un criterio poblacional, así como a la Conselleria de Territorio y Vivienda, para conocer la situación exacta de este instrumento en la Comunidad Valenciana, su existencia efectiva y su funcionamiento.

Con el objeto de contrastar esta información y conocer el funcionamiento de este instrumento, dirigimos a las diferentes administraciones implicadas en la cuestión las siguientes cuestiones:

Ayuntamientos:

- Informen acerca de si el municipio dispone en estos momentos de un Registro de Solares y Edificios a Rehabilitar de conformidad con lo dispuesto en la LRAU.
- Relacionen las inscripciones realizadas durante los años 2002 y 2003 en el mencionado Registro.

- De no contar con él, indiquen qué tipo de actuaciones sigue la Corporación para cumplir con las finalidades que prevé la LRAU para este Registro, y que constan en los artículos 84 y siguientes de la norma, especialmente en materia de inejecución de solares, incumplimiento de órdenes de conservación o situaciones de ruina de inmuebles.
- En tal caso, señalen si tienen alguna previsión en cuanto a la creación del mencionado Registro.
- Detallen si en el municipio se ha utilizado, en las anualidades antes indicadas, la figura del Programa para el Desarrollo de Actuaciones Aisladas, indicando el número de programas aprobados. En otro caso, indiquen las razones por las que no se utiliza este instrumento de disciplina urbanística y base concertada.

Conselleria de Territorio y Vivienda:

- Señalen si disponen de datos actualizados sobre el número de municipios que han creado este Registro, así como su utilización efectiva por los mismos.
- Señalen si han realizado algún seguimiento acerca del cumplimiento de la obligación legal que se desprende de la LRAU en cuanto a la creación del Registro y su eficacia.
- Indiquen si han dirigido algún tipo de instrucción o recomendación a los municipios de la Comunidad para la creación y eficacia de este Registro, o en su defecto, si tienen previsto realizar alguna actuación al respecto.
- Indiquen si tienen previsto desarrollar las determinaciones previstas en la LRAU en materia de disciplina y en particular en lo que se refiere a la creación y funcionalidad de este Registro, mediante la aprobación de un reglamento de desarrollo.

2. RELACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS VALENCIANAS INCLUIDAS EN LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación de oficio se ha dirigido a los siguientes ayuntamientos:

- Ayuntamiento de Alboraya
- Ayuntamiento de Alcoy
- Ayuntamiento de Alzira
- Ayuntamiento de Alicante
- Ayuntamiento de Almazora
- Ayuntamiento de Almoradí
- Ayuntamiento de Benidorm
- Ayuntamiento de Benicarló
- Ayuntamiento de Benicasim
- Ayuntamiento de Biar
- Ayuntamiento de Borriol
- Ayuntamiento de Burjassot
- Ayuntamiento de Casinos
- Ayuntamiento de Castellón de la Plana
- Ayuntamiento de Chelva
- Ayuntamiento de Crevillent

- Ayuntamiento de Elche
- Ayuntamiento de Elda
- Ayuntamiento de Finestrat
- Ayuntamiento de Gandia
- Ayuntamiento de Guardamar del Segura
- Ayuntamiento de Jalón
- Ayuntamiento de L'Elia
- Ayuntamiento de Llíria
- Ayuntamiento de Manises
- Ayuntamiento de Mutxamel
- Ayuntamiento de Nules
- Ayuntamiento de Orihuela
- Ayuntamiento de Peñíscola
- Ayuntamiento de San Vicente del Raspeig
- Ayuntamiento de Sagunto
- Ayuntamiento de Torreblanca
- Ayuntamiento de Torrent
- Ayuntamiento de Torrevieja
- Ayuntamiento de Valencia
- Ayuntamiento de la Vall d'Uixó
- Ayuntamiento de Villarreal
- Ayuntamiento de Villar del Arzobispo
- Ayuntamiento de Villena
- Ayuntamiento de Vinaròs.

Junto a las citadas administraciones se solicitó informe a la Conselleria de Territorio y Vivienda, competente en materia urbanística.

3. RELACIÓN DE INFORMES RECIBIDOS

En este apartado damos cuenta en extracto del contenido de los informes que hemos venido recibiendo de cada una de las administraciones implicadas.

3.1. Ayuntamiento de Alboraya

Informa este Ayuntamiento con fecha 30 de junio de 2004 que el Municipio no dispone del Registro, sin que tampoco haya habido durante los años 2002 y 2003 ninguna orden de inclusión a los efectos previstos en el artículo 96 de la LRAU.

Tampoco se han dictado órdenes individualizadas de ejecución de edificación, dado que en el suelo urbanizable desarrollado mediante actuaciones integradas se ha procedido a la edificación inmediata, mientras que en suelo urbano son muy pocos los solares que no están edificados.

Respecto a órdenes de conservación, la intervención se ha venido realizando mediante el apercibimiento de ejecución subsidiaria.

En cuanto a declaraciones de ruina, no se ha declarado en ningún caso el incumplimiento del deber de conservación, ya sea porque la misma ha obedecido a fuerza mayor, hecho fortuito o culpa de tercero.

No existe ninguna previsión en cuanto a la creación del Registro.

Tampoco se había aprobado hasta la fecha ningún programa para el desarrollo de actuaciones aisladas.

3.2. Ayuntamiento de Alzira

Comunica este Ayuntamiento con fecha 15 de junio de 2004 que el Pleno en sesión celebrada en febrero de 2001 acordó la creación del Registro Municipal de Solares y Terrenos sin Urbanizar.

Durante los años 2002 y 2003 no se realizó inscripción alguna en el mencionado Registro. Tampoco se utilizó en dichas anualidades la figura del programa para el desarrollo de actuaciones aisladas por incumplimientos del deber de edificar o conservar inmuebles.

Se comunica la voluntad de la Corporación de utilizar el mencionado Registro cuando resulte necesario.

3.3. Ayuntamiento de Alcoy

El Ayuntamiento de Alcoy remite oficio el 28 de enero de 2004, indicando que con fecha 30 de noviembre de 2001 se aprobó una ordenanza reguladora de la conservación e inspección técnica de edificios, cuya disposición adicional I recoge la creación el Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar. A la fecha del informe no se había practicado inscripción alguna en el mismo, si bien se informa que es constante la emisión de órdenes de ejecución para la conservación de edificios así como la tramitación de expedientes de ruina.

Respecto a la aprobación de programas para el desarrollo de actuaciones aisladas se indica que no se han producido, siendo habitualmente los planes de reforma interior con programas para el desarrollo de actuaciones integradas y las modificaciones puntuales de planeamiento los más utilizados.

3.4. Ayuntamiento de Alicante

Comunica este Ayuntamiento en informe de 10 de febrero de 2004 que la Corporación decidió en junio de 2002 dictar una serie de órdenes de edificación forzosa a los propietarios de solares del casco antiguo. Como consecuencia de las 35 órdenes de edificación emitidas, a la fecha del informe se habían solicitado 17 licencias. Existen otras situaciones en trámite, centradas en la investigación de titularidades. Un total de 3 solares han sido incluidos en el Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar.

De los 3 supuestos relacionados, uno de ellos accedió al Registro por iniciativa del propietario, lo que permitirá la presentación de un programa de edificación o incluso de un proyecto de edificación por el propio titular. Los otros dos solares se han incluido con declaración de incumplimiento de la obligación de edificar, lo que los destina a ser expropiados.

Además de este bloque de órdenes de edificación en el casco antiguo, el Ayuntamiento ha dictado órdenes de edificación para solares en el centro de la

ciudad que se encontraban en situaciones un tanto especiales respecto a su salubridad y la imagen urbana. De ellas en un caso aun no se ha cumplido el plazo decretado para la solicitud de licencia y en otro ya se ha solicitado licencia.

Se informa que en el Municipio no se ha aprobado ningún programa de actuación aislada, encontrándose no obstante uno en tramitación.

3.5. Ayuntamiento de Almazora

Se recibe informe del Ayuntamiento de Almazora el 28 de enero de 2004. Se expone en el mismo que el Municipio carece de Registro de Solares y no existe previsión alguna para su creación. No obstante, el Ayuntamiento interviene para garantizar el cumplimiento del deber de conservación por parte de los propietarios.

Respecto a la utilización de la figura del Programa para el desarrollo de actuaciones aisladas, se informa que en 2002 se aprobó uno y que en 2003 fueron un total de cinco.

3.6. Ayuntamiento de Almoradí

Recibido su informe con fecha 15 de septiembre de 2004 comprobamos que el Ayuntamiento de Almoradí no dispone del mencionado Registro y no ha habido orden de inscripción en las anualidades 2002 y 2003.

El Ayuntamiento no realiza con carácter generalizado actuaciones tendentes a la declaración de incumplimiento de la obligación de edificar, de solicitar licencia, o de urbanizar simultáneamente a la edificación. Tampoco se inscriben los posibles incumplimientos de las órdenes de conservación y rehabilitación. Las situaciones de ruina son tramitadas como expedientes independientes pero no se tiene constancia efectiva de un censo general de inmuebles en situación de ruina.

Existe una clara decisión de poner en marcha el mencionado Registro junto a la entrada en vigor del nuevo Plan General, que se encuentra en tramitación. Considera el Ayuntamiento que ése será un buen momento para poner en marcha el citado instrumento.

3.7. Ayuntamiento de Benicarló

Recibido el informe municipal con fecha 12 de marzo de 2004 podemos advertir que este Ayuntamiento carece del mencionado Registro, si bien se constata la intención municipal de crearlo. No hay referencia alguna a la existencia de programas para el desarrollo de actuaciones aisladas.

3.8. Ayuntamiento de Benicasim

Recibido el informe municipal con fecha 14 de abril de 2004, se nos informa que el Municipio carece del Registro de Solares, si bien está estudiando la oportunidad de su creación.

No obstante, se informa que el Ayuntamiento lleva a cabo actuaciones dirigidas a los propietarios de inmuebles dirigidas a garantizar que los mantengan en condiciones adecuadas de seguridad, salubridad y ornato público.

En 2002 se abrieron 37 expedientes de limpieza de solares y 1 de limpieza y vallado. Durante 2003 fueron 40 los expedientes de limpieza de solares y 6 de limpieza y vallado de los mismos.

Durante los citados años no se abrió ningún expediente para la declaración de inmuebles en situación de ruina.

No consta que durante 2002 y 2003 se haya tramitado ningún programa de desarrollo de actuación aislada a instancia de particular.

3.9. Ayuntamiento de Benidorm

Realizados cinco requerimientos por escrito (13/1/2004, 5/3/2004, 5/5/2004, 2/7/2004 y 22/9/2004) así como diferentes gestiones telefónicas con este Ayuntamiento (la última de ellas con fecha 17/1/2005), a fecha de hoy no hemos recibido comunicación alguna sobre el objeto de esta investigación.

3.10. Ayuntamiento de Biar

En informe recibido el 26 de mayo de 2004 este Ayuntamiento comunica que no tiene constituido el mencionado Registro sin que se aprecie no obstante demanda de solares en suelo urbano para edificar. Ahora bien, dadas las características del casco urbano se ha observado un interés creciente en la rehabilitación y sustitución de edificaciones en el casco histórico, por lo que se está redactando un plan especial para su conservación.

Se indica que pese a la obligatoriedad del mencionado instrumento de disciplina urbanística no se estima necesaria su creación al considerarse satisfecha la demanda existente.

3.11. Ayuntamiento de Borriol

Recibimos el informe municipal el 25 de febrero de 2004 en el que se manifiesta que en el Municipio no existe inventario de solares y edificios a rehabilitar. Frente a las situaciones planteadas el Ayuntamiento interviene mediante inspecciones de la Policía local y de los Servicios Técnicos en la zona urbana.

Se afirma que la Corporación no tiene la intención de crear este Registro al no disponer de medios humanos suficientes para llevarlo a cabo.

Durante los años 2002 y 2003 no se utilizó la figura de planeamiento de programas de actuación aislada sino los programas de actuación integrada debido a la escasez de suelo ordenado pormenorizadamente y a las normas subsidiarias vigentes que permiten la edificación de solares en cumplimiento de lo establecido en el artículo 75.2 de la LRAU.

3.12. Ayuntamiento de Burjassot

En informe recibido el 2 de abril de 2004 se nos comunica que el Municipio no ha adoptado acuerdo alguno para la creación del mencionado Registro. No obstante, de conformidad con lo previsto en el artículo 96 de la LRAU, en 2003 se ordenó la inclusión en el régimen previsto para dicho Registro de un inmueble de la localidad. Como consecuencia de lo anterior se está tramitando en la actualidad un programa para el desarrollo de actuaciones aisladas presentado para la urbanización y edificación del citado inmueble.

3.13. Ayuntamiento de Casinos

Remite este Ayuntamiento informe el 20 de octubre de 2004, en el que simplemente se indica que no se tiene constancia de la existencia del mencionado Registro.

3.14. Ayuntamiento de Castellón de la Plana

Confirma este Ayuntamiento en informe recibido el 11 de febrero de 2004 que carece del citado Registro.

Para hacer cumplir las finalidades previstas en la LRAU para la edificación de solares, dada la extraordinaria actividad de promoción de edificios, la existencia del Registro es irrelevante; en cuanto al resto de cuestiones, como es el incumplimiento de órdenes de conservación y declaraciones de ruina, el Ayuntamiento sigue los procedimientos establecidos en la vigente legislación urbanística para, en su caso, ejecutar en forma subsidiaria y forzosa los actos administrativos que se dictan en caso de incumplimientos.

Durante los años 2002 y 2003 no se aprobó ningún programa para el desarrollo de actuaciones aisladas, ya que no se promueven instrumentos de esta naturaleza.

3.15. Ayuntamiento de Chelva

Señala este Ayuntamiento en informe de 1 de junio de 2004 que el Municipio carece del mencionado Registro. Se interviene frente a los propietarios mediante órdenes de conservación o expedientes de ruina. El Ayuntamiento no obstante

contempla la elaboración de un Plan General que sustituya a las actuales normas subsidiarias y la creación del mencionado Registro.

El Ayuntamiento no ha desarrollado en los años 2002 y 2003 programas de actuaciones aisladas y sólo uno de actuaciones integradas.

3.16. Ayuntamiento de Crevillent

Recibido el informe municipal con fecha 14 de mayo de 2004, se nos comunica que el Ayuntamiento carece del mencionado Registro, sin que exista previsión alguna para crearlo, no habiéndose utilizado tampoco la figura del programa de actuaciones aisladas. Se actúa sobre los inmuebles en situación de ruina de oficio o a instancia de particulares, decretando su rehabilitación o demolición según el caso.

3.17. Ayuntamiento de Elche

Recibimos el informe de este Ayuntamiento con fecha 14 de febrero de 2004.

Señala el Ayuntamiento que el Registro no ha sido formalmente creado, si bien se ha desarrollado una experiencia de funcionamiento de esta institución para que, verificados sus resultados, pudiera extenderse al resto de la ciudad. En concreto, se delimitó la zona centro y casco histórico donde se realizaron las siguientes actividades:

-Estudio e identificación de solares sin edificar.

-Evaluación del estado de los edificios integrados en el área.

-Dictado de órdenes de ejecución de obras de reparación, conservación y rehabilitación de edificios deteriorados en las que se contempla la posibilidad de ejecución subsidiaria.

-Por lo que respecta a solares sin edificar se están evaluando los resultados del estudio para determinar las medidas a adoptar, y entre ellas las comprendidas en el régimen del Registro de solares.

3.18. Ayuntamiento de Elda

Informa este Ayuntamiento con fecha 1 de abril de 2004 que el Ayuntamiento carece del precitado Registro, ya que su creación está prevista junto a la aprobación del nuevo planeamiento general, que está sujeto a redacción.

3.19. Ayuntamiento de Finestrat

Informa este Ayuntamiento, mediante oficio recibido el 30 de marzo de 2004, que según el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de solares, el Ayuntamiento llevará preceptivamente un Registro de solares y otros inmuebles de edificación forzosa a cargo del Secretario y bajo la inspección del Alcalde, siempre que se den los casos siguientes:

-Que el municipio tenga aprobado el Plan General de Ordenación Urbana.

-Que tenga más de 20.000 habitantes y (...)

-En los casos no comprendidos en los apartados anteriores, cuando así se haya acordado por Decreto del Consejo de Ministros o se acuerde en el futuro a propuesta del Ministerio de Vivienda.

Se entiende que el Municipio de Finestrat no está incluido en ninguno de esos casos por lo que no procede su creación.

Discrepamos con este planteamiento por cuanto la norma a que se refiere el Ayuntamiento, que tiene carácter reglamentario, es derecho supletorio que ha sido desplazado por la LRAU, y ello por razones de competencia e incluso de rango.

3.20. Ayuntamiento de Gandia.

Recibimos el informe de este Ayuntamiento con fecha 18 de febrero de 2004.

Se informa en primer término de la morfología de las áreas afectadas por el Registro, tratándose de parcelaciones de reducida dimensión con una edificabilidad media de tres plantas, predominando los usos unifamiliares. Los inmuebles degradados no conforman un área homogénea, sino que están dispersos en las distintas zonas constituyendo generalmente actuaciones aisladas en el conjunto.

Señala el informe municipal que con carácter general la mayoría de los inmuebles situados en estas áreas han sido rehabilitados con motivo de la emisión de las órdenes de conservación correspondientes, no habiendo sido necesario en la mayoría de los casos utilizar los medios de ejecución forzosa previstos en la legislación vigente.

El Registro de Solares y Edificios a Rehabilitar incluye actualmente tres áreas definidas en función de sus características urbanísticas y morfológicas, que coinciden con las zonificaciones efectuadas por el Plan Especial de Revitalización y Mejora del Medio Urbano, siendo las siguientes:

-Área del Centro Histórico.

-Área del Raval. Núcleo antiguo.

-Área del Raval, Ensanche, y perímetro del plan de revitalización.

Se relacionan a continuación las actuaciones realizadas durante los años 2002 y 2003 en estas zonas, tanto en lo que se refiere a solares no edificados como a rehabilitación. Se aprecia un número importante de intervenciones. En cuanto a la inclusión de solares o edificios en el Registro, se aportan unos datos estadísticos interesantes que demuestran que a fecha de octubre de 1996 había 19 solares incluidos y 26 edificios en el centro histórico, desarrollándose a partir de ese momento una dinámica continua de inclusiones y exclusiones que hace que a lo largo de los años, hasta 2003, haya existido un rango entre 10 y 28 solares incluidos y entre 14 y 32 edificios a rehabilitar. Se aportan datos similares en relación con el área del Raval, no existiendo supuestos en relación con la tercera de las áreas en la que se está iniciando la intervención.

Se informa por otra parte que desde que se iniciaron este tipo de actuaciones se ha presentado un único programa de desarrollo de actuaciones aisladas en el área del centro histórico, afectando a cuatro inmuebles medianeros.

Acompaña finalmente el informe una serie de actuaciones administrativas destinadas a impulsar la puesta en marcha y funcionamiento del Registro, que merece la pena reseñar:

- Un primer acto, de 11 de octubre de 1996, por el que se acuerda aprobar la propuesta de actuación efectuada por los Servicios Municipales que establece cuatro niveles de intervención de inmuebles:
 - NIVEL 1. Solares sin edificar.
 - NIVEL 2. Construcciones muy deficientes, generalmente sin ocupar.
 - NIVEL 3. Construcciones deficientes, generalmente sin ocupar.
 - NIVEL 4. Construcciones deficientes, generalmente ocupadas.

A los propietarios de solares del nivel 1 se les ordena que en el plazo de un año soliciten licencia de obras. Se les advierte en caso de incumplimiento de la inclusión en el Registro de solares, la incoación de expediente declarativo de incumplimiento de obligación de conservación, y la expropiación con reducción de valor, pudiendo además en su defecto formularse un programa para conservación del inmueble. Alternativamente se podían establecer multas coercitivas u optar por la ejecución subsidiaria.

- Consta un segundo acto de 25 de octubre de 1996 por el que a los propietarios de inmuebles incluidos en el Nivel 2 se les exige que en el plazo de un año soliciten licencia de obras o en su caso de derribo. Se les realizan las mismas advertencias que en el supuesto anterior.
- Un tercer acto de la Comisión de Gobierno, de fecha 14 de noviembre de 1997, realiza una evaluación de la eficacia de las medidas adoptadas. En el

Nivel 1 se alcanzó un 50% de eficacia. En cuanto al Nivel 2 (rehabilitación), el resultado fue inferior, siendo que el 29% de los casos dieron lugar a demolición por ruina, el 5% ejecutaron parcialmente las obras exteriores ordenadas y el resto no ha sufrido alteración.

En todo caso, los supuestos en que no se había cumplido con la orden de conservación estaban todavía en plazo y habían solicitado prórroga.

En este acto se acuerdan las prórrogas solicitadas reiterando la advertencia de inclusión en el Registro.

Finalmente, se observa que junto a estas medidas se han arbitrado otras de fomento tales como subvenciones o exenciones para la rehabilitación.

Desconocemos la situación existente tras la prórroga efectuada, que finalizaba a 1 de enero de 1999.

De la extensa y completa documentación que aporta este Ayuntamiento se deduce que se ha utilizado el Registro de Solares como un Instrumento activo de disciplina urbanística con resultados satisfactorios en términos generales atendiendo a la evaluación aportada.

Debe señalarse no obstante que dicho instrumento sólo se ha utilizado en las zonas incluidas en el Plan especial de Revitalización y Mejora del Medio Urbano, que no incluye según los planos que se acompañan a la totalidad de la población.

3.21. Ayuntamiento de Guardamar del Segura

Se comunica en informe de 31 de marzo de 2004 que el Ayuntamiento de Guardamar no dispone del mencionado Registro, si bien se llevará a cabo la iniciación del necesario procedimiento para el establecimiento del mismo.

El retraso en la puesta en funcionamiento del mismo ha venido motivada por la aprobación del Plan General, que es elemento esencial para determinar los terrenos considerados como solares. Dicho plan se aprobó el 21 de mayo de 2003 estando pendiente en la fecha del informe la corrección de determinados errores que se contienen en el mismo.

3.22. Ayuntamiento de Jalón

La Corporación remite informe del arquitecto municipal el 3 de febrero de 2004, en el que se indica que el Ayuntamiento no dispone del Registro, señalando que su creación deberá ser considerada por la Corporación.

Se indica por otra parte que no consta que se haya presentado alguna solicitud de cédula de garantía urbanística. En cuanto a la obligación de edificar, no se ha dictado ninguna orden de ejecución de edificación.

La figura del programa para el desarrollo de actuaciones aisladas se utilizó en una ocasión durante las anualidades de 2002 y 2003.

3.23. Ayuntamiento de L'Eliana

Acompaña este Ayuntamiento informe jurídico que se recibe el 1 de marzo de 2004, y que expresa las siguientes consideraciones.

El Ayuntamiento carece del Registro. La gestión del planeamiento, conformado por normas subsidiarias, se desarrolla principalmente por la iniciativa privada.

En el suelo urbano, el casco antiguo está prácticamente consolidado por la edificación, resta por edificar algún solar, aunque existen también algunas parcelas no urbanizadas que se tramitan como tales. En el resto del suelo urbano, las zonas vacantes se incluyen en unidades de ejecución, sumando un total de 18, de las que 6 están adjudicadas o en trámite.

Señala el informe que la suma de licencias de obras en solares, aproximadamente 119 en 2003, junto con las parcelas con anexos de obra de urbanización ejecutadas, los programas de actuación integrada promovidos, así como la inexistencia de situaciones de ruina, dado que se trata de un término municipal de reciente creación, no ha hecho imprescindible la creación del citado Registro.

Se indica por otra parte que se piensa en poner en funcionamiento el citado Registro siempre que se ralentice la gestión por parte de la iniciativa privada.

En cuanto a los suelos urbanizables, experimentan en este municipio una gran actividad inversora, si bien no tanto del concepto de urbanizador de la LRAU sino más bien a través de Agrupaciones de Interés Urbanístico. De nueve sectores residenciales existentes, se encuentran adjudicados o en tramitación 5, todos ellos mediante agrupaciones como urbanizador o como apoyo del urbanizador.

Se señala que los edificios que las normas subsidiarias han estimado dignos de especial protección, que fueron incluidos en el correspondiente Catálogo, se mantienen en buen estado de conservación con ayuda de subvenciones municipales. Se da cuenta de varios edificios adquiridos por la Corporación o en proceso de adquisición, que se rehabilitarán y explotarán.

Se insiste finalmente en que el Ayuntamiento ha venido confiando en la iniciativa privada para la gestión urbanística de la población, con buenos resultados.

3.24. Ayuntamiento de Lliria

En informe recibido el 11 de febrero de 2004 este Ayuntamiento confirma que carece del citado Registro.

Respecto a las construcciones en situación de ruina se aplica el procedimiento previsto en la LRAU y el Reglamento de disciplina urbanística de 1978,

abriéndose expediente para verificar si se da tal situación o si por el contrario se enmarca en el deber de conservación. En cualquiera de ambos casos la orden de demolición o rehabilitación, o la orden de ejecución de obras de reforma o reparación, lleva aparejado el apercibimiento de ejecución subsidiaria por el Ayuntamiento en caso de incumplimiento.

En lo referente a demoras en la construcción de solares, no se han venido adoptando medidas específicas. El ritmo de edificación en Lliria ha sido muy importante en los últimos años y es previsible que se incremente con la aprobación del nuevo Plan General, que entró en vigor en febrero de 2004.

Dicho nuevo Plan General establece el compromiso de crear el Registro de Solares y Edificios a Rehabilitar en condiciones de pública consulta, para lo que se tomarán las medidas oportunas.

En relación con los programas para actuaciones aisladas, se ha aprobado uno con motivo de la apertura de un tramo de vial en una urbanización y hay otro en trámite.

3.25. Ayuntamiento de Manises

Remite este Ayuntamiento informe con fecha 5 de mayo de 2004, comunicando lo siguiente:

El Municipio carece del Registro. Destaca no obstante la previsión del artículo 96 según la cual aun cuando el Registro no haya sido creado cualquier orden de inclusión surte los mismos efectos.

Se indica que hasta la fecha no se ha producido ninguna situación que aconseje dictar órdenes individualizadas de ejecución para la inclusión de inmuebles en el mencionado Registro.

Hasta la fecha del informe no se había tramitado en Manises ningún programa para el desarrollo de actuaciones aisladas.

3.26. Ayuntamiento de Mutxamel

Reconoce el Ayuntamiento en su informe de 17 de septiembre de 2004 que la LRAU contiene un mandato claro para todos los ayuntamientos en orden a proceder a la creación del mencionado Registro. Este instrumento viene recogido en la legislación urbanística española desde la Novísima Recopilación y Ley de Solares de 15 de mayo de 1945 como mecanismo *“rápido y eficaz que impulse la construcción de solares, evitando así una situación de los mismos que es perjudicial al interés público y favorece finalidades especulativas”*.

A la fecha del informe el Ayuntamiento no disponía de dicho Registro. No obstante, se reconoce el propósito de la Corporación de constituir el Registro a la mayor brevedad, y al mismo tiempo se informa de la tramitación de expedientes

de ejecución subsidiaria para exigir un nivel mínimo de conservación, rehabilitación y limpieza de solares y terrenos, constando 16 expedientes en 2000, 23 en 2001, 17 en 2002, 16 en 2003 y 9 durante 2004 hasta la fecha del informe.

Menciona el Ayuntamiento la aprobación de un acuerdo plenario el 31 de agosto de 2004 por el que se aprobaba una ordenanza para la concesión de ayudas de rehabilitación de fachadas en el casco antiguo para edificios de más de 20 años de antigüedad, esperando con ello además de rehabilitar fachadas obtener información sobre el estado de los edificios para confeccionar un censo que permita actuaciones futuras sobre los más antiguos.

Se han iniciado varios programas de actuación aislada e integrada en suelo urbano, encontrándose actualmente en ejecución y desarrollo 5 en el casco urbano.

Constituye un objetivo prioritario de la Corporación la confección de un Plan general que sustituya las actuales normas subsidiarias, existiendo compromiso presupuestario para su redacción.

3.27. Ayuntamiento de Nules

Comunica este Ayuntamiento en informe recibido el 20 de julio de 2004 que el Municipio no dispone del mencionado Registro. No existen además antecedentes de actuaciones respecto a lo que especifica el artículo 84 de la LRAU.

Se indica finalmente que en breve se constituirá el mencionado Registro.

3.28. Ayuntamiento de Orihuela

Recibimos el informe de este Ayuntamiento con fecha 14 de febrero de 2004.

Se informa por este Ayuntamiento que mediante Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 31 de diciembre de 2000 se creó el Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar, acompañando una relación de órdenes de ejecución inscritas en el mismo.

De la información que se acompaña se deduce que durante el año 2000 se incluyeron 5 construcciones o solares en el Registro de Solares por incumplimientos de las órdenes de ejecución, sin embargo no consta inscripción alguna posterior. Nótese que según se informa el Registro se creó el 31 de diciembre de 2000 aunque las inscripciones son anteriores, lo que plantea dudas en cuanto a la corrección de los datos aportados.

3.29. Ayuntamiento de Peñíscola

El informe de 9 de marzo de 2004 nos informa que el Ayuntamiento carece del mencionado Registro.

Se da cuenta de los expedientes de ruina así como de las órdenes de ejecución efectuadas durante los años 2002 y 2003. Constan 3 expedientes de ruina que estaban en tramitación, y un total de 20 órdenes de ejecución de diverso contenido.

En materia de inejecución de solares el Ayuntamiento no había adoptado en dichas anualidades ninguna resolución.

Se indica que no existe ninguna previsión para la creación del mencionado Registro.

Se informa finalmente que en las anualidades citadas no se había tramitado ningún programa para el desarrollo de actuaciones aisladas.

3.30. Ayuntamiento de San Vicente del Raspeig

Se informa con fecha 2 de febrero de 2004 que en el Municipio no se ha creado el Registro de Solares. No obstante, el Ayuntamiento entiende que dicha previsión legal no tiene otro objeto que facilitar a los ciudadanos el conocimiento de los inmuebles que se encuentran en situación de edificación o rehabilitación forzosa. Además, según la LRAU, aunque no exista dicho Registro se puede ordenar que las fincas queden sujetas a la situación jurídica que se derivaría de su inclusión en el mismo.

Se hace referencia a un expediente incoado con motivo del incumplimiento del deber de edificar en el Peri II de la Colonia de Santa Isabel, sujeto actualmente a revisión jurisdiccional.

Se indica que a raíz de la recepción de la presente queja se ha encargado a los Servicios Técnicos y Jurídicos municipales que estudien la implantación del Registro.

Respecto a la figura del programa para el desarrollo de actuaciones aisladas, se informa que no se ha utilizado en ninguna ocasión en el municipio dado que nadie lo ha planteado, si bien al igual que en relación con el Registro se ha solicitado un estudio más profundo sobre el particular.

3.31. Ayuntamiento de Torreblanca

Este Municipio informa en oficio recibido en esta Institución el 27 de enero de 2004 que el Ayuntamiento carece del mencionado Registro. El retraso en su implantación es debido a la insuficiencia de recursos propios para hacer frente a la abundante tarea administrativa que conlleva la actividad urbanizadora que se está desarrollando en la población, y a la necesidad de priorizar objetivos urbanísticos con las necesidades reales del Municipio.

Se informa que están en marcha los trabajos para la elaboración de un nuevo Plan General que sustituya a las actuales Normas Subsidiarias, y que en aquél se fijarán

las nuevas condiciones de edificabilidad de los solares existentes y el plazo en que deberá hacerse efectivo el derecho a edificar.

3.32. Ayuntamiento de Valencia

Comunica el Ayuntamiento de Valencia, en informe que tuvo entrada en esta Institución el 18 de febrero de 2004, que el Pleno de la Corporación en sesión ordinaria de 25 de abril de 1997 acordó la creación del Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar.

En esa misma sesión acordó iniciar actuaciones en el Casco Antiguo, debido a la imposibilidad material de su aplicación en toda la ciudad. La primera intervención tuvo lugar en el Barrio del Mercat, prosiguiendo en el Barrio del Carmen, Barrio de la Seu-Xerea, Universitat-San Francesc, Barrio de Velluters y algunas actuaciones puntuales fuera de Ciutat Vella.

Ante la eficacia demostrada por este instrumento se informa que está en fase de preparación el inicio de actuaciones en el Barrio de Ruzafa, siendo éste un entorno intermedio entre el centro histórico y la ciudad moderna cuya calidad y valor arquitectónico aconsejan una intervención activa a través de este instrumento de disciplina urbanística.

En cuanto al funcionamiento del Registro, se pone de manifiesto que lo importante no es el número de inmuebles inscritos al año, sino el número de solares que no llegan a incluirse porque antes sus propietarios han cumplido con sus deberes de edificar o conservar, de modo que es el número de licencias solicitadas lo que determina el nivel de eficacia en la intervención pues demuestra que ante la intervención municipal el ciudadano reacciona y cumple con sus obligaciones.

El protocolo de actuación es el siguiente:

-Se fija por parte de la Corporación el ámbito en el que el fomento de la edificación es prioritaria. Como se ha dicho, las zonas sobre las que se ha considerado la necesidad de intervenir han sido centro histórico y barrio de Ruzafa.

-Posteriormente se realizan actuaciones instrumentales para recopilación de datos, análisis previos, confección de padrones, y otras tareas precisas para ubicar los solares e identificar propietarios.

-Finalmente, se inician expedientes dictando orden de ejecución por plazo de un año prorrogable, cuyo contenido es obligar al propietario a que solicite licencia y adquiera excedentes de aprovechamiento si procede, advirtiéndole en su defecto de la inclusión del inmueble en el Registro.

Se acompaña en el informe una relación exhaustiva de los expedientes tramitados relativos al Registro; a la vista de los datos aportados, podemos elaborar la siguiente tabla:

Barrio	Exp. nº	Ordenes de ejecución	Solicitudes de licencia	Exclusiones	Pendientes de inclusión	Incluidos en el registro de solares	Programas de actuación aislada
Mercat	17	17	13	1	1	2	1
Seu-Xerea	7	7	3	1	1	1	-
Universitat- San Francesc	6	6	3	1	-	-	1
Bº Carmen	22	22	7	-	11(1 prorroga)	1	-
Velluters	17	17	10	-	-	-	-
Fuera del centro	7	7	5	3(susp. proc.)	-	-	-
Ruzafa	-	-	-	-	-	-	-

Con independencia de los resultados de la tabla, se informa que durante los años 2002 y 2003 se realizaron un total de 6 inscripciones en el Registro.

En cuanto a la figura del Programa para el Desarrollo de Actuaciones Aisladas, se hace referencia doctrinal a los profesores Luciano Parejo y Francisco Blanc, quienes sostienen que la misma tiene un carácter auxiliar y se justifica en los casos en que los propietarios del terreno no puedan realizar espontánea y libremente la actuación aislada, por falta de acuerdo entre los titulares, o por aplicación del régimen de edificación forzosa, de manera que no todos los programas se tramitan en relación con el Registro.

Según se comunica, en el Ayuntamiento de Valencia son dos los Servicios encargados de la tramitación de estos instrumentos, y de acuerdo con lo que informan constan los siguientes resultados:

Servicio de Gestión Urbanística, Sección Gestión del Suelo Municipal. El número total de Programas en tramitación durante 2002 y 2003 ha sido de 39, con el siguiente desglose:

Iniciados en el periodo	11
Paralizados por suspensión de licencias	2
Rechazados	2
Desestimados	6
Aprobados	7

El resto, hasta llegar a los 39 citados se encuentran en otras situaciones de tramitación.

Servicio de Gestión del Centro Histórico. El número total de programas en tramitación durante las mismas anualidades ha sido de 5, con el siguiente desglose.

Iniciados en el periodo	4
Rechazados	1
Aprobados	1

Concluimos a la vista de lo informado que, al igual que el Ayuntamiento de Gandia, el Registro es utilizado en Valencia como instrumento de intervención selectivo en materia de disciplina urbanística, no teniendo un funcionamiento generalizado.

La figura del programa para el desarrollo de actuaciones aisladas así como las propias posibilidades del Registro como instrumento de tutela urbanística han sido escasamente exploradas.

3.33. Ayuntamiento de la Vall d'Uixó

Se informa mediante oficio recibido el 4 de febrero de 2004 que el municipio carece de Registro.

El Ayuntamiento tramita los expedientes de órdenes de ejecución y expedientes de ruina conforme a lo dispuesto en los artículos 84 y siguientes de la LRAU.

Se ha instado a la elaboración de un informe sobre la posibilidad de creación del mencionado registro.

En las anualidades 2002 y 2003 no fue utilizada la figura del programa de actuaciones aisladas.

3.34. Ayuntamiento de Villareal

En informe recibido el 28 de enero de 2004 este Ayuntamiento comunica simplemente que carece del citado Registro.

3.35. Ayuntamiento de Vinaròs

Comunica este Ayuntamiento en oficio recibido el 18 de febrero de 2004 que la Junta de Gobierno Municipal acordó a la vista del escrito remitido por esta Institución y el informe correspondiente de los técnicos municipales iniciar las actuaciones administrativas necesarias para la creación del Registro.

3.36. Ayuntamiento de Villena.

El informe de este Ayuntamiento, recibido el 2 de marzo de 2004, reza lo siguiente:

El Municipio de Villena carece en estos momentos del Registro de Solares, sin que en un plazo inmediato se tenga prevista su puesta en marcha.

La intervención municipal en materia de disciplina urbanística consiste en la tramitación de expedientes de ruina o en la adopción de órdenes de ejecución, llevándose a cabo el seguimiento oportuno.

Se informa que en el Municipio no existen programas de actuación aislada, si bien se han promovido numerosos programas de actuación integrada.

3.37. Ayuntamiento de Sagunto

Se comunica por este Ayuntamiento en informe recibido el 20 de abril de 2004 que no se ha creado el citado Registro ni se han realizado lógicamente inclusiones en el mismo.

No obstante, el Ayuntamiento tramita varios expedientes de disciplina urbanística como son declaraciones de ruina y órdenes de ejecución de obras de conservación e intervención.

Se informa que se procedió a la aprobación en 2004 de una ordenanza relativa a criterios para el fomento de la edificación con el fin de hacer efectiva la previsión contenida en el artículo 85.3 de la LRAU, es decir, garantizar el cumplimiento por los particulares del deber de edificar dentro de los plazos establecidos por el planeamiento.

Ningún interesado ha instado la tramitación de programas para el desarrollo de actuaciones aisladas en la población.

3.38. Ayuntamiento de Torrent

El informe de 26 de mayo de 2004 señala que el Ayuntamiento no dispone del mencionado Registro si bien se ha iniciado el proceso para su creación, por lo que se espera contar con el mismo en breve plazo.

3.39. Ayuntamiento de Torrevieja

Este Ayuntamiento nos informa con fecha 12 de marzo de 2004 que el municipio no dispone del Registro, y no sigue ningún tipo de actuaciones para hacer cumplir el deber de edificar en los plazos determinados. Tampoco existe ninguna previsión para la creación del citado Registro.

Se indica que si se ha utilizado la figura del programa para el desarrollo de actuaciones aisladas pero no con la finalidad por la que se formula nuestra pregunta.

Se señala finalmente que la actividad edificatoria en la población posee tanto vigor que no se ha juzgado oportuno por parte del equipo de gobierno ejercer la coerción sobre la iniciativa particular.

3.40. Ayuntamiento de Villar del Arzobispo

Informa este Ayuntamiento con fecha 5 de octubre de 2004 que el Municipio no dispone del citado Registro. Se está efectuando en la actualidad un censo de solares con o sin vallado, para actuar por cuestiones de seguridad, salubridad e higiene, así como edificios que se puedan encontrar en posible situación de ruina.

Existe un seguimiento continuado en cuanto a la ejecución de obras con licencia, cumplimiento del deber de edificar y urbanizar, plazos de ejecución de obras, intervención sobre inmuebles que puedan amenazar ruina, etc.

Durante los años 2002 y 2003 no fue tramitado ningún programa de actuación aislada, aunque sí varios de actuación integrada.

3.41. Conselleria de Territorio y Vivienda

Esta Conselleria, en informe recibido el 11 de febrero de 2004, comunica que el artículo 96 de la LRAU regula en nuestro ordenamiento los registros municipales de suelo, y prevé que aun cuando no se haya creado o esté incompleto la obligación de incluir en él un inmueble es válida y eficaz.

Se da cuenta de que con el ánimo de dotar las relaciones entre la Generalitat y los Municipios de mayor eficacia se consideró conveniente modificar la LRAU introduciendo en su artículo 101 la creación de un Registro Autonómico de Patrimonios Municipales de Suelo, compuesto por el inventario de bienes municipales adscritos a esta categoría.

Dicha modificación fue operada mediante Ley 16/2003 de 17 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat Valenciana, y supone la obligación de los ayuntamientos de remitir anualmente a la Conselleria copia de la relación de bienes que integran su patrimonio municipal de suelo y sean procedentes de la gestión urbanística.

Este Registro, de carácter público y acceso gratuito favorece la publicidad de las situaciones que en él se inscriban, y permitirá a la Generalitat utilizar el instrumento de la expropiación forzosa cuando los Municipios incumplan las obligaciones que la LRAU les impone en cuanto a su patrimonio municipal de suelo. Esas obligaciones consisten en el deber de enajenar en el plazo de dos años el 50% de los bienes para la construcción de viviendas de protección pública.

La gestión de este Registro autonómico precisa de desarrollo reglamentario.

Se indica finalmente que este Registro, junto a las normas de la LRAU que regulan los patrimonios municipales de suelo son los instrumentos establecidos para agilizar la construcción de solares existentes, incorporar nuevas viviendas al mercado, fomentar la construcción de viviendas de protección oficial, y evitar retenciones especulativas de suelo urbanizado.

4. REFLEXIONES GENERALES SOBRE DISCIPLINA URBANÍSTICA EN MATERIA DE OBLIGACIÓN DE EDIFICAR Y ACTUACIONES DE CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN

Partamos del hecho de que existe un importante déficit en la Comunidad Valenciana en cuanto a la regulación de la denominada “disciplina urbanística”. El déficit viene motivado por las limitadas previsiones que en la materia se establecen en la LRAU y la ausencia de desarrollo reglamentario de las mismas, lo que obliga a aplicar el Reglamento estatal de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978 de 23 de junio, así como las previsiones existentes en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, ambas normas por aplicación supletoria.

Al parecer, la nueva legislación urbanística valenciana ampliará las previsiones en materia de disciplina, si bien el desarrollo reglamentario de las citadas previsiones quedará todavía pendiente de futuros desarrollos normativos, debiendo lógicamente recomendar la pronta aprobación de dicha normativa para una mayor adecuación técnica de los procedimientos en la materia, especialmente atendiendo a las nuevas previsiones legislativas.

Sea como fuere, lo cierto es que las limitadas previsiones existentes en la LRAU sobre disciplina urbanística, dirigidas fundamentalmente a regular la intervención de la Administración local y autonómica en el mercado inmobiliario, mediante el fomento de la rehabilitación y edificación, han tenido poco éxito en su aplicación como ha quedado patente en los informes remitidos por las diferentes administraciones sujetas a análisis.

Sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, lo cierto es que los instrumentos de disciplina dirigidos no ya a regular la actividad edificatoria sino precisamente a

regular la “inactividad” de los propietarios en relación con los inmuebles, han resultado un fracaso en su aplicación efectiva. Singularmente, las figuras del Registro de Solares y el Programa de Actuaciones Aisladas han tenido un seguimiento y aplicación escasísimo como ha podido comprobarse.

Es cierto que esta vertiente de la disciplina urbanística contiene un cierto componente discrecional en cuanto tiene como razón de ser inducir comportamientos en un entorno dominado por el mercado.

En el caso concreto de la edificación forzosa de solares estamos claramente ante un instrumento de intervención administrativa en la actividad económica privada propio del Estado social y cuyo sustento constitucional es claro de acuerdo con la sujeción de la propiedad urbanística al interés general y la prevención de la especulación –art. 47 C.E-.

Hemos observado que la intervención municipal en esta materia tiene muy en cuenta su propia evaluación del mercado inmobiliario local, encontrándonos con varios ayuntamientos que no hacen uso de las órdenes de ejecución forzosa de edificación al advertir la innecesariedad de mayores desarrollos edificatorios en la localidad. Esta visión es un tanto parcial, toda vez que la disciplina urbanística dirigida a corregir estas situaciones de inactividad edificatoria no sólo tiene como razón de ser la intervención en el mercado inmobiliario, sino evitar situaciones de insalubridad, riesgos, deterioro de la imagen de la ciudad, etc.

Por ello, puede existir un componente discrecional en esta actuación, priorizando medios, estableciendo áreas de intervención preferente o sucesiva, pero en ningún caso se debe dejar de lado esta forma de actuación por el hecho de que el mercado inmobiliario de la población esté suficientemente atendido por otros medios de ejecución.

La intervención en materia de rehabilitación tiene sin embargo un doble fundamento. El fundamento de base hay que buscarlo en el artículo 46 de la Constitución en cuanto plantea la necesaria protección del patrimonio cultural, pero también en la interdicción de la especulación, en cuanto el incumplimiento de las obligaciones de conservación tiene detrás en numerosas ocasiones la voluntad de lograr la ruina de las construcciones para facilitar su demolición y posterior edificación con mayor plusvalía. Otras motivaciones pueden estar presentes como la voluntad de provocar desahucios forzosos al margen de los procedimientos ordinarios, o simplemente la dejadez en claro perjuicio de la seguridad, salubridad y ornato público de las ciudades.

Creemos que el margen de discrecionalidad ha de ser mínimo en esta materia, sobre todo cuando estemos ante inmuebles con valor histórico, cultural o arquitectónico, constatando sin embargo, lamentablemente, que la inactividad municipal en esta materia provoca muchas veces la ruina de inmuebles con importante significación incluso cuando están especialmente protegidos – inmuebles catalogados e inventariados, e incluso bienes de interés cultural-.

Debemos exigir por tanto el máximo rigor a las administraciones local y autonómica en la protección y puesta en valor de este tipo de inmuebles, actuando

con la mayor eficacia los importantes instrumentos que recoge la legislación de protección del patrimonio cultural valenciano para los inmuebles que se encuentren bajo su égida, así como los que prevé la legislación urbanística –entre ellos los que son aquí objeto de estudio- para la totalidad de los inmuebles.

Esta obligación además debe desarrollarse teniendo en cuenta la presencia de un principio constitucional esencial como es el derecho a disfrutar de una vivienda digna y la obligación de lo poderes públicos de promover las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho –art. 47.1 C.E.-

De ahí que junto a la medida de intervención sea preciso desarrollar la concertación así como las políticas de fomento, i.e. subvenciones y ayudas a la rehabilitación.

5. EL DEBER DE EDIFICAR

El ejercicio del *ius adedificandi* constituye una posibilidad jurídica del propietario de inmuebles urbanos, pero también es un deber.

El artículo 47 de la Constitución Española, en relación con el artículo 33 del mismo texto, determina que la actividad urbanística tiene una dimensión pública encaminada a la satisfacción del interés general, lo que comporta la necesidad de que los propietarios de suelo no solo disfruten de tal derecho, sino que también deben materializar la función social inherente al mismo.

El deber de edificar y el derecho a la edificación determinan la necesidad de presentar un proyecto conforme a la planificación urbanística aplicable para la obtención de la correspondiente licencia de obras, efectuando en los plazos establecidos por ésta la edificación correspondiente conforme a lo autorizado. El artículo 18.7 de la Ley 6/1998 de 13 de abril, Ley estatal sobre Régimen del Suelo y Valoraciones recoge este deber para los propietarios del suelo urbanizable, mientras que el 14.2 f) hace lo propio en relación a los propietarios de suelo urbano.

La legislación estatal no prevé sanciones para los incumplimientos de esta obligación de edificar, y tampoco determina los plazos en que ésta debe efectuarse, pero el artículo 13 de la Ley 6/1998 remite a la legislación autonómica y al planeamiento municipal el establecimiento de tales previsiones, señalando las sanciones aplicables y determinando los plazos correspondientes.

La legislación valenciana contempla este deber en el artículo 85.1 LRAU, si bien con un menor rigor que la legislación estatal clásica, ya que se trata de una obligación condicionada a la previa justificación de la necesidad de edificar en

ámbitos concretos y previa justificación en razones de interés público que el Ayuntamiento deberá motivar en el acuerdo por el que se imponga la edificación (Véase Parejo, L y Blanc, F, Derecho urbanístico Valenciano, 2ª ed., Tirant lo Blanch, pág. 508).

Ello es además coherente con lo establecido en el artículo 14.1 de la LRSV, según el cual *“los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización deberán completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen la condición de solar, y edificarlos en plazo si se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido en el planeamiento y de conformidad con el mismo”*.

En tanto en cuanto se den tales condiciones, es decir, nos encontremos en suelos urbanos consolidados, en ámbitos definidos por el planeamiento, y se den las condiciones de interés público necesarias para justificar la conveniencia de impulsar la edificación en esa zona, el Ayuntamiento deberá dictar las órdenes de ejecución correspondientes frente a la propiedad para instar la edificación forzosa del inmueble.

Ahora bien, tales razones de interés público no son a nuestro juicio reconducibles únicamente a cuestiones relacionadas con el mercado inmobiliario o la interdicción de comportamientos especulativos, sino que pueden recoger otros elementos tales como la estética e imagen de la ciudad, la conveniencia de recomponer el tejido social de un área determinada, la necesidad de impulsar el desarrollo de determinadas zonas, razones de salubridad y ornato, etc. Tales justificaciones podrán ser lógicamente objeto del control ordinario de discrecionalidad sobre la base de la criterios de racionalidad y razonabilidad.

Hemos observado ciertamente que algunos ayuntamientos manifiestan no utilizar la figura de las órdenes de ejecución en la inexistencia de necesidad social o de mercado en la localidad, lo que en principio resulta asumible, si bien resultaría necesario recomendar que se tengan en cuenta otras consideraciones de interés público como las que hemos considerado en el apartado anterior.

Otros ayuntamientos simplemente no justifican el no uso de estos instrumentos o manifiestan un uso ciertamente escaso de los mismos, resultando criticable tal actitud que obedece a menudo a prácticas de tolerancia lamentablemente muy extendidas en el ámbito de la disciplina urbanística.

Se observa además la carencia de medios personales en algunas localidades para llevar a efecto una intervención más activa en esta materia, lo que resulta común en el ámbito de la Administración local valenciana, especialmente en pequeñas localidades.

La consecuencia del incumplimiento de las órdenes de ejecución una vez adoptadas puede revelar tres actitudes:

-Inactividad frente al incumplimiento.

-Utilización de medios de ejecución forzosa tales como las multas coercitivas o la ejecución subsidiaria.

-Orden de inclusión en el Registro de Solares y Edificios a Rehabilitar.

La primera de las posibilidades se da con frecuencia en diversas localidades tal como hemos podido observar en quejas tramitadas a instancia de parte, lo que sin embargo es un problema común en numerosos sectores de la actividad administrativa, donde por falta de medios o por tolerancia no se lleva a cabo la ejecución forzosa de los actos administrativos, quedándose la intervención por tanto en un nivel meramente formal.

Frente a estos supuestos de inactividad el ciudadano denunciante puede reaccionar con las diferentes posibilidades de superación de la inactividad que plantea el ordenamiento, fundamentalmente el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1998, o mediante el recurso a instituciones como el Síndic de Greuges que pueden recomendar y recordar el deber legal a la Administración de cumplir con sus propios actos.

En cuanto a la utilización de medios de ejecución subsidiaria, hemos observado como ésta es la vía más utilizada por los ayuntamientos consultados en materia de rehabilitación. Los que apuestan por esta posibilidad informan que realizan el apercibimiento de estas medidas en sus actos administrativos. Ahora bien, en el régimen de edificación forzosa esta vía es insuficiente e ineficaz, porque no parece razonable que una nueva edificación con destino privado sea ejecutada por la Administración mediante la ejecución subsidiaria. Sólo la vía de las multas coercitivas podría resultar adecuada, pero en todo caso no garantiza la final ejecución del contenido del acto.

De ahí que la tercera vía, la inclusión del inmueble en el Registro de Solares resulte no sólo la más adecuada sino ciertamente imprescindible para garantizar el buen fin de esta modalidad de intervención y por tanto del cumplimiento de la obligación de edificar.

Sin embargo, hemos observado que es precisamente esta vía la menos utilizada, ya que como hemos podido comprobar son muy pocos los ayuntamientos que tienen conformado el Registro y escasos también los que sin disponer de él hacen uso de la posibilidad prevista en el artículo 96.1 de la LRAU en cuanto al dictado de órdenes de inclusión válidas y eficaces pese a la inexistencia formal del Registro.

Si en la decisión relativa a emitir la orden de ejecución existe un cierto margen de discrecionalidad, no lo existe en el momento en que aquella ha sido dictada e incumplida por el particular. El artículo 97 de la LRAU está redactado en términos categóricos, señalando que:

“procede dictar la orden de inclusión en el Registro respecto de inmuebles cuyos propietarios incumplan: A) la obligación de edificar, de solicitar licencia o de urbanizar simultáneamente a la edificación en los supuestos y plazos regulados en los artículos 84.1 y 85.2 y 3”.

El artículo 84.1 de la LRAU recoge la edificación forzosa tras la obtención a petición del interesado de la cédula de garantía urbanística, siendo parcelas edificables que no tengan pendientes de adquisición excedentes de aprovechamiento. La expedición de la cédula tiene a estos efectos el mismo contenido que la orden de ejecución.

El artículo 85.1 se refiere al deber general de edificar en los plazos establecidos en el planeamiento o en el programa, y el 85.2 se refiere a la edificación efectiva del solar una vez obtenida la licencia. Debe indicarse que el artículo 85.3 determina el plazo de un año para edificar a contar desde que sea dictada la orden de ejecución.

La declaración de incumplimiento del deber de edificar deberá por tanto ir acompañada de la orden de inscripción en el Registro con los efectos antes señalados, siendo ésta una competencia indisponible de conformidad con lo previsto en el artículo 12 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

6. EL DEBER DE CONSERVAR Y REHABILITAR

6.1. La obligación de conservación y rehabilitación de inmuebles

De acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de la LRSV, los propietarios de todo tipo de construcciones deben destinarlas a usos compatibles al planeamiento y mantenerlas en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, quedando sujetas igualmente a las obligaciones vigentes sobre rehabilitación urbana. Se exige así mismo que los propietarios adecuen las construcciones a las normas de protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos, aspectos ahora novedosos con respecto a la legislación tradicional en la materia.

El artículo 3 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación prevé que los edificios deberán proyectarse, construirse, mantenerse y conservarse de tal forma que se satisfagan unos determinados requisitos en cuanto a funcionalidad, seguridad y habitabilidad, imponiendo en su artículo 16 a sus propietarios la obligación de conservar en buen estado la edificación, mediante un adecuado uso y mantenimiento.

El fundamento constitucional del deber recogido en tales normas hay que buscarlo en varios preceptos constitucionales que recogen en esencia la función social de la propiedad inmobiliaria y la dimensión pública del urbanismo, debiendo citar básicamente los artículos 33, 45 y 46. El Tribunal Supremo viene señalando que forman parte del derecho de propiedad auténticos deberes urbanísticos como los de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato, evitando eventuales riesgos que pudieran derivarse para personas y cosas (Sentencia de 17 de mayo de 1993).

Corresponde en términos generales a las ordenanzas locales y al planeamiento general establecer los criterios necesarios para determinar cuales son las condiciones de seguridad, salubridad, ornato y decoro exigibles, sin perjuicio de que en este aspecto resulte fundamental el informe técnico que acredite la situación del inmueble y la conveniencia de imponer condiciones de conservación o rehabilitación.

La conservación consiste en mantener los inmuebles en adecuadas condiciones de uso para que puedan cumplir con el destino para el que fueron creados. El mantenimiento de dichos inmuebles en correctas condiciones de ornato público y salubridad redunda además en beneficio del interés público garantizando un hábitat de calidad para los ciudadanos.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de febrero de 2001, que toma como referencia la de 12 de septiembre de 1997, señala que el derecho de propiedad inmobiliaria conlleva la obligación o deber de conservar evitando deficiencias en los edificios y construcciones que puedan ocasionar potencialmente riesgos a personas o cosas o, a la higiene, así como también al sostenimiento de la denominada «imagen urbana».

Los citados conceptos, seguridad, salubridad, ornato público, son evidentemente conceptos jurídicos indeterminados cuya concreta precisión y significado, tras ser determinado en sus aspectos básicos por la Administración competente a través de las normas y actos administrativos de aplicación correspondientes, es susceptible de revisión por los órganos judiciales, sobre las base de las técnicas ordinarias de control de la discrecionalidad.

El principio de conservación cesa cuando la construcción agota su vida física normal, teniendo el citado deber como límite la situación y posterior declaración de ruina del inmueble. No obstante, el citado artículo 19 proporciona una situación adicional con respecto a las situaciones en que el deber de conservación está vigente y aquellas en las que ha cesado como consecuencia de la declaración de ruina. Se trata de la posibilidad de la rehabilitación de aquellos edificios que aún no estando en situación de ruina física, requieran de profundos cambios estructurales, de seguridad, de salubridad o de ornato que los habiliten para un aprovechamiento óptimo.

El deber de conservación puede imponerse en caso de incumplimiento a través de las órdenes de ejecución, que deberán acordarse previa instrucción de un expediente en el que se compruebe la necesidad de realizar las obras teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad.

La competencia para dictar tales órdenes corresponde en origen a los ayuntamientos, sin perjuicio de posibles actuaciones por sustitución de la Comunidad Autónoma. El vigente artículo 181 del Texto Refundido de 1976, de aplicación supletoria, así lo establece. Al hilo de este precepto la jurisprudencia ha reiterado la competencia municipal en la materia, pudiendo citar entre otras las Sentencias del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 1997, y la de 5 de noviembre de 1983. La intervención autonómica puede ser concurrente en materia

de protección del patrimonio histórico, lo que desde luego debe tenerse en cuenta, siendo que la propia Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico español, prevé que los órganos de la Comunidad Autónoma que tengan a su cargo la protección del patrimonio histórico están legalmente habilitados para imponer medidas de conservación en elementos valiosos del patrimonio histórico. En este sentido puede consultarse lo establecido por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 19 de julio de 1999.

Queda por referirnos finalmente, en el marco de la legislación estatal, a la Disposición Derogatoria Única primera de la Ley 6/1998, que ha mantenido la vigencia de varios preceptos del Texto Refundido de 1992, que no fueron declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional.

Se trata de dos normas de carácter básico, los artículos 245.1 y 246.2 del Texto de 1992. El primero de los preceptos se refiere a la obligación de los propietarios de mantener los edificios en condiciones de uso en la forma prevista en el artículo 21.1 del propio Texto Refundido de 1992, mientras que el 246 se refiere, al igual que el 19.2 de la Ley de 1998, a la imputación del coste de ese deber de conservación. Estos preceptos deben ponerse en relación con la normativa autonómica de aplicación, en cuanto si bien es verdad que la imputación de costes de la conservación corresponde al propietario, en esta materia resulta relevante la actividad de fomento de la Administración que permite conjugar tal imputación con el establecimiento de ayudas financieras por parte de la Administración.

Existen en el ordenamiento jurídico valenciano dos estándares de conservación y rehabilitación, el que afecta a edificios sujetos a un régimen de protección cultural especial y el que disfrutan el resto de edificaciones.

1.- Dentro de los bienes con protección cultural singular, la Ley 4/1998 de 11 de junio, de patrimonio cultural valenciano destaca dos tipologías a los efectos que interesan a este informe, los bienes declarados como “bien de interés cultural” y los bienes catalogados que forman parte del inventario del patrimonio cultural valenciano como “bienes de relevancia local”. Sobre estos bienes se extienden las competencias no sólo de los ayuntamientos sino también de la Conselleria de Cultura para su protección, promoción, inspección, vigilancia e intervención.

Para todos los bienes inventariados, de interés cultural o catalogados, la Ley recoge en su artículo 18 la obligación de propietarios y poseedores de conservarlos y mantener la integridad de su valor cultural.

Los inmuebles declarados de interés cultural deben disfrutar de la aprobación de planes especiales de protección tanto si se trata de bienes individuales como conjuntos históricos. En dicho plan pueden determinarse obligaciones y exigencias de conservación del inmueble y su entorno, delimitando de esa forma el cumplimiento de las obligaciones de conservación y rehabilitación del ciudadano.

La aprobación de dichos planes es interesante también desde el punto de vista competencial, ya que permite integrar las competencias concurrentes que en materia de patrimonio cultural existen entre los ayuntamientos y la Conselleria competente en la materia, de manera que los ayuntamientos una vez aprobado el

plan pueden autorizar directamente obras de intervención en dicho ámbito de conformidad con dicho planeamiento excepto en los monumentos o jardines históricos y sus entornos, en cuya aprobación ya han participado ambos entes – arts. 34 y 35 de la Ley de Patrimonio Cultural Valenciano-.

A los inmuebles catalogados se les garantiza en el artículo 50 de la Ley un nivel de protección integral y se exige que los Catálogos de bienes y espacios protegidos recojan una descripción detallada del bien y los elementos protegidos, determinen sus valores patrimoniales, delimiten su entorno de protección si procede, y definan el grado de protección y régimen de intervención autorizado.

En caso de incumplimiento de tales deberes, el Ayuntamiento puede intervenir exigiéndoles el cumplimiento de los mismos mediante órdenes de conservación, pero también la Conselleria de Cultura lo puede hacer acudiendo incluso al instrumento de la ejecución subsidiaria –art. 19-.

2.- Para toda clase de bienes, independientemente de su grado de protección, el artículo 86 de la LRAU dispone un deber genérico de conservación y rehabilitación según el cual todo propietario de terrenos, construcciones y edificios debe mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro, realizando las obras precisas para conservar o rehabilitar en ellos las condiciones imprescindibles de habitabilidad o uso efectivo que le permitirán obtener licencia de primera ocupación para el destino que corresponda a su naturaleza.

El régimen de protección puede venir potenciado por la aprobación de planeamiento destinado a establecer operaciones de protección integral de determinados espacios. Caben aquí la aprobación de planes especiales cuyo objeto sea la mejora de determinados espacios urbanos, así como planes especiales que, aunque no tengan como objeto directamente la protección de inmuebles, como es el caso del plan de reforma interior, puedan contener instrumentos de protección de inmuebles o fomento de la rehabilitación.

El deber de conservación tiene sin embargo un límite a partir del cual cesa y resulta posible la declaración de ruina del inmueble y su eventual demolición. Ese límite del denominado “deber normal de conservación” se sitúa aproximadamente en el 50% del valor de la misma construcción de nueva planta.

La forma más primaria de garantizar el cumplimiento de estos deberes es la emisión de órdenes de ejecución para obras de reparación, conservación o incluso rehabilitación. Es posible incluso emitir órdenes de adaptación al ambiente que vayan más allá de tales deberes, imponiendo modificaciones estéticas, si bien este extremo queda al margen de la presente investigación.

Lógicamente, la imposición de medidas de conservación o rehabilitación deberá realizarse conforme a los estándares del principio de proporcionalidad, y ello de conformidad con lo previsto en el artículo 53.2 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Las órdenes de ejecución son en principio incompatibles con la declaración de ruina, en tanto en cuanto ésta hace desaparecer el deber de conservación (STS de 27 de marzo de 1985).

La dinámica de la orden puede resultar compleja, pudiendo el interesado solicitar dentro del plazo de ejecución prórrogas al mismo, proponer alternativas, pedir ayudas con carácter previo al cumplimiento, o incluso solicitar licencia de demolición si no se trata de un elemento catalogado.

Las órdenes de ejecución deben ser claras y precisas, de manera que el destinatario pueda tener un conocimiento indubitado de lo que se le ordena. La Jurisprudencia viene señalando que las obras exigidas a través de órdenes de ejecución deben describirse lo más detalladamente posible dentro de los límites que las previsiones técnicas normales permitan en cada caso -Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de septiembre de 1989-. No puede tratarse de declaraciones genéricas, tal como señala la Sentencia de 2 de enero de 1992, entre otras.

Cabe destacar que la imposición de tales medidas no es una facultad discrecional sino reglada, impuesta por tanto a la Administración en virtud de lo establecido en el artículo 12 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, que recoge el principio de la indisponibilidad de la competencia. El incumplimiento de esta potestad podría originar responsabilidad patrimonial de la Administración si como consecuencia de la inactividad administrativa y consiguiente omisión de órdenes de ejecución, se causaran daños en bienes o derechos de terceros. En este sentido pueden verse entre otras las Sentencias del Tribunal Supremo de 26 de diciembre de 1995 o 27 de septiembre de 1993.

Para incitar al cumplimiento de esta obligación por parte de la Administración la legitimación activa es muy amplia, teniendo en cuenta que en materia urbanística rige el criterio de la acción popular, de manera que el concepto de interesado abarca aquí a cualquier ciudadano con independencia de que éste ostente un derecho subjetivo o interés legítimo afectado.

Los destinatarios de estas órdenes serán normalmente los propietarios, aunque también lo pueden ser los titulares de una licencia para desarrollar actividades calificadas en el inmueble en cuestión. Así lo disponen las Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 1997 y 6 de mayo de 1998, o 17 de abril de 1996 que suponen un cambio sustancial respecto a la jurisprudencia anterior que impedía que la orden se dirigiera frente a los constructores, técnicos facultativos, titulares de predios limítrofes, ocupadores ilícitos de terrenos ajenos, etc. (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 1978, 5 de mayo de 1989, 10 de julio de 1996 y 10 de julio de 1996).

Si, como vimos anteriormente, el deber de conservación comporta una serie de conceptos jurídicos indeterminados como son los de seguridad, salubridad y ornato público, debe señalarse que lógicamente las órdenes de ejecución incorporarán una interpretación de tales conceptos, asociados evidentemente al incumplimiento de determinados estándares o condiciones fijados normativamente y derivados de la discrecionalidad técnica.

Respecto a la seguridad, suele asociarse a conceptos como la estabilidad y acabado de las construcciones en condiciones tales que no impliquen un riesgo para las personas o cosas. (STS de 6 de mayo de 1982, y 26 de noviembre de 1986). En relación a la salubridad, la jurisprudencia insiste en conceptos como la higiene y la salud pública (STS 25 de octubre de 1986, y 26 de septiembre de 1990). Finalmente, en cuanto al ornato público, las Sentencias de 17 de junio de 1991 y 20 de abril de 1985 se refieren a la imagen urbana o buen efecto de las edificaciones.

Cuando se produce el incumplimiento de la orden de ejecución debe entrar en juego la ejecución forzosa del acto, mediante la imposición de multas coercitivas o ejecución subsidiaria que deberá haber sido previamente apercibida a la propiedad. Todo ello con independencia del régimen sancionador que resulte aplicable y la eventual inclusión del inmueble en el Registro de Solares en cuanto proceda.

El incumplimiento de la obligación de conservar en inmuebles inventariados es calificado por el artículo 97.3.a de la Ley de Patrimonio Cultural Valenciano como infracción grave, mientras que el derribo de bienes inventariados o incluso el otorgamiento de licencias de demolición sobre los mismos sin su previa exclusión del Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano y del Catálogo de Bienes y Espacios de Relevancia Local es infracción muy grave de conformidad con el apartado cuarto letra a. del citado precepto.

El incumplimiento del deber en el resto de edificios se regirá por el régimen sancionador establecido en los artículos 225 y siguientes del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, en ausencia de regulación específica autonómica.

Formalmente, la imposición de una orden de conservación debe acompañarse de un expediente sancionador. El Tribunal Supremo en su Sentencia de 6 de junio de 1998 ha señalado que el procedimiento válido para imponer a los propietarios órdenes de ejecución es el general y no el sancionador, sosteniendo en la de 7 de julio de 1998, que frente al incumplimiento de la orden es cuando se inicia el procedimiento sancionador.

Las órdenes de ejecución pueden ser impugnadas en vía contencioso administrativa, pudiendo solicitarse la suspensión cautelar de su ejecutividad, existiendo una postura restrictiva al respecto por parte del Tribunal Supremo, a no ser que exista riesgo inminente para la seguridad de personas o bienes.

6.2. La declaración de ruina

Tradicionalmente, en la legislación estatal y autonómica, así como en innumerables Sentencias del TS y de los TSJ de las distintas Comunidades Autónomas se considera que dentro del contenido normal del derecho de propiedad inmobiliaria se integra el deber urbanístico de conservar los inmuebles en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, deber que cesa en cuanto se produce la declaración de ruina como reconocimiento de un hecho objetivo.

La ruina tiene por tanto un carácter declarativo, en cuanto manifiesta una situación de hecho, y constitutivo, en cuanto conlleva normalmente la demolición de la construcción declarada ruinosas.

La declaración de ruina es el resultado del ejercicio por parte del Ayuntamiento de sus potestades de policía administrativa. El carácter objetivo de la declaración de ruina atiende a una situación fáctica del inmueble que tiene que ver con su ruina urbanística, técnica y económica, y que viene claramente definida en la legislación valenciana. Ello no significa que estas situaciones queden completamente al margen de consideraciones subjetivas, ya que resultará relevante determinar si dicha situación objetiva obedece a una actitud de incumplimiento por dolo o negligencia del propietario o por otras razones ajenas a su voluntad o control (STS de 16 de mayo de 2000).

En el marco de la legislación estatal, la declaración de ruina ha comportado tradicionalmente la desaparición del deber de conservar y la aparición de un nuevo deber, el deber de demoler o derribar. Esta ecuación no es sin embargo perfecta en el derecho urbanístico valenciano, donde la declaración de ruina no conduce necesaria y automáticamente a lo anterior, ya que puede producir otros efectos que comporten incluso la rehabilitación del inmueble, especialmente cuando existen valores culturales.

Tampoco la jurisprudencia impone necesariamente la citada ecuación, ya que según ha declarado el Tribunal Supremo la declaración de ruina de un inmueble catalogado queda condicionada en cuanto a su ejecutividad, de manera que aquella no determinará automáticamente la demolición sino que puede precisar la adopción de órdenes de ejecución dirigidas a la reparación y rehabilitación del inmueble (STS de 1 de febrero de 1994).

La declaración de ruina procede en principio cuando las órdenes de ejecución, y por tanto el deber de conservación, han agotado sus posibilidades. Cuando se dan las condiciones de la ruina del inmueble carece de virtualidad la aplicación de órdenes de conservación, si bien en algún caso se ha admitido la compatibilidad entre una orden de conservación y la declaración de ruina cuando concurren razones de urgencia o peligro, tratándose de obras provisionales, o cuando tratándose de bienes del patrimonio histórico, no resulte incompatible la situación de ruina con la conservación y rehabilitación del edificio.

Tradicionalmente se han clasificado los supuestos de ruina en tres tipos, a saber, ruina técnica, ruina económica y ruina urbanística, si bien ésta es una cuestión que corresponde determinar a las Comunidades Autónomas, entrando en juego en su defecto lo establecido en el Texto Refundido de 1976 con carácter supletorio.

La declaración de ruina de un inmueble se produce en el Derecho valenciano cuando el coste de reparación de un edificio deteriorado supera el límite del deber de conservación a que nos referíamos en el apartado anterior, y ello con independencia de que dicha situación se haya producido con motivo del incumplimiento del deber de conservación o por otros motivos diversos.

Conviene citar aquí a los profesores Parejo y Blanc, *Derecho Urbanístico Valenciano*, 2ª ed., (pág. 523), que señalan que *“mientras que en la legislación estatal la declaración legal de ruina equivale a la decisión de demolerlo salvo que esté catalogado o protegido adoptada por apreciación de un estado objetivo de deterioro, en la legislación valenciana estamos ante una declaración administrativa de la finalización del deber de conservación y rehabilitación que no obliga nunca de modo necesario a la demolición”*. Esta perspectiva resulta importante para comprender el funcionamiento del Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar y las consecuencias de su funcionalidad.

En bienes no sujetos a régimen de protección cultural singular, la declaración de ruina legal del inmueble comporta la opción para el propietario de rehabilitarlo o demolerlo, a su elección –art. 90.4 LRAU-.

Veamos que sucede en relación con los bienes protegidos por razones culturales:

La declaración de ruina es, como tiene reconocida la jurisprudencia, perfectamente posible en los bienes con protección cultural singular. Así puede verse en la STS de 10 de mayo de 1984, si bien ello no significa que se puedan derribar, ya que entonces entra en juego la normativa de especial protección cultural así como las disposiciones que regulan los edificios catalogados en la legislación urbanística. La decisión sobre la demolición del inmueble es posterior a la declaración de ruina, que solamente declara que ha cesado el deber de conservación sobre un inmueble determinado pero que no prejuzga necesariamente su destino. De hecho, la citada declaración no es obstáculo para imponer obras de reconocida urgencia, provisionales y de carácter excepcional, entre tanto el edificio se mantenga en pie (STS de 15 de octubre de 1992).

En el Derecho valenciano, sobre los bienes inventariados (catalogados y de interés cultural) recae una prohibición expresa de derribo –art. 20 de la Ley del Patrimonio Cultural Valenciano- salvo que queden excluidos del Inventario, y posteriormente sean a su vez excluidos del Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos.

Para bienes catalogados el artículo 90.5 de la LRAU determina que el propietario debe adoptar medidas urgentes para garantizar la seguridad del inmueble, pudiendo la Administración concertar con el propietario su rehabilitación. Si no hay acuerdo, la Administración podrá ordenarle la rehabilitación concediéndole una ayuda, u ordenar la inclusión del inmueble en el Registro de Solares.

Así pues, el propietario podrá por propia iniciativa solicitar licencia de intervención para corregir los defectos que originan la situación de ruina, pudiendo alcanzar un acuerdo para cofinanciar la rehabilitación con la Administración. En otro caso, la Administración dictará orden de ejecución de obras de intervención otorgándole la correspondiente ayuda en compensación de los excesos al deber normal de conservación que se evalúe, o bien puede optar por emitir una orden de inclusión en el Registro con o sin declaración de incumplimiento.

Si el propietario no adoptara tales medidas y el edificio amenazara ruina inminente la Administración podrá acordar las medidas que procedan incluida la demolición, salvo que se trate en este último caso de bienes catalogados para los que dicha medida no puede adoptarse. Esta intervención no constituye un expediente aparte sino que se conforma como una medida cautelar en el expediente principal de ruina.

Por otra parte, la Ley del Patrimonio Cultural Valenciano considera aplicables algunas determinaciones del régimen de ruina de bienes de interés cultural a este tipo de inmuebles –art. 50.7.-, y concretamente, según preceptúa el artículo 40.1 y 3, debe garantizarse que en el expediente de ruina esté presente la Conselleria de Cultura, pudiendo optarse por la expropiación.

La ruina en edificios sujetos al régimen cualificado de los bienes de interés cultural también es posible pese a que rige obviamente la citada prohibición de derribo. No obstante, el artículo 40 contempla determinadas cautelas para garantizar el máximo rigor en la conservación del bien y para evitar que una eventual demolición pudiera dar lugar a usos posteriores de carácter especulativo.

La declaración de ruina debe disponer las medidas necesarias para evitar daños, promoviendo en caso de que proceda la declaración de incumplimiento. El expediente lo tramitan los ayuntamientos si bien debe darse audiencia a la Conselleria de Cultura si se trata de bienes inventariados.

Están legitimados para pedir la declaración de ruina los propietarios de los inmuebles, aquellos que puedan sufrir algún perjuicio o experimentar beneficio de la resolución que recaiga, e incluso entendemos que existe una legitimación universal basada en la acción pública urbanística. El Ayuntamiento la puede declarar así mismo de oficio, especialmente teniendo en cuenta la dimensión pública de estas cuestiones.

6.3. Declaración de ruina con incumplimiento

Esta declaración tiene unos efectos específicos para el propietario que varían en función del grado de protección del inmueble.

Resulta aplicable a todo tipo de inmuebles el artículo 90.3 de la LRAU, que determina que ante una situación de ruina procede como regla general declarar el incumplimiento de los deberes de conservación salvo que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- Fuerza mayor.
- Hecho fortuito.
- Culpa de tercero.
- Razonable diligencia en la conservación.

Por tanto, sólo se declarará el incumplimiento mediante acto expreso tramitado con audiencia al interesado y debidamente motivado, siendo imprescindible una justificación razonada de la procedencia o improcedencia de la declaración atendiendo a los criterios expresados. Lógicamente, dicha motivación podrá ser objeto de control de discrecionalidad por los Juzgados y Tribunales de lo contencioso administrativo.

Para los bienes declarados de interés cultural, el artículo 40.2 de la Ley del Patrimonio Cultural Valenciano señala que *“la situación de ruina de un inmueble declarado de interés cultural que sea consecuencia del incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley no podrá servir de causa para dejar sin efecto dicha declaración y determinará para el propietario la obligación de realizar a su cargo las obras de restauración y conservación necesarias, sin que sea aplicable en este caso el límite del deber normal de conservación que establece la legislación urbanística”*

El régimen anterior no es aplicable a bienes de relevancia local, por lo que en este caso el inmueble queda sujeto a las determinaciones de la legislación urbanística con las especialidades que en ella se contemplan para este tipo de inmuebles.

La principal previsión que existe al respecto en la LRAU viene determinada por el artículo 94.2, según el cual si se produjera la pérdida o destrucción de elementos catalogados, consecuencia probable en un expediente de ruina, el solar correspondiente será objeto de expropiación o inclusión en el Registro de Solares, siempre que haya mediado declaración de incumplimiento de deberes de conservación.

Tratándose de bienes no catalogados, la declaración de incumplimiento tiene una relevancia también singular, ya que la situación jurídica resultante es sustancialmente distinta en uno u otro caso.

La ruina sin declaración de incumplimiento en este tipo de bienes habilita al propietario del inmueble a rehabilitarlo o demolerlo a su elección. Resulta por ello de aplicación el artículo 90.4 de la LRAU. Ahora bien, si a la declaración de ruina le acompaña declaración de incumplimiento entra en juego lo establecido en el artículo 97.1 de la LRAU, lo que determina la inclusión del inmueble en el Registro de Solares y su necesaria expropiación o en su caso sujeción al régimen de los programas para actuaciones aisladas.

El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en su Sentencia de fecha 20 de octubre de 2000, fundamento de derecho cuarto, sostiene que *“en la ley valenciana, la declaración de incumplimiento del deber de conservación genera la inclusión del edificio en el registro municipal, de solares y edificios a rehabilitar, que previene el artículo 97 de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, lo que determina, según especifica el artículo 98 del mismo cuerpo legal la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios. Como fácilmente se observa, esta declaración, con este alcance, tiene unos efectos punitivos manifiestos, por lo que la propia ley autonómica previene que esa declaración sólo puede hacerse a través de un procedimiento especial subsiguiente al de declaración de ruina.”*

Hemos observado en algunas quejas a instancia de parte que la omisión por parte de los ayuntamientos de dicha declaración de incumplimiento permite a algunos propietarios alcanzar en fraude de Ley efectos no queridos por el ordenamiento como desahucios de inquilinos.

En el régimen de venta forzosa de los artículos 154 y siguientes del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, la inclusión de un solar en el Registro determinaba previo expediente de valoración la adquisición por un tercero del bien en cuestión o su expropiación forzosa. En este caso, y según la jurisprudencia, la extinción de derechos de arrendamiento preexistentes sólo se producía cuando se otorgaba licencia de obras para la nueva edificación o cuando quedara perfeccionada su venta, operándose las correspondientes indemnizaciones (STS de 23 de julio de 2001).

El sistema valenciano, sin embargo, en la medida en que reduce el rigor del modelo estatal, permite enervar el proceso en caso de que no exista declaración de incumplimiento, extrayendo así el bien del Registro por parte del propietario mediante el remedio de las causas que determinaron la inscripción. En caso de incumplimiento, procede la expropiación o la aprobación del programa de actuación aislada sin que el propietario pueda impedirlo, si bien en tal caso no resultaría precisa la extinción de derechos de arrendamiento porque podría llevarse a efecto la rehabilitación del inmueble por el adjudicatario del programa, beneficiario de la expropiación a su favor.

Por lo anterior, omitir la declaración de incumplimiento en un expediente de ruina, no procediendo a la inscripción en el registro a efectos de la expropiación del bien, o rehabilitación por parte de tercero mediante su programación, constituye un perjuicio para los arrendatarios existentes, ya que habilita al propietario a optar por la demolición provocando un desahucio forzoso potencialmente evitable.

Resulta injusto hacer de la misma condición al propietario de un inmueble que se preocupa en mantenerlo y conservarlo hasta que se declara en situación legal de ruina -en cuyo caso sí podría optar entre demolerlo o rehabilitarlo-, y a aquel propietario que incumple con su obligación de conservarlo, el cual, como penalización, ya no se podría beneficiar de su demolición para extinguir los contratos de arrendamiento existentes, sino que, únicamente, podría instar la revocación de la orden de inclusión en el Registro de Solares y Edificios a Rehabilitar tan pronto como remedie las causas que la determinaron.

6.4. Inscripción en el Registro

A la vista de lo expuesto, podemos esquematizar los siguientes supuestos básicos de incorporación al Registro:

- 1.- Edificios catalogados a los que se declare en ruina -bienes de relevancia local y bienes de interés cultural- no alcanzándose un acuerdo para la rehabilitación participada del inmueble.

-2.- Edificios catalogados que por cualquier causa resulten destruidos mediando declaración de incumplimiento del deber normal de conservación, siempre que no se opte directamente por la expropiación forzosa.

-3.- Edificios sobre los que se dicte una orden de ejecución de obras de reparación, conservación y rehabilitación, así como de intervención en edificios catalogados, incumpléndose la misma, con independencia de las medidas de ejecución subsidiaria o multas coercitivas que pudieran aplicarse.

-4.- Solicitud voluntaria del propietario del inmueble.

Los efectos de la inclusión en el Registro serán analizados en el siguiente apartado del informe.

7. EL REGISTRO DE SOLARES Y EDIFICIOS A REHABILITAR

Este instrumento, que tiene cierta tradición jurídica en nuestro ordenamiento, no ha tenido generalmente un gran éxito en su aplicación. Tomás Ramón Fernández (Manual de Derecho Urbanístico, 1997, pág. 218) lo calificaba expresivamente como *“uno de esos fantasmas que con más frecuencia de lo deseable vagan por nuestros cuerpos legales para desorientación y sorpresa de los no habituados a su manejo”*.

El régimen jurídico del Registro de Solares y Edificios a Rehabilitar en la Comunidad Valenciana sustituye en gran medida al régimen de venta forzosa establecido en la legislación estatal del suelo de 1976, ahora derogada completamente en esta materia por la LRSV.

Según dicho régimen, al que conviene hacer una somera referencia para encuadrar la situación actual, las parcelas en las que el propietario no solicitara licencia de edificación debían quedar inscritas en el Registro de Solares a instancia de parte o de oficio quedando automáticamente sometidas al régimen de venta forzosa.

La inclusión en el Registro determinaba la iniciación de un expediente de valoración cuyo resultado final se hacía constar en el mismo Registro, fundándose el justiprecio en su valor urbanístico, comprendidas las indemnizaciones y minoraciones correspondientes (i.e. por arrendamientos existentes cuando el solar proceda de derribo por declaración de ruina).

Si el propietario no daba lugar a la venta forzosa de la finca por continuar o acometer dentro de los plazos establecidos la edificación, no había lugar a la venta forzosa. De no ejercitarse el derecho a edificar, la enajenación o venta forzosa se realizaba conforme al precio determinado conforme a la Ley de Expropiación

Forzosa, con extinción de arrendamientos y otros derechos previa su indemnización.

En la Comunidad Valenciana, tras la aprobación de la LRAU, este régimen es sustituido por el establecido en los artículos 96 y siguientes de la citada Ley.

El Registro se establece como una obligación de todos los Municipios con independencia de su población, que deberán “mantener en condiciones de pública consulta un Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar”, existiendo no obstante la posibilidad de que aun cuando el mismo no haya sido creado puedan dictarse órdenes de inclusión con la misma validez y eficacia.

La inscripción puede ser voluntaria, a petición del propietario, lo que le permite eludir algunos aspectos de la declaración de incumplimiento que le resultarían más lesivos; por otra parte, debe efectuarse necesariamente con motivo precisamente de dicha declaración, tanto de incumplimiento del deber de edificar como de conservar, y finalmente puede efectuarse haya o no incumplimiento como medida alternativa a la orden de rehabilitación forzosa para edificios catalogados en situación de ruina.

Centrándonos en los supuestos de inscripción forzosa, resulta precisa la previa existencia de una orden de ejecución de obras de edificación o conservación-rehabilitación según el caso, que sin embargo ha sido incumplida por la propiedad. Ello determina un segundo acto administrativo por el que se declara el incumplimiento, se ordena la inscripción en el registro, y que puede venir acompañado por otras medidas cautelares –i.e. ejecución inmediata de obras de consolidación, etc.-.

Según el artículo 98.3 de la LRAU, cuando la inscripción tiene como origen el incumplimiento de la orden la consecuencia inmediata e ineludible es la expropiación forzosa.

En los casos de inscripción voluntaria, o en aquellos otros en los que se haya procedido a la inscripción como alternativa a una orden de rehabilitación forzosa, no existiendo incumplimiento de deberes urbanísticos, la orden de inclusión sólo comporta la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación del inmueble, pudiendo ser por tanto expropiado, pero entre tanto no se inicie dicho proceso queda abierta la puerta a la promoción de un programa para el desarrollo de actuaciones aisladas para la edificación, urbanización intervención o rehabilitación del inmueble.

El adjudicatario del programa será beneficiario de la expropiación del inmueble y cuenta con similares prerrogativas y obligaciones a las que corresponden a los titulares de un programa para el desarrollo de actuaciones integradas. En cualquier momento, el propietario que incluyó el inmueble en el Registro sin mediar incumplimiento previo puede instar la revocación de la orden de inclusión tan pronto remedie las causas que la determinaron, pero entendemos que ello no es posible una vez se haya adjudicado un programa.

No obstante, dado que en este caso la inclusión del inmueble en el Registro no proviene de incumplimiento, el propietario no queda al margen del proceso pudiendo colaborar con el adjudicatario del programa tal como deja entrever el artículo 98.2 de la LRAU, pudiendo evaluarse el alcance y contenido de su participación, así como el contenido de los derechos que se le reconozcan –i.e. adjudicación de parte del edificio resultante en propiedad horizontal-, en el momento de la adjudicación del programa.

En caso de que la orden de inclusión derivara de incumplimiento, entonces el propietario no puede enervar el proceso, quedando además al margen del mismo y de las posibilidades antes consideradas, operando la programación y expropiación a todos los efectos.

8. PROGRAMAS PARA EL DESARROLLO DE ACTUACIONES AISLADAS

El presente instrumento de gestión urbanística tiene una doble vertiente, ya que puede utilizarse al margen del régimen de disciplina urbanística como modalidad de ejecución en determinado tipo de suelos y situaciones, o bien, en lo que interesa a este informe, como medida de ejecución forzosa ante incumplimientos del propietario de sus deberes de conservación o edificación, e incluso en supuestos de inclusión de inmuebles en el Registro de Solares sin previo incumplimiento de tales deberes.

El artículo 98 de la LRAU, cuya redacción no es precisamente afortunada, plantea algunas dudas interpretativas que conviene considerar aquí.

Entendemos que pese a que el artículo 98.3 pudiera ser interpretado en el sentido de que en los casos en que la inscripción de un inmueble en el Registro con motivo de un incumplimiento de sus deberes urbanísticos sólo procede la expropiación a favor del patrimonio público, creemos que el artículo 98.3 debe interpretarse en el sentido de que en tales casos el propietario no puede enervar el proceso, que derivará necesariamente en una expropiación aunque pretendiera cumplir, ahora bien, el inmueble podrá venir destinado al patrimonio público o a un particular, adjudicatario de un programa para el desarrollo de actuaciones aisladas, que figuraría en la situación de beneficiario en dicha expropiación forzosa.

De otra manera, la eficacia de la figura del Programa de Actuaciones Aisladas quedaría ciertamente limitada con relación a las posibilidades del régimen de edificación y rehabilitación forzosa previstas en la LRAU, no constituyendo alternativa alguna en caso de incumplimiento. Tal opción derivaría necesariamente

en el mismo régimen de venta forzosa que la LRAU sustituye, con destino por tanto en un sistema de expropiación forzosa puro. Nada impide sin embargo que dicha expropiación tenga un beneficiario privado y que dicho beneficiario acceda a tal condición mediante la adjudicación de un programa que demuestre que su iniciativa es la más favorable en términos de interés general y en competencia de proyectos.

Estos programas, sin embargo, no pueden ser promovidos por gestión directa por parte de la Administración, o al menos así parece desprenderse de lo establecido en el artículo 98.1 de la LRAU, que parece hacer referencia a “cualquier persona” por contraposición a la Administración, que tiene como instrumento de actuación la expropiación forzosa. Confirma esta interpretación lo establecido en el artículo 74.1 de la LRAU que se refiere a que “los particulares podrán promover iniciativas de programa...”.

9. LAS ÓRDENES DE EJECUCIÓN Y EL REGISTRO DE SOLARES EN EL PROYECTO DE LEY URBANÍSTICA VALENCIANA (LUV)

Con fecha 13 de julio de 2005 se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Valencianas el Proyecto de Ley Urbanística Valenciana, que tramitado por el procedimiento de urgencia presumiblemente sustituirá el régimen actual establecido por la LRAU.

Evidentemente, en cuanto el resultado final de esta nueva regulación dependerá de la dinámica parlamentaria, no se realizará aquí un análisis exhaustivo del proyecto, si bien conviene realizar determinadas apreciaciones sobre su incidencia en relación con las instituciones que han sido objeto de estudio en esta investigación. Sentado el deber de edificar y rehabilitar en el Proyecto de norma, recayente como es lógico en el propietario, el Proyecto regula el régimen de las órdenes de ejecución tanto de desarrollo de la edificación como de rehabilitación. Al igual que en la normativa actual, el incumplimiento de dichas órdenes comporta la inclusión de la parcela en el régimen de edificación o rehabilitación forzosa con la consiguiente inscripción de la finca en el Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar.

De nuevo el citado Registro se configura como una obligación de todos los ayuntamientos, con la novedad de que, a diferencia de la actual LRAU, no se contempla la posibilidad de que la orden de inclusión en el mismo tenga el mismo efecto no estando aquél creado. De hecho, parece que en el nuevo sistema el Registro se configura como un instrumento destinado a dar publicidad a estas situaciones, sin ningún efecto constitutivo.

Paralelamente a la inscripción, el inmueble quedará sujeto al régimen de edificación o rehabilitación forzosa de inmuebles, lo que comporta su declaración

de utilidad pública a efectos de expropiación así como la posibilidad de que cualquier persona por propia iniciativa o como consecuencia de convocatoria municipal formule un programa para el desarrollo de actuación aislada para edificación y en su caso urbanización, intervención o rehabilitación de inmueble.

En estos casos los propietarios que hubieran sido objeto de declaración de incumplimiento de sus deberes urbanísticos no podrán presentar alternativas técnicas y proposición jurídico económica para optar al programa, quedando al margen del proceso mediante indemnización.

Como puede comprobarse, con ligeras alteraciones de carácter más formal que sustantivo, el régimen del registro de solares no ha sido sustancialmente alterado, debiendo concluirse en la necesidad de su creación y existencia por parte de todos los Municipios como instrumento esencial para la efectividad del sistema de edificación y rehabilitación forzosa que pasa por la expropiación o en su caso el desarrollo de programas para el desarrollo de actuaciones aisladas.

Por ello, las recomendaciones y sugerencias que surgen al hilo del actual sistema son perfectamente trasladables al modelo que pretende instaurarse en el Proyecto de Ley, especialmente teniendo en cuenta que las mismas se refieren fundamentalmente a aspectos relativos a la ejecución y puesta en marcha efectiva de estos instrumentos.

10. EVALUACIÓN DE LA EXISTENCIA Y FUNCIONALIDAD DEL REGISTRO, Y UTILIZACIÓN DE LA FIGURA DEL PROGRAMA DE ACTUACIONES AISLADAS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

Todo Registro Administrativo tiene como objeto principal dar publicidad a determinadas situaciones jurídicas; en este caso, el objeto del Registro de Solares y Edificios a Rehabilitar no es otro que dar público conocimiento de los inmuebles que están en situación de edificar o rehabilitar con motivo del incumplimiento de los correspondientes deberes por parte de sus propietarios.

Dar conocimiento de tales situaciones es importante para que los ciudadanos interesados puedan ejercer determinados derechos que se asocian a la inscripción de estos bienes derivada del incumplimiento de sus propietarios, de manera que la inexistencia del Registro es un déficit importante en lo que se refiere a la participación ciudadana en los asuntos públicos que debe ser corregido.

No basta a nuestro juicio con la posibilidad, claramente auxiliar, que permite el artículo 96.1 de la LRAU en orden a la determinación de idénticos efectos a la orden de inclusión, ya que en esa concreta modalidad falta el elemento de público conocimiento que garantiza la existencia del Registro.

Pues bien, hemos comprobado que el Registro está ausente de la gran mayoría de los Municipios consultados, dando la investigación efectuada los siguientes resultados:

Municipio	Dispone de Registro	No dispone de Registro o no está operativo.
Alborada		X
Alcoy		X
Alzira	X	
Alicante	X	
Almazora		X
Almoradí		X
Benidorm	-	-
Benicarló		X
Benicasim		X
Biar		X
Borriol		X
Burjassot		X
Casinos		X
Castellón de la Plana		X
Chelva		X
Crevillent		X
Elche		X
Elda		X
Finestrat		X
Gandia	X	
Guardamar del Segura		X
Jalón		X
L'Elia		X
Llíria		X
Manises		X
Mutxamel		X
Nules		X
Orihuela	X	
Peñíscola		X
San Vicente del Raspeig		X
Sagunto		X
Torreblanca		X
Torrent		X
Torrevieja		X
Valencia	X	
La Vall d'Uixó.		X
Villareal		X
Villar del Arzobispo		X
Villena		X
Vinaròs		X

Algunos de los ayuntamientos consultados comunicaron su intención de crear el Registro con motivo de la iniciación de la presente investigación, por lo que es posible que durante el tiempo transcurrido entre la fecha de recepción del informe y el momento actual se haya procedido a su creación en algún caso. No obstante, no hemos recibido ningún informe ampliatorio que nos comunicara tal circunstancia, por lo que debemos dar por buenos los datos expresados.

Por otra parte, donde el Registro está presente, la utilización del mismo no parece ser totalmente satisfactoria a tenor de las inscripciones efectuadas; de hecho, algunos de los municipios consultados comunican que no se ha realizado ninguna inscripción en el Registro desde su creación o en las anualidades 2002 y 2003, lo que puede obedecer a su falta de funcionalidad, al abandono del instrumento, o a

que no se han producido situaciones que motiven la inscripción de ningún inmueble.

En otro orden de cosas, no se observa en términos generales que la utilización de las órdenes de ejecución y la posterior declaración e inscripción del incumplimiento se efectúe como una política activa de intervención en el mercado inmobiliario, ni mucho menos como una medida de corrección arbitrada por razones estéticas, sociales, de conformación de tejido social, u otros motivos de interés público.

Más bien, las órdenes de ejecución y posterior inscripción cuando se realiza obedece a situaciones límite o a actuaciones puntuales que no comportan generalmente una estrategia preconcebida.

Existen ciertamente otros instrumentos paralelos o complementarios pueden presentar buenos resultados en orden a la ejecución, conservación y rehabilitación del inmueble, especialmente la aprobación de planificación especial de reforma interior, pero ello no significa que la utilización de estas fórmulas de disciplina urbanística deban dejarse de lado.

Creemos que su utilización, además de ser preceptiva, es conveniente para inducir un mayor nivel de disciplina en el mercado de solares, evitando fenómenos especulativos y provocando la agilización de operaciones de sustitución de inmuebles o edificación de solares vacantes que no aportan nada al conjunto del barrio, siendo a veces focos de insalubridad. Otro tanto hay que decir en relación a la construcción y rehabilitación urbana, esencial para mantener en adecuadas condiciones de habitabilidad y estética los centros urbanos, lamentablemente degradados en muchas ocasiones como efecto de un urbanismo expansivo escasamente sostenible.

La existencia del Registro tiene además efectos positivos sobre la posición jurídica del propietario, que puede instar en un momento determinado la inscripción del solar de su propiedad. Esto le permitirá eludir los efectos más perniciosos de la inscripción, ya que las condiciones que le serán impuestas serán desde luego mucho más favorables que las que se derivan de la inscripción previa declaración de incumplimiento.

Si el panorama no es precisamente favorable en cuanto a la existencia y utilización del Registro se refiere, mucho menor es el éxito de la figura del Programa de Actuaciones Aisladas.

De todos los Municipios consultados, podemos extraer los siguientes datos.

Municipio:	nº de P.A.A. tramitados o en tramitación:
Alzira	0
Alicante	1 (en tramitación)
Gandia	1
Orihuela	0
Valencia	39 (durante 2002-2003)

En algún caso se ha informado de la utilización de la figura, si bien no vinculada al Registro de Solares sino como instrumento ordinario de gestión urbanística.

Sólo se da cuenta en la tabla de los programas aprobados en Municipios que disponen del Registro de Solares.

Son muy raros los supuestos en los que los ayuntamientos reconocen que la aprobación de los escasos programas efectuados tiene como razón de ser el incumplimiento en las obligaciones de edificación, siendo en la gran mayoría de las ocasiones promovidos por propietarios que ya tienen la disponibilidad civil del suelo, es decir, como señalan Parejo y Blanc, cuando el promotor del programa ya tiene preconstituido en su patrimonio el derecho a obtener una parcela edificable en los términos del artículo 70 de la LRAU (pág. 507).

11. RECOMENDACIONES, RECORDATORIOS DE DEBERES LEGALES Y SUGERENCIAS

1.- Sugerimos a los ayuntamientos que promuevan activamente la conservación y rehabilitación de los cascos urbanos consolidados, y especialmente de los centros históricos, con la finalidad de evitar su despoblación y degradación, otorgando un mayor relieve a este tipo de actuaciones en relación con la dinámica predominante de urbanismo expansivo del suelo urbanizable en los extrarradios.

2.- Para cumplir con dicha finalidad recomendamos a los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana que utilicen de una manera más activa y con mayor eficacia las órdenes de ejecución de obras de edificación y conservación-rehabilitación, con la finalidad de favorecer la promoción de solares vacantes evitando actuaciones especulativas, y promover la adecuación estética, salubridad y seguridad de los inmuebles urbanos.

3.- Se recomienda a su vez el máximo esfuerzo de las Corporaciones locales en el establecimiento de políticas activas de fomento a la rehabilitación arbitrando las correspondientes ayudas financieras.

4.- A la Conselleria de Cultura se recomienda que desarrolle activamente la potestad establecida en el artículo 19 de la Ley de Patrimonio Cultural Valenciano, utilizando en los casos en que resulte necesario el instrumento de la ejecución subsidiaria frente a incumplimientos del deber de conservación y rehabilitación sobre bienes inventariados, desplegando a su vez políticas de fomento para apoyar la conservación y rehabilitación de este tipo de inmuebles.

5.- En los Municipios en que no se haya creado el Registro de Solares y Edificios a Rehabilitar se recuerda el deber legal de su constitución, toda vez que ello

resulta esencial para garantizar el público conocimiento de las situaciones de incumplimiento de los deberes de edificación y conservación, favoreciendo así el ejercicio de las potestades administrativas correspondientes y la participación de terceros a través de los programas de actuación aislada.

6.- Para los Municipios que lo hayan creado, así como para los que en cumplimiento de la recomendación anterior procedan a su creación, se recomienda su inmediata puesta en funcionamiento y utilización activa como instrumento de disciplina urbanística.

7.- Se recomienda así mismo a los ayuntamientos que promocionen la utilización de la figura del Programa para desarrollo de Actuaciones Integradas como instrumento de disciplina urbanística, favoreciendo la tramitación de las iniciativas que se presenten conforme a lo establecido en la Ley.

8.- A la Conselleria de Territorio y Vivienda le recomendamos que recuerde a los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana su deber legal de establecer el mencionado Registro y darle la debida funcionalidad, efectuando un oportuno seguimiento de lo anterior.

9.- A la misma Conselleria se recomienda que, a la mayor brevedad posible, una vez sea aprobada la nueva legislación urbanística valenciana, se apruebe la reglamentación de desarrollo en todos los aspectos relativos a la disciplina urbanística, y entre ellos los referentes a las órdenes de ejecución, registro de solares y edificios a rehabilitar, y programas para el desarrollo de actuaciones aisladas.