

SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

SITUACIÓ DELS INSTRUMENTS DESTINATS A GARANTIR EL
COMPLIMENT DELS DEURES D'EDIFICACIÓ I DE
CONSERVACIÓ D'IMMOBLES A LA COMUNITAT
VALENCIANA

INFORME ESPECIAL A LES CORTS VALENCIANES



Alacant, octubre de 2005

SUMARI

PRESENTACIÓ.....	2
1. PLANTEJAMENT I JUSTIFICACIÓ DE LA INVESTIGACIÓ.....	5
2. RELACIÓ DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES VALENCIANES INCLOSES EN LA INVESTIGACIÓ.....	7
3. RELACIÓ D'INFORMES REBUTS.....	9
4. REFLEXIONS GENERALS SOBRE DISCIPLINA URBANÍSTICA EN MATÈRIA D'OBLIGACIÓ D'EDIFICAR I ACTUACIONS DE CONSERVACIÓ I REHABILITACIÓ.....	27
5. EL DEURE D'EDIFICAR.....	30
6. EL DEURE DE CONSERVAR I REHABILITAR.....	34
6.1. L'obligació de conservació i rehabilitació d'immobles.....	34
6.2. La declaració de ruïna.....	39
6.3. Declaració de ruïna amb incompliment.....	42
6.4. Inscripció en el registre.....	44
7. EL REGISTRE DE SOLARS I EDIFICIS PER REHABILITAR.....	45
8. PROGRAMES PER AL DESENVOLUPAMENT D'ACTUACIONS AÏLLADES.....	48
9. LES ORDRES D'EXECUCIÓ I EL REGISTRE DE SOLARS EN EL PROJECTE DE LLEI URBANÍSTICA VALENCIANA (LUV).....	50
10. AVALUACIÓ DE L'EXISTÈNCIA I DE LA FUNCIONALITAT DEL REGISTRE, I UTILITZACIÓ DE LA FIGURA DEL PROGRAMA D'ACTUACIONS AÏLLADES A LA COMUNITAT VALENCIANA.....	52
11. RECOMANACIONS, RECORDATORIS DE DEURES LEGALS I SUGGERIMENTS.....	56

PRESENTACIÓ

L'experiència que hem acumulat en la tramitació de queixes relatives a la matèria de disciplina urbanística ens ha mostrat que, sovint, el desenvolupament d'estes potestats per part dels ajuntaments no resulta suficientment eficaç.

Dins d'esta matèria genèrica hi ha un sector molt important relacionat amb la conservació i rehabilitació urbana, i especialment amb aquelles potestats que els ajuntaments tenen a la seua mà per a imposar i fomentar la conservació d'immobles per part dels seus propietaris. En la mateixa línia se situen les actuacions dirigides a exigir l'edificació de solars vacants, la qual cosa permet dinamitzar i atraure població a determinades àrees afectades per l'abandó progressiu dels veïns.

L'urbanisme a la Comunitat Valenciana, en els últims anys, ha tingut un caràcter eminentment expansiu. Són innombrables els plans parcials desenvolupats, com també els plans de reforma interior en àrees no consolidades per la urbanització i l'edificació. La figura del programa per al desenvolupament d'actuacions integrades ha estat, sens dubte, l'element dinamitzador de tot este sistema, que ha generat una ampliació més que notable de les nostres ciutats i pobles, com també una ocupació del territori cada vegada més extensa.

L'urbanisme expansiu en si mateix no és un factor negatiu, per contra, és raonable i necessari sempre que no afecte l'equilibri territorial i els valors ambientals protegibles. No pretenem en este treball posar en qüestió este model, que respon a una estratègia de desenvolupament que ha de decidir i adoptar el poder públic.

El que pretenem és fer una crida d'atenció cap a una altra dimensió essencial de l'urbanisme, com és la conservació, rehabilitació i dinamització del que ja existix,

és a dir, d'aquells entorns urbans i construccions que conformen els nuclis històrics i els barris consolidats, sovint amb gran valor històric i arquitectònic.

Tot i que hem observat importants millores en la situació dels nuclis consolidats d'algunes ciutats, especialment en les zones amb valor històric, en molts casos detectem encara importants deficiències. Les causes en són molt diverses, però el resultat sol ser el mateix: la despoblació i la posterior deterioració dels centres. Entre estes causes podem esmentar problemes de contaminació acústica per acumulació d'activitats, concentració de fluxos migratoris en determinades zones, abandó del comerç, absència de suficients dotacions públiques com ara parcs, jardins, centres d'ensenyament, àrees d'aparcament, etc.

Tot això provoca una espiral de difícil solució, ja que estos factors determinen el desplaçament de la població cap als extraradis i, al seu torn, la falta de població comporta la degradació de l'entorn, i consegüentment l'abandó de les construccions i els espais públics. Cada vegada és menys atractiu viure en estos entorns i la despoblació s'hi agreuja.

Davant d'això, creiem que cal girar els ulls cap als centres i potenciar les actuacions dirigides a preservar estos espais i recuperar els que estan degradats. Actuacions com ara l'obertura d'edificis públics poden ajudar a esta finalitat, però no són una solució definitiva, ja que en acabar la jornada laboral queden desocupats. L'estratègia ha de ser atraure població estable a estos llocs.

En este informe hem pretés comprovar quines actuacions s'estan desplegant a la Comunitat Valenciana en el sentit apuntat, i analitzar les institucions jurídiques que resulten decisives per a això:

-El registre de solars i edificis per rehabilitar és un instrument al qual la LRAU dedica tot un capítol, i que permet, d'una banda, donar publicitat a estes situacions, i d'una altra banda, determinar dos possibles solucions davant la inactivitat del propietari en el compliment dels seus deures de conservació i rehabilitació: arbitrar el mecanisme de l'expropiació forçosa o obrir un procediment de concurs perquè qualsevol tercer puga iniciar, a càrrec seu, actuacions de conservació i rehabilitació, i resultar el beneficiari de l'expropiació de l'immoble. Este procés es produïx per l'adjudicació d'un programa per al desenvolupament d'actuació aïllada.

-Programes per al desenvolupament d'actuacions aïllades: tal com hem vist, és un instrument accessori a l'anterior, que permet a qualsevol persona o empresa assumir la conservació i rehabilitació d'un immoble, i encarregar-se de les despeses corresponents en canvi de resultar-ne beneficiari en l'expropiació forçosa.

-Ordres d'execució d'obres de conservació i rehabilitació: este instrument és el pressupòsit dels anteriors, de manera que l'ajuntament haurà d'utilitzar-lo quan detecte deficiències en la conservació de l'immoble i davant l'incompliment d'esta podrà operar les solucions anteriors. No s'ha de deixar de banda el fet que este mecanisme no té un caràcter sancionador ni tampoc és un element estrictament

compulsiu, atés que ha d'anar acompanyat per actuacions de foment i, per tant, de suport financer al propietari.

-Al costat d'este tipus d'ordres tampoc hem d'oblidar les ordres d'execució de solars, ja que el seu desenvolupament amb relació als solars vacants pot resultar molt interessant per a potenciar la repoblació de determinades zones, i, a més a més, resulta convenient per a l'estètica urbana.

Doncs bé, tant per l'experiència acumulada com per les dades que consten en el present informe, podem observar importants deficiències en l'aplicació d'estos mecanismes, agreujades per l'absència de desenvolupament reglamentari, la qual cosa, lògicament, influïx en això.

Com podreu observar, són pocs els ajuntaments que disposen del registre esmentat i encara en són menys els que l'han posat en pràctica. La figura del Programa per al desenvolupament d'actuacions aïllades és totalment residual en el sistema urbanístic valencià, i pràcticament no ha estat utilitzat com a instrument per a la conservació i rehabilitació urbana.

Més greus són encara les insuficiències detectades en l'instrument de les ordres d'execució, que sovint ni tan sols arriben dictar-se, de manera que la situació deriva en ruïna de l'immoble; així mateix, de vegades, tot i que es dicten les ordres, no s'executen, de manera que s'arriba al mateix resultat.

Tot això cobra encara més dimensió i rellevància quan parlem de nuclis històrics, en què l'acumulació de béns de rellevància local, i fins i tot de béns d'interès cultural, és important; en estes zones entenem que els esforços han de ser encara més grans.

No analitzem en este informe altres instruments de conservació i rehabilitació com serien els plans de reforma interior, els plans especials, o figures similars, atés que, per la seua especificitat, entenem que hauran de ser objecte d'una altra anàlisi.

Simplement hem volgut fer un toc d'atenció a totes les administracions implicades, perquè repreguen la tasca de potenciar els centres urbans i afavorisquen un urbanisme de rehabilitació que faça dels nostres nuclis consolidats entorns més agradables d'habitar, amb unes condicions de qualitat de vida més raonables.

Això, a més a més, redundaria en benefici dels interessos turístics de la Comunitat Valenciana, ja que els entorns monumentals són un element essencial en esta estratègia.

Bernardo del Rosal Blasco
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana

1. PLANTEJAMENT I JUSTIFICACIÓ DE LA INVESTIGACIÓ

La LRAU conté un mandat als ajuntaments perquè creen un instrument de disciplina urbanística de gran importància com és el registre de solars i edificis per rehabilitar, regulat en els articles 96 a 98 de la Llei.

En la mesura que este registre constituïx un instrument de gran interès, en el sentit que afavorix la publicitat d'estes situacions i permet la presentació de programes per al desenvolupament d'actuacions aïllades en els supòsits en què s'incomplisca el deure d'edificar com també el de conservació d'immobles, vam considerar oportú iniciar una investigació d'ofici dirigida principalment a diversos ajuntaments representatius i seleccionats sobre la base d'un criteri poblacional, com també a la Conselleria de Territori i Habitatge, per conèixer la situació exacta d'este instrument a la Comunitat Valenciana, la seua existència efectiva i el seu funcionament.

Amb l'objecte de contrastar esta informació i conèixer el funcionament d'este instrument, vam dirigir a les diverses administracions implicades en la qüestió les preguntes següents:

Ajuntaments:

- Informeu sobre si el municipi disposa en estos moments d'un registre de solars i edificis per rehabilitar, de conformitat amb el que disposa la LRAU.
- Relacioneu les inscripcions realitzades durant els anys 2002 i 2003 en el registre esmentat.

- Si no disposeu d'este registre, indiqueu quin tipus d'actuacions segueix la corporació per complir les finalitats que preveu la LRAU per a este registre, i que consten en els articles 84 i següents de la norma, especialment en matèria d'inexecució de solars, incompliment d'ordres de conservació o situacions de ruïna d'immobles.
- En este cas, assenyaleu si teniu alguna previsió quant a la creació del registre esmentat.
- Detalleu si en el municipi s'ha utilitzat, en les anualitats abans indicades, la figura del Programa per al desenvolupament d'actuacions aïllades, i indiqueu el nombre de programes aprovats. Si passa altrament, indiqueu les raons per les quals no s'utilitza este instrument de disciplina urbanística i base concertada.

Conselleria de Territori i Habitatge:

- Assenyaleu si disposeu de dades actualitzades sobre el nombre de municipis que han creat este registre i l'ús efectiu que en fan.
- Assenyaleu si heu realitzat algun seguiment sobre el compliment de l'obligació legal que es desprèn de la LRAU quant a la creació del registre i la seua eficàcia.
- Indiqueu si heu dirigit algun tipus d'instrucció o recomanació als municipis de la Comunitat per a la creació i l'eficàcia d'este registre o, en defecte d'això, si teniu previst realitzar alguna actuació referent a això.
- Indiqueu si teniu previst desenvolupar les determinacions previstes en la LRAU en matèria de disciplina, i en particular quant a la creació i funcionalitat d'este registre, mitjançant l'aprovació d'un reglament de desenvolupament.

2. RELACIÓ DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES VALENCIANES INCLOSES EN LA INVESTIGACIÓ

La present investigació d'ofici s'ha dirigit als ajuntaments següents:

- Ajuntament d'Alboraya.
- Ajuntament d'Alcoi.
- Ajuntament d'Alzira.
- Ajuntament d'Alacant.
- Ajuntament d'Almassora
- Ajuntament d'Almoradí.
- Ajuntament de Benidorm.
- Ajuntament de Benicarló
- Ajuntament de Benicàssim.
- Ajuntament de Biar.
- Ajuntament de Borriol.
- Ajuntament de Burjassot.
- Ajuntament de Casinos.
- Ajuntament de Castelló de la Plana.
- Ajuntament de Chelva.
- Ajuntament de Crevillent

- Ajuntament d'Elx.
- Ajuntament d'Elda.
- Ajuntament de Finestrat.
- Ajuntament de Gandia.
- Ajuntament de Guardamar del Segura.
- Ajuntament de Xaló
- Ajuntament de l'Eliana.
- Ajuntament de Lliria.
- Ajuntament de Manises.
- Ajuntament de Mutxamel.
- Ajuntament de Nules.
- Ajuntament d'Orihuela.
- Ajuntament de Peñíscola.
- Ajuntament de Sant Vicent del Raspeig.
- Ajuntament de Sagunt.
- Ajuntament de Torreblanca.
- Ajuntament de Torrent.
- Ajuntament de Torrevieja.
- Ajuntament de Valencia.
- Ajuntament de la Vall d'Uixó.
- Ajuntament de Vila-real.
- Ajuntament de Villar del Arzobispo.
- Ajuntament de Villena.
- Ajuntament de Vinaròs.

Juntament amb les administracions esmentades, vam sol·licitar informe a la Conselleria de Territori i Habitatge, competent en matèria urbanística.

3. RELACIÓ D'INFORMES REBUTS

En este apartat donem compte, de manera resumida, del contingut dels informes que hem rebut de cadascuna de les administracions implicades.

3.1. Ajuntament d'Alboraya

Informa este Ajuntament, amb data 30 de juny de 2004, que el municipi no disposa del registre, sense que durant els anys 2002 i 2003 tampoc hi haja hagut cap ordre d'inclusió a l'efecte previst en l'article 96 de la LRAU.

Tampoc no s'han dictat ordres individualitzades d'execució d'edificació, atés que en el sòl urbanitzable desenvolupat mitjançant actuacions integrades s'ha edificat immediatament, mentre que en el sòl urbà són molt pocs els solars que no estan edificats.

Pel que fa a ordres de conservació, la intervenció s'ha realitzat mitjançant la prevenció d'execució subsidiària.

Quant a declaracions de ruïna, no s'ha declarat en cap cas l'incompliment del deure de conservació, ja siga perquè esta ha obeït a força major, fet fortuït o culpa de tercer.

No existix cap previsió quant a la creació del registre.

Tampoc no s'havia aprovat fins a hores d'ara cap programa per al desenvolupament d'actuacions aïllades.

3.2. Ajuntament d'Alzira

Comunica este Ajuntament, amb data 15 de juny de 2004, que el Ple, en sessió celebrada al febrer de 2001, va acordar la creació del Registre Municipal de Solars i Terrenys sense Urbanitzar.

Durant els anys 2002 i 2003 no es va realitzar cap inscripció en el Registre esmentat. Tampoc no es va utilitzar en estes anualitats la figura del programa per al desenvolupament d'actuacions aïllades per incompliments del deure d'edificar o de conservar immobles.

Es comunica la voluntat de la corporació d'utilitzar l'esmentat registre quan resulte necessari.

3.3. Ajuntament d'Alcoi

L'Ajuntament d'Alcoi remet ofici el 28 de gener de 2004, en què indica que amb data 30 de novembre de 2001 es va aprovar una ordenança reguladora de la conservació i inspecció tècnica d'edificis, la disposició addicional I de la qual recull la creació del registre municipal de solars i edificis per rehabilitar. En la data de l'informe no s'hi havia practicat cap inscripció, si bé s'informa que és constant l'emissió d'ordres d'execució per a la conservació d'edificis, com també la tramitació d'expedients de ruïna.

Quant a l'aprovació de programes per al desenvolupament d'actuacions aïllades, s'indica que no s'ha produït, i que els més utilitzats habitualment són els plans de reforma interior amb programes per al desenvolupament d'actuacions integrades i les modificacions puntuals de planejament.

3.4. Ajuntament d'Alacant

Comunica este Ajuntament, en informe de 10 de febrer de 2004, que la corporació va decidir al juny de 2002 dictar una sèrie d'ordres d'edificació forçosa als propietaris de solars del nucli antic. Com a conseqüència de les 35 ordres d'edificació emeses, en la data de l'informe s'havien sol·licitat 17 llicències. Existixen altres situacions en tràmit, centrades en la investigació de titularitats. Un total de 3 solars han estat inclosos en el Registre Municipal de Solars i Edificis per Rehabilitar.

Dels tres supòsits relacionats, un d'ells va accedir al Registre per iniciativa del propietari, fet que permetrà la presentació d'un programa d'edificació o fins i tot d'un projecte d'edificació pel titular mateix. Els altres dos solars s'hi ha inclòs amb declaració d'incompliment de l'obligació d'edificar, cosa que els destina a ser expropiats.

A més d'este bloc d'ordres d'edificació en el nucli antic, l'Ajuntament ha dictat ordres d'edificació per a solars en el centre de la ciutat que es trobaven en situacions una mica especials quant a la seua salubritat i la imatge urbana. D'estes

ordres, en un cas encara no s'ha complert el termini decretat per a la sol·licitud de llicència i en un altre cas ja s'ha sol·licitat llicència.

S'informa que en el municipi no s'ha aprovat cap programa d'actuació aïllada, però que n'hi ha un en tramitació.

3.5. Ajuntament d'Almassora

Vam rebre un informe de l'Ajuntament d'Almassora el 28 de gener de 2004, en què ens exposava que el municipi no té registre de solars i que no hi ha cap previsió per a crear-lo. Tanmateix, l'Ajuntament hi intervé per garantir el compliment del deure de conservació per part dels propietaris.

Pel que fa a la utilització de la figura del Programa per al desenvolupament d'actuacions aïllades, s'informa que en 2002 se'n va aprovar un i que en 2003 en van ser un total de cinc.

3.6. Ajuntament d'Almoradí

Una vegada rebut el seu informe amb data 15 de setembre de 2004, vam comprovar que l'Ajuntament d'Almoradí no disposa de l'esmentat registre i que no hi ha hagut ordre d'inscripció en les anualitats 2002 i 2003.

L'Ajuntament no realitza, amb caràcter generalitzat, actuacions tendents a la declaració d'incompliment de l'obligació d'edificar, de sol·licitar llicència o d'urbanitzar simultàniament a l'edificació. Tampoc s'inscriuen els possibles incompliments de les ordres de conservació i rehabilitació. Les situacions de ruïna són tramitades com a expedients independents però no tenen constància efectiva d'un cens general d'immobles en situació de ruïna.

Existix una clara decisió de posar en marxa el registre, juntament amb l'entrada en vigor del nou pla general, que es troba en tramitació. L'Ajuntament considera que este serà un bon moment per a posar en marxa l'instrument esmentat.

3.7. Ajuntament de Benicarló

Una vegada rebut l'informe municipal amb data 12 de març de 2004, podem advertir que este Ajuntament no té el registre esmentat, tot i que constatem la intenció municipal de crear-lo. No hi ha cap referència a l'existència de programes per al desenvolupament d'actuacions aïllades.

3.8. Ajuntament de Benicàssim

Una vegada rebut l'informe municipal amb data 14 d'abril de 2004, se'ns informa que el municipi no té registre de solars, però està estudiant l'oportunitat de crear-lo.

No obstant això, s'informa que l'Ajuntament porta a terme actuacions dirigides als propietaris d'immobles, encaminades a garantir que els mantinguen en condicions adequades de seguretat, salubritat i ornat públic.

En 2002 es van obrir 37 expedients de neteja de solars i 1 de neteja i clos. Durant 2003 van ser 40 els expedients de neteja de solars i 6 de neteja i clos.

Durant els anys esmentats no es va obrir cap expedient per a la declaració d'immobles en situació de ruïna.

No consta que durant 2002 i 2003 s'haja tramitat cap programa de desenvolupament d'actuació aïllada a instància de particular.

3.9. Ajuntament de Benidorm

Després d'haver realitzat cinc requeriments per escrit (13/1/2004, 5/3/2004, 5/5/2004, 2/7/2004 i 22/9/2004), com també diverses gestions telefòniques amb este Ajuntament (l'última amb data 17/1/2005), a hores d'ara no hem rebut cap comunicació sobre l'objecte d'esta investigació.

3.10. Ajuntament de Biar

En informe rebut el 26 de maig de 2004, este Ajuntament comunica que no té constituït l'esmentat registre i no s'hi aprecia, però, demanda de solars en sòl urbà per a edificar. Ara bé, ateses les característiques del nucli urbà, s'ha observat un interès creixent en la rehabilitació i substitució d'edificacions en el nucli històric, per la qual cosa s'està redactant un pla especial per a conservar-lo.

S'indica que, tot i l'obligatorietat de l'esmentat instrument de disciplina urbanística, no es considera necessari crear-lo, atés que la demanda existent és satisfeta.

3.11. Ajuntament de Borriol

Vam rebre l'informe municipal el 25 de febrer de 2004, en el qual se'ns manifestava que en el municipi no existix inventari de solars i edificis per rehabilitar. Davant de les situacions plantejades, l'Ajuntament intervé mitjançant inspeccions de la Policia Local i dels serveis tècnics en la zona urbana.

S'afirma que la corporació no té la intenció de crear este registre en no disposar de mitjans humans suficients per a portar-lo a terme.

Durant els anys 2002 i 2003 no es va utilitzar la figura de planejament de programes d'actuació aïllada, sinó els programes d'actuació integrada, a causa de l'escassetat de sòl ordenat detalladament i de les normes subsidiàries vigents que

permeten l'edificació de solars, en compliment del que estableix l'article 75.2 de la LRAU.

3.12. Ajuntament de Burjassot

En informe rebut el 2 d'abril de 2004 se'ns comunica que el municipi no ha adoptat cap acord per a la creació del registre. No obstant això, de conformitat amb el que preveu l'article 96 de la LRAU, en 2003 es va ordenar la inclusió d'un immoble de la localitat en el règim previst per a este registre. Com a conseqüència d'això anterior, s'està tramitant en l'actualitat un programa per al desenvolupament d'actuacions aïllades, presentat per a la urbanització i l'edificació de l'immoble esmentat.

3.13. Ajuntament de Casinos

Este Ajuntament ens va remetre informe el 20 d'octubre de 2004, en el qual simplement indicaven que no tenien constància de l'existència del registre.

3.14. Ajuntament de Castelló de la Plana

En informe rebut l'11 de febrer de 2004, este Ajuntament confirma que no disposa del registre esmentat.

L'existència del registre, per a fer complir les finalitats previstes en la LRAU per a l'edificació de solars, és irrellevant, atesa l'extraordinària activitat de promoció d'edificis; quant a la resta de qüestions, com ara l'incompliment d'ordres de conservació i declaracions de ruïna, l'Ajuntament segueix els procediments establits en la legislació urbanística vigent per, si escau, executar de forma subsidiària i forçosa els actes administratius que es dicten en cas d'incompliments.

Durant els anys 2002 i 2003 no es va aprovar cap programa per al desenvolupament d'actuacions aïllades, ja que no es promouen instruments d'esta naturalesa.

3.15. Ajuntament de Chelva

Assenyala este Ajuntament, en informe d'1 de juny de 2004, que el municipi no té el registre esmentat. S'intervé davant dels propietaris mitjançant ordres de conservació o expedients de ruïna. L'Ajuntament, però, preveu l'elaboració d'un Pla general que substituïska les actuals normes subsidiàries i la creació del registre.

L'Ajuntament no ha desenvolupat en els anys 2002 i 2003 programes d'actuacions aïllades i solament n'ha desenvolupat un d'actuacions integrades.

3.16. Ajuntament de Crevillent

En l'informe municipal rebut amb data 14 de maig de 2004 se'ns comunica que l'Ajuntament no té el registre esmentat i que tampoc no hi ha cap previsió per a crear-lo; així mateix, tampoc no s'ha utilitzat la figura del programa d'actuacions aïllades. S'actua sobre els immobles en situació de ruïna, d'ofici o a instància de particulars, i se'n decreta la rehabilitació o la demolició, segons escaiga.

3.17. Ajuntament d'Elx

Vam rebre l'informe d'este Ajuntament amb data 14 de febrer de 2004.

Assenyala l'Ajuntament que el registre no ha estat creat formalment, si bé s'ha desenvolupat una experiència de funcionament d'esta institució perquè, una vegada verificats els seus resultats, es poguera estendre a la resta de la ciutat. En concret, es va delimitar la zona centre i el nucli històric, on es van realitzar les activitats següents:

- Estudi i identificació de solars sense edificar.
- Avaluació de l'estat dels edificis integrats en l'àrea.
- Dictat d'ordres d'execució d'obres de reparació, conservació i rehabilitació d'edificis deteriorats en les quals es preveu la possibilitat d'execució subsidiària.
- Pel que fa a solars sense edificar, s'estan avaluant els resultats de l'estudi per determinar les mesures que cal adoptar, i entre estes les compreses en el règim del registre de solars.

3.18. Ajuntament d'Elda

Informa este Ajuntament amb data 1 d'abril de 2004 que l'Ajuntament no disposa del registre, ja que la seua creació està prevista juntament amb l'aprovació del nou planejament general, que està subjecte a redacció.

3.19. Ajuntament de Finestrat

Informa este Ajuntament, mitjançant ofici rebut el 30 de març de 2004, que segons el Reglament d'edificació forçosa i registre municipal de solars, l'Ajuntament durà preceptivament un registre de solars i d'altres immobles d'edificació forçosa a càrrec del secretari i sota la inspecció de l'alcalde, sempre que es donen els casos següents:

- Que el municipi tinga aprovat el pla general d'ordenació urbana.
- Que tinga més de 20.000 habitants i (...)

-En els casos no compresos en els apartats anteriors, quan així s'haja acordat per decret del Consell de Ministres o s'acorde en el futur a proposta del Ministeri d'Habitatge.

S'entén que el municipi de Finestrat no està inclòs en cap d'estos casos, per la qual cosa no escau la seua creació.

Discrepem amb este plantejament atés que la norma a què es referix l'Ajuntament, que té caràcter reglamentari, és dret supletori que ha estat desplaçat per la LRAU, i això per raons de competència i fins i tot de rang.

3.20. Ajuntament de Gandia

Vam rebre l'informe d'este Ajuntament amb data 18 de febrer de 2004.

S'informa primerament de la morfologia de les àrees afectades pel registre, que són parcel·lacions de dimensió reduïda, amb una edificabilitat mitjana de tres plantes, i on predominen els usos unifamiliars. Els immobles degradats no conformen una àrea homogènia, sinó que estan dispersos en les distintes zones i generalment constitueixen actuacions aïllades en el conjunt.

Assenyala l'informe municipal que, amb caràcter general, la majoria dels immobles situats en estes àrees han estat rehabilitats amb motiu de l'emissió de les ordres de conservació corresponents, i que no ha resultat necessari en la majoria dels casos utilitzar els mitjans d'execució forçosa previstos en la legislació vigent.

El Registre de Solars i Edificis per Rehabilitar inclou actualment tres àrees, definides d'acord amb les seues característiques urbanístiques i morfològiques, que coincidixen amb les zonificacions efectuades pel Pla especial de revitalització i millora del medi urbà, i són les següents:

- Àrea del Centre Històric.
- Àrea del Raval. Nucli antic.
- Àrea del Raval, Eixample i perímetre del pla de revitalització.

Es relacionen a continuació les actuacions realitzades durant els anys 2002 i 2003 en estes zones, tant pel que fa a solars no edificats com a rehabilitació. S'hi aprecia un nombre important d'intervencions. Quant a la inclusió de solars o edificis en el Registre, s'aporten unes dades estadístiques interessants que demostren que en data d'octubre de 1996 hi havia 19 solars inclosos i 26 edificis en el centre històric, i que a partir d'este moment es desenvolupa una dinàmica contínua d'inclusions i exclusions que fa que al llarg dels anys, fins al 2003, haja existit un rang entre 10 i 28 solars inclosos i entre 14 i 32 edificis per rehabilitar. S'aporten dades similars amb relació a l'àrea del Raval, i no existixen supòsits sobre la tercera àrea en què s'està iniciant la intervenció.

S'informa, d'altra banda, que des que es van iniciar este tipus d'actuacions s'ha presentat un únic programa de desenvolupament d'actuacions aïllades en l'àrea del centre històric, que afecta quatre immobles mitgers.

Finalment, acompanyen l'informe d'una sèrie d'actuacions administratives destinades a impulsar la posada en marxa i el funcionament del registre, que paga la pena ressenyar:

- Un primer acte, d'11 d'octubre de 1996, pel qual s'acorda aprovar la proposta d'actuació efectuada pels serveis municipals que estableix quatre nivells d'intervenció d'immobles:
 - NIVELL 1. Solars sense edificar.
 - NIVELL 2. Construccions molt deficientes, generalment sense ocupar.
 - NIVELL 3. Construccions deficientes, generalment sense ocupar.
 - NIVELL 4. Construccions deficientes, generalment ocupades.

Als propietaris de solars del nivell 1, se'ls ordena que en el termini d'un any sol·liciten llicència d'obres. Se'ls advertix, en cas d'incompliment de la inclusió en el Registre de solars, de la incoació d'expedient declaratiu d'incompliment d'obligació de conservació, i l'expropiació amb reducció de valor, i a més, en defecte d'això, podrà formular-se un programa per a la conservació de l'immoble. Alternativament es podien establir multes coercitives o optar per l'execució subsidiària.

- Consta un segon acte, de 25 d'octubre de 1996, pel qual als propietaris d'immobles inclosos en el nivell 2 se'ls exigix que, en el termini d'un any, sol·liciten llicència d'obres o, si escau, d'enderrocament. Se'ls realitzen els mateixos advertiments que en el supòsit anterior.
- Un tercer acte de la Comissió de Govern, de data 14 de novembre de 1997, realitza una avaluació de l'eficàcia de les mesures adoptades. En el nivell 1 es va assolir un 50% d'eficàcia. Quant al nivell 2 (rehabilitació), el resultat va ser inferior, i en el 29% dels casos van donar lloc a demolició per ruïna, el 5% van executar parcialment les obres exteriors ordenades, i la resta no ha experimentat alteració.

En tot cas, els supòsits en què no s'havia complit l'ordre de conservació estaven encara dins de termini i havien sol·licitat pròrroga.

En este acte s'acorden les pròrrogues sol·licitades i es reitera l'advertiment d'inclusió en el Registre.

Finalment, s'observa que al costat d'estes mesures se n'han arbitrat altres de foment, com ara subvencions o exempcions per a la rehabilitació.

Desconeixem la situació existent després de la pròrroga efectuada, que finalitzava l'1 de gener de 1999.

De l'extensa i completa documentació que aporta este Ajuntament es dedueix que s'ha utilitzat el Registre de solars com un instrument actiu de disciplina urbanística, amb resultats satisfactoris en termes generals atenent a l'avaluació aportada.

Convé assenyalar, però, que este instrument només s'ha utilitzat en les zones incloses en el Pla especial de revitalització i millora del medi urbà, el qual no inclou, segons els plànols que s'acompanyen, la totalitat de la població.

3.21. Ajuntament de Guardamar del Segura

Ens comunica, en informe de 31 de març de 2004, que l'Ajuntament de Guardamar no disposa de l'esmentat registre, si bé es portarà a terme la iniciació del procediment necessari per a establir-lo.

El retard en la posada en funcionament del registre ha estat motivat per l'aprovació del Pla general, que és un element essencial per a determinar els terrenys considerats com a solars. Este pla es va aprovar el 21 de maig de 2003 i, en la data de l'informe, està pendent la correcció de determinats errors que s'hi han trobat.

3.22. Ajuntament de Xaló

La Corporació remet informe de l'arquitecte municipal el 3 de febrer de 2004, en el qual s'indica que l'Ajuntament no disposa del registre i assenyala que la seua creació haurà de ser considerada per la Corporació.

S'indica, d'altra banda, que no consta que s'haja presentat cap sol·licitud de cèdula de garantia urbanística. Quant a l'obligació d'edificar, no s'ha dictat cap ordre d'execució d'edificació.

La figura del programa per al desenvolupament d'actuacions aïllades es va utilitzar en una ocasió durant les anualitats de 2002 i 2003.

3.23. Ajuntament de l'Eliana

Acompanya este Ajuntament informe jurídic que es rep l'1 de març de 2004, i que expressa les consideracions següents.

L'Ajuntament no disposa del registre. La gestió del planejament, conformat per normes subsidiàries, es desenvolupa principalment per la iniciativa privada.

En el sòl urbà, el nucli antic està pràcticament consolidat per l'edificació; queda per edificar algun solar, encara que existixen també algunes parcel·les no urbanitzades que es tramiten com a tals. En la resta del sòl urbà, les zones vacants

s'inclouen en unitats d'execució, i en sumen un total de 18, de les quals 6 estan adjudicades o en tràmit.

Assenyala l'informe que la suma de llicències d'obres en solars, aproximadament 119 en 2003, juntament amb les parcel·les amb annexos d'obra d'urbanització executades, els programes d'actuació integrada promoguts, com també la inexistència de situacions de ruïna, atés que es tracta d'un terme municipal de recent creació, no ha fet imprescindible la creació del registre esmentat.

S'indica, d'altra banda, que es pensa posar en funcionament el registre esmentat sempre que s'alentisca la gestió per part de la iniciativa privada.

Quant als sòls urbanitzables, experimenten en este municipi una gran activitat inversora, si bé no tant del concepte d'urbanitzador de la LRAU sinó més aviat a través d'agrupacions d'interés urbanístic. De 9 sectors residencials existents, 5 estan adjudicats o en tramitació, tots mitjançant agrupacions com a urbanitzador o com a suport de l'urbanitzador.

S'assenyala que els edificis que les normes subsidiàries han estimat dignes d'especial protecció, que van ser inclosos en el corresponent catàleg, es mantenen en bon estat de conservació amb ajuda de subvencions municipals. Es ret compte de diversos edificis adquirits per la Corporació o en procés d'adquisició, que es rehabilitaran i s'explotaran.

S'insistix finalment que l'Ajuntament ha confiat en la iniciativa privada per a la gestió urbanística de la població, amb bons resultats.

3.24. Ajuntament de Lliria

En informe rebut l'11 de febrer de 2004 este Ajuntament confirma que no té el registre citat.

Pel que fa a les construccions en situació de ruïna, s'aplica el procediment previst en la LRAU i el Reglament de disciplina urbanística de 1978, i s'obri expedient per verificar si es dona esta situació o si per contra s'emmarca en el deure de conservació. En qualsevol d'ambdós casos, l'ordre de demolició o rehabilitació, o l'ordre d'execució d'obres de reforma o reparació, duu aparellada l'advertència d'execució subsidiària per l'Ajuntament en cas d'incompliment.

Quant a les demores en la construcció de solars, no s'han adoptat mesures específiques. El ritme d'edificació a Lliria ha estat molt important en els últims anys i és previsible que s'incremente amb l'aprovació del nou Pla general, que va entrar en vigor al febrer de 2004.

El nou Pla general esmentat estableix el compromís de crear el registre de solars i edificis per rehabilitar en condicions de consulta pública, per a la qual cosa s'adoptaran les mesures oportunes.

Amb relació als programes per a actuacions aïllades, se n'ha aprovat un amb motiu de l'obertura d'un tram de vial en una urbanització i n'hi ha un altre en tràmit.

3.25. Ajuntament de Manises

Remet este Ajuntament informe amb data 5 de maig de 2004, i comunica el següent.

El municipi no té creat el registre. Tanmateix destaca la previsió de l'article 96, segons la qual, tot i que el registre no haja estat creat, qualsevol ordre d'inclusió produïx els mateixos efectes.

S'indica que fins a hores d'ara no s'ha produït cap situació que aconselle dictar ordres individualitzades d'execució per a la inclusió d'immobles en el registre esmentat.

Fins a la data de l'informe no s'havia tramitat a Manises cap programa per al desenvolupament d'actuacions aïllades.

3.26. Ajuntament de Mutxamel

Reconeix l'Ajuntament, en el seu informe de 17 de setembre de 2004, que la LRAU conté un mandat clar per a tots els ajuntaments amb vista a la creació del registre. Este instrument està recollit en la legislació urbanística espanyola des de la Novíssima Recopilació i Llei de solars de 15 de maig de 1945 com a mecanisme "ràpid i eficaç que impulse la construcció de solars, i evitar així una situació d'estos que és perjudicial a l'interés públic i afavorix finalitats especulatives".

En la data de l'informe, l'Ajuntament no disposava d'este registre. No obstant això, es reconeix el propòsit de la Corporació de constituir el registre al més aviat, i al mateix temps s'informa de la tramitació d'expedients d'execució subsidiària per a exigir un nivell mínim de conservació, rehabilitació i neteja de solars i terrenys, i consta de 16 expedients en 2000, 23 en 2001, 17 en 2002, 16 en 2003 i 9 durant 2004 fins a la data de l'informe.

L'Ajuntament menciona l'aprovació d'un acord plenari el 31 d'agost de 2004 pel qual s'aprovava una ordenança per a la concessió d'ajudes de rehabilitació de façanes en el nucli antic per a edificis de més de 20 anys d'antiguitat, i amb això espera, a més de rehabilitar façanes, obtenir informació sobre l'estat dels edificis per confeccionar un cens que permeta actuacions futures sobre els més antics.

S'han iniciat diversos programes d'actuació aïllada i integrada en sòl urbà, i actualment, en el nucli urbà n'hi ha 5 en execució i desenvolupament.

Constituïx un objectiu prioritari de la Corporació la confecció d'un pla general que substituïska les actuals normes subsidiàries, i existix compromís pressupostari per a redactar-lo.

3.27. Ajuntament de Nules

Comunica este Ajuntament en informe rebut el 20 de juliol de 2004 que el municipi no disposa del registre esmenat. No hi ha, a més, antecedents d'actuacions respecte del que especifica l'article 84 de la LRAU.

S'indica finalment que en breu es constituirà l'esmentat registre.

3.28. Ajuntament d'Orihuela

Vam rebre l'informe d'este Ajuntament amb data 14 de febrer de 2004.

Este Ajuntament informa que mitjançant Acord de la Comissió de Govern de 31 de desembre de 2000 es va crear el Registre Municipal de Solars i Edificis per Rehabilitar, i s'acompanya una relació d'ordres d'execució inscrites en este.

De la informació que s'acompanya es dedueix que durant l'any 2000 es van incloure 5 construccions o solars en el Registre de solars per incompliments de les ordres d'execució, però no hi consta cap inscripció posterior. Cal notar que, segons s'informa, el Registre es va crear el 31 de desembre de 2000, tot i que les inscripcions són anteriors, fet que planteja dubtes quant a la correcció de les dades aportades.

3.29. Ajuntament de Peñíscola

L'informe de 9 de març de 2004 ens comunica que l'Ajuntament no disposa del registre esmentat.

S'informa dels expedients de ruïna i de les ordres d'execució efectuades durant els anys 2002 i 2003. Consten 3 expedients de ruïna que estaven en tramitació, i un total de 20 ordres d'execució de contingut divers.

En matèria d'inexecució de solars, l'Ajuntament no havia adoptat en estes anualitats cap resolució.

S'indica que no existix cap previsió per a la creació de l'esmentat registre.

S'informa finalment que en les anualitats esmentades no s'havia tramitat cap programa per al desenvolupament d'actuacions aïllades.

3.30. Ajuntament de Sant Vicent del Raspeig

S'informa amb data 2 de febrer de 2004 que en el municipi no s'ha creat el registre de solars. Tanmateix, l'Ajuntament entén que esta previsió legal no té un altre objecte que facilitar als ciutadans el coneixement dels immobles que es troben en situació d'edificació o rehabilitació forçosa. A més, segons la LRAU, encara que

no existisca el registre, es pot ordenar que les finques queden sotmeses a la situació jurídica que es derivaria de la seua inclusió en aquell.

Es fa referència a un expedient incoat amb motiu de l'incompliment del deure d'edificar en el Peri II de la Colònia de Santa Isabel, sotmés actualment a revisió jurisdiccional.

S'indica que, arran de la recepció de la present queixa, s'ha encarregat als serveis tècnics i jurídics municipals que estudien la implantació del registre.

Quant a la figura del programa per al desenvolupament d'actuacions aïllades, s'informa que no s'ha utilitzat en cap ocasió en el municipi, atés que ningú no ho ha plantejat, si bé, igual que en relació amb el registre, s'ha sol·licitat un estudi més aprofundit sobre el particular.

3.31. Ajuntament de Torreblanca

Este municipi informa, en ofici rebut en esta institució el 27 de gener de 2004, que l'Ajuntament no té el registre esmentat. El retard en la seua implantació és a causa de la insuficiència de recursos propis per a plantar cara a l'abundant tasca administrativa que comporta l'activitat urbanitzadora que s'està desenvolupant en la població, i a la necessitat de prioritzar objectius urbanístics amb les necessitats reals del municipi.

S'informa que estan en marxa els treballs per a l'elaboració d'un nou pla general que substituïska les actuals normes subsidiàries, i que en aquell es fixaran les noves condicions d'edificabilitat dels solars existents i el termini en què s'haurà de fer efectiu el dret a edificar.

3.32. Ajuntament de Valencia

Comunica l'Ajuntament de Valencia, en informe que va tenir entrada en esta institució el 18 de febrer de 2004, que el Ple de la Corporació, en sessió ordinària de 25 d'abril de 1997, va acordar la creació del Registre Municipal de Solars i Edificis per Rehabilitar.

En esta mateixa sessió va acordar iniciar actuacions en el nucli antic, a causa de la impossibilitat material de la seua aplicació en tota la ciutat. La primera intervenció va tenir lloc al barri del Mercat, va continuar al barri del Carme, barri de la Seu-Xerea, Universitat-Sant Francesc, barri de Velluters i algunes actuacions puntuals fora de Ciutat Vella.

Davant l'eficàcia demostrada per este instrument, s'informa que està en fase de preparació l'inici d'actuacions en el barri de Ruzafa, el qual és un entorn intermedi entre el centre històric i la ciutat moderna, la qualitat i el valor arquitectònic del qual aconsellen una intervenció activa a través d'este instrument de disciplina urbanística.

Quant al funcionament del Registre, es posa de manifest que allò important no és el nombre d'immobles inscrits a l'any, sinó el nombre de solars que no s'hi arriben a incloure perquè abans els seus propietaris han complert els seus deures d'edificar o de conservar, de manera que és el nombre de llicències sol·licitades el que determina el nivell d'eficàcia en la intervenció, ja que demostra que, davant la intervenció municipal, el ciutadà reacciona i complix les seues obligacions.

El protocol d'actuació és el següent:

-Es fixa per part de la Corporació l'àmbit en el qual el foment de l'edificació és prioritari. Com s'ha dit, les zones sobre les quals s'ha considerat la necessitat d'intervenir han estat el centre històric i el barri de Ruzafa.

-Posteriorment es realitzen actuacions instrumentals per a recopilació de dades, anàlisis prèvies, confecció de padrons i altres tasques necessàries per a situar els solars i identificar-ne els propietaris.

-Finalment, s'inicien expedients i es dicta ordre d'execució per termini d'un any prorrogable, el contingut de la qual és obligar el propietari que sol·licite llicència i adquireisca excedents d'aprofitament, si escau, i se li advertix que, en defecte d'això, l'immoble s'inclourà en el Registre.

S'acompanya l'informe amb una relació exhaustiva dels expedients tramitats relatius al Registre; a la vista de les dades aportades, podem elaborar la taula següent:

Barri	Exp. núm.	Ordres d'execució	Sol·licituds de llicència	Exclusions	Pendents d'inclusió	Inclusos en el registre de solars	Programes d'actuació aïllada
Mercat	17	17	13	1	1	2	1.
Seu-Xerea	7	7	3	1	1	1	-
Universitat- Sant Francesc	6	6	3	1	-	-	1.
Barri del Carme	22	22	7	-	11(1 pròrroga)	1	-
Velluters	17	17	10	-	-	-	-
Fora del centre	7	7	5	3(susp. proc.)	-	-	-
Ruzafa	-	-	-	-	-	-	-

Independentment dels resultats de la taula, s'informa que durant els anys 2002 i 2003 es van realitzar un total de 6 inscripcions en el Registre.

Quant a la figura del programa per al desenvolupament d'actuacions aïllades, es fa referència doctrinal als professors Luciano Parejo i Francisco Blanc, els quals sostenen que esta té un caràcter auxiliar i es justifica en els casos en què els propietaris del terreny no puguem realitzar espontàniament i lliurement l'actuació aïllada, per falta d'acord entre els titulars o per aplicació del règim d'edificació forçosa, de manera que no tots els programes es tramiten en relació amb el registre.

Segons es comunica, en l'Ajuntament de València hi ha dos serveis encarregats de la tramitació d'estos instruments, i d'acord amb el que informen consten els resultats següents:

Servei de Gestió Urbanística, Secció de Gestió del Sòl Municipal. El nombre total de programes en tramitació durant 2002 i 2003 ha estat de 39, amb el desglossament següent:

Iniciats en el període	11
Paralitzats per suspensió de llicències	2
Rebutjats	2
Desestimats	6
Aprovats	7

La resta, fins arribar als 39 citats, es troben en altres situacions de tramitació.

Servei de Gestió del Centre Històric. El nombre total de programes en tramitació durant les mateixes anualitats ha estat de 5, amb el desglossament següent.

Iniciats en el període	4
Rebutjats	1
Aprovats	1

Concloem, a la vista de la informació, que igual que l'Ajuntament de Gandia, el registre és utilitzat a Valencia com a instrument d'intervenció selectiu en matèria de disciplina urbanística, i no hi té un funcionament generalitzat.

La figura del programa per al desenvolupament d'actuacions aïllades, com també les mateixes possibilitats del registre com a instrument de tutela urbanística han estat escassament explorades.

3.33. Ajuntament de la Vall d'Uixó

S'informa mitjançant ofici rebut el 4 de febrer de 2004 que el municipi no té este registre.

L'Ajuntament tramita els expedients d'ordres d'execució i expedients de ruïna d'acord amb el que disposen els articles 84 i següents de la LRAU.

S'ha instat que s'elabore un informe sobre la possibilitat de creació de l'esmentat registre.

En les anualitats 2002 i 2003 no va ser utilitzada la figura del programa d'actuacions aïllades.

3.34. Ajuntament de Vila-real

En informe rebut el 28 de gener de 2004, este Ajuntament comunica simplement que no disposa d'este registre.

3.35. Ajuntament de Vinaròs

Comunica este Ajuntament, en ofici rebut el 18 de febrer de 2004, que la Junta de Govern Municipal va acordar, a la vista de l'escrit remés per esta institució i l'informe corresponent dels tècnics municipals, iniciar les actuacions administratives necessàries per a la creació del registre.

3.36. Ajuntament de Villena

L'informe d'este Ajuntament, rebut el 2 de març de 2004, diu el següent:

El municipi de Villena no té a hores d'ara el registre de solars i tampoc està previst posar-lo en marxa en un termini immediat.

La intervenció municipal en matèria de disciplina urbanística consistix en la tramitació d'expedients de ruïna o en l'adopció d'ordres d'execució, i se'n porta a terme el seguiment oportú.

S'informa que en el municipi no existixen programes d'actuació aïllada, si bé s'han promogut nombrosos programes d'actuació integrada.

3.37. Ajuntament de Sagunt

Este Ajuntament ens comunica, en informe rebut el 20 d'abril de 2004, que no s'ha creat el registre ni, lògicament, s'hi han realitzat inclusions.

Tanmateix, l'Ajuntament tramita diversos expedients de disciplina urbanística com ara declaracions de ruïna i ordres d'execució d'obres de conservació i d'intervenció.

S'informa que es va aprovar en 2004 una ordenança relativa a criteris per al foment de l'edificació amb la finalitat de fer efectiva la previsió continguda en l'article 85.3 de la LRAU, és a dir, garantir el compliment pels particulars del deure d'edificar dins els terminis establits pel planejament.

Cap interessat ha instat la tramitació de programes per al desenvolupament d'actuacions aïllades en la població.

3.38. Ajuntament de Torrent

L'informe de 26 de maig de 2004 assenyala que l'Ajuntament no disposa de l'esmentat registre, si bé s'ha iniciat el procés per a la seua creació, per la qual cosa s'espera tenir-lo en breu termini.

3.39. Ajuntament de Torreveja

Este Ajuntament ens informa, amb data 12 de març de 2004, que el municipi no disposa del registre, i no seguix cap tipus d'actuacions per fer complir el deure d'edificar en els terminis determinats. Tampoc existix cap previsió per a la creació del registre.

S'indica que sí que s'ha utilitzat la figura del programa per al desenvolupament d'actuacions aïllades però no amb la finalitat amb què es formula la nostra pregunta.

S'assenyala finalment que l'activitat edificadora en la població té tant de vigor que no s'ha jutjat oportú per part de l'equip de govern exercir la coerció sobre la iniciativa particular.

3.40. Ajuntament de Villar del Arzobispo

Informa este Ajuntament, amb data 5 d'octubre de 2004, que el municipi no disposa del registre esmentat. S'està efectuant en l'actualitat un cens de solars amb clos o sense, per actuar per qüestions de seguretat, salubritat i higiene, com també d'edificis que es puguen trobar en possible situació de ruïna.

Existix un seguiment continuat quant a l'execució d'obres amb llicència, compliment del deure d'edificar i urbanitzar, terminis d'execució d'obres, intervenció sobre immobles que puguen amenaçar ruïna, etc.

Durant els anys 2002 i 2003 no va ser tramitat cap programa d'actuació aïllada, encara que sí que se'n tramitaren diversos d'actuació integrada.

3.41. Conselleria de Territori i Habitatge

Esta Conselleria, en informe rebut l'11 de febrer de 2004, comunica que l'article 96 de la LRAU regula en el nostre ordenament els registres municipals de sòl i preveu que, tot i que no s'haja creat o estiga incomplet, l'obligació d'incloure-hi un immoble és vàlida i eficaç.

S'informa que, amb l'ànim de dotar les relacions entre la Generalitat i els municipis de major eficàcia, es va considerar convenient modificar la LRAU i introduir en el seu article 101 la creació d'un registre autonòmic de patrimonis municipals de sòl, compost per l'inventari de béns municipals adscrits a esta categoria.

Esta modificació va ser operada mitjançant Llei 16/2003, de 17 de desembre, de mesures fiscals, de gestió administrativa i financera, i d'organització de la Generalitat Valenciana, i comporta l'obligació dels ajuntaments de remetre anualment a la Conselleria còpia de la relació dels béns que integren el seu patrimoni municipal de sòl i siguen procedents de la gestió urbanística.

Este registre, de caràcter públic i accés gratuït, afavorix la publicitat de les situacions que s'hi inscriuen, i permetrà a la Generalitat utilitzar l'instrument de l'expropiació forçosa quan els municipis incomplisquen les obligacions que la LRAU els imposa quant al seu patrimoni municipal de sòl. Estes obligacions consistixen en el deure d'alienar en el termini de dos anys el 50% dels béns per a la construcció d'habitatges de protecció pública.

La gestió d'este registre autonòmic necessita desenvolupament reglamentari.

S'indica finalment que este registre, juntament amb les normes de la LRAU que regulen els patrimonis municipals de sòl, són els instruments establits per a agilitar la construcció de solars existents, incorporar nous habitatges al mercat, fomentar la construcció d'habitatges de protecció oficial, i evitar retencions especulatives de sòl urbanitzat.

4. REFLEXIONS GENERALS SOBRE DISCIPLINA URBANÍSTICA EN MATÈRIA D'OBLIGACIÓ D'EDIFICAR I ACTUACIONS DE CONSERVACIÓ I REHABILITACIÓ

Partim del fet que existix un important dèficit a la Comunitat Valenciana quant a la regulació de la denominada “disciplina urbanística”. El dèficit està motivat per les limitades previsions que en la matèria s'establixen en la LRAU i l'absència de desenvolupament reglamentari d'estes, cosa que obliga a aplicar el Reglament estatal de disciplina urbanística, aprovat per Reial Decret 2187/1978, de 23 de juny, com també les previsions existents en el text refós de la Llei del sòl de 1976, ambdues normes per aplicació supletòria.

Segons sembla, la nova legislació urbanística valenciana ampliarà les previsions en matèria de disciplina, si bé el desenvolupament reglamentari d'estes previsions quedarà encara pendent de futurs desenvolupaments normatius, i lògicament cal recomanar la prompta aprovació d'esta normativa per a una major adequació tècnica dels procediments en la matèria, especialment atenent a les noves previsions legislatives.

Siga com siga, la veritat és que les limitades previsions existents en la LRAU sobre disciplina urbanística, dirigides fonamentalment a regular la intervenció de l'Administració local i autonòmica en el mercat immobiliari, mitjançant el foment de la rehabilitació i edificació, han tingut poc èxit en la seua aplicació com ha quedat palés en els informes remesos per les diferents administracions subjectes a anàlisis.

Sense perjudici del que més endavant es dirà, la veritat és que els instruments de disciplina dirigits, no sols a regular l'activitat edificadora sinó precisament a regular la “inactivitat” dels propietaris amb relació als immobles, han resultat un

fracàs en la seua aplicació efectiva. Singularment, les figures del registre de solars i el programa d'actuacions aïllades han tingut un seguiment i aplicació escassíssim com hem pogut comprovar.

És cert que este vessant de la disciplina urbanística conté un cert component discrecional, en el sentit que té com a raó de ser induir comportaments en un entorn dominat pel mercat.

En el cas concret de l'edificació forçosa de solars, estem clarament davant un instrument d'intervenció administrativa en l'activitat econòmica privada, propi de l'estat social, i que el seu sosteniment constitucional és clar d'acord amb la subjecció de la propietat urbanística a l'interés general i la prevenció de l'especulació —art. 47 CE.

Hem observat que la intervenció municipal en esta matèria té molt en compte la seua pròpia avaluació del mercat immobiliari local, i ens trobem amb diversos ajuntaments que no fan ús de les ordres d'execució forçosa d'edificació en advertir la innecessarietat de majors desenvolupaments edificadors en la localitat. Esta visió és una mica parcial, atés que la disciplina urbanística dirigida a corregir estes situacions d'inactivitat edificadora no solament té com a raó de ser la intervenció en el mercat immobiliari, sinó també evitar situacions d'insalubritat, riscos, deterioració de la imatge de la ciutat, etc.

Per això, pot existir un component discrecional en esta actuació, prioritizant mitjans, establint àrees d'intervenció preferent o successiva, però en cap cas s'ha de deixar de banda esta forma d'actuació pel fet que el mercat immobiliari de la població estiga suficientment atés per altres mitjans d'execució.

La intervenció en matèria de rehabilitació té, no obstant això, un doble fonament. El fonament de base cal buscar-lo en l'article 46 de la Constitució, en el sentit que planteja la necessària protecció del patrimoni cultural, però també en la interdicció de l'especulació, ja que l'incompliment de les obligacions de conservació, sovint té darrere la voluntat d'assolir la ruïna de les construccions per facilitar-ne la demolició i la posterior edificació amb major plusvàlua. Pot haver-hi altres motivacions, com ara la voluntat de provocar desnonaments forçosos al marge dels procediments ordinaris, o simplement la deixadesa en clar perjudici de la seguretat, la salubritat i l'ornat públic de les ciutats.

Creiem que el marge de discrecionalitat ha de ser mínim en esta matèria, sobretot quan estiguem davant d'immobles amb valor històric, cultural o arquitectònic, i constatem que, no obstant això, lamentablement, la inactivitat municipal en esta matèria provoca moltes vegades la ruïna d'immobles amb important significació, fins i tot quan estan especialment protegits —immobles catalogats i inventariats, i fins i tot béns d'interés cultural.

Hem d'exigir, per tant, el màxim rigor a les administracions local i autonòmica en la protecció i posada en valor d'este tipus d'immobles, i han d'actuar amb la màxima eficàcia els importants instruments que recull la legislació de protecció del patrimoni cultural valencià per als immobles que es troben sota la seua ègida,

com també els que preveu la legislació urbanística —entre ells els que són aquí objecte d'estudi— per a la totalitat dels immobles.

Esta obligació, a més, ha de desenvolupar-se tenint en compte la presència d'un principi constitucional essencial com és el dret a gaudir d'un habitatge digne i l'obligació dels poders públics de promoure les condicions necessàries per a fer efectiu este dret —art. 47.1 CE.

És per això que, juntament amb la mesura d'intervenció, calga desenvolupar la concertació com també les polítiques de foment, com ara subvencions i ajudes a la rehabilitació.

5. EL DEURE D'EDIFICAR

L'exercici del *ius adedificandi* constituïx una possibilitat jurídica del propietari d'immobles urbans, però també és un deure.

L'article 47 de la Constitució espanyola, en relació amb l'article 33 del mateix text, determina que l'activitat urbanística té una dimensió pública encaminada a la satisfacció de l'interés general, fet que comporta la necessitat que els propietaris de sòl no solament gaudisquen de tal dret, sinó que també han de materialitzar la funció social inherent a este.

El deure d'edificar i el dret a l'edificació determinen la necessitat de presentar un projecte conforme a la planificació urbanística aplicable per a l'obtenció de la corresponent llicència d'obres, i efectuar en els terminis establits per esta l'edificació corresponent, d'acord amb el que s'ha autoritzat. L'article 18.7 de la Llei 6/1998, de 13 d'abril, Llei estatal sobre règim del sòl i valoracions, recull este deure per als propietaris del sòl urbanitzable, mentre que el 14.2 f) fa el mateix amb relació als propietaris de sòl urbà.

La legislació estatal no preveu sancions per als incompliments d'esta obligació d'edificar, i tampoc no determina els terminis en què esta ha d'efectuar-se, però l'article 13 de la Llei 6/1998 remet a la legislació autonòmica i al planejament municipal l'establiment d'estes previsions, i assenyala les sancions aplicables i determina els terminis corresponents.

La legislació valenciana preveu este deure en l'article 85.1 LRAU, si bé amb un menor rigor que la legislació estatal clàssica, ja que es tracta d'una obligació condicionada a la prèvia justificació de la necessitat d'edificar en àmbits concrets i prèvia justificació en raons d'interés públic, que l'ajuntament haurà de motivar en

l'acord pel qual s'impose l'edificació (vegeu Parejo, L. i Blanc, F.: *Derecho urbanístico valenciano*, 2a ed., Ed. Tirant lo Blanch, pàg. 508).

Això és, a més a més, coherent amb el que estableix l'article 14.1 de la LRSV, segons el qual:

Els propietaris de terrenys en sòl urbà consolidat per la urbanització hauran de completar a càrrec seu la urbanització necessària perquè estos assolisquen la condició de solar, i hauran d'edificar-los dins el termini adequat si es troben en àmbits per als quals s'haja establert així en el planejament i de conformitat amb este.

Mentre hi haja estes condicions, és a dir, ens trobem en sòls urbans consolidats, en àmbits definits pel planejament i hi haja les condicions d'interés públic necessàries per a justificar la conveniència d'impulsar l'edificació en esta zona, l'Ajuntament haurà de dictar les ordres d'execució corresponents davant la propietat per instar l'edificació forçosa de l'immoble.

Ara bé, estes raons d'interés públic no són, segons el nostre parer, reconduïbles únicament a qüestions relacionades amb el mercat immobiliari o la interdicció de comportaments especulatius, sinó que poden recollir altres elements com ara l'estètica i la imatge de la ciutat, la conveniència de recompondre el teixit social d'una àrea determinada, la necessitat d'impulsar el desenvolupament de determinades zones, raons de salubritat i ornat, etc. Estes justificacions podran ser lògicament objecte del control ordinari de discrecionalitat sobre la base de la criteris de racionalitat i raonabilitat.

Hem observat certament que alguns ajuntaments manifesten no utilitzar la figura de les ordres d'execució en la inexistència de necessitat social o de mercat en la localitat, cosa que en principi resulta assumible, si bé resultaria necessari recomanar que es tinguen en compte altres consideracions d'interés públic com aquelles que hem considerat en l'apartat anterior.

Altres ajuntaments simplement no justifiquen el no-ús d'estos instruments o en manifesten un ús certament escàs, i resulta criticable esta actitud que obeeix sovint a pràctiques de tolerància, lamentablement molt esteses en l'àmbit de la disciplina urbanística.

S'observa, a més a més, la mancança de mitjans personals en algunes localitats per a dur a efecte una intervenció més activa en esta matèria, cosa que resulta comuna en l'àmbit de l'Administració local valenciana, especialment en petites localitats.

La conseqüència de l'incompliment de les ordres d'execució una vegada adoptades pot revelar tres actituds:

- Inactivitat davant de l'incompliment.
- Utilització de mitjans d'execució forçosa com ara les multes coercitives o l'execució subsidiària.
- Ordre d'inclusió en el registre de solars i edificis per rehabilitar.

La primera de les possibilitats es dona sovint en diverses localitats, tal com hem pogut observar en queixes tramitades a instància de part, fet que, tanmateix, és un problema comú en nombrosos sectors de l'activitat administrativa, en què, per falta de mitjans o per tolerància, no es porta a terme l'execució forçosa dels actes administratius, i la intervenció es queda, per tant, en un nivell merament formal.

Davant d'estos supòsits d'inactivitat, el ciutadà denunciant pot reaccionar amb les diferents possibilitats de superació de la inactivitat que planteja l'ordenament, fonamentalment l'article 29 de la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa de 1998, o mitjançant el recurs a institucions com el Síndic de Greuges que poden recomanar i recordar a l'Administració el deure legal de complir amb els seus propis actes.

Quant a la utilització de mitjans d'execució subsidiària, hem observat que esta és la via més utilitzada pels ajuntaments consultats en matèria de rehabilitació. Els que aposten per esta possibilitat informen que realitzen la prevenció d'estes mesures en els seus actes administratius. Ara bé, en el règim d'edificació forçosa esta via és insuficient i ineficaç, perquè no sembla raonable que una nova edificació amb destinació privada siga executada per l'Administració mitjançant l'execució subsidiària. Només la via de les multes coercitives podria resultar adequada, però en tot cas no garantix l'execució final del contingut de l'acte.

És per això que la tercera via, la inclusió de l'immoble en el registre de solars, resulta, no solament la més adequada, sinó certament imprescindible per a garantir el bon fi d'esta modalitat d'intervenció i, per tant, del compliment de l'obligació d'edificar.

No obstant això, hem observat que és precisament esta via la menys utilitzada, ja que, com hem pogut comprovar, són molt pocs els ajuntaments que tenen conformat el registre i són també escassos també els que, encara que no el tinguen, fan ús de la possibilitat prevista en l'article 96.1 de la LRAU quant al dictat d'ordres d'inclusió vàlides i eficaces malgrat la inexistència formal del registre.

Si en la decisió relativa a emetre l'ordre d'execució existix un cert marge de discrecionalitat, no n'hi ha en el moment en què aquella ha estat dictada i incomplida pel particular. L'article 97 de la LRAU està redactat en termes categòrics, i assenjala que:

Escau dictar l'ordre d'inclusió en el registre respecte d'immobles els propietaris dels quals incomplisquen: A) l'obligació d'edificar, de sol·licitar llicència o d'urbanitzar simultàniament a l'edificació en els supòsits i els terminis regulats en els articles 84.1 i 85.2 i 3.

L'article 84.1 de la LRAU recull l'edificació forçosa després de l'obtenció, a petició de l'interessat, de la cèdula de garantia urbanística, i cal entendre per parcel·les edificables aquelles que no tinguen pendents d'adquisició excedents d'aprofitament. L'expedició de la cèdula té a este efecte el mateix contingut que l'ordre d'execució.

L'article 85.1 es referix al deure general d'edificar en els terminis establits en el planejament o en el programa, i el 85.2 es referix a l'edificació efectiva del solar una vegada obtinguda la llicència. Cal indicar que l'article 85.3 determina el termini d'un any per a edificar, comptador a partir de quan siga dictada l'ordre d'execució.

La declaració d'incompliment del deure d'edificar, per tant, haurà d'anar acompanyada de l'ordre d'inscripció en el registre amb els efectes abans assenyalats, i és esta una competència indisponible de conformitat amb el que preveu l'article 12 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

6. EL DEURE DE CONSERVAR I REHABILITAR

6.1. L'obligació de conservació i rehabilitació d'immobles

D'acord amb el que estableix l'article 19 de la LRSV, els propietaris de tot tipus de construccions han de destinar-les a usos compatibles amb el planejament i mantenir-les en adequades condicions de seguretat, salubritat i ornat públic, i queden subjectes igualment a les obligacions vigents sobre rehabilitació urbana. S'exigix, així mateix, que els propietaris adequen les construccions a les normes de protecció del medi ambient i dels patrimonis arquitectònics i arqueològics, uns aspectes ara innovadors quant a la legislació tradicional en la matèria.

L'article 3 de la Llei 38/1999, de 5 de novembre, d'ordenació de l'edificació, preveu que els edificis hauran de projectar-se, construir-se, mantenir-se i conservar-se de tal forma que se satisfacen uns determinats requisits quant a funcionalitat, seguretat i habitabilitat, i imposa en l'article 16 als seus propietaris l'obligació de conservar en bon estat l'edificació, mitjançant un ús i manteniment adequats.

El fonament constitucional del deure recollit en estes normes cal buscar-lo en diversos preceptes constitucionals que recullen en essència la funció social de la propietat immobiliària i la dimensió pública de l'urbanisme, i han de citar bàsicament els articles 33, 45 i 46. El Tribunal Suprem assenyala que formen part del dret de propietat autèntics deures urbanístics com ara els de mantenir els edificis en condicions de seguretat, salubritat i ornat, i evitar eventuais riscos que pogueren derivar-se'n per a persones i coses (Sentència de 17 de maig de 1993).

Correspon, en termes generals, a les ordenances locals i al planejament general establir els criteris necessaris per determinar quines són les condicions de seguretat, salubritat, ornat i decòrum exigibles, sense perjudici que en este aspecte resulte fonamental l'informe tècnic que acredite la situació de l'immoble i la conveniència d'imposar condicions de conservació o rehabilitació.

La conservació consistix a mantenir els immobles en adequades condicions d'ús perquè puguen complir amb la destinació per a la qual van ser creats. El manteniment d'estos immobles en correctes condicions d'ornat públic i salubritat redunda, a més a més, en benefici de l'interés públic i garantix un hàbitat de qualitat per als ciutadans.

La Sentència del Tribunal Suprem de 26 de febrer de 2001, que pren com a referència la de 12 de setembre de 1997, assenyala que el dret de propietat immobiliària comporta l'obligació o el deure de conservar i evitar deficiències en els edificis i les construccions que puguen ocasionar potencialment riscos a persones o coses, o a la higiene, com també al sosteniment de la denominada «imatge urbana».

Els citats conceptes, seguretat, salubritat i ornat públic són evidentment conceptes jurídics indeterminats, la concreta precisió i el significat dels quals, després de ser determinat en els seus aspectes bàsics per l'Administració competent a través de les normes i actes administratius d'aplicació corresponents, és susceptible de revisió pels òrgans judicials, sobre les base de les tècniques ordinàries de control de la discrecionalitat.

El principi de conservació cessa quan la construcció esgota la seua vida física normal, i el citat deure té com a límit la situació i la posterior declaració de ruïna de l'immoble. No obstant això, el citat article 19 proporciona una situació addicional pel que fa a les situacions en què el deure de conservació està vigent i aquelles en les quals ha cessat com a conseqüència de la declaració de ruïna. Es tracta de la possibilitat de la rehabilitació d'aquells edificis que, tot i que no estan en situació de ruïna física, requerisquen profunds canvis estructurals, de seguretat, de salubritat o d'ornat que els habiliten per a un aprofitament òptim.

El deure de conservació pot imposar-se en cas d'incompliment a través de les ordres d'execució, que hauran d'acordar-se prèvia amb la instrucció prèvia d'un expedient en el qual es comprove la necessitat de realitzar les obres tenint en compte el principi de proporcionalitat.

La competència per a dictar estes ordres correspon en origen als ajuntaments, sense perjudici de possibles actuacions per substitució de la comunitat autònoma. El vigent article 181 del text refós de 1976, d'aplicació supletòria, així ho establí. Al fil d'este precepte, la jurisprudència ha reiterat la competència municipal en la matèria i es poden citar, entre d'altres, les sentències del Tribunal Suprem de 12 de novembre de 1997, i la de 5 de novembre de 1983. La intervenció autonòmica pot ser concurrent en matèria de protecció del patrimoni històric, fet que, per descomptat, ha de tenir-se en compte, ja que la mateixa Llei 16/1985, de patrimoni històric espanyol preveu que els òrgans de la comunitat autònoma que tinguen al seu càrrec la protecció del patrimoni històric estan legalment habilitats per a

imposar mesures de conservació en elements valuosos del patrimoni històric. En este sentit pot consultar-se el que estableix el Tribunal Suprem en la seua Sentència de 19 de juliol de 1999.

Queda per referir-nos finalment, en el marc de la legislació estatal, a la Disposició derogatòria única primera de la Llei 6/1998, que ha mantingut la vigència de diversos preceptes del text refós de 1992, que no van ser declarats inconstitucionals pel Tribunal Constitucional.

Es tracta de dues normes de caràcter bàsic, els articles 245.1 i 246.2 del text de 1992. El primer dels preceptes es referix a l'obligació dels propietaris de mantenir els edificis en condicions d'ús en la forma prevista en l'article 21.1 del mateix text refós de 1992, mentre que el 246 es referix, igual que el 19.2 de la Llei de 1998, a la imputació del cost d'este deure de conservació. Estos preceptes han de posar-se en relació amb la normativa autonòmica d'aplicació, en el sentit que, si bé és veritat que la imputació de costos de la conservació correspon al propietari, en esta matèria resulta rellevant l'activitat de foment de l'Administració que permet conjugar tal imputació amb l'establiment d'ajudes financeres per part de l'Administració.

Existixen en l'ordenament jurídic valencià dos estàndards de conservació i rehabilitació, el que afecta a edificis subjectes a un règim de protecció cultural especial i el que gaudixen la resta d'edificacions.

1. Dins els béns amb protecció cultural singular, la Llei 4/1998, d'11 de juny, de patrimoni cultural valencià, destaca dues tipologies als efectes que interessen a este informe: els béns declarats “bé d'interés cultural” i els béns catalogats que formen part de l'inventari del patrimoni cultural valencià com a “béns de rellevància local”. Sobre estos béns s'estenen les competències, no només dels ajuntaments, sinó també de la Conselleria de Cultura per a la seua protecció, promoció, inspecció, vigilància i intervenció.

Per a tots els béns inventariats, d'interés cultural o catalogats, la Llei recull en el seu article 18 l'obligació de propietaris i posseïdors de conservar-los i mantenir la integritat del seu valor cultural.

Els immobles declarats d'interés cultural han de gaudir de l'aprovació de plans especials de protecció, tant si es tracta de béns individuals com de conjunts històrics. En este pla poden determinar-se obligacions i exigències de conservació de l'immoble i el seu entorn, i es delimita d'esta forma el compliment de les obligacions de conservació i rehabilitació del ciutadà.

L'aprovació d'estos plans és interessant també des del punt de vista competencial, ja que permet integrar les competències concurrents que en matèria de patrimoni cultural existixen entre els ajuntaments i la Conselleria competent en la matèria, de manera que els ajuntaments, una vegada aprovat el pla, poden autoritzar directament obres d'intervenció en este àmbit de conformitat amb este planejament, llevat dels monuments o jardins històrics i els seus entorns, en l'aprovació dels quals ja han participat ambdós ens —arts. 34 i 35 de la Llei de patrimoni cultural valencià.

Als immobles catalogats se'ls garantix, en l'article 50 de la Llei, un nivell de protecció integral i s'exigix que els catàlegs de béns i espais protegits recullen una descripció detallada del bé i els elements protegits, determinen els seus valors patrimonials, delimiten el seu entorn de protecció, si escau, i definisquen el grau de protecció i règim d'intervenció autoritzat.

En cas d'incompliment d'estos deures, l'Ajuntament pot intervenir i exigir-los-en el compliment mitjançant ordres de conservació, però també la Conselleria de Cultura ho pot fer acudint fins i tot a l'instrument de l'execució subsidiària —art. 19.

2. Per a tota classe de béns, independentment del seu grau de protecció, l'article 86 de la LRAU disposa un deure genèric de conservació i rehabilitació segons el qual tot propietari de terrenys, construccions i edificis ha de mantenir-los en condicions de seguretat, salubritat, ornat públic i decòrum, i realitzar les obres necessàries per conservar o rehabilitar en estos les condicions imprescindibles d'habitabilitat o ús efectiu que li permetran obtenir llicència de primera ocupació per a la destinació que corresponga a la seua naturalesa.

El règim de protecció pot estar potenciat per l'aprovació de planejament destinat a establir operacions de protecció integral de determinats espais. Caben aquí l'aprovació de plans especials l'objecte dels quals siga la millora de determinats espais urbans, com també plans especials que, tot i que no tinguen com a objecte directament la protecció d'immobles, com és el cas del pla de reforma interior, puguen contenir instruments de protecció d'immobles o foment de la rehabilitació.

El deure de conservació té, però, un límit a partir del qual cessa i resulta possible la declaració de ruïna de l'immoble i la seua eventual demolició. Este límit del denominat “deure normal de conservació” se situa aproximadament en el 50% del valor de la mateixa construcció de nova planta.

La forma més primària de garantir el compliment d'estos deures és l'emissió d'ordres d'execució per a obres de reparació, conservació o fins i tot rehabilitació. És possible fins i tot emetre ordres d'adaptació a l'ambient que vagen més enllà d'estos deures, i imposar modificacions estètiques, si bé este aspecte queda al marge de la present investigació.

Lògicament, la imposició de mesures de conservació o rehabilitació haurà de realitzar-se d'acord amb els estàndards del principi de proporcionalitat, i això de conformitat amb el que hi ha previst en l'article 53.2 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

Les ordres d'execució són en principi incompatibles amb la declaració de ruïna, mentre esta fa desaparéixer el deure de conservació (STS de 27 de març de 1985).

La dinàmica de l'ordre pot resultar complexa, i l'interessat pot sol·licitar dins del termini d'execució pròrrogues a este, proposar-hi alternatives, demanar ajudes amb

caràcter previ al compliment, o fins i tot sol·licitar llicència de demolició si no es tracta d'un element catalogat.

Les ordres d'execució han de ser clares i precises, de manera que el destinatari pugui tenir un coneixement indubtable del que se li ordena. La jurisprudència assenyala que les obres exigides a través d'ordres d'execució han de descriure's el més detalladament possible dins els límits que les previsions tècniques normals permeten en cada cas —Sentència del Tribunal Suprem de 18 de setembre de 1989. No pot tractar-se de declaracions genèriques, tal com assenyala la Sentència de 2 de gener de 1992, entre d'altres.

Cal destacar que la imposició d'estes mesures no és una facultat discrecional sinó reglada, imposada per tant a l'Administració en virtut del que estableix l'article 12 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, que recull el principi de la indisponibilitat de la competència. L'incompliment d'esta potestat podria originar responsabilitat patrimonial de l'Administració si com a conseqüència de la inactivitat administrativa i consegüent omisió d'ordres d'execució es causaren danys en béns o drets de tercers. En este sentit poden veure's, entre d'altres, les sentències del Tribunal Suprem de 26 de desembre de 1995 o 27 de setembre de 1993.

Per a incitar al compliment d'esta obligació per part de l'Administració la legitimació activa és molt àmplia, tenint en compte que en matèria urbanística regix el criteri de l'acció popular, de manera que el concepte d'interessat abasta aquí a qualsevol ciutadà independentment que este ostente un dret subjectiu o un interès legítim afectat.

Els destinataris d'estes ordres seran normalment els propietaris, encara que també ho poden ser els titulars d'una llicència per a desenvolupar activitats qualificades en l'immoble en qüestió. Així ho disposen les sentències del Tribunal Suprem de 5 de desembre de 1997 i 6 de maig de 1998, o 17 d'abril de 1996, que comporten un canvi substancial respecte de la jurisprudència anterior que impedia que l'ordre es dirigira davant els constructors, tècnics facultatius, titulars de predis limítrofs, ocupadors il·lícits de terrenys aliens, etc. (Sentències del Tribunal Suprem de 24 d'octubre de 1978, 5 de maig de 1989, 10 de juliol de 1996 i 10 de juliol de 1996).

Si, com vam veure anteriorment, el deure de conservació comporta una sèrie de conceptes jurídics indeterminats com ara els de seguretat, salubritat i ornat públic, cal assenyalar que, lògicament, les ordres d'execució incorporaran una interpretació d'estos conceptes, associats evidentment a l'incompliment de determinats estàndards o condicions fixats normativament i derivats de la discrecionalitat tècnica.

Quant a la seguretat, sol associar-se a conceptes com ara l'estabilitat i l'acabat de les construccions en unes condicions tals que no impliquen un risc per a les persones o coses. (STS de 6 de maig de 1982, i 26 de novembre de 1986). En relació a la salubritat, la jurisprudència insisteix en conceptes com la higiene i la salut pública (STS 25 d'octubre de 1986, i 26 de setembre de 1990). Finalment,

quant a l'ornat públic, les sentències de 17 de juny de 1991 i 20 d'abril de 1985 es referixen a la imatge urbana o el bon efecte de les edificacions.

Quan es produïx l'incompliment de l'ordre d'execució, ha d'entrar en joc l'execució forçosa de l'acte, mitjançant la imposició de multes coercitives o execució subsidiària que haurà d'haver estat prèviament advertida a la propietat. Tot això amb independència del règim sancionador que resulte aplicable i l'eventual inclusió de l'immoble en el registre de solars quan escaiga.

L'incompliment de l'obligació de conservar en immobles inventariats és qualificat per l'article 97.3.a de la Llei de patrimoni cultural valencià com a infracció greu, mentre que l'enderrocament de béns inventariats o fins i tot l'atorgament de llicències de demolició sobre estos sense la seua prèvia exclusió de l'Inventari General del Patrimoni Cultural Valencià i del Catàleg de Béns i Espais de Rellevància Local és una infracció molt greu de conformitat amb l'apartat quart, lletra *a*, del citat precepte.

L'incompliment del deure en la resta d'edificis es regirà pel règim sancionador establert en els articles 225 i següents del text refós de la Llei del sòl de 1976, en absència de regulació específica autonòmica.

Formalment, la imposició d'un ordre de conservació ha d'acompanyar-se d'un expedient sancionador. El Tribunal Suprem en la seua Sentència de 6 de juny de 1998 ha assenyalat que el procediment vàlid per a imposar als propietaris ordres d'execució és el general i no el sancionador, sostenint en la de 7 de juliol de 1998, que, davant l'incompliment de l'ordre, és quan s'inicia el procediment sancionador.

Les ordres d'execució poden ser impugnades en via contenciosa administrativa i es pot sol·licitar la suspensió cautelar de la seua executivitat, i existix una postura restrictiva referent a això per part del Tribunal Suprem, llevat que existisca risc imminent per a la seguretat de persones o béns.

6.2. La declaració de ruïna

Tradicionalment, en la legislació estatal i autonòmica, com també en innombrables sentències del TS i dels TSJ de les diverses comunitats autònomes, es considera que dins el contingut normal del dret de propietat immobiliària s'integra el deure urbanístic de conservar els immobles en adequades condicions de seguretat, salubritat i ornat públic, un deure que cessa quan es produïx la declaració de ruïna com a reconeixement d'un fet objectiu.

La ruïna té, per tant, un caràcter declaratiu, quan manifesta una situació de fet, i constitutiu, quan comporta normalment la demolició de la construcció declarada ruïnosa.

La declaració de ruïna és el resultat de l'exercici per part de l'ajuntament de les seues potestats de policia administrativa. El caràcter objectiu de la declaració de ruïna atén a una situació fàctica de l'immoble que té a veure amb la seua ruïna urbanística, tècnica i econòmica, i que està clarament definida en la legislació

valenciana. Això no significa que estes situacions queden completament al marge de consideracions subjectives, ja que resultarà rellevant determinar si esta situació objectiva obeeix a una actitud d'incompliment per dol o negligència del propietari o per altres raons alienes a la seua voluntat o control (STS de 16 de maig de 2000).

En el marc de la legislació estatal, la declaració de ruïna ha comportat tradicionalment la desaparició del deure de conservar i l'aparició d'un nou deure, el deure de demolir o derrocar. Esta equació no és, però, perfecta en el dret urbanístic valencià, on la declaració de ruïna no conduïx necessàriament i automàticament a això anterior, ja que pot produir altres efectes que comporten fins i tot la rehabilitació de l'immoble, especialment quan existixen valors culturals.

Tampoc la jurisprudència imposa necessàriament la citada equació, ja que segons ha declarat el Tribunal Suprem la declaració de ruïna d'un immoble catalogat queda condicionada quant a la seua executivitat, de manera que aquella no determinarà automàticament la demolició sinó que pot necessitar l'adopció d'ordres d'execució dirigides a la reparació i rehabilitació de l'immoble (STS d'1 de febrer de 1994).

La declaració de ruïna escau, en principi, quan les ordres d'execució, i per tant el deure de conservació, han esgotat les seues possibilitats. Quan es donen les condicions de la ruïna de l'immoble, no té virtualitat l'aplicació d'ordres de conservació, si bé en algun cas s'ha admés la compatibilitat entre una ordre de conservació i la declaració de ruïna quan concorren raons d'urgència o perill i es tracta d'obres provisionals, o quan es tracta de béns del patrimoni històric i no resulta incompatible la situació de ruïna amb la conservació i rehabilitació de l'edifici.

Tradicionalment els supòsits de ruïna s'han classificat en tres tipus, a saber: ruïna tècnica, ruïna econòmica i ruïna urbanística, si bé esta és una qüestió que ha de ser determinada per les comunitats autònomes i, en defecte d'això, entra en joc el que estableix el text refós de 1976 amb caràcter supletori.

La declaració de ruïna d'un immoble es produïx en el dret valencià quan el cost de reparació d'un edifici deteriorat supera el límit del deure de conservació a què ens referíem en l'apartat anterior, i això independentment que esta situació s'haja produït amb motiu de l'incompliment del deure de conservació o per altres motius diversos.

Convé citar aquí els professors Parejo i Blanc, *Derecho urbanístico valenciano*, 2a ed., (pàg. 523), que assenyalen que:

mentre que en la legislació estatal la declaració legal de ruïna equival a la decisió de demolir-lo llevat que estiga catalogat o protegit, adoptada per apreciació d'un estat objectiu de deterioració, en la legislació valenciana estem davant una declaració administrativa de la finalització del deure de conservació i rehabilitació que mai no obliga de manera necessària a la demolició.

Esta perspectiva resulta important per a comprendre el funcionament del registre municipal de solars i edificis per rehabilitar i les conseqüències de la seua funcionalitat.

En béns no subjectes a règim de protecció cultural singular, la declaració de ruïna legal de l'immoble comporta l'opció per al propietari de rehabilitar-lo o demolir-lo, a la seua elecció —art. 90.4 LRAU.

Vegem què ocorre amb relació als béns protegits per raons culturals:

La declaració de ruïna és, com té reconeguda la jurisprudència, perfectament possible en els béns amb protecció cultural singular. Així pot veure's en la STS de 10 de maig de 1984, si bé això no significa que es puguin derrocar, ja que aleshores entra en joc la normativa d'especial protecció cultural i també les disposicions que regulen els edificis catalogats en la legislació urbanística. La decisió sobre la demolició de l'immoble és posterior a la declaració de ruïna, que solament declara que ha cessat el deure de conservació sobre un immoble determinat però que no perjudica necessàriament la seua destinació. De fet, la citada declaració no és obstacle per a imposar obres de reconeguda urgència, provisionals i de caràcter excepcional, mentre l'edifici es mantinga en peus (STS de 15 d'octubre de 1992).

En el dret valencià, sobre els béns inventariats (catalogats i d'interés cultural) recau una prohibició expressa d'enderrocament —art. 20 de la Llei del patrimoni cultural valencià— llevat que queden exclosos del l'inventari i, posteriorment, siguen, al seu torn, exclosos del Catàleg de Béns i Espais Protegits.

Per a béns catalogats l'article 90.5 de la LRAU determina que el propietari ha d'adoptar mesures urgents per garantir la seguretat de l'immoble, i l'Administració pot concertar amb el propietari la seua rehabilitació. Si no hi ha acord, l'Administració podrà ordenar-li'n la rehabilitació i concedir-li una ajuda, o ordenar la inclusió de l'immoble en el registre de solars.

Així doncs, el propietari podrà, per iniciativa pròpia, sol·licitar llicència d'intervenció per a corregir els defectes que originen la situació de ruïna, i pot arribar a un acord per a cofinançar la rehabilitació amb l'Administració. En un altre cas, l'Administració dictarà ordre d'execució d'obres d'intervenció i li atorgarà la corresponent ajuda en compensació dels excessos al deure normal de conservació que s'avalua, o bé pot optar per emetre una ordre d'inclusió en el registre amb declaració d'incompliment o sense.

Si el propietari no adopta estes mesures i l'edifici amenaça ruïna imminent, l'Administració podrà acordar les mesures que escaiguen, inclosa la demolició, llevat que es tracte, en este últim cas, de béns catalogats per als quals esta mesura no pot adoptar-se. Esta intervenció no constituïx un expedient a banda sinó que es conforma com una mesura cautelar en l'expedient principal de ruïna.

D'altra banda, la Llei del patrimoni cultural valencià considera aplicables algunes determinacions del règim de ruïna de béns d'interés cultural a este tipus d'immobles —art. 50.7. —, i concretament, segons estableix l'article 40.1 i 3, cal garantir que en l'expedient de ruïna estiga present la Conselleria de Cultura, i es pot optar per l'expropiació.

La ruïna en edificis subjectes al règim qualificat dels béns d'interés cultural també és possible, tot i que regix òbviament l'esmentada prohibició d'enderrocament. Tanmateix, l'article 40 preveu determinades cauteles per garantir el màxim rigor en la conservació del bé i per evitar que una eventual demolició poguera donar lloc a usos posteriors de caràcter especulatiu.

La declaració de ruïna ha de disposar les mesures necessàries per evitar danys, i ha de promoure en cas que escaiga la declaració d'incompliment. L'expedient és tramitat pels ajuntaments, si bé cal donar audiència a la Conselleria de Cultura si es tracta de béns inventariats.

Estan legitimats per a demanar la declaració de ruïna els propietaris dels immobles, aquells que puguen sofrir algun perjudici o experimentar benefici de la resolució que recaiga i, fins i tot, entenem que existix una legitimació universal basada en l'acció pública urbanística. L'Ajuntament la pot declarar així mateix d'ofici, especialment tenint en compte la dimensió pública d'estes qüestions.

6.3. Declaració de ruïna amb incompliment

Esta declaració té uns efectes específics per al propietari que varien segons el grau de protecció de l'immoble.

Resulta aplicable a tot tipus d'immobles l'article 90.3 de la LRAU, que determina que davant una situació de ruïna escau, com a regla general, declarar l'incompliment dels deures de conservació llevat que concórrega alguna de les circumstàncies següents:

- Força major.
- Fet fortuït.
- Culpa de tercer.
- Raonable diligència en la conservació.

Per tant, només es declararà l'incompliment mitjançant acte exprés tramitat amb audiència a l'interessat i degudament motivat, i serà imprescindible una justificació raonada de la procedència o improcedència de la declaració atenent als criteris expressats. Lògicament, esta motivació podrà ser objecte de control de discrecionalitat pels jutjats i tribunals contenciosos administratius.

Per als béns declarats d'interés cultural, l'article 40.2 de la Llei del patrimoni cultural valencià assenyala que:

la situació de ruïna d'un immoble declarat d'interés cultural que siga conseqüència de l'incompliment de les obligacions establides en la present Llei no podrà servir de causa per a deixar sense efecte esta declaració i determinarà per al propietari l'obligació de realitzar a càrrec seu les obres de restauració i conservació necessàries, sense que siga aplicable en este cas el límit del deure normal de conservació que establix la legislació urbanística.

El règim anterior no és aplicable a béns de rellevància local, per la qual cosa en este cas l'immoble queda subjecte a les determinacions de la legislació urbanística, amb les especialitats que s'hi preveuen per a este tipus d'immobles.

La principal previsió que existix referent a això en la LRAU està determinada per l'article 94.2, segons el qual, si es produïx la pèrdua o destrucció d'elements catalogats, una conseqüència probable en un expedient de ruïna, el solar corresponent serà objecte d'expropiació o inclusió en el registre de solars, sempre que hi haja intervingut declaració d'incompliment de deures de conservació.

En tractar-se de béns no catalogats, la declaració d'incompliment té una rellevància també singular, ja que la situació jurídica resultant és substancialment distinta en un cas o en l'altre.

La ruïna sense declaració d'incompliment en este tipus de béns habilita el propietari de l'immoble a rehabilitar-lo o demolir-lo a elecció seua. Resulta, per això, d'aplicació l'article 90.4 de la LRAU. Ara bé, si la declaració de ruïna va acompanyada amb una declaració d'incompliment, entra en joc el que establix l'article 97.1 de la LRAU, fet que determina la inclusió de l'immoble en el registre de solars i la seua necessària expropiació o, si escau, subjecció al règim dels programes per a actuacions aïllades.

El Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, en la seua Sentència de data 20 d'octubre de 2000, fonament de dret quart, sosté que:

En la llei valenciana, la declaració d'incompliment del deure de conservació genera la inclusió de l'edifici en el registre municipal de solars i edificis per rehabilitar que preveu l'article 97 de la Llei 6/1994, de 15 de novembre, de la Generalitat Valenciana, fet que determina, segons especifica l'article 98 del mateix cos legal, la declaració d'utilitat pública i la necessitat d'ocupació a efectes expropiatoris. Com fàcilment s'observa, esta declaració, amb este abast, té uns efectes punitius manifestos, per la qual cosa la mateixa llei autonòmica preveu que esta declaració només pot fer-se a través d'un procediment especial subsegüent al de declaració de ruïna."

Hem observat en algunes queixes a instància de part que l'omissió per part dels ajuntaments d'esta declaració d'incompliment permet que alguns propietaris arriben en frau de llei a efectes no volguts per l'ordenament, com ara desnonaments d'inquilins.

En el règim de venda forçosa dels articles 154 i següents del text refós de la Llei del sòl de 1976, la inclusió d'un solar en el registre determinava, amb expedient de valoració previ, l'adquisició per un tercer del bé en qüestió o la seua expropiació forçosa. En este cas, i segons la jurisprudència, l'extinció de drets d'arrendament preexistents només es produïa quan s'atorgava llicència d'obres per a la nova edificació o quan quedara perfeccionada la seua venda, i s'operaven les corresponents indemnitzacions (STS de 23 de juliol de 2001).

El sistema valencià, però, en la mesura que reduïx el rigor del model estatal, permet enervar el procés en cas que no existisca declaració d'incompliment, i així el propietari extrau el bé del registre mitjançant el remei de les causes que en van

determinar la inscripció en aquell. En cas d'incompliment, escau l'expropiació o aprovació del programa d'actuació aïllada sense que el propietari pugui impedir-ho, si bé en tal cas no resultaria necessària l'extinció de drets d'arrendament perquè podria dur-se a efecte la rehabilitació de l'immoble per l'adjudicatari del programa, beneficiari de l'expropiació a favor seu.

Per això anterior, ometre la declaració d'incompliment en un expedient de ruïna i no fer la inscripció en el registre a l'efecte de l'expropiació del bé, o rehabilitació per part de tercer mitjançant la seua programació, constitueix un perjudici per als arrendataris existents, ja que habilita el propietari a optar per la demolició i provoca un desnonament forçós potencialment evitable.

Resulta injust fer de la mateixa condició el propietari d'un immoble que es preocupa de mantenir-lo i conservar-lo fins que es declara en situació legal de ruïna —en este cas sí que podria optar entre demolir-lo o rehabilitar-lo— i aquell propietari que incomplix la seua obligació de conservar-lo, el qual, com a penalització, ja no es podria beneficiar de la seua demolició per a extingir els contractes d'arrendament existents, sinó que, únicament, podria instar la revocació de l'ordre d'inclusió en el registre de solars i edificis per rehabilitar tan aviat com remeie les causes que la van determinar.

6.4. Inscripció en el registre

A la vista del que hem exposat, podem esquematitzar els següents supòsits bàsics d'incorporació al registre:

1. Edificis catalogats que siguen declarats en ruïna —béns de rellevància local i béns d'interés cultural— i en què no s'arribe a un acord per a la rehabilitació participada de l'immoble.
2. Edificis catalogats que, per qualsevol causa, resulten destruïts i intervinga declaració d'incompliment del deure normal de conservació, sempre que no s'opte directament per l'expropiació forçosa.
3. Edificis sobre els quals es dicte una ordre d'execució d'obres de reparació, conservació i rehabilitació, com també d'intervenció en edificis catalogats, i que s'incomplisca esta ordre, independentment de les mesures d'execució subsidiària o multes coercitives que pogueren aplicar-se.
4. Sol·licitud voluntària del propietari de l'immoble.

Els efectes de la inclusió en el registre seran analitzats en el següent apartat de l'informe.

7. EL REGISTRE DE SOLARS I EDIFICIS PER REHABILITAR

Este instrument, que té certa tradició jurídica en el nostre ordenament, no ha tingut generalment un gran èxit en la seua aplicació. Tomás Ramón Fernández (*Manual de Derecho Urbanístico*, 1997, pàg. 218) ho qualificava expressivament com “un d'estos fantasmes que més sovint del que seria desitjable vaguen pels nostres cossos legals per a desorientació i sorpresa d'aquells que no estan habituats a manejar-lo”.

El règim jurídic del registre de solars i edificis per rehabilitar a la Comunitat Valenciana substituïx en gran mesura el règim de venda forçosa establert en la legislació estatal del sòl de 1976, ara derogada completament en esta matèria per la LRSV.

Segons este règim, al qual convé fer una succinta referència per enquadrar la situació actual, les parcel·les en què el propietari no sol·licitara llicència d'edificació havien de quedar inscrites en el registre de solars a instància de part o d'ofici i quedarien automàticament sotmeses al règim de venda forçosa.

La inclusió en el registre determinava la iniciació d'un expedient de valoració, el resultat final del qual es feia constar en el mateix registre, i el preu just es basava en el seu valor urbanístic, compreses les indemnitzacions i minorcions corresponents (p. ex., per arrendaments existents quan el solar procedisca d'enderrocament per declaració de ruïna).

Si el propietari no donava lloc a la venda forçosa de la finca per continuar o escometre l'edificació dins els terminis establerts, no en pertocava la venda forçosa. Si no s'exercitava el dret a edificar, l'alienació o venda forçosa es realitzava

d'acord amb el preu determinat conforme a la Llei d'expropiació forçosa, amb extinció d'arrendaments i altres drets, amb la seua indemnització prèvia.

A la Comunitat Valenciana, després de l'aprovació de la LRAU, este règim és substituït per allò establert en els articles 96 i següents de la citada Llei.

El registre s'estableix com una obligació de tots els municipis amb independència de la seua població, que hauran de “mantenir en condicions de pública consulta un registre municipal de solars i edificis per rehabilitar”, i tanmateix existix la possibilitat que tot i que este no haja estat creat puguen dictar-se ordres d'inclusió amb la mateixa validesa i eficàcia.

La inscripció pot ser voluntària, a petició del propietari, cosa que li permet eludir alguns aspectes de la declaració d'incompliment que li resultarien més lesius; d'altra banda, ha d'efectuar-se necessàriament amb motiu precisament d'esta declaració, tant d'incompliment del deure d'edificar com del de conservar, i, finalment, pot efectuar-se tant si hi ha incompliment com si no n'hi ha, com a mesura alternativa a l'ordre de rehabilitació forçosa per a edificis catalogats en situació de ruïna.

Si ens centrem en els supòsits d'inscripció forçosa, resulta necessària la prèvia existència d'una ordre d'execució d'obres d'edificació o conservació-rehabilitació, segons escaiga, que tanmateix ha estat incomplida per la propietat. Això determina un segon acte administratiu pel qual se'n declara l'incompliment, se n'ordena la inscripció en el registre, i que pot anar acompanyat d'altres mesures cautelars —p. ex. execució immediata d'obres de consolidació, etc.

Segons l'article 98.3 de la LRAU, quan la inscripció té com a origen l'incompliment de l'ordre, la conseqüència immediata i ineludible és l'expropiació forçosa.

En els casos d'inscripció voluntària, o en aquells altres en els quals s'hi haja realitzat la inscripció com a alternativa a una ordre de rehabilitació forçosa i no existisca incompliment de deures urbanístics, l'ordre d'inclusió només comporta la declaració d'utilitat pública i necessitat d'ocupació de l'immoble, i per tant pot ser expropiat, però mentre no s'inicie este procés queda oberta la porta a la promoció d'un programa per al desenvolupament d'actuacions aïllades per a l'edificació, urbanització, intervenció o rehabilitació de l'immoble.

L'adjudicatari del programa serà beneficiari de l'expropiació de l'immoble i disposa de similars prerrogatives i obligacions que les que corresponen als titulars d'un programa per al desenvolupament d'actuacions integrades. En qualsevol moment, el propietari que va incloure l'immoble en el registre sense que hi haguera incompliment previ pot instar la revocació de l'ordre d'inclusió, tan bon punt remeie les causes que la van determinar, però entenem que això no és possible una vegada s'haja adjudicat un programa.

No obstant això, atés que en este cas la inclusió de l'immoble en el registre no prové d'incompliment, el propietari no queda al marge del procés i pot col·laborar amb l'adjudicatari del programa tal com deixa entreveure l'article 98.2 de la

LRAU, i es pot avaluar l'abast i el contingut de la seua participació, com també el contingut dels drets que se li reconeguen —p. ex. adjudicació de part de l'edifici resultant en propietat horitzontal—, en el moment de l'adjudicació del programa.

En cas que l'ordre d'inclusió derivara d'incompliment, aleshores el propietari no pot enervar el procés, i a més queda al marge d'este i de les possibilitats abans considerades, i opera la programació i l'expropiació amb caràcter general.

8. PROGRAMES PER AL DESENVOLUPAMENT D'ACTUACIONS AÏLLADES

El present instrument de gestió urbanística té una doble vessant, ja que pot utilitzar-se al marge del règim de disciplina urbanística com a modalitat d'execució en determinat tipus de sòls i situacions, o bé, en el que interessa a este informe, com a mesura d'execució forçosa davant incompliments del propietari dels seus deures de conservació o d'edificació, i fins i tot en supòsits d'inclusió d'immobles en el registre de solars sense previ incompliment d'estos deures.

L'article 98 de la LRAU, la redacció del qual no és precisament afortunada, planteja alguns dubtes interpretatius que convé considerar aquí.

Entenem que, tot i que l'article 98.3 podria ser interpretat en el sentit que, en els casos en què la inscripció d'un immoble en el registre amb motiu d'un incompliment dels seus deures urbanístics, solament escau l'expropiació a favor del patrimoni públic, creiem que l'article 98.3 ha d'interpretar-se en el sentit que, en estos casos, el propietari no pot enervar el procés, que derivarà necessàriament en una expropiació encara que pretenguera complir; ara bé, l'immoble podrà anar destinat al patrimoni públic o a un particular, adjudicatari d'un programa per al desenvolupament d'actuacions aïllades, que figuraria en la situació de beneficiari en esta expropiació forçosa.

D'una altra manera, l'eficàcia de la figura del Programa d'actuacions aïllades quedaria certament limitada amb relació a les possibilitats del règim d'edificació i rehabilitació forçosa previstes en la LRAU, i no constitueix cap alternativa en cas d'incompliment. Esta opció derivaria necessàriament en el mateix règim de venda forçosa que la LRAU substitueix, amb destinació per tant en un sistema d'expropiació forçosa pur. Res impedit, però, que esta expropiació tinga un

beneficiari privat i que este beneficiari accedisca a esta condició mitjançant l'adjudicació d'un programa que demostre que la seua iniciativa és la més favorable en termes d'interés general i en competència de projectes.

Estos programes, però, no poden ser promoguts per gestió directa per part de l'Administració, o almenys així sembla desprendre's del que estableix l'article 98.1 de la LRAU, que sembla fer referència a “qualsevol persona” per contraposició a l'Administració, que té com a instrument d'actuació l'expropiació forçosa. Confirma esta interpretació el que estableix l'article 74.1 de la LRAU que es referix al fet que “els particulars podran promoure iniciatives de programa (...)”.

9. LES ORDRES D'EXECUCIÓ I EL REGISTRE DE SOLARS EN EL PROJECTE DE LLEI URBANÍSTICA VALENCIANA (LUV)

Amb data 13 de juliol de 2005 es va publicar en el *Butlletí Oficial de les Corts Valencianes* el Projecte de llei urbanística valenciana, que, tramitat pel procediment d'urgència, presumiblement substituirà el règim actual establert per la LRAU.

Evidentment, atés que el resultat final d'esta nova regulació dependrà de la dinàmica parlamentària, no farem aquí una anàlisi exhaustiva del projecte, si bé convé realitzar determinades apreciacions sobre la seua incidència en relació amb les institucions que han estat objecte d'estudi en esta investigació.

Una vegada establert el deure d'edificar i de rehabilitar en el Projecte de norma, que recau com és lògic en el propietari, el Projecte regula el règim de les ordres d'execució tant de desenvolupament de l'edificació com de rehabilitació. Igual que en la normativa actual, l'incompliment d'estes ordres comporta la inclusió de la parcel·la en el règim d'edificació o rehabilitació forçosa amb la consegüent inscripció de la finca en el registre municipal de solars i edificis per rehabilitar.

De nou l'esmentat registre es configura com una obligació de tots els ajuntaments, amb la novetat que, a diferència de l'actual LRAU, no es preveu la possibilitat que l'ordre d'inclusió en este tinga el mateix efecte si no està aquell creat. De fet, sembla que en el nou sistema el registre es configura com un instrument destinat a donar publicitat a estes situacions, sense cap efecte constitutiu.

Paral·lelament a la inscripció, l'immoble quedarà subjecte al règim d'edificació o rehabilitació forçosa d'immobles, el que comporta la seua declaració d'utilitat pública a l'efecte d'expropiació, com també la possibilitat que qualsevol persona

per pròpia iniciativa o com a conseqüència de convocatòria municipal formule un programa per al desenvolupament d'actuació aïllada per a edificació i, si escau, urbanització, intervenció o rehabilitació d'immoble.

En estos casos els propietaris que hagueren estat objecte de declaració d'incompliment dels seus deures urbanístics no podran presentar alternatives tècniques i proposició jurídica econòmica per a optar al programa, i queden al marge del procés mitjançant indemnització.

Com es pot comprovar, amb lleugeres alteracions de caràcter més formal que substantiu, el règim del registre de solars no ha estat substancialment alterat, i hem de concloure en la necessitat de la seua creació i existència per part de tots els municipis com a instrument essencial per a l'efectivitat del sistema d'edificació i de rehabilitació forçosa que passa per l'expropiació o, si escau, pel desenvolupament de programes per al desenvolupament d'actuacions aïllades.

Per això, les recomanacions i els suggeriments que sorgixen al fil de l'actual sistema són perfectament traslladables al model que pretén instaurar-se en el Projecte de llei, especialment tenint en compte que estes es referixen fonamentalment a aspectes relatius a l'execució i engegada efectiva d'estos instruments.

10. AVALUACIÓ DE L'EXISTÈNCIA I FUNCIONALITAT DEL REGISTRE, I UTILITZACIÓ DE LA FIGURA DEL PROGRAMA D'ACTUACIONS AÏLLADES A LA COMUNITAT VALENCIANA

Tot registre administratiu té com a objecte principal donar publicitat a determinades situacions jurídiques; en este cas, l'objecte del registre de solars i edificis per rehabilitar no és un altre que donar coneixement públic dels immobles que estan en situació d'edificar o rehabilitar amb motiu de l'incompliment dels corresponents deures per part dels seus propietaris.

Donar coneixement d'estes situacions és important perquè els ciutadans interessats puguen exercir determinats drets que s'associen a la inscripció d'estos béns derivada de l'incompliment dels seus propietaris, de manera que la inexistència del registre és un dèficit important pel que fa a la participació ciutadana en els assumptes públics que ha de ser corregit.

No n'hi ha prou, segons el nostre parer, amb la possibilitat, clarament auxiliar, que permet l'article 96.1 de la LRAU amb vista a la determinació d'idèntics efectes a l'ordre d'inclusió, ja que en esta concreta modalitat falta l'element de públic coneixement que garantix l'existència del registre.

Doncs bé, hem comprovat que el registre està absent de la gran majoria dels municipis consultats, i la investigació efectuada aporta els resultats següents:

Municipi	Té registre	No té registre o no està operatiu
Alboraya		X
Alcoi		X
Alzira	X	
Alacant	X	
Almassora		X
Almoradí		X
Benidorm	-	-
Benicarló		X
Benicàssim		X
Biar		X
Borriol		X
Burjassot		X
Casinos		X
Castelló de la Plana		X
Chelva		X
Crevillent		X
Elx		X
Elda		X
Finestrat		X
Gandia	X	
Guardamar del Segura		X
Xaló		X
L'Eliana		X
Llíria		X
Manises		X
Mutxamel		X
Nules		X
Orihuela	X	
Peñíscola		X
Sant Vicent del Raspeig		X
Sagunt		X
Torreblanca		X
Torrent		X
Torrevieja		X
Valencia	X	
La Vall d'Uixó		X
Vila-real		X
Villar del Arzobispo		X
Villena		X
Vinaròs		X

Alguns ajuntaments consultats van comunicar la seua intenció de crear el registre amb motiu de la iniciació de la present investigació, per la qual cosa és possible que durant el temps transcorregut entre la data de recepció de l'informe i el moment actual s'haja creat en algun cas. Tanmateix, no hem rebut cap informe ampliador que ens comunicara esta circumstància, per la qual cosa hem de donar per bones les dades expressades.

D'altra banda, on hi ha registre no sembla que se'n faça un ús totalment satisfactori, d'acord amb les inscripcions efectuades; de fet, alguns dels municipis consultats comuniquen que no s'ha realitzat cap inscripció en el registre des de la seua creació o en les anualitats 2002 i 2003, fet que pot obeir a la seua falta de funcionalitat, a l'abandó de l'instrument, o al fet que no s'han produït situacions que motiven la inscripció de cap immoble.

A més a més, no s'observa en termes generals que la utilització de les ordres d'execució i la posterior declaració i inscripció de l'incompliment s'efectue com una política activa d'intervenció en el mercat immobiliari, ni de bon tros com una mesura de correcció arbitrada per raons estètiques, socials, de conformació de teixit social o altres motius d'interés públic.

Més aviat, les ordres d'execució i posterior inscripció quan es realitza obeïx a situacions límit o a actuacions puntuals que no comporten generalment una estratègia preconcebuda.

Existixen certament altres instruments paral·lels o complementaris que poden presentar bons resultats amb vista a l'execució, la conservació i la rehabilitació de l'immoble, especialment l'aprovació de planificació especial de reforma interior, però això no significa que la utilització d'estes fórmules de disciplina urbanística hagen de deixar-se de banda.

Creiem que la seua utilització, a més de ser preceptiva, és convenient per a induir un major nivell de disciplina en el mercat de solars, evitar fenòmens especulatius i provocar l'agilitació d'operacions de substitució d'immobles o edificació de solars vacants que no aporten res al conjunt del barri, i que de vegades són focus d'insalubritat. Un altre tant cal dir amb relació a la construcció i rehabilitació urbana, essencial per a mantenir en adequades condicions d'habitabilitat i estètica els centres urbans, lamentablement degradats moltes vegades com a efecte d'un urbanisme expansiu escassament sostenible.

L'existència del registre té, a més, efectes positius sobre la posició jurídica del propietari, que pot instar en un moment determinat la inscripció del solar de la seua propietat. Això li permetrà eludir els efectes més perniciosos de la inscripció, ja que les condicions que li seran imposades seran, per descomptat, molt més favorables que aquelles que es deriven de la inscripció amb la declaració prèvia d'incompliment.

Si el panorama no és precisament favorable pel que fa a l'existència i la utilització del registre, molt menor és l'èxit de la figura del Programa d'actuacions aïllades.

De tots els municipis consultats, podem extraure les dades següents.

Municipi:	Nre. de PAA tramitats o en tramitació:
Alzira	0
Alacant	1 (en tramitació)
Gandia	1
Orihuela	0
València	39 (durant 2002-2003)

En algun cas s'ha informat de la utilització de la figura, si bé no vinculada al registre de solars sinó com a instrument ordinari de gestió urbanística.

Només s'informa en la taula dels programes aprovats en municipis que disposen del registre de solars.

Són molt rars els supòsits en els quals els ajuntaments reconeixen que l'aprovació dels escassos programes efectuats té com a raó de ser l'incompliment en les obligacions d'edificació, i la gran majoria de vegades són promoguts per propietaris que ja tenen la disponibilitat civil del sòl, és a dir, com assenyalen Parejo i Blanc, quan el promotor del programa ja té preconstituït en el seu patrimoni el dret a obtenir una parcel·la edificable en els termes de l'article 70 de la LRAU (pàg. 507).

11. RECOMANACIONS, RECORDATORIS DE DEURES LEGALS I SUGGERIMENTS

1. Suggerim als ajuntaments que promoguen activament la conservació i rehabilitació dels nuclis urbans consolidats, i especialment dels centres històrics, amb la finalitat d'evitar la seua despoblació i degradació, i que atorguen més relleu a este tipus d'actuacions amb relació a la dinàmica predominant d'urbanisme expansiu del sòl urbanitzable en els extraradis.

2. Per complir amb esta finalitat, recomanem als ajuntaments de la Comunitat Valenciana que utilitzen d'una manera més activa i amb més eficàcia les ordres d'execució d'obres d'edificació i conservació-rehabilitació, amb la finalitat d'afavorir la promoció de solars vacants i evitar actuacions especuladores, i de promoure l'adequació estètica, la salubritat i la seguretat dels immobles urbans.

3. Recomanem, al seu torn, el màxim esforç de les corporacions locals en l'establiment de polítiques actives de foment a la rehabilitació i que arbitren les corresponents ajudes financeres.

4. Recomanem a la Conselleria de Cultura que desenvolupe activament la potestat establida en l'article 19 de la Llei de patrimoni cultural valencià, i que utilitze en els casos que resulte necessari l'instrument de l'execució subsidiària davant d'incompliments del deure de conservació i rehabilitació sobre béns inventariats, i que, al seu torn, desenvolupe polítiques de foment per donar suport a la conservació i rehabilitació d'este tipus d'immobles.

5. En els municipis en què no s'haja creat el registre de solars i edificis per rehabilitar, recordem el deure legal de constituir-lo, atés que això resulta essencial per a garantir el coneixement públic de les situacions d'incompliment dels deures

d'edificació i conservació, i s'afavorix així l'exercici de les potestats administratives corresponents i la participació de tercers a través dels programes d'actuació aïllada.

6. Per als municipis que l'hagen creat, com també per a aquells que, en compliment de la recomanació anterior, el creen, recomanem la seua immediata posada en funcionament i la seua utilització activa com a instrument de disciplina urbanística.

7. Així mateix, recomanem als ajuntaments que promoguen la utilització de la figura del programa per al desenvolupament d'actuacions integrades com a instrument de disciplina urbanística, i que afavorisquen la tramitació de les iniciatives que es presenten conformement amb el que estableix la llei.

8. Recomanem a la Conselleria de Territori i Habitatge que recorde als ajuntaments de la Comunitat Valenciana el seu deure legal d'establir l'esmentat registre i de donar-li la funcionalitat adequada, i que en faça un seguiment adequat.

9. A la mateixa Conselleria recomanem que, tan prompte com siga possible, una vegada siga aprovada la nova legislació urbanística valenciana, s'aprove la reglamentació de desenvolupament en tots els aspectes relatius a la disciplina urbanística, i entre estos els referents a les ordres d'execució, el registre de solars i edificis per rehabilitar, i els programes per al desenvolupament d'actuacions aïllades.