

La inspección periódica de edificios como mecanismo de aseguramiento del deber de conservación: insuficiencia de la regulación actual

Ramón J. RODRÍGUEZ ANDIÓN

Secretario-Interventor y Secretario Superior de Administración local. Técnico de Administración General del Ayuntamiento de Madrid

RESUMEN: En el trabajo se analiza la inspección periódica de las edificaciones, una técnica de reciente introducción en nuestro Derecho urbanístico, que comporta un cambio notable en la regulación legal del deber de conservación, al poner el acento en la intervención preventiva. Para ello se da cuenta, en primer lugar, de las normas civiles que recogen la obligación de conservar las edificaciones, y se analiza a continuación la regulación que del deber urbanístico de conservación han hecho tanto las normas estatales como las autonómicas. Se pasa revista, después, a las leyes de las nueve Comunidades Autónomas que hasta ahora han incorporado la inspección periódica de edificaciones, poniendo de manifiesto la insuficiencia de las leyes autonómicas, que, en general, siguen el modelo de la ley valenciana 6/1994, la cual introdujo la figura desde la limitada perspectiva de la declaración de ruina. Por último, se expone la regulación de la Inspección Técnica de Edificios del Ayuntamiento de Madrid, que la estableció en 1999 mediante una Ordenanza municipal, aún antes de contar con una ley regional que la recogiese de manera expresa, por lo que fue inicialmente concebida como una técnica autónoma, desligada de la declaración de ruina.

Descriptores: Inspección de edificios. Legislación urbanística.

“El precepto constitucional del artículo 47, al generalizar el derecho a una vivienda ‘digna y adecuada’, creemos que impone una atención de los poderes públicos no sólo hacia la creación de nuevas viviendas, sino también significativamente hacia el patrimonio inmobiliario existente... El cumplimiento de esta directriz constitucional por parte de los poderes públicos exigirá un gran esfuerzo de imaginación, ya que la política de rehabilitación urbanística y de la vivienda, más que disponibilidades económicas, demanda la utilización estratégica de distintas técnicas jurídicas y una visión de conjunto de las actuaciones...”

MARTÍN BASSOLS COMA (1983: 24)

I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es analizar una de esas *técnicas jurídicas imaginativas* que hace ya veinte años demandaba Bassols, puesto que como tal cabe calificar a la inspección periódica de edificios, una técnica jurídica dirigida a la

conservación de nuestro patrimonio inmobiliario y que no requiere en sí misma de grandes disponibilidades económicas por parte del erario público.

En nuestro Derecho, el deber de conservar de las edificaciones —o, para ser más precisos, la actuación administrativa para imponer su observancia a quienes lo incumplen— se ha articulado sobre la base de la intervención administrativa a posteriori, esto es, cuando una edificación plantea ya algún deterioro

ante el que se desencadena la intervención de las autoridades públicas en evitación de mayores males.

Frente a ese planteamiento, la novedad fundamental de la inspección periódica de las edificaciones es que constituye conceptualmente una técnica de intervención preventiva, anterior a la producción de un daño en la edificación.

En mi opinión, esta inflexión en el punto de vista con que tradicionalmente se venía abordando el deber de conservación tiene en sí misma un gran potencial de futuro, en la medida en que ayude a propiciar un cambio cultural que traslade a la ciudadanía la utilidad social y económica de la adecuada conservación de los edificios existentes.

Sin embargo, esa potencialidad se ve reducida por el modo en que la inspección periódica de las edificaciones toma carta de naturaleza en nuestro Derecho urbanístico, al insertarse en la configuración legal del deber urbanístico de conservación desde la limitada perspectiva de la regulación de la situación de ruina, circunstancia que lastra la eficacia de la figura.

En el análisis de esta nueva técnica se comienza dando cuenta del punto de vista con el que el derecho privado aborda la obligación de conservación de los edificios, pues la recepción en el derecho urbanístico del deber de conservación de las construcciones está ligada a la forma en que se traslada a éste, desde aquél —y en concreto desde la regulación de los arrendamientos de fincas urbanas— el concepto de ruina, que se ha venido haciendo valer como límite del citado deber¹.

¹ Entre la fecha de remisión del presente trabajo y la de su publicación se han producido algunas novedades legislativas que conviene tener presentes.

a) Por lo que hace a la **tercera modificación de la OCRERE**, el proceso ha culminado con su aprobación definitiva, acordada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid en sesión de 22 de diciembre de 2003, habiéndose publicado el texto de la misma en el BOCM del 13 de febrero de 2004. Sobre lo dicho en el epígrafe 5.4.3 del presente trabajo, procede destacar los siguientes aspectos:

- Finalmente la Ordenanza Municipal se ha ajustado a lo establecido por la Ley madrileña, fijando en 30 años la antigüedad de los edificios que deben someterse a su primera inspección.
- La nueva Ordenanza extiende a la totalidad los propietarios (incluidas las personas jurídico-públicas, las representaciones diplomáticas y los organismos internacionales) la obligación de inspeccionar sus edificios estableciéndose en la disposición transitoria segunda los plazos para someterse a la primera inspección de los mismos.

2. EL DEBER CIVIL DE CONSERVAR

Puede afirmarse que es una constante de nuestro ordenamiento la existencia de una regulación del deber de conservación de lo edificado, que suele contraponerse con la obligación de derribar aquellas edificaciones que amenazan ruina. Como se ha dicho sintéticamente, «sin perjuicio de que en la actualidad el deber de conservación esté inexorablemente unido a la función social de la propiedad inmobiliaria, lo cierto es que el deber de conservación de las edificaciones ha sido siempre una obligación inherente al derecho de propiedad desde la época romana hasta nuestros días» (RAMOS, 1996: 84.) En este sentido FERRANDO CORELL (1990: 23 y ss.) ha puesto de manifiesto que ya nuestro derecho histórico asumió los conceptos de «daño temido» y «daño producido» establecidos en el Digesto romano, que se trasladaron a numerosas regulaciones del derecho foral.

2.1. El Código Civil

En línea con tales antecedentes históricos, el Código Civil vigente regula en el Capítulo V de su Título II, bajo la rúbrica *«de los edificios ruinosos y de los árboles que amenazan caerse»*, el deber civil de conservación. En concreto, el art. 389 dispone:

«Si un edificio, pared, columna o cualquiera otra construcción amenazase

b) Por otra parte, por el Decreto 22/2004, de 29 de enero, la **Comunidad Autónoma de Castilla y León** ha aprobado su Reglamento de Urbanismo (publicado en el Boletín Oficial de dicha Comunidad del 2 de febrero de 2004). Esta norma dedica sus artículos 315 a 318 a la inspección técnica de construcciones, desarrollando y concretando la ley 5/1999. En su virtud, los extremos concernientes a Castilla-León del cuadro incorporado como figura 2 han quedado modificados en los siguientes términos:

- *Exigibilidad de la obligación*: ex lege para los municipios con Plan General o con población igual o superior a 20.000 habitantes; decisión municipal no reglada para los demás.
- *Ámbito objetivo*: todos los edificios de 40 o más años, pero el Plan General puede *«justificadamente»* reducir ese plazo o limitar la obligación a ámbitos territoriales o a determinados edificios.
- *Periodicidad de la inspección*: 10 años (acortables por el Plan General).
- *Conexión con la declaración de ruina*: NO.

Por lo demás, el art. 348.4.d) del Reglamento de Urbanismo tipifica expresamente como infracción urbanística leve *«el incumplimiento de las normas sobre inspección técnica de construcciones»*, por lo que también hay que entender modificado en este punto el apartado correspondiente del cuadro de la FIG 1.

ruina, el propietario estará obligado a su demolición, o a ejecutar las obras necesarias para evitar su caída. Si no lo verificare el propietario de la obra ruinoso, la Autoridad podrá hacerla demoler a costa del mismo».

A continuación el art. 391 se remite a los arts. 1.907 y 1.908, que regulan la responsabilidad civil extracontractual de los propietarios para el caso de que su edificio produjese daños.

A la vista de tal regulación y de la facultad de opción que se atribuye al propietario se ha señalado (GARCÍA DE ENTERRÍA & *al.*, 1981: 741) que se trata más bien de un deber de prevención de daños a terceros y que sólo indirectamente y por reflejo cabe hablar de un deber de conservación en sentido estricto.

2.2. La legislación sobre propiedad horizontal

De forma más específica la *Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal* impuso a los propietarios de fincas sujetas a tal régimen la obligación de mantener en buen estado de conservación su propiedad e instalaciones privativas, debiendo consentir la realización en ella de las reparaciones que exija la conservación de las instalaciones generales del inmueble.

Además, la reforma de dicha Ley, operada por la *Ley 8/1999, de 6 de abril*, ha venido a facilitar el cumplimiento de esta obligación al establecer en cada comunidad de propietarios un fondo de reserva, no inferior al 5% del último presupuesto ordinario de la comunidad, «para atender las obras de reparación y conservación de la finca».

2.3. La ley de ordenación de la edificación

Más recientemente, la *Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación* está llamada también a incidir en esta materia, no tanto por establecer en su art. 16 la genérica obligación de los propietarios de «conservar en buen estado la edificación mediante un adecuado uso y mantenimiento», sino porque implanta con carácter general el *Libro del Edificio*, que ha

de ser entregado a los usuarios finales de aquél y que estará constituido por el proyecto de obra (y las modificaciones del mismo, en su caso), relación de los agentes que han intervenido en el proceso de edificación y la documentación relativa a «*las instrucciones de uso y mantenimiento del edificio y sus instalaciones, de conformidad con la normativa que le sea de aplicación*». Sin duda, esta medida habrá de facilitar ese adecuado mantenimiento y, consiguientemente, la conservación de los edificios².

Por otra parte, la Ley señala en su art. 3 unos requisitos básicos de la edificación relativos a su funcionalidad, seguridad y habitabilidad. La concreción de tales requisitos, conforme a los cuales los edificios deben «*proyectarse, construirse, mantenerse y conservarse*» se deja a una regulación posterior: el *Código Técnico de la Edificación*, que, una vez aprobado, «*se actualizará periódicamente conforme a la evolución de la técnica y la demanda de la sociedad*».

2.4. La legislación de arrendamientos urbanos

Por último, en el ámbito del derecho privado es necesario referirse a la *legislación de arrendamientos urbanos*, en la que también se ha configurado históricamente un cierto deber civil de conservación.

En un arrendamiento, la posición del propietario del inmueble ocupado por un arrendatario es el resultado de un contrato que tiene como objeto la ocupación y el uso del inmueble a cambio de un precio. De tal contrato nace, no tanto un deber de conservar, sino una obligación de conservar el inmueble arrendado, exigible por el arrendatario al arrendador, y la obligación de un uso concreto del mismo, exigible por el arrendador al arrendatario.

En el seno de tal relación, una característica tradicional de la legislación arrendaticia española ha venido siendo el derecho del arrendatario a obtener una prórroga forzosa del arrendamiento, obligatoria para el arrendador (salvo la

² Como señala OLIVÁN DEL CACHO (1999: 339), refiriéndose a la Ley catalana 24/1991, de 29 de noviembre, de la Vivienda, claro precedente en este punto de la ley estatal.

conurrencia de algunos motivos concretos y tasados que le permitían oponerse a ella), de forma que el contrato era, virtualmente, de duración indefinida a voluntad del arrendatario.

Frente a esa potencial perdurabilidad del contrato de arrendamiento, nuestra legislación ha venido configurando una serie de supuestos legales de resolución o anticipada finalización del contrato, entre los que tradicionalmente se ha incluido la declaración de ruina de la finca dictada por la autoridad municipal en expediente contradictorio³.

Fiel a esa tradición, la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964 (Texto refundido aprobado por el Decreto 410/1964, de 24 de diciembre), incluía como causa de resolución del contrato (art. 114.10^a) la

«declaración de ruina de la finca acordada por resolución que no dé lugar a recurso y en expediente contradictorio tramitado ante la autoridad municipal, en el cual hubieren sido citados al tiempo de su iniciación todos los inquilinos y arrendatarios».

Como oportunamente observó la doctrina administrativista, esa atribución a la Administración municipal de la competencia para la tramitación del expediente contradictorio de ruina contribuyó a una desnaturalización del concepto mismo de ruina, que deja de referirse a un hecho físico objetivo para convertirse en un concepto jurídico al que se asocia, necesariamente, la demolición del inmueble. Así se configuró en la ley del suelo de 1956 y de ella se trasladó a la legislación urbanística posterior, de forma que «el estado ruinoso pasa a ser, jurídicamente, un límite del deber del propietario de mantener la cosa arrendada en condiciones de servir al uso pactado, es decir, un límite legal al deber de reparación del titular dominical o, lo que es lo mismo, al deber de prórroga forzosa del contrato de

arrendamiento». (GARCÍA DE ENTERRÍA & *al.* 1981: 759.)

En ese contexto, agravado para los propietarios por la no actualización o «congelación» de las rentas no es de extrañar «que la declaración de ruina haya sido el objetivo de no pocos propietarios, cuyas rentas no satisfacían ni siquiera los fondos necesarios para procurar el mantenimiento de sus edificios» (OLIVÁN DEL CACHO, 1999: 300) por cuanto, para ellos, la conjunción de la legislación arrendaticia y el concepto urbanístico de la declaración (municipal) de ruina, les permitía «conseguir un doble objetivo: el desahucio por un método expeditivo de unos inquilinos que, por su antigüedad, disfrutaban de rentas bajas beneficiando con ello a los propietarios del terreno generalmente apto para edificar y que el paso del tiempo junto con la dinámica urbanística ha elevado de valor, y, por otra parte, aumentar el número de viviendas de nueva planta en el marco de la política expansionista» (QUINTANA, 1989: 33.)

Un quiebro radical en esta regulación tradicional fue el R. Decreto-Ley 2/1985, de 30 de abril, que suprimió, para los contratos celebrados a partir de su entrada en vigor (el 9 de mayo de 1985), la obligatoriedad de la prórroga forzosa.

En la actualidad, la vigente Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, ha reintroducido la prórroga forzosa pero sólo hasta que el arrendamiento alcance una duración mínima de cinco años. Por lo demás, la Ley contempla en su art. 21 la obligación del arrendador de realizar *«todas las reparaciones que sean necesarias para conservar la vivienda en las condiciones de habitabilidad para servir al uso convenido, salvo cuando el deterioro de cuya reparación se trate sea imputable al arrendatario»*, si bien aclarando que dicha obligación de reparación tiene su límite en la destrucción de la vivienda por causa no imputable al arrendador. El art. 28, por su parte, señala como causas extintivas del

³ Así ha sido desde que el Decreto-Ley de 17 de diciembre de 1924 estableció por vez primera un procedimiento administrativo para la declaración de ruina, al disponer en su art. 5 G: *«No procederá la prórroga del contrato de arrendamiento establecida para poblaciones de más de seis mil almas, si la finca se declarase ruinoso en expediente contradictorio seguido ante la autoridad municipal»*. (LÓPEZ MERINO, 1963: 67, en nota 16), da cuenta, citando a Carrillo Quilez, de la razón de tal atribución: «Años después del primer Decreto de Alquileres (1920), y ante

la relativa facilidad con que los propietarios obtenían los certificados facultativos para promover los desahucios por edificios ruinosos las asociaciones de vecinos propusieron la creación de un llamado *juicio de ruina*, de tramitación muy idéntica (*sic*) a la de un pleito, propuesta no recogida en sus propios términos por el Real Decreto de 17 de diciembre de 1924 y siguientes, pero que dio lugar a determinado expediente contradictorio». En el mismo trabajo reseña también (nota 4, págs. 58-59) esas normas *siguientes* al Decreto-Ley de 1924, hasta la Ley de 1964.

arrendamiento, además de la que acaba de mencionarse, la *«declaración de ruina acordada por la autoridad competente»*.

Probablemente esta nueva legislación arrendaticia, unida a la diferente regulación que de la ruina urbanística han realizado algunas Comunidades Autónomas, comportará una disminución significativa en el número de expedientes de ruina que en el futuro se tramiten, si bien los contratos celebrados antes del 9 de mayo de 1985, referidos por tanto a los inmuebles más antiguos, continúan rigiéndose en lo fundamental por la Ley de 1964 (Disposiciones transitorias 1ª a 4ª de la ley de 1994), por lo que, al menos en aquellas Comunidades que han reproducido el modelo de la regulación estatal, es imaginable que continúen planteándose, durante algún tiempo, los problemas referidos.

3. EL DEBER URBANÍSTICO DE CONSERVACIÓN

Una vez expuesto el deber de conservación en el ámbito del derecho privado, procede analizarlo desde la perspectiva de la legislación urbanística, una de cuyas notas características es la atribución a los municipios de las facultades necesarias para vigilar su cumplimiento por los propietarios de inmuebles.

Debe notarse, empero, que tal atribución de potestades no es incompatible con la que se realiza a favor de otras administraciones sectoriales. Así, las legislaciones estatal y autonómica sobre patrimonio histórico artístico atribuyen a las administraciones competentes en la materia la facultad de intervenir sobre los edificios protegidos por tales normas.

⁴ Esta legislación trae su causa en el Decreto de 23 de noviembre de 1940 por el que se creó, dependiendo inicialmente del entonces Ministerio de la Gobernación, la Fiscalía de la Vivienda, con la finalidad de velar por sus condiciones de salubridad e higiene. En desarrollo de este Decreto se dictó, por ejemplo, la Orden de 29 de febrero de 1944, por la que se establecieron las condiciones higiénicas mínimas de las viviendas. Posteriormente se traspasaron las funciones desempeñadas en este ámbito por la administración central a las Comunidades Autónomas, que, en algunos casos, aprobaron normas que continúan atribuyéndoles específicamente esta potestad, como ocurre con la ley catalana de la vivienda (Ley 24/1991, de 29 de noviembre.) A este respecto señala OLIVÁN DEL CACHO (1999: 335), con cita de diversas sentencias, que «la Jurisprudencia del Tribunal Supremo sigue respetando

En un plano más general, existe también normativa específica en materia de vivienda que autoriza a los organismos administrativos sectorialmente competentes (ahora en general incardinados en las administraciones autonómicas), a intervenir, incluso ordenando la ejecución de obras, ante el incumplimiento del deber de conservación de las viviendas (especialmente si han sido construidas bajo algún régimen de protección pública) exigido a sus propietarios o usuarios por tales normas sectoriales⁴.

Ahora bien, para explicar cabalmente la regulación del deber urbanístico de conservación, resulta útil referirse, si quiera brevemente, a la evolución general de nuestra legislación urbanística.

3.1. Evolución de la legislación urbanística española: del urbanismo de expansión al urbanismo de conservación

Constituye una afirmación común de la doctrina la de que nuestro ordenamiento urbanístico se ha venido preocupando más por la nueva ciudad a construir que por la ya existente. Como se ha dicho, «la legislación urbanística española se ha concebido como un conjunto de normas técnicas que tienen como finalidad transformar suelo rústico en urbano, conformándose el Derecho Urbanístico como una legislación de ensanche» (ROCA, 1984: 16)

En tal afirmación se encierra no tanto una crítica como la simple constatación de que nuestra inicial legislación urbanística (Ley de régimen del suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956), tributaria como era de su época, atendió a los problemas que en aquel entonces enfrentaba la sociedad española⁵.

el ámbito de actuación de las autoridades de la vivienda herederas de las estatales, aunque circunscribiendo su actividad a la procura de condiciones de salubridad de las viviendas».

⁵ Como señala QUINTANA (1989, 29: nota 10): «Esta legislación heredera de la tradicional de ensanche, y, a la vez, condicionada por el desarrollo económico por el que nuestro país comienza a caminar por aquella época, enarbola como primera de sus preocupaciones la dotación de suelo sobre el que asentar las viviendas demandadas por una masiva afluencia de personas desde el campo a los centros urbanos, respondiendo al progresivo desarrollo del sector secundario necesitado de abundante mano de obra. Este clima de euforia económica explica la explosión demográfica, la expansión de nuestras ciudades y un urbanismo que trata de responder a esa situación proporcionando suelo al servicio de nuevos asentamientos humanos e industriales».

Con el transcurso del tiempo y ante las nuevas realidades sociales y económicas fueron abriéndose paso paulatinamente, ya en los años setenta pero sobre todo a partir de los ochenta, planteamientos más conservacionistas, a través de varias vías.

Por una parte, se produce una progresiva ampliación del patrimonio inmobiliario protegido por el planeamiento urbanístico. En este sentido, la reforma de 1975 (Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana) y, sobre todo, la aprobación del Reglamento de Planeamiento (R.D. 2.159/1978, de 23 de junio) supusieron, entre otros aspectos, la modificación del sistema de planeamiento de forma que a través de los Planes especiales de reforma interior se hace posible actuar sobre la ciudad consolidada. La revisión, durante los años ochenta, de muchos Planes municipales, como consecuencia de la promulgación del Texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 (resultante de la Ley del Suelo de 1956 y su modificación de 1975, y que fue aprobado por R.D. 1.346/1976, de 9 de abril), motivó la redacción de tales Planes especiales de reforma interior para proteger adecuadamente los centros históricos⁶.

Junto a ello, se amplía también el ámbito del patrimonio arquitectónico que es objeto de específica protección legal por su carácter histórico-artístico, pasando de una protección de monumentos individuales a una protección de conjuntos, perspectiva que fue favorecida por la aprobación de una nueva legislación estatal (Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español) y autonómica, que, además, conecta a través de la figura de los Planes especiales de protección con las técnicas propias del urbanismo, superando así antiguas

disfunciones. Por esta vía se ha ampliado de manera notable, incluso excesivamente según algunas opiniones⁷, el ámbito del patrimonio inmobiliario protegido que queda sujeto a un régimen de protección muy exigente.

Por otro lado, desde el plano de la actividad administrativa de fomento, el R. Decreto-Ley 12/1980, de 26 de septiembre, dictado «para impulsar las actuaciones del Estado en vivienda y suelo», extiende por vez primera la protección oficial en materia de viviendas a la rehabilitación de las existentes (art 1.) Con base en tales previsiones la Administración del Estado ha venido desarrollando una política subvencionadora de la rehabilitación urbana, a partir del R.D. 375/1982, de 12 de febrero y, sobre todo, del R.D. 2.329/1983, de 23 de julio, de forma coordinada (al menos a partir del R.D. 2.190/1995, de 28 de diciembre) con las Comunidades Autónomas, muchas de las cuales han desarrollado una normativa específica en la materia, al igual que algún Ayuntamiento. Por esta vía se ha acabado por configurar un deber propiamente urbanístico de *rehabilitación* que, si no siempre tiene entidad propia como deber de carácter general, sí que al menos, modaliza y complementa el deber de conservación.

Se ha consumado así un notable cambio de perspectiva en nuestro moderno derecho urbanístico, que ya no se puede caracterizar sólo como el que se ocupa de la nueva ciudad a construir, sino que, respondiendo a nuevas realidades y a nuevas sensibilidades⁸, se ocupa también de la ciudad ya hecha, hasta el punto de que en el urbanismo actual ésta pasa a ser más importante que aquella⁹.

Es en ese contexto del urbanismo «de conservación», de reflexión sobre las técnicas de intervención en la ciudad existente, donde se produce la aparición de

⁶ ROCA CLADERA «El planeamiento municipal y la recuperación de la Ciudad Histórica», *Revista de Estudios Territoriales*, nº 27, 1988. Cit. por GONZÁLEZ VARAS (1998: 71.)

⁷ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2000: 44) critica la frecuencia con la que se acude en los últimos tiempos a la declaración de conjuntos históricos, sujetando a los inmuebles a un régimen de protección exorbitante: «Hace treinta años se consideraba una actitud progresista y, en efecto, lo era, defender todo lo que redundara a favor de la creación de una cultura conservacionista, que entonces no existía, como freno a la obsesión desarrollista que amenazaba con llevarse todo por delante. Hoy, en cambio, empieza a resultar imprescindible denunciar los errores y los excesos a los que puede conducir y, de hecho, está conduciendo un conservacionismo tópicos en el que cada vez son más visibles componentes de signo demagógico, cuando no la lucha descarnada por el poder entre las diferentes Administraciones Públicas».

⁸ GARCÍA-BELLIDO (1984: 53-54), al dar noticia del citado R.D. 2.329/1983, acertaba a sintetizar ese cambio de perspectiva: «Cuando estamos ahora sumidos en una crisis económica profunda y nuevos y frescos aires culturales soplan, los principios de *austeridad, equilibrio y conservación* de los recursos culturales y económicos existentes tienden a valorarse como evitación del *despillarlo* innecesario. No es extraño, pues, sino absolutamente necesario, que nuevos conceptos sobre el patrimonio edificado —como *totalidad económica y social*, no sólo 'monumental' o singular— emerjan y se asuman en nuestro pensamiento y en nuestra práctica política».

⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA (1983: 17): «El tema central del urbanismo actual no es el de colonizar nuevos espacios intentando inventar nuevas fórmulas de asentamiento humano, sino el de reconstruir, recuperar los viejos centros urbanos, rehabilitarlos y reequiparlos».

la nueva figura de la inspección periódica de edificaciones, ante los insuficientes y a menudo desalentadores resultados prácticos de la configuración legal preexistente del deber de conservación.

Por ello, para analizar cabalmente esa nueva figura resulta necesario referirse previamente a la regulación jurídica del deber de conservación a la que complementa y en la que viene a incidirse por la vía de asegurar su efectividad.

Fijado, pues, el sentido general de la evolución de la legislación urbanística española, procede a continuación analizarla más detalladamente.

3.2. El deber de conservación en la legislación urbanística preconstitucional

La Ley del Suelo de 1956 (LS 56) introdujo como deber urbanístico el de conservar las edificaciones (arts. 168 a 170.) Tras la reforma de 1975, que apenas modificó la regulación inicial, el texto refundido de 1976 (LS 76) estableció el marco general de la regulación legal de la figura¹⁰, que luego sería completado mediante el Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por R.D. 2.187/1978, de 23 de junio, que dedica el Capítulo II (arts. 10 a 28¹¹) de su Título I a las órdenes de ejecución.

¹⁰ Configurado en los arts 181 a 183, en los siguientes términos:

Art. 181. 1. Los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular, edificaciones y carteles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos.

2. Los Ayuntamientos y, en su caso, los demás Organismos competentes ordenarán, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones.

Art. 182. 1. Los Ayuntamientos y, en su caso, las Diputaciones Provinciales y las Comisiones Provinciales de Urbanismo podrán también ordenar, por motivos de interés turístico o estético, la ejecución de obras de conservación y de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública, sin que estén previamente incluidas en Plan alguno de ordenación.

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

3. Los propietarios de bienes incluidos en los catálogos a que se refiere el artículo 25 podrán recabar, para conservarlos, la cooperación de los Ayuntamientos y Diputaciones, que la prestarán en condiciones adecuadas.

Art. 183. 1. Cuando alguna construcción o parte de ella estuviera en estado ruinoso, el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, declarará y acordará la total o parcial demolición, previa audiencia del propietario y de los moradores, salvo inminente peligro que lo impidiera.

Centrándonos en el deber de conservación de las edificaciones, puede sintetizarse esta regulación en los siguientes términos:

3.2.1. En cuanto al *ámbito objetivo de aplicación del deber*, se establece un *deber general o normal de conservación*, en virtud del cual los propietarios de todas las edificaciones han de mantenerlas en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos.

Se trata, ciertamente, de un deber positivo, de hacer, pero ni la Ley ni el Reglamento concretan el contenido último del mismo, no definen en qué consiste, de forma que la jurisprudencia ha tenido gran libertad a la hora de concretar esos conceptos jurídicos, trabajo que, en general, ha realizado por vía de delimitar negativamente el contenido del deber por contraposición a su límite legal, al que más adelante se hará referencia. En este sentido, tras pasar revista a distintas sentencias, resumen GARCÍA DE ENTERRÍA & al. (1981: 748) el deber normal de conservación en los siguientes términos: «la conservación supone el deber del propietario de mantener el bien inmueble en una situación de suficiencia por lo que respecta a los aspectos de seguridad, salubridad y ornato públicos, mediante las obras de mera, simple u ordinaria reparación que procedan».

Junto a ese deber general, la Ley de 1976 configuró un *deber específico de conservación*

2. Se declarará el estado ruinoso en los siguientes supuestos:

a) Daño no reparable técnicamente por los medios normales.
b) Coste de la reparación superior al 50 por ciento del valor actual del edificio o plantas afectadas; y
c) Circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del inmueble.

3. Si el propietario no cumpliere lo acordado por el Ayuntamiento, lo ejecutará éste a costa del obligado.

4. Si existiere urgencia y peligro en la demora, el Ayuntamiento o el Alcalde, bajo su responsabilidad, por motivos de seguridad, dispondrá lo necesario respecto a la habitabilidad del inmueble y desalojo por sus ocupantes.

5. Las mismas disposiciones regirán en el supuesto de que las deficiencias de la construcción afectaran a la salubridad.

¹¹ No obstante, los arts. 12 a 17 del Reglamento, que desarrollaban las previsiones legales en materia de estado ruinoso de las edificaciones, vieron suspendida su vigencia al poco de su promulgación, mediante el R.D. 2.472/1978, de 14 de octubre. GARCÍA-BELLIDO (1984: 73, nota 12) ha explicado las circunstancias en las que se produjo esta suspensión, mediante la que se pretendía en última instancia evitar la generalización de las declaraciones de ruina. Posteriormente, los arts 12 a 16 se entenderían derogados por la Ley del Suelo de 1992, según dispuso su tabla de vigencias, aprobada por R.D. 304/1993, de 26 de febrero.

por motivos turísticos o estéticos, que afecta no al edificio en su conjunto sino sólo a las fachadas o espacios visibles desde la vía pública y que, por tanto, se fundamenta no en la seguridad o salubridad, sino en una suerte de ornato público «cualificado», el interés turístico o estético, por cuya razón el art. 182.2 apodera específicamente para exigir su cumplimiento no sólo a los Ayuntamientos, como en el caso del deber general, sino también otros órganos que tienen entre sus fines la tutela de tales intereses¹².

3.2.2. Debe notarse que en ambos casos, el **límite del deber de conservación** de los propietarios es el mismo, puesto que si bien para el deber general el art. 181 no explicita ninguno (a diferencia del art. 182.2 que sí menciona el límite del deber específico para establecer que las obras que lo excedan serán abonadas por la administración), la jurisprudencia y la doctrina realizaron muy tempranamente una interpretación sistemática de los preceptos en cuestión, de forma que se entendió como límite del deber de conservación, en ambos casos, la ruina del inmueble, regulada en el art. 183.

Conforme a tal precepto se han venido distinguiendo distintas clases de ruina: técnica, económica y urbanística, que se corresponden con los enunciados de las letras a), b) y c) del art. 183.2. Junto a ellos, el supuesto del número 4 del citado precepto (ruina inminente), se ha caracterizado bien como un cuarto tipo de ruina, bien como una especialidad procedimental en la tramitación del expediente de ruina.

No cabe, en el marco del presente trabajo, analizar la abundante jurisprudencia recaída en materia de ruina, debida en buena medida a pleitos planteados formalmente contra la administración municipal, pero en los que en el fondo se debatía la cesación de contratos de arrendamiento, por la conexión que (como se indicó en el epígrafe 2.4.) existe —vía expediente contradictorio de ruina— entre la legislación urbanística y la de arrendamientos urbanos¹³.

Baste a estos efectos indicar que los puntos más controvertidos han girado en torno a qué debía entenderse, en el ámbito de la ruina técnica y en el contexto de la evolución de las tecnologías de la construcción, por medios «normales» de reparación. Respecto a la ruina urbanística, el debate se ha planteado, fundamentalmente, en torno a si era o no legalmente posible equipararla con la situación de fuera de ordenación. Por último, en la ruina económica, la discusión se ha centrado, sobre todo, en la interpretación que debía hacerse de la expresión «valor actual» del edificio y, consiguientemente, en los métodos admisibles para su cálculo.

En la medida en que los Tribunales de lo contencioso ciñen su actuación al enjuiciamiento de los específicos actos administrativos que les son sometidos, interpretando las normas a ellos aplicables de acuerdo, entre otros criterios, con «*la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas*» (art. 3.1 del Código Civil), no es de extrañar que las distintas opiniones doctrinales existentes sobre todos y cada uno de los aspectos polémicos que acaban de citarse encuentren algún respaldo jurisprudencial.

Ahora bien, cualquiera que sea la interpretación del supuesto legal de hecho determinante de la situación de ruina, la concurrencia de tal situación implica la inexigibilidad del deber de conservación, porque en la óptica de esta inicial legislación urbanística lo que en tal caso procede es la demolición del edificio, salvo que esté sujeto al deber específico de mejora estética o turística, en cuyo caso el límite del deber general de conservación sólo juega para definir a quién corresponde abonar el sobrecosto (el exceso sobre tal límite) de las obras a ejecutar en el inmueble sujeto a ese deber específico.

3.2.3. Por lo demás, una característica propia de la regulación del deber urbanístico de conservación en esta legislación es la

¹² GARCÍA DE ENTERRÍA & *al.* sostienen (1981: 751), con base en la doctrina y jurisprudencia que señalan, que la mención del art. 181.2 de la ley de 1976 a otros «*organismos competentes*» había de entenderse referida exclusivamente a los supuestos —regulados en la propia ley— de subrogación de las Comisiones Provinciales de Urbanismo y Diputaciones Provinciales en las competencias municipales. Sin embargo, *vid.* la nota 3 anterior, *in fine*, en sentido contrario, también con apoyo jurisprudencial.

¹³ Como gráficamente dice RAMOS MEDRANO (1992: 72): «Cualquier conocedor de la realidad urbanística sabe que casi todo el problema práctico y jurisprudencial de las órdenes de ejecución se desenvuelve entre propietarios e inquilinos y, como perspectiva de ambos, la posibilidad o el temor a la declaración de ruina del inmueble».

fijación de un **procedimiento específico para su exigencia: las órdenes de ejecución de obras**: si el particular incumple el deber que le incumbe, la administración puede ordenar (salvo que el edificio esté en ruina) la ejecución de las obras necesarias para restaurar en el inmueble el nivel de seguridad, salubridad u ornato que demandan los intereses públicos. Lo específico de esta atribución de potestad es que si esa orden de ejecución no es atendida por su destinatario, la actuación administrativa para imponerla se rige por un procedimiento especial, distinto de la regulación general establecida en materia de ejecución forzosa de los actos administrativos.

Así resulta del art. 10.3 del Reglamento de Disciplina Urbanística (RDU), según el cual el organismo que ordene la ejecución de las obras necesarias para conservar los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público

«concederá a los propietarios o a sus administradores un plazo que estará en razón a la magnitud de las mismas, para que procedan al cumplimiento de lo acordado; transcurrido el cual sin haberlas ejecutado, se procederá a la incoación del expediente sancionador; con imposición de multa, en cuya resolución, además, se requerirá al propietario, propietarios o a sus administradores a la ejecución de la orden efectuada, que, de no cumplirla, se llevará a cabo por el organismo requirente, con cargo al obligado, a través del procedimiento de ejecución subsidiaria».

Interpretando esta regulación la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 11 de mayo de 1996 (R.Ar.z. 3.797) señaló que :

«El art. 10.3 RDU, tal como se dijo en la STS de 3 de mayo de 1989 (R.Ar.z. 3.642.), con una especialidad fuera de la generalidad de lo dispuesto en los arts. 100 y 102 de la Ley de Procedimiento Administrativo, precisa el título legitimador de la ejecución sustitutoria de las órdenes impartidas para mantener las edificaciones en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, no en la resolución acordándolas y en el transcurso del plazo señalado al obligado para

realizarlas, previa notificación de ello con el consiguiente apercibimiento; sino en otra resolución distinta, dictada en expediente sancionador a incoar una vez impartida la orden y en la que al propio tiempo que se imponga la multa, multa sancionadora y no coercitiva, se disponga un nuevo requerimiento al cumplimiento de la orden inicial, lo que presupone un nuevo plazo, y el transcurso de éste sin efectuarlas, previas también las oportunas notificación y apercibimiento».

La STS que acaba de citarse contiene una precisión importante a los efectos que aquí interesan: la multa a imponer en el procedimiento sancionador cuya tramitación exige el art. 10.3 RDU no es una multa coercitiva, sino una sanción propiamente dicha, lo que llevaba a un callejón sin salida, puesto que, como se ha estudiado (RODRIGO MORENO, 1983: 91-98), no existía en la LS 76 ni en el RDU ninguna tipificación aplicable al incumplimiento de una orden municipal de ejecución de obras, por lo que el expediente sancionador a incoar no podía imponer una multa por una infracción inexistente y «además» requerir la ejecución de la orden incumplida, presupuesto indispensable para la ejecución subsidiaria de las obras en cuestión.

3.3. El deber de conservación en la legislación urbanística estatal posconstitucional

La regulación del deber urbanístico de conservación fue modificada a través de la Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo (LRS 90), dando lugar al texto refundido aprobado por R. Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (LS 92), el cual dedicaba a esta cuestión sus arts. 21 (que enunciaba los deberes básicos de los propietarios, incluyendo entre ellos los de uso, conservación y rehabilitación) y 245 a 247, que regulaban sistemáticamente el deber general de conservación, el específico por motivos turísticos o culturales y la declaración de ruina.

Como es sabido, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 (STC 61/97) declaró la inconstitucionalidad de

numerosos preceptos de la LS 92, entre ellos alguno de los mencionados, pero a su vez provocó la «reviviscencia» de la legislación del suelo de 1976, a cuyas normas sobre esta materia ya nos hemos referido.

Por otra parte, la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones (LRSV) también ha regulado en su art. 19 los «*deberes legales de uso, conservación y rehabilitación*», de manera idéntica —en lo que atañe específicamente al deber de conservación— a como lo hacía el art. 21 LS 92, que expresamente derogó.

De todo ello resulta que la legislación estatal en esta materia está constituida, a la fecha presente, por los siguientes preceptos, todos ellos con carácter básico:

Art. 19 LRSV: *Deberes legales de uso, conservación y rehabilitación.*

1. *Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos a usos que no resulten incompatibles con el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana.*

2. *El coste de las obras necesarias en virtud de lo dispuesto en el número anterior se sufragará por los propietarios o por la Administración, en los términos que establezca la legislación aplicable.*

Art. 245 LS 92: *Deber de conservación.*

1. *Los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y edificaciones deberán mantenerlos en las condiciones y con sujeción a las normas señaladas en el art. 21.1 [en el artículo 19 LRSV, ahora].*

Art. 246 LS 92: *Ordenes de ejecución por motivos turísticos o culturales.*

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

Además, por virtud de la STC 61/97 han recobrado su vigencia los arts. 181 a 183 de la LS 76, transcritos en el epígrafe anterior.

A la vista de dicha normativa cabe mencionar las siguientes novedades en lo que concierne a la regulación estatal del deber de conservación:

3.3.1. En primer lugar, la nueva legislación implica una **ampliación del ámbito objetivo del deber de conservación**. La *ampliación del deber general o normal de conservación* se opera puesto que ahora las condiciones de seguridad y salubridad de las edificaciones «habrán de ser también *privadas, internas o totales* de todas las edificaciones y terrenos, no sólo del *aspecto público* de las mismas, como *sensu stricto* se infiere del ... art. 181.1 LS 76; por cuanto en éste el adjetivo *públicos* está en plural, cualificando por tanto todas las condiciones de seguridad, salubridad y ornato; mientras que el art. 10.1 LRS 90 [ahora art. 19 LRSV] sólo es *público* (en singular) el ornato, más no la seguridad y salubridad, que deberán ser no sólo públicas sino también privadas o internas en la totalidad del edificio» (GARCÍA-BELLIDO, 1991: 140.)

También se *amplía el ámbito de los deberes específicos de conservación*, puesto que al inicial deber de mejora turística o estética (que subsiste al amparo del art. 246.2 LS 92 en relación con el 182 LS76) se suman ahora los deberes de conservación que específicamente establezcan las legislaciones sectoriales en materia de protección del medio ambiente, del patrimonio histórico artístico y de rehabilitación urbana.

Habrà de estarse, pues, a tales normas (estatales o autonómicas, según resulte de la distribución de competencias) para fijar el alcance de estos específicos deberes en cada Comunidad Autónoma.

Además, debe notarse que, según resulta del art 19.2 LRSV, hay que estar también a la legislación en cada caso aplicable para determinar en qué medida se distribuye entre la administración y el propietario afectado por el deber de que se trate el coste de las medidas u obras a realizar en cumplimiento del mismo.

3.3.2. Por lo que toca al **límite del deber de conservación**, en el ámbito estatal ha recobrado vigencia el art. 183 LS 76, pues la STC 61/97 declaró inconstitucional el art. 247 LS 92, el cual, sin embargo, merece la pena transcribir por su influencia en las leyes vigentes en distintas Comunidades.

Art. 247 LS 92: Declaración de ruina.

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

La declaración de ruina producirá la inclusión automática del inmueble en el Registro de Solares y Terrenos sin Urbanizar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 228 de esta Ley.

2. Se declarará el estado ruinoso en los siguientes supuestos:

- a) cuando el coste de las obras necesarias sea superior al 50 por 100 del valor actual del edificio o plantas afectadas, excluido el valor del terreno.
- b) cuando el edificio presente un agotamiento generalizado de sus elementos estructurales o fundamentales.
- c) cuando se requiera la realización de obras que no pudieran ser autorizadas por encontrarse el edificio en situación de fuera de ordenación.

3. Si el propietario no cumpliera lo acordado por el Ayuntamiento, lo ejecutará éste a costa del obligado.

4. Si existiera urgencia y peligro en la demora, el Ayuntamiento o el Alcalde, bajo su responsabilidad, por motivos de seguridad, dispondrá lo necesario respecto a la habitabilidad del inmueble y desalojo de sus ocupantes.

3.3.3. Por lo que atañe al **procedimiento para dictar órdenes de ejecución**, resulta aplicable el ya citado art. 10.3 RDU, pues el precepto en cuestión no fue derogado por la LS 92, según aclaró la tabla de vigencias de dicha ley, aprobada por el R.D. 304/1993, de 26 de febrero.

No obstante, tras la STC 61/97 el juego de la legislación estatal en este ámbito se reduce notablemente a favor de la legislación autonómica, la cual, si bien habrá de respetar los preceptos antes transcritos, que (con excepción del art. 247 LS 92) constituyen la vigente legislación estatal básica, puede complementarlos con su propia normativa. En particular, en lo que se refiere a los dos epígrafes anteriores, la virtualidad de la regulación estatal ha de ser reducida en la

medida en que tiene únicamente carácter supletorio, aplicable sólo en defecto de la legislación autonómica, que se expone a continuación.

3.4. Legislación autonómica sobre el deber urbanístico de conservación

Habida cuenta de la pluralidad de soluciones a las que se ha llegado en la materia que nos ocupa, a continuación se realiza un breve resumen de la legislación vigente en las distintas Comunidades Autónomas:

3.4.1. Andalucía. La reciente Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía, regula en el Capítulo V de su Título IV «la conservación de obras y construcciones», destinando específicamente la Sección 2ª (arts 155 a 159) al tema que nos ocupa. De dicha regulación interesa destacar los siguientes aspectos:

- En principio, el deber general de conservación se refiere a las «condiciones de seguridad, salubridad y ornato público», de forma que se mantengan «en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo». Además, del art 158.1 de la ley andaluza resulta, por una parte, que por «ornato» ha de entenderse también la restitución del aspecto originario del edificio. Y por otra, que puede existir también, cuando así se haya previsto en las Ordenanzas Municipales, un deber de mejora para la adaptación al entorno, en cuya virtud cabe ordenar la ejecución de obras referidas «a elementos ornamentales y secundarios del inmueble de que se trate».
- En ambos casos, el límite del deber de conservación se fija en el 50% del valor abstracto de reposición del inmueble: «el contenido normal del deber de conservación está representado por la mitad del valor de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil o, en su caso, de dimensiones equivalentes que la preexistente, realizada con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable». En lo que excedan de tal límite, las obras han de ser sufragadas por la entidad que las ordene.

- En coherencia con esa fijación del límite del deber de conservación, al definir la situación legal de ruina la ley andaluza (siguiendo el modelo iniciado por la ley valenciana de 1994) se olvida de la tipología tradicional de los supuestos de ruina (técnica, económica y urbanística) que establecen tanto las leyes estatales referidas en los anteriores epígrafes 3.2.2. y 3.3.2., como las autonómicas que siguen el modelo de la legislación estatal. La definición del estado de ruina de una finca se restringe a lo que en ese modelo tradicional era la ruina económica: una edificación estará en ruina cuando el coste de las reparaciones que fuere necesario efectuar en ella para devolverle las condiciones de *«estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructurales»*, supere el límite del deber de conservación, es decir, el 50% de su valor abstracto de reposición. Junto a ella, se regula la situación de ruina física inminente, caracterizada porque esa situación física (la inminencia del derrumbamiento) constituye un peligro *«para la seguridad pública o la integridad del patrimonio protegido»*. Fuera de este caso, el Ayuntamiento competente puede, antes de declarar la ruina, acordar la rehabilitación o conservación del inmueble e iniciar las obras correspondientes (cuyo coste será abonado conforme a la regla general expuesta en el apartado anterior) en el plazo de 6 meses.
 - Se introduce la inspección periódica de edificaciones, en los términos que más adelante se expondrán. Baste ahora decir que la ley andaluza sigue también en esta regulación el modelo valenciano, en el que se establece una íntima conexión entre la inspección de edificios y la declaración de la situación legal de ruina.
 - En materia de procedimiento, para el caso del incumplimiento de las órdenes de ejecución de obras, la ley 7/2002, además de la ejecución subsidiaria, prevé la posibilidad de expropiar el inmueble o la de colocarlo en situación de *«ejecución por sustitución»*, regulada por la propia ley. También se introduce la posibilidad de imposición de hasta 10 multas coercitivas de periodicidad mínima mensual y por importe, cada una de ellas, del 10% del coste estimado de las obras.
 - Por último, en materia sancionadora, el art. 207 tipifica como infracción, de forma genérica, el incumplimiento de los deberes legales. De modo más concreto, el art. 217 sanciona (multa de 600 a 60.000 euros) el incumplimiento de la obligación de conservar, pero refiriéndolo sólo a las edificaciones protegidas.
- 3.4.2. Aragón.** La Ley urbanística (ley 5/1999, de 25 de marzo), dedica el Capítulo V del Título VI (arts. 184 a 192) a la regulación del deber de conservación, estableciendo algunas precisiones importantes:
- El deber de conservación se refiere no sólo a las condiciones de seguridad, salubridad y ornato, sino también a las de *«calidad ambiental, cultural y turística»*.
 - Se fija como límite del deber de conservación el estado de ruina, para cuya delimitación se reproducen los supuestos del art. 247.2 LS 92, si bien en la legislación aragonesa —al igual que ocurre en la andaluza, como acaba de exponerse— tal límite no opera a voluntad del propietario, sino del Ayuntamiento, el cual, antes de declarar la ruina del edificio *«podrá adoptar la resolución de alterar el estado físico del inmueble, iniciando en un plazo de seis meses las necesarias obras de conservación, hasta eliminar el estado de ruina»*. En cualquier caso, el Ayuntamiento debe sufragar el importe de las obras a realizar, en lo que su coste supere la mitad *«del valor de las edificaciones, excluido el suelo»*, salvo si la ruina se produce como consecuencia del incumplimiento de órdenes de ejecución, supuesto en el que *«el límite ordinario del deber de conservación se ampliará en la medida necesaria para restaurar el inmueble en los términos señalados por la orden u órdenes de ejecución incumplidas»*.
 - Respecto al procedimiento, también aporta la legislación aragonesa importantes novedades: las órdenes de ejecución no eximen de la presentación del proyecto o documentación técnica; se prevé que en caso de incumplimiento de la orden de ejecución, el Ayuntamiento podrá optar entre la ejecución subsidiaria o la imposición de multas coercitivas (hasta cinco, por importe máximo del 5% del

presupuesto de las obras cada una de ellas), ello sin perjuicio de la aplicación de las sanciones que pudieran corresponder por infracciones que se tipifican expresamente como leves o graves en los arts. 203.c y 204.g de la propia Ley.

- Por último, la Ley aragonesa recoge matizadamente, como más adelante se expondrá, el mecanismo de la inspección periódica de las edificaciones en su art. 190.

3.4.3. Asturias. La Ley 3/2002, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística, se refiere en sus arts. 37 y 38 a los deberes de uso, conservación y rehabilitación. Asimismo, la disposición adicional 4ª de dicha Ley modifica la Ley regional 3/1987, de 8 de abril, reguladora de la disciplina urbanística, introduciendo en ella nuevos preceptos (arts. 4 bis a 4 quinquies) que regulan la declaración de ruina y las órdenes de ejecución.) Este conjunto de normas puede resumirse así:

- Se establece un deber normal de conservación o rehabilitación, referido a las condiciones de *«seguridad, salubridad y ornato públicos»* y un deber específico *«para adaptar las edificaciones y construcciones al entorno»* (en los términos definidos en el art 92 de la ley 3/2002), en cuya virtud cabe ordenar no sólo la reforma de fachadas, sino también *«la eliminación de construcciones, instalaciones u otros elementos que impliquen un riesgo de deterioro del medio ambiente, el patrimonio natural y cultural o el paisaje»*.
- En principio, el límite del deber de conservación se fija —en términos casi idénticos a los de la ley andaluza— en el 50 por 100 del valor de reposición del inmueble, de forma que las obras que sobrepasen tal límite han de ser costeadas por la administración.
- A pesar de ello, de la regulación de la declaración de ruina se desprende que ésta también opera como tal límite en los edificios que no estén especialmente protegidos (o en vías de estarlo mediante la incoación de expediente al efecto), en los que el propietario tiene la opción de demoler. En efecto, entre los supuestos

de ruina la ley asturiana mantiene los de ruina técnica y urbanística (según la redacción de la LS 92) y somete el de ruina económica a un doble límite para el coste de las obras, a saber: el ya citado del deber normal de conservación (50 % del valor de reposición del edificio «en abstracto») *«y en todo caso»*, el 50% del valor actual del edificio excluido el valor del terreno (valor de reposición «concreto», de ese edificio, lo que permite la aplicación de coeficientes de depreciación.) De tal regulación resulta, pues, la posibilidad de demoler un edificio no protegido, vía su declaración de ruina técnica o urbanística, aún cuando las obras a realizar en el mismo no excedan del límite del deber de conservación. Es reseñable, por lo demás, que se establece la obligación de que el Ayuntamiento, al declarar la ruina, se pronuncie sobre el incumplimiento del deber de conservación.

- El incumplimiento de la orden de ejecución permite a la administración acordar la ejecución subsidiaria de lo ordenado o imponer hasta 10 multas coercitivas por importe, cada una de ellas, de hasta el 10 por 100 del límite del deber de conservación.
- Por último, el párrafo segundo del art. 38.1 permite exigir en ciertos casos una inspección periódica de las edificaciones.

3.4.4. Baleares. La Ley 10/1990, de 2 de octubre, de disciplina urbanística, regula (arts. 10 a 12) el deber de conservación en términos similares a la LS 76, con las siguientes particularidades:

- En la medida en que no existe una regulación específica del estado de ruina, hay que entender aplicable, como legislación supletoria, la LS 76.
- En cuanto al procedimiento para obligar al cumplimiento del deber desatendido, la ley balear establece la previa audiencia al interesado y la concesión de un plazo inicial y otro facultativo e improrrogable para la ejecución de lo ordenado, remitiéndose a la legislación general de procedimiento administrativo para la ejecución subsidiaria, lo que excluye la aplicabilidad del art. 10.3 RDU.

3.4.5. Canarias. El Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las leyes de ordenación del territorio y de espacios naturales de Canarias, destina el Capítulo VIII de su Título III (arts. 151 a 158) a la conservación de obras y edificaciones, en los siguientes términos:

- Se amplía el deber general de conservación, que se define de forma más precisa: los propietarios vienen obligados a mantener los inmuebles *«en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro, con sujeción a las normas sectoriales que les sean de aplicación, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de cumplir en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo establecido por el planeamiento»*. Existe, además, un deber de mejora de los edificios para su adaptación al entorno, referido a *«elementos ornamentales y secundarios del inmueble del que se pretenda restituir su aspecto originario o coadyuvar a su mejor conservación»*.
- El límite de los deberes de conservación y rehabilitación se fija en términos muy parecidos a los indicados en la exposición de la legislación andaluza: el 50 por 100 del coste de *«una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie construida [aquí una diferencia] o, en su caso, de idénticas dimensiones que la preexistente, realizada con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o quede en condiciones de ser legalmente destinada al uso que le sea propio»*. Si se ordena la realización de obras por encima de ese límite, la administración debe sufragar el exceso.
- El incumplimiento de las órdenes de ejecución permite a la administración acordar la ejecución subsidiaria de lo ordenado o imponer hasta 10 multas coercitivas por importe cada una de ellas de hasta el 10 por 100 del coste estimado de las obras. También cabe acudir al sistema de *«ejecución por sustitución del propietario»* que regula la ley.
- Por último, el art. 154 recoge la inspección periódica de edificaciones, con incidencia, entre otros aspectos, en la declaración de ruina, según se expone más adelante.

3.4.6. Cantabria. El art. 200 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria reproduce el art. 19.1 LRSV para definir el deber de conservación, cuyo límite está constituido por los supuestos de ruina, que el art. 202 delimita de forma similar al art. 247 LS 92.

Una característica específica de la ley cántabra es la previsión de que en el plazo establecido por la orden de ejecución, los interesados *«podrán ofertar al Ayuntamiento alternativas dirigidas a la misma finalidad»*. En caso de incumplimiento se prevé la imposición, cada tres meses, de multas coercitivas, hasta el límite del deber legal de conservación. Por lo demás, se tipifica expresamente el incumplimiento de dicho deber como infracción grave (art. 217.2.g) o leve (art. 218.1.)

3.4.7. Castilla-La Mancha. Los arts. 137 a 142 de la Ley regional 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística, establecen una regulación muy semejante a la de la Comunidad Autónoma de Canarias, a cuya exposición nos remitimos. Sobre lo allí dicho, cabe añadir que la ley castellano-manchega establece en su art. 176 un detallado régimen de las órdenes de ejecución, en el que constituye una novedad reseñable que la orden debe contener una *«invitación»* para formular el proyecto técnico si éste es necesario.

3.4.8. Castilla y León. La Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo, refiere el deber de conservación (art. 8.1.b) a la *«seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad»* según el destino del inmueble, aunque también recoge (art. 9) un deber de *«adaptación al ambiente»* susceptible de ser impuesto mediante orden de ejecución (en cuyo plazo de cumplimiento cabe también ofertar *«alternativas»*, según dispone el art. 106.) El límite del deber de conservación se establece en *«la mitad del coste de reposición del bien, excluido el valor del suelo»* (art. 8.2), siendo las obras que excedan del mismo *«con cargo al presupuesto municipal»*. Hasta tal límite, puede el Ayuntamiento imponer un máximo de diez multas coercitivas de periodicidad mensual en caso de incumplimiento de lo ordenado, si no opta por

su ejecución subsidiaria. Por lo demás, de la regulación que de la ruina hace el art. 107 (que recoge sólo los supuestos de ruina económica y urbanística) se deduce la posibilidad de demoler el inmueble si no está catalogado. El art. 110 recoge la inspección técnica de construcciones.

3.4.9. Cataluña. La Ley catalana 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo, regula (art. 189.1 y 2) los deberes de «uso, conservación y rehabilitación» en términos semejantes al art. 19 LRSV, si bien se explicita que en tales deberes están incluidas «la conservación y rehabilitación de las condiciones objetivas de habitabilidad de las viviendas».

La ley catalana no fija expresamente un límite general del deber de conservación, pero de la regulación que hace de la declaración de ruina se deduce que dicho estado opera como tal. En efecto, el art. 190 mantiene los supuestos tradicionales, si bien precisando la definición de cada uno de ellos. En particular, la ruina económica se refiere al importe de las obras superior «al 50 por 100 del coste de una construcción de nueva planta de características similares a la existente, en cuanto a tamaño y uso». Por lo demás, si la declaración de ruina afecta a un edificio que no esté catalogado o en vías de estarlo, los propietarios pueden elegir entre rehabilitarlo o derribarlo; en otro caso corresponde a la administración «la determinación de los efectos de la declaración de ruina».

En cuanto al procedimiento para la adopción de órdenes de ejecución, el art. 189.3 indica que debe sujetarse a los principios de proporcionalidad y audiencia previa, pero se remite al establecido con carácter general por la normativa de régimen local, constituida en Cataluña por la Ley 8/1997, de 15 de abril, municipal y de régimen local y el Reglamento de obras, actividades y servicios de las Entidades Locales de Cataluña (aprobado por Decreto 179/1995, de 13 de junio.) El incumplimiento de lo ordenado permite a la administración optar entre la ejecución subsidiaria y la imposición de multas coercitivas (de 300 a 3.000 Euros) «que pueden reiterarse hasta cumplir la obligación de conservación». Además, la Ley (arts 206 y 207) tipifica como infracciones urbanísticas graves y leves el incumplimiento del deber de conservación.

Por otra parte, ya se ha señalado¹³ que la legislación catalana de la vivienda habilita a la administración sectorial para intervenir en este ámbito. Tal vez por ello, la disposición final 8ª de la Ley 2/2002 obligaba al gobierno catalán a presentar dentro del año 2.002 un proyecto de ley de modificación de la Ley 24/1991, de 24 de diciembre, de la vivienda que debe incluir, entre otros aspectos, «la conservación y rehabilitación del parque de viviendas; los principios sobre habitabilidad, seguridad y funcionalidad» de las mismas.

3.4.10. Extremadura. Las disposiciones de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, sobre esta materia (arts. 164 a 168 y art. 191), guardan gran semejanza con las de la Comunidad castellano-manchega, a cuya exposición nos remitimos.

3.4.11. Galicia. La legislación gallega (arts. 170 y 171 de la Ley 1/1997, de 24 de marzo, de normas reguladoras del suelo) reproduce el esquema establecido por la LS 92 sin otra variación destacable que la de habilitar a la administración para la imposición de multas coercitivas como alternativa a la ejecución subsidiaria en caso de incumplimiento de la orden de ejecución

3.4.12. La Rioja. Otro tanto cabe decir de la Ley riojana 10/1998, de 2 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo: sus arts. 184 y 185 se corresponden perfectamente con los arts. 181 y 182 LS 76; en cambio, a la hora de delimitar la declaración de ruina el legislador riojano ha preferido reproducir punto por punto lo establecido en el art. 247 LS 92.

3.4.13. Madrid. La Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid dedica a la conservación y rehabilitación el Capítulo IV (arts. 168 a 172) de su Título IV, estableciendo una regulación muy parecida a la que ha quedado expuesta como propia (que no original) de Andalucía. Así, se establece una definición muy semejante tanto del deber general de conservación y rehabilitación, como del específico de

¹³ Vid. *supra* epígrafe 3 y nota 3.

adaptación al entorno y del límite de ambos. Son también semejantes la regulación de la ruina y las consecuencias de su declaración.

La semejanza con la legislación andaluza se da también en el ámbito sancionador: en principio, la ley madrileña permite a la administración, en caso de incumplimiento del deber de conservación, imponer «*las sanciones previstas en la presente ley*»; sin embargo al analizar las infracciones tipificadas en la propia ley no se aprecia, fuera del «*deterioro de bienes catalogados*» (art. 224.2.c), ningún tipo específicamente creado para estos supuestos¹⁵.

Existen, sin embargo, algunas diferencias en cuanto a la reacción frente al incumplimiento de las órdenes de ejecución, puesto que en el caso de Madrid no se recoge la posibilidad de imponer multas coercitivas por esta razón.

También existe alguna diferencia en la regulación que de la inspección periódica de las edificaciones hace el art. 169 de la Ley 9/2001, precepto que —entre otros— fue modificado al poco de la entrada en vigor de tal ley, mediante la Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de acompañamiento de la ley de presupuestos regionales del año 2002.

3.4.14. Murcia. El art. 92 de la Ley 1/2001, del suelo de la Región de Murcia, al enunciar los deberes de uso, conservación y edificación, reproduce exactamente el art. 19 LRSV. Por lo demás, los arts 224 y 225, dedicados respectivamente a la declaración de ruina y a las órdenes de ejecución, siguen el modelo de la LS 92.

3.4.15. Navarra. Actualmente rige en este ámbito la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de ordenación del territorio y urbanismo, cuyo art. 87 regula detalladamente los deberes legales de uso, conservación y rehabilitación, contemplando junto al deber general (referido a la seguridad, salubridad, ornato público y *habitabilidad*), el de mejora turística o

estética. Por su parte, el art. 88 establece el deber de adaptación al ambiente, fijando unas normas de aplicación directa a las que deben sujetarse las construcciones.

El límite de tales deberes se define como «*la mitad del coste de reposición del bien, excluido el valor del suelo*». Sin embargo, de la regulación que hace el art. 196 de la declaración de ruina (recogiendo los tres supuestos del art. 247.2 LS 92) cabe deducir que tal situación opera también como límite del deber de conservar.

En caso de incumplimiento de los deberes de conservación se prevé el mecanismo de la orden de ejecución, que debe detallar las obras a realizar y el plazo para ejecutarlas, pudiendo los propietarios, durante tal plazo, proponer alternativas técnicas y solicitar una prórroga. A su vez, el incumplimiento de las órdenes de ejecución permite a la administración imponer hasta 12 multas coercitivas mensuales (de 600 a 6.000 euros cada una) por una cuantía total que no supere el límite del deber de conservación. Cabe también que la administración acuerde la ejecución subsidiaria en lugar de imponer las multas coercitivas, y en todo caso está obligada a hacerlo si el propietario sigue incumpliendo tras la última de tales multas coercitivas.

Por su parte, los arts 211.5 y 212.12 tipifican expresamente como infracción leve o grave, en función del grado de deterioro del edificio, el incumplimiento del deber de conservación.

3.4.16. País Vasco. Ninguna de las varias leyes que en materia territorial y urbanística ha aprobado la Comunidad Autónoma Vasca hasta el presente, ha incidido en esta materia, por lo que en el País Vasco resulta de aplicación la legislación estatal.

3.4.17. Valencia. La Comunidad Valenciana ha sido, a través de su Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística, pionera en la adopción

¹⁵ El art 225 de la ley madrileña tipifica la infracción de normas higiénico-sanitarias en los siguientes términos: «Serán sancionados con multa del 15 al 25 por 100 del valor de las obras complementarias que fuese necesario realizar para subsanar las deficiencias correspondientes, quienes infringieren las normas sobre condiciones higiénico-sanitarias y estéticas. En la misma sanción incurrirán quienes vulneren otras determinaciones de las Ordenanzas municipales o del proyecto de urbanización cuando

causen un perjuicio o pongan en situación de riesgo la normalidad del uso de la edificación, construcción, instalación o servicio o la salud de los usuarios». En mi opinión, la fórmula legal empleada no cubre numerosos supuestos en los que el incumplimiento de órdenes de ejecución podría, a lo sumo, incluirse como infracción leve en el ámbito del art. 204.4 en tanto que conducta constitutiva de una omisión no específicamente tipificada. *Vid.*, sin embargo, SÁNCHEZ GOYANES (2002: 861, nota 18.)

FIG. 1. Cuadro resumen de la legislación de las CC.AA. sobre el deber urbanístico de conservación

Comunidad autónoma	Límite del deber gral de conservación	Tipificación infracción específica	Previsión multa coercitiva	Inspección periódica edificaciones
ANDALUCÍA Ley 7/2002	50% V.R.	NO	SÍ	SÍ
ARAGÓN Ley 5/1999	50% V.A.	SÍ	SÍ	SÍ
ASTURIAS Ley 3/2002	50 % V.R. y en todo caso 50% V.A.	NO	SÍ	SÍ
BALEARES Ley 10/1990	50% V.A.	NO	NO	NO
CANARIAS Dec.Leg. 1/2000	50% V.R.	NO	SÍ	SÍ
CANTABRIA Ley 2/2001	50% V.A.	SÍ	NO	NO
CASTILLA-LA MANCHA Ley 2/1998	50% V.R.	NO	SÍ	SÍ
CASTILLA y LEÓN Ley 5/1999	50% V.R.	NO	SÍ	SÍ
CATALUÑA Ley 2/2002	50% V.R.	SÍ	SÍ	NO
EXTREMADURA Ley 15/2001	50% V.R.	NO	SÍ	SÍ
GALICIA Ley 1/1997	50% V.A.	NO	SÍ	NO
LA RIOJA Ley 10/1998	50% V.A.	NO	NO	NO
MADRID Ley 9/2001	50% V.R.	NO	NO	SÍ
MURCIA Ley 1/2001	50% V.A.	NO	NO	NO
NAVARRA Ley 35/2002	50% V.A.	SÍ	SÍ	NO
PAIS VASCO (Legislación estatal supletoria)	50% V.A.	NO	NO	NO
VALENCIA Ley 6/1994	50% V.R.	NO	SÍ	SÍ

Abreviaturas: V.A. Valor actual del edificio concreto; V.R. valor de reposición —abstracto— del edificio.

Fuente: Elaboración propia.

de nuevos e innovadores planteamientos en el ámbito urbanístico, de forma que muchas de las soluciones legales aportadas por dicha ley han sido después adoptadas por la legislación posterior de otras Comunidades. Así ha ocurrido también en esta materia, a la que dedica la ley 6/1994 sus arts. 86 a 95, y cuya influencia es palpable en la legislación urbanística de diversas Comunidades Autónomas, conforme acaba de indicarse.

Por ello, podemos dar ahora por expuestos los rasgos generales de la regulación valenciana del deber urbanístico de conservación remitiéndonos a lo señalado respecto a la legislación andaluza, claramente inspirada en este punto en la ley valenciana.

Las regulaciones de las leyes autonómicas sobre esta materia que acaban de exponerse pueden sistematizarse en la FIG. 1

4. LA INSPECCIÓN PERIÓDICA DE LAS EDIFICACIONES

Como se recoge en la FIG.1, partiendo de la Ley valenciana 6/1994, cuyo art. 87 reguló por vez primera en nuestro ordenamiento urbanístico la inspección periódica de edificios, hasta la fecha otras ocho Comunidades Autónomas han introducido la figura en su legislación. Concretamente —por el orden cronológico de sus respectivas leyes— las siguientes: Castilla La Mancha (art. 138 de la Ley 2/1998), Aragón (art. 190 de la Ley 5/1999), Castilla-León (art.110 de la Ley 5/1999), Canarias (art. 154 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000), Madrid (art. 169 de la Ley 9/2001), Extremadura (art 164. de la Ley 15/2001) , Asturias (art. 38.1 de la Ley 3/2002) y Andalucía (art. 156 de la Ley 7/2002.)

En un intento de síntesis de todas esas normas, cabe señalar los siguientes aspectos:

4.1. Obligatoriedad, periodicidad y ámbito de la inspección

Desde esta perspectiva, se agrupan las distintas soluciones en dos tipos:

a) Por una parte, las leyes de Andalucía, Asturias y Aragón, en las que no se impone la obligatoriedad de la inspección, en el sentido de que se deja a los Ayuntamientos la capacidad de decisión al respecto.

En el caso asturiano, la decisión del Concejo debe abarcar todos los edificios o construcciones catalogados o protegidos y los de antigüedad superior a 35 años.

En Aragón, la decisión municipal, que requiere el previo informe favorable de la Comisión provincial de ordenación del territorio, tiene mayor contenido reglado: se trata de delimitar «áreas especiales de conservación» en los espacios en que así lo aconseje «la especial degradación o interés de determinados entornos urbanos»; en las zonas

así delimitadas la obligación de inspección alcanza a los propietarios de toda edificación o construcción.

En ambos casos, la adopción de los correspondientes acuerdos municipales constituye a los propietarios afectados en la obligación de presentar al Ayuntamiento, cada 5 años, informes de técnicos competentes descriptivos del estado del inmueble y, en Aragón, también de «*las medidas correctoras de las deficiencias observadas, así como su grado de ejecución*».

En Andalucía el legislador ha concedido mayor capacidad de decisión a los Ayuntamientos, habilitándolos en defecto de planeamiento, para delimitar mediante ordenanza áreas en las que todas las construcciones o sólo aquéllas catalogadas, protegidas o de más de 50 años, deban pasar una inspección con la periodicidad que se establezca.¹⁶

b) Las demás normas autonómicas imponen *ex lege* la obligación, sin intervención municipal alguna para su exigibilidad, si bien hay entre ellas diferencias en cuanto a la extensión objetiva de la misma:

- En Canarias afecta sólo a las edificaciones catalogadas, protegidas o incluidas dentro de un conjunto histórico.
- En las otras Comunidades, se extiende, además, a todas las edificaciones que superen una determinada antigüedad (50 años en Valencia, Extremadura y Castilla-La Mancha y 30 en Madrid.)

A su vez, son también diferentes los periodos de tiempo entre los sucesivos informes (5 años en Valencia, Extremadura y Castilla-La Mancha y 10 en Canarias y Madrid.)

Caso aparte en este segundo grupo es Castilla-León, cuya ley establece la obligación de inspección técnica de las construcciones para los municipios de más de 20.000 habitantes o que tengan Plan General, pero se remite al desarrollo reglamentario —todavía no producido— para concretar los plazos y condiciones de tal inspección.

¹⁶ Nótese que tal delimitación se puede hacer mediante el planeamiento o, en defecto del mismo, por ordenanza municipal. Por ello, y como la ley andaluza 7/2002, según es tradicional en nuestra legislación urbanística, atribuye la formulación y la aprobación definitiva de los distintos instrumentos

de planeamiento tanto a los Ayuntamientos como a la Administración autonómica en función del Plan del que se trate, es hipotéticamente posible que también la Comunidad Autónoma formule y apruebe un Plan en el que se delimiten esas áreas.

En las restantes Comunidades, las respectivas leyes precisan más detalladamente el contenido de los informes («certificados», en Valencia) resultantes de la inspección, en términos muy parecidos: deben describir los *«desperfectos y deficiencias apreciados, sus posibles causas y las medidas recomendadas, en su caso priorizadas, para asegurar la estabilidad, la seguridad, la estanqueidad y la consolidación estructurales, así como para mantener o recuperar las condiciones de habitabilidad o de uso efectivo según el destino propio de la construcción o edificación»*, dejando constancia, también, del grado de ejecución de las recomendaciones que hubieran podido efectuarse en anteriores inspecciones. La ley andaluza recoge también estas precisiones en términos similares.

La ley madrileña permite encomendar la realización de los informes tanto a un técnico facultativo competente como *«a entidades de inspección técnica homologadas y registradas por la Consejería competente en materia de ordenación urbanística»*, y establece (disp. adicional única) los requisitos básicos para tal homologación.

4.2. Presentación de informes y actuación administrativa posterior

En la mayoría de los casos, las leyes precisan la exigencia de que el informe sea visado por el Colegio profesional correspondiente y requieren, en todos ellos, la presentación de una copia en el Ayuntamiento, dentro de los plazos que se establecen (casi) todas. La ley valenciana, que no explicita la exigencia del visado colegial, supedita la eficacia del certificado técnico, además, a la remisión de una copia del mismo al Colegio profesional correspondiente.

A pesar de ello, con excepción de las leyes asturiana y aragonesa, las otras normas autonómicas estudiadas prevén expresamente que los municipios pueden requerir a los propietarios la exhibición de los informes técnicos resultantes de las inspecciones. Sin embargo, sólo la ley madrileña establece que los informes técnicos puedan *«servir de base para el dictado de órdenes de ejecución de obras»*; aunque no existe razón alguna para que, aún sin

previsión legal expresa, los Ayuntamientos puedan hacer uso de tal posibilidad, como por otra parte demanda la lógica de la institución.

En caso de no presentación de los informes, las seis leyes últimamente citadas prevén su realización a costa de los obligados, si bien, excepto en el caso valenciano, con una redacción un tanto oscura, ya que, una vez el Ayuntamiento comprueba que no se ha realizado la inspección puede *«ordenar su práctica o realizarlas en sustitución y a costa de los obligados»*, lo que parece querer decir que la actuación municipal sustitutoria puede demorarse mediante la orden de practicarla dirigida al propietario incumplidor.

4.3. La inspección periódica y la declaración del estado de ruina

Salvo en los casos de Asturias y Castilla-León, las restantes leyes autonómicas han articulado una conexión más o menos intensa entre el mecanismo de la inspección periódica de edificios y la declaración de ruina.

La ley aragonesa especifica que *«no podrá declararse la situación legal de ruina de las construcciones o edificaciones situadas en áreas de especial conservación [únicas en las que puede operar la inspección periódica] cuando no hubiesen sido realizadas las inspecciones periódicas o las medidas correctoras»* (propuestas, en su caso, en los informes técnicos periódicos.) Con tal formulación legal, esta previsión parece remitirse exclusivamente a la posibilidad de *«alteración de la ruina»*, decisión municipal que implica la eliminación de dicho estado físico con cargo en parte (en cuanto exceda del límite del deber de conservación) a fondos municipales. Y ello porque, si bien la ley aragonesa también prevé, como ya se ha dicho (*vid. supra* epígrafe 3.4.2), la ampliación del límite ordinario del deber de conservación a cargo del propietario *«en la medida necesaria para restaurar el inmueble»*, se exige para ello que se hubieran dictado con anterioridad una o varias órdenes de ejecución incumplidas, de modo que sin ellas, no cabría, en mi opinión, incrementar el deber de conservación del propietario.

En las demás leyes, que siguen en este punto la regulación valenciana, la conexión es

todavía más intensa y responde, en el fondo, a una revisión del concepto tradicional del estado legal de ruina. La ley valenciana de 1994 supone en este aspecto la inversión de los planteamientos existentes tanto en el derecho urbanístico estatal tradicional como en el vigente en el momento de su promulgación (LS 92), «puesto que es el cese del deber de conservación el que da lugar a la declaración de ruina, y no a la inversa como sucede en el ámbito estatal»(GARCÍA, 1997: 142.)

Para explicar ese quiebro en el concepto del estado de ruina se hace necesario detenerse a analizar la definición legal de tal situación, que el art. 90.1 de la ley valenciana establece en los siguientes términos:

«Procede declarar la situación legal de ruina cuando el coste de las reparaciones necesarias para devolver la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructurales a un edificio o construcción, manifiestamente deteriorada, o para restaurar en ella las condiciones mínimas que permitan su uso efectivo, supere el límite del deber normal de conservación calculado conforme al artículo 88. Procederá, asimismo, la declaración de ruina, cuando el propietario acredite haber cumplido puntualmente lo dispuesto en el artículo 87 [inspección periódica de construcciones], realizando diligentemente las obras recomendadas, al menos, en los dos últimos certificados de inspección periódica y el coste de éstas, unido al de las que estén pendientes de realizar, con los fines antes expresados, supere el límite enunciado en el párrafo anterior, apreciándose una tendencia constante y progresiva en el tiempo al aumento de las inversiones necesarias para la conservación del edificio».

A su vez, el párrafo tercero del citado art. 88 dice:

«Se entenderá que las obras [de conservación] exceden del límite del deber

normal de conservación cuando su coste supere la mitad del valor de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil que la preexistente, realizada con las condiciones imprescindibles para autorizar su ocupación. Si no se trata de un edificio sino de otra clase de construcción, dicho límite se cifrará, en todo caso, en la mitad del coste de erigir o implantar una nueva construcción de iguales dimensiones, en condiciones de uso efectivo para el destino que le sea propio»¹⁷.

Nótese que las leyes de las demás Comunidades Autónomas reproducen, con muy escasas variaciones¹⁸, los preceptos de la ley valenciana que acaban de transcribirse, de manera que lo que a continuación se dice se puede extender a todas ellas.

Pues bien, esta regulación implica efectivamente un cambio importante del régimen legal tradicional de la declaración administrativa de ruina. En lugar de los tres supuestos habituales en la legislación estatal y que subsisten todavía en las leyes autonómicas que responden a ese modelo, el de la ley valenciana implica la reconducción a un único supuesto, basado en dos factores concurrentes: el *deterioro físico* manifiesto del edificio y el *coste económico* de las reparaciones necesarias para superar tal deterioro.

Pero es a la hora de calcular si el coste económico supera o no el límite del deber de conservación cuando se aprecia más claramente la íntima conexión existente entre las inspección periódica de edificios y la declaración de ruina. En este sentido entienden PAREJO y BLANC (1999: 525) que la regulación valenciana establece dos métodos de valoración: uno estático, que evalúa el coste en un solo momento y otro dinámico en el tiempo, al que sólo tienen acceso los propietarios diligentes (esto es, los que han atendido las recomendaciones de los dos últimos informes periódicos de inspección) y que «sitúa la resolución administrativa en

¹⁷ Comentando este precepto, señalan PAREJO & al. (1999: 520): «Todo apunta a que el legislador ha pretendido instituir un concepto legal de valor de renovación que permita *estandarizar* su cálculo por aplicación a la superficie útil de un *módulo de coste* de obra nueva, para cada uso y subtipo de destino económico del inmueble, susceptible de tomar como referencia objetiva precios establecidos reglamentariamente y revisables periódicamente, con carácter general. La Ley reguladora de la actividad urbanística huye, a todas luces, de la acusada litigiosidad suscitada por la noción imprecisa de 'valor actual' propia de la legislación estatal.

Se trata de que, conocida la superficie útil del inmueble y el destino para el que fue construido se pueda determinar con absoluta exactitud la cifra monetaria definitiva de límite del deber normal de conservación multiplicando por un módulo estandarizado y dividiendo por dos».

¹⁸ La única que merece la pena reseñar es que la ley canaria, para definir el límite del deber de conservación se refiere, según ya se ha dicho *supra*, epígrafe 3.4.5, a una construcción de nueva planta de igual superficie *construida*, en lugar de *útil*, como hacen las demás leyes.

FIG. 2. Cuadro resumen de la legislación de las CC.AA. sobre inspección periódica de las edificaciones

Comunidad Autónoma	Exigibilidad obligación	Ámbito objetivo	Periodicidad Inspecciones	Conexión dec. ruina
ANDALUCÍA Ley 7/2002	Decisión municipal no reglada	Decisión municipal no reglada	Decisión municipal no reglada	S
ARAGÓN Ley 5/1999	Decisión municipal reglada (inf. Com. Prov.)	Todos edifs incluidos en «área de conservación»	Cada 5 años	Sí
ASTURIAS Ley 3/2002	Decisión municipal no reglada	Edifs.catalogs. o protegidos y Edifs>35 años	Cada 5 años	NO
CANARIAS Dec.Leg. 1/2000	EX LEGE	Edifs.catalogs., protegidos o en Conj. Hco.	Cada 10 años	Sí
CASTILLA-LA MANCHA Ley 2/1998	EX LEGE	Edifs.catalogs. o protegidos y Edifs>50 años	Cada 5 años	Sí
CASTILLA y LEÓN Ley 5/1999	EX LEGE	A concretar (Pero sólo Municipios de > 20.000 habs. o con PGOU)	A concretar	A concretar
EXTREMADURA Ley 15/2001	EX LEGE	Edifs.catalogs. o protegidos y Edifs> 50 años	Cada 5 años	Sí
MADRID Ley 9/2001	EX LEGE	Edifs.catalogs. o protegidos y Edifs>30 años	Cada 10 años	Sí
VALENCIA Ley 6/1994	EX LEGE	Edifs.catalogs. o protegidos y Edifs> 50 años	Cada 5 años	Sí

Fuente: Elaboración propia.

mayor predisposición a declarar la situación legal de ruina pues, aún cuando las obras pendientes de realización no rebasen el límite del deber de conservación, pudiera declararse la ruina sumando al coste de las obras pendientes el de las ya realizadas».

El marco legal de la inspección periódica de edificios se sintetiza en la FIG. 2

5. LA INSPECCION TÉCNICA DE EDIFICIOS (ITE) DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID

Tras la exposición del conjunto de leyes autonómicas que regulan en la actualidad la

inspección periódica de construcciones, procede analizar la que, hasta donde sabe quien suscribe, ha sido la primera experiencia concreta de aplicación de la figura en nuestro país: la inspección técnica de edificios establecida por el Ayuntamiento de Madrid¹⁹.

En aplicación del Plan General Municipal de Ordenación Urbana de 1997, la Corporación local madrileña había de elaborar una nueva Ordenanza municipal de ruina. La tramitación de dicha norma fue aprovechada también para la introducción de la inspección técnica de edificios (ITE), mediante la aprobación, el 28 de enero de 1999, de la Ordenanza de conservación, rehabilitación y estado ruinoso de las

¹⁹ Con carácter más limitado, el Ayuntamiento de Barcelona aprobó el 27 de febrero de 1.998 (BOP de Barcelona del 17 de marzo) una *Ordenanza sobre conservación y seguridad de los elementos exteriores de los edificios*, dictada al amparo de la legislación sectorial catalana de la vivienda y

que estableció la exigencia de que los propietarios de edificios de más de 15 años de antigüedad obtuvieran un certificado acreditativo del estado de seguridad y conservación de los elementos exteriores de los edificios, que debía ser renovado cada 10 años.

edificaciones (OCRERE), que fue publicada en el BOCM del 23 de febrero del mismo año.

Aún no existiendo en aquel momento ninguna previsión legal expresa, el Ayuntamiento capitalino entendió que la regulación estatal del deber de conservación, entonces aplicable en Madrid por no existir legislación regional al respecto, daba cobertura jurídica suficiente a la obligación que el Municipio imponía a los propietarios de someter periódicamente sus edificios a una inspección técnica, pues ello se entendía no como un nuevo deber (que no podría ser impuesto por una simple ordenanza municipal), sino como una concreción del preexistente deber legal de conservar.

Ese marco legal explica algunas de las soluciones adoptadas al regular la ITE y pone al tiempo de manifiesto como la inspección periódica adoptada por el Ayuntamiento de Madrid se concibió en sus inicios como una figura autónoma, no directamente vinculada con la regulación legal del estado de ruina de los edificios entonces vigente en Madrid.

Como ya se ha indicado en los dos epígrafes anteriores, la Comunidad de Madrid aprobó en 2001 una nueva ley urbanística que sí regula la inspección periódica de las construcciones. Sin embargo, dicha norma, la actual Ley del Suelo de Madrid, sigue en este ámbito una óptica distinta, pues adopta los mismos criterios que al regular el estado legal de ruina estableció la ley valenciana de 1994, a saber: supresión de la ruina *técnica* y de la ruina *urbanística*, manteniendo exclusivamente la ruina *económica* (y la ruina *inminente*) y ligando a ella la inspección periódica de las construcciones, en los términos que han quedado expuestos.

Las consecuencias de ese cambio legal, que obligó a modificar la regulación municipal de la ITE del Ayuntamiento de Madrid, ilustran adecuadamente lo que con este trabajo se persigue: poner de manifiesto cómo esa perspectiva resulta insuficiente, por limitada, para contribuir eficazmente a la conservación de las construcciones. Para explicar adecuadamente el punto de vista que aquí se sostiene, la exposición de la experiencia de la

ITE madrileña se iniciará dando cuenta en primer lugar de la Ordenanza de 1999 y exponiendo después sus modificaciones.

5.1. El deber de conservación en la Ordenanza de conservación, rehabilitación y estado ruinoso de las edificaciones (OCRERE)

Como se desprende de su propio nombre, la OCRERE de 1999 regula tanto el deber de conservación (Título I), como la rehabilitación (Título II) y la situación legal de ruina (Título III), con la pretensión, que explicitaba en su preámbulo, de *«que en un solo texto se encuentre toda esta materia conexas»*.

En cuanto al deber de conservación, obviamente la Ordenanza municipal no podía modificar los aspectos sustantivos de su configuración legal, de modo que la extensión objetiva del deber y sus límites habían de ser los establecidos por la legislación estatal referida en los anteriores epígrafes 3.2. y 3.3, que era la de pertinente aplicación en la Comunidad de Madrid en 1999. En este sentido, la OCRERE se limitaba a concretar el marco legal de referencia de acuerdo con los criterios jurisprudenciales más consolidados en la interpretación de aquella legislación.

Tampoco era jurídicamente posible que una norma municipal modificase aspectos sustantivos de la regulación legal del procedimiento administrativo, de modo que, por exigencias del ordenamiento entonces vigente, la OCRERE regulaba la actuación municipal en caso de incumplimiento de las órdenes de ejecución con sujeción al procedimiento establecido en el art. 10.3 RDU. Se planteaban, así, problemas prácticos semejantes a los descritos en el epígrafe 3.2.3 anterior, si bien en la legislación autonómica a la sazón en vigor al menos existía una tipificación aplicable al incumplimiento del deber de conservación²⁰.

Sobre ese marco legal, la OCRERE operaba por la vía de permitir a la administración municipal imponer multas coercitivas antes de iniciar el procedimiento

²⁰ El art. 74 de la ley 4/1984, de 10 de febrero, sobre medidas de disciplina urbanística de la Comunidad de Madrid (actualmente derogada), sancionaba a *«quienes infringieren las normas sobre condiciones higiénico-sanitarias y estéticas*

o vulneren otras determinaciones de las Ordenanzas de la edificación ... cuando causen un perjuicio o pongan en situación de riesgo la normalidad del uso de la edificación, construcción, instalación o servicio o la salud de los usuarios».

sancionador y de ejecución subsidiaria del art. 10.3 RDU, posibilidad basada en la jurisprudencia constitucional. El preámbulo de la Ordenanza lo explicaba en los siguientes términos:

«Merece la pena destacar en este ámbito la posibilidad de imposición de multas coercitivas previas al inicio del expediente sancionador; que encuentran su fundamento en la distinción que ha fijado la jurisprudencia constitucional (STC 239/1998, de 14 de diciembre) entre las sanciones y las multas coercitivas propiamente dichas, aclarando que la fijación de estas últimas no se encuentra sujeta a la reserva de ley que la Constitución establece para las primeras, ya que no son propiamente sanciones, lo que, unido a la previsión de la Ley de régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, permite concluir que dicha materia queda, al tratarse de un desarrollo procedimental, al alcance de la potestad reglamentaria municipal»²¹.

La OCRERE graduaba el importe de tales multas (dentro de los límites establecidos por la legislación local entonces vigente) en función de la importancia del incumplimiento (*ornato, salubridad o seguridad*) que se quería subsanar, y su carácter coercitivo y no sancionador resultaba más evidente porque la Ordenanza preveía (disposición adicional 1^a) la posibilidad de su condonación *«mediante resolución motivada y graciable del órgano que las impuso»* si *«una vez cumplido lo ordenado así lo solicitase el interesado, justificando debidamente la razón del retraso en su cumplimiento»*. Idéntico mecanismo se insertó en la regulación de la ITE, que se expone a continuación.

5.2. La regulación de la inspección técnica de edificios en la OCRERE

La OCRERE de 1999 dedicaba el Capítulo 3 de su Título I a la ITE, estableciendo las siguientes disposiciones:

5.2.1. En cuanto a su **ámbito de aplicación** la obligación de efectuar la ITE corresponde a los propietarios de todos los edificios del término municipal, de cualquier clase que sean. Únicamente se exceptúan algunos propietarios «especiales»: las personas jurídico-públicas, las representaciones diplomáticas y los organismos internacionales, respecto de los edificios de que sean titulares, pero no de aquellos que ocupen en régimen de alquiler, cuyos propietarios están también obligados a realizar la inspección.

5.2.2. Respecto a la **periodicidad** de la inspección, la OCRERE de 1999 estableció que la primera debía efectuarse dentro del año siguiente a aquel en que el edificio cumpliera 20 años desde su construcción u obra de rehabilitación equivalente por afectar profundamente al conjunto del edificio. Posteriormente, los edificios serían objeto de inspección dentro del año siguiente a aquel en que hayan transcurrido 10 años desde la anterior.

Para evitar los problemas que podían derivarse de la acumulación de inspecciones, la disposición transitoria segunda de la Ordenanza dispuso una cadencia para la realización de la primera inspección, en función de la antigüedad de los edificios²².

5.2.3. El **contenido** de la inspección de edificios se limita a la *«seguridad constructiva»*, que se concreta en la inspección de los elementos que indica el art. 30.1:

²¹ Sin embargo esta jurisprudencia constitucional no parece haber trascendido al Tribunal Supremo. Vid. GALLEGO & al. (2001: 264), donde se recoge jurisprudencia en sentido contrario: «No es suficiente la previsión de la multa coercitiva en una norma de rango reglamentario, incurriendo en tal caso la Administración en una actuación ilegal, STS de 26 de junio de 1998, Ar. 4.562. La exigencia de rango legal de la norma de cobertura se afirma en la STS de 14 de mayo de 1997, Ar. 4.368».

²² La disposición transitoria 2^a de la OCRERE fue modificada para alargar los plazos transitorios de entrada

en vigor de la obligación de efectuar la primera inspección en función del grado de protección y antigüedad de los edificios. El primitivo precepto preveía la extensión de la inspección a la totalidad de los edificios de más de 20 años en el 2005; tras la modificación, la obligación de realizar la primera inspección se dilata hasta el año 2011 (El acuerdo plenario de aprobación inicial de la modificación se adoptó el 20 de diciembre de 2001; al no formularse alegaciones, fue publicado el anuncio de aprobación definitiva en el BOCM de 23 de mayo de 2002.) Sobre ello se volverá más adelante.

- a) *Estado general de la estructura y cimentación.*
- b) *Estado general de las fachadas interiores, exteriores y medianeras del edificio, en especial de los elementos que pudieran suponer un peligro para la vía pública, como petos de terrazas, placas, etc., y de las patologías que puedan afectar a la integridad del edificio, como fisuras, humedades, etc.*
- c) *Estado general de conservación de cubiertas y azoteas.*
- d) *Estado general de la fontanería y la red de saneamiento del edificio.*

Como se ha dicho, «la limitación del objeto de la ITE no es casual. La intención ha sido por una parte no incluir aspectos que pudieran dificultar, al menos en este paso inicial, la puesta en funcionamiento de la misma, v.g.: si se exigieran aspectos sanitarios o de ornato, se dificultaría que lo hiciera únicamente un técnico, siendo por otro lado aspectos que raramente tienen incidencia en la seguridad constructiva; y, por otra, no incluir aspectos que ya fueran controlados por otras administraciones al carecer el Ayuntamiento de competencias sobre las mismas, v.g.: las instalaciones de calderas, ascensores, bombas de agua, etc» (GARCÍA CASAS & *al*, 2000: 11.)

Para facilitar y estandarizar las inspecciones la OCRERE prevé un modelo de cuestionario oficial y obligatorio que, debidamente cumplimentado, constituye un acta en la que el profesional legalmente competente para ello (extremo que se controla mediante el visado colegial) da cuenta de los resultados de la inspección efectuada y dictamina si en su opinión el edificio reúne o no las condiciones mínimas de seguridad constructiva, lo que ha de indicarse expresando si el resultado final de la misma es favorable o desfavorable. A tal documento se puede adjuntar la documentación que se considere conveniente.

5.2.4. El procedimiento administrativo para la tramitación de las inspecciones se inicia con la presentación a la administración municipal del acta de inspección debidamente visada por el Colegio profesional correspondiente. En la medida en que la Ordenanza dispuso la creación en el seno de la Gerencia Municipal de Urbanismo

de un *Registro informático centralizado de los edificios sujetos a inspección*, se preveía que los propietarios recibieran una carta recordándoles, a efectos meramente informativos, la obligación de pasar la ITE de su edificio.

Previo control de su contenido, la Gerencia hace constar en el citado Registro el resultado favorable o desfavorable de la inspección. En este último caso, se remite a los servicios municipales competentes (en función de la distribución interna de competencias que rige en el Ayuntamiento de Madrid), que realizan una visita de inspección, antes de ordenar la subsanación de las deficiencias detectadas mediante la correspondiente orden de ejecución, cuyo eventual incumplimiento determina la actuación señalada en el epígrafe 5.1 anterior.

Si transcurrido el plazo para realizar la inspección del edificio el propietario no la hubiere efectuado, la Gerencia le ordenará su realización, otorgándole para ello un plazo de tres meses. Transcurrido tal plazo sin haberse presentado el acta de inspección, el Gerente puede imponer hasta tres multas coercitivas, otorgando en cada una de ellas un nuevo plazo de igual duración. Cabe en último término el recurso a la ejecución sustitutoria de la inspección, a cuyo efecto el Ayuntamiento, en cumplimiento de las previsiones de la Ordenanza ha suscrito convenios con distintos Colegios profesionales (Ingenieros de Caminos, Arquitectos, Aparejadores...) que designan a los técnicos que habrán de realizar sustitutivamente las inspecciones, con arreglo a las tarifas convenidas, cuyo abono se podrá exigir en vía de apremio al propietario incumplidor FIG. 3.

En el siguiente esquema se expresa, resumiendo la tramitación que acaba de exponerse el *flujograma del procedimiento de tramitación de la inspección técnica de edificios* según la regulación de la OCRERE de 1999.

5.3. Normas y actuaciones complementarias a la OCRERE

De conformidad con las previsiones de la Ordenanza, por acuerdo plenario de 28 de noviembre de 2000 se aprobaron las *Normas*

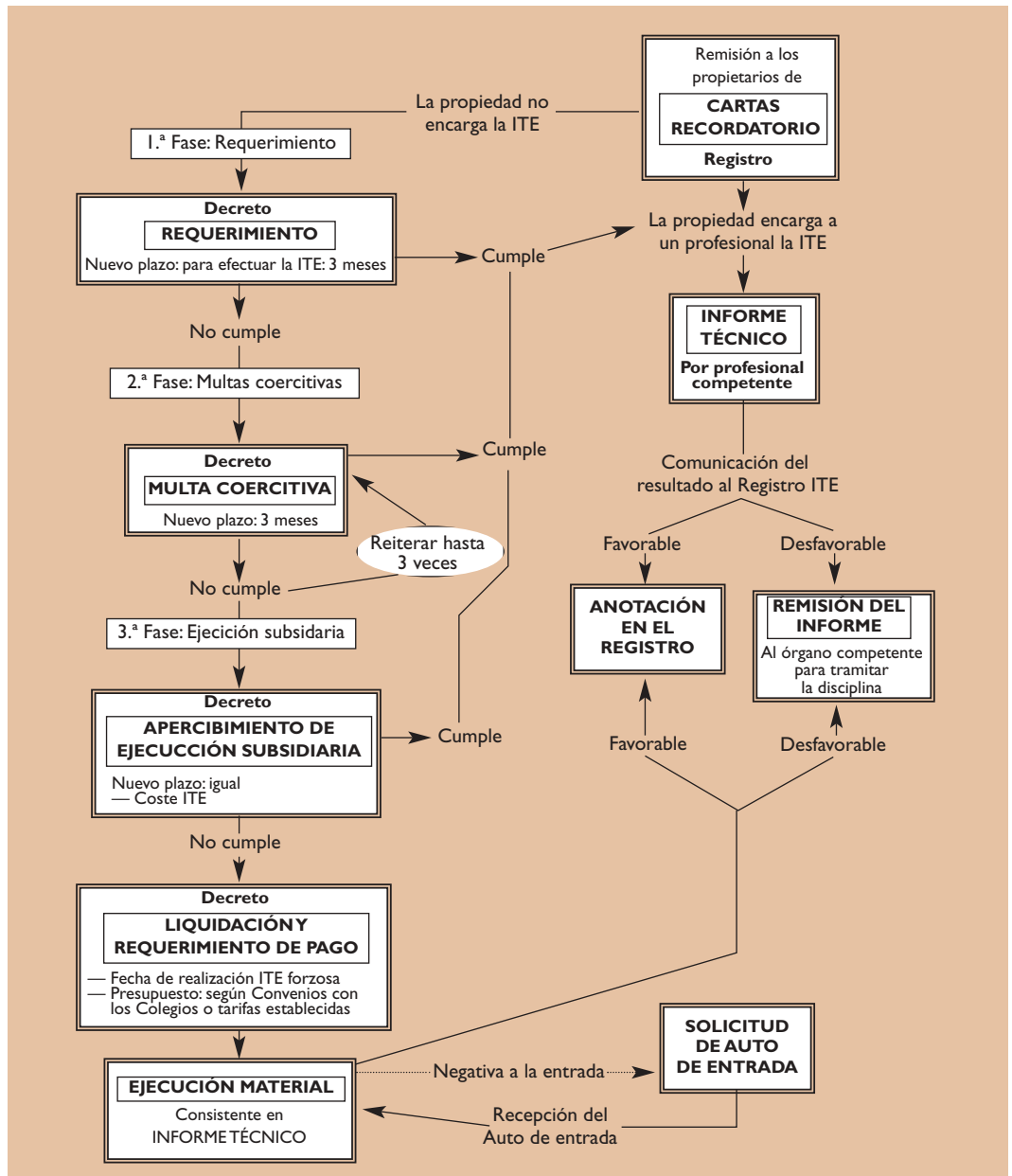


FIG. 3. Flujiograma de la I.T.E. según la OCRERE de 1999

Fuente: GARCÍA CASAS & YAÑEZ, 2001:21.

básicas para el otorgamiento de subvenciones a los propietarios que carezcan de recursos suficientes para realizar la inspección técnica de edificios para el periodo 2000-2005, en las que se prevé la concesión de subvenciones a los referidos propietarios, que pueden llegar, en función de sus ingresos, hasta el 75% del coste de la inspección, con un límite máximo

por vivienda, en función de su tipo. El Ayuntamiento ha suscrito un convenio con el Colegio oficial de administradores de fincas para facilitar la tramitación de tales subvenciones.

Por otra parte, con fecha 20 de diciembre de 2001, El Ayuntamiento Pleno aprobó el convenio formalizado entre la Gerencia

Municipal de Urbanismo y la Empresa Municipal de la Vivienda, mediante el cual esta última entidad asume la tramitación de las ayudas económicas para la realización de las obras derivadas de la ITE. Las Normas de concesión de tales ayudas establecen la posibilidad de subvencionar hasta el 15% (en el caso de los edificios con mayor nivel de protección en el Plan General) ó hasta el 10% (en los demás casos) del presupuesto protegido (más amplio que el de las obras en sentido estricto: puede incluir realojos, catas, etc...), más una subvención adicional del 10% en función de circunstancias socioeconómicas de los solicitantes. Adicionalmente, el Ayuntamiento ha formalizado también convenios con distintas entidades financieras para facilitar a los propietarios la financiación de hasta el 100% de las obras resultantes de la ITE.

Junto a ello, la Gerencia Municipal de Urbanismo inició en el año 2000 una campaña publicitaria sobre la puesta en marcha de la ITE mediante un buzono masivo de trípticos, difusión de cuñas radiofónicas y encartes en los periódicos de mayor difusión, así como la remisión de una carta personalizada a los 23.000 propietarios de edificios obligados a pasar la primera inspección²³.

5.4. La modificación de la OCRERE como consecuencia de la nueva Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid

Desde su promulgación en 1999, la OCRERE ha sido objeto de dos modificaciones ya en vigor, y cuando se escriben estas líneas esta siendo modificada por tercera vez.

5.4.1. La primera modificación, de mayo de 2002, trae su causa en el conocimiento de datos más fiables sobre el número de edificios existentes en la capital (en la elaboración de la Ordenanza se dispuso sólo de los del censo de viviendas de 1990.) Su única finalidad fue demorar la

entrada en vigor de la ITE, acompañada a la antigüedad de los edificios. Para ello, se modificó únicamente la disposición transitoria segunda, estableciendo una periodificación diferente de la inicialmente prevista para el paulatino sometimiento de los edificios a su primera inspección en función de su fecha de construcción²⁴.

5.4.2. La segunda modificación, de noviembre de 2002²⁵, explicaba en su preámbulo la razón de la misma: «*como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, ha surgido la necesidad de adaptar a sus determinaciones la Ordenanza ...*» En principio, tal adaptación no afectó materialmente a la regulación de la ITE, que simplemente se traslada de sitio: «*como consecuencia del reajuste efectuado, la Inspección Técnica de Edificios, antes dentro del Capítulo 3, ha pasado a constituir el Capítulo 4, artículos 28 a 35*».

Sin embargo, la modificación sí afectó indirectamente al tema que nos ocupa, porque la nueva ley regional del suelo introdujo una innovación importante en el ordenamiento urbanístico madrileño al acoger el que podríamos denominar *modelo valenciano*²⁶ en lo tocante a la definición legal del estado de ruina y a la fijación legal del límite del deber de conservación. Al entrar en vigor la ley madrileña 9/2001, se produjo el desplazamiento de la legislación estatal anterior, que devino inaplicable en este ámbito.

Por lo demás, en caso de incumplimiento del deber de conservación, procede dictar una orden de ejecución de obras, y si ésta no es atendida, es obligado (art. 24) recurrir a un procedimiento semejante al del art. 10.3 RDU: expediente sancionador y nueva orden de ejecución. Sólo entonces, «*si persistiere el incumplimiento, podrá adoptarse, en su caso cualquiera de las otras medidas previstas ...*» (ejecución subsidiaria, por sustitución, o expropiación del inmueble.) Se suprime así la posibilidad de acudir a la multa coercitiva que se había configurado inicialmente en la OCRERE .

²³ Datos obtenidos de la *Memoria de Gestión 2000* de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, editada por el propio organismo, pág 151.

²⁴ En la anterior nota 21 se reseña esta modificación.

²⁵ La modificación de la Ordenanza fue aprobada

inicialmente el 25 de julio de 2002 y, al no haberse formulado alegaciones en el periodo de información pública, se tuvo por definitivamente aprobada, publicándose el texto completo de la Ordenanza modificada en el BOCM del 22 de noviembre de 2002.

²⁶ *Vid. supra* epígrafes 3.4.13. y 4.3.

5.4.3. Por último, la **tercera modificación**, actualmente en tramitación, se plantea, precisamente, para adaptar a la nueva ley las disposiciones sobre la ITE de la Ordenanza (modificada) vigente.

Con base en el texto que fue aprobado inicialmente por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid el 30 de enero de 2003²⁷ —y advirtiendo que por ello mismo puede no ser el texto que en definitiva se apruebe—, podemos señalar varias novedades.

Sin embargo, en cuanto al **ámbito de aplicación** de la obligación y a la **periodicidad de la inspección**, lo que llama la atención es, por el contrario, que el texto inicialmente aprobado no prevea modificar la regulación anterior, porque ahora la ley madrileña fija en 30 años la antigüedad de los edificios (no protegidos) que deben someterse a su primera inspección²⁸, frente a los 20 años previstos en la inicial OCRERE.

Por el contrario, al regular el **contenido** de la ITE sí se plantean novedades: por una parte se disminuyen los extremos a inspeccionar, pues en el texto en tramitación se suprime la anterior referencia expresa a *«las patologías que puedan afectar a la integridad del edificio»*²⁹. Por otra, se amplía el contenido inicial de la inspección, que ahora habrá de referirse también a las *«condiciones de habitabilidad de los edificios y construcciones en función del destino propio de la construcción o edificación»*, si bien los datos relativos a este último aspecto no afectan al resultado de la inspección *«por tratarse de una información específica que precisará una tramitación distinta»*.

Pero las novedades más importantes afectan al **procedimiento**. En este ámbito se crea, en primer lugar, un *«Padrón de los edificios sujetos a inspección»*, que la administración elaborará y expondrá al público dentro del año anterior al en que deban someterse los inmuebles incluidos en el mismo a su primera inspección técnica, a cuyo efecto los anuncios de tal trámite tienen *«la consideración de notificación para los interesados»*. Junto al

Padrón subsiste el *Registro de edificios*, cuyos datos son públicos, y al que sólo tienen acceso aquellos edificios que han obtenido inspecciones técnicas favorables o que han subsanado las deficiencias advertidas en las inspecciones desfavorables.

Por eso, se crea un *«censo informatizado, con efectos internos municipales»*, en el que sólo se incluyen los edificios que hayan obtenido un resultado desfavorable tras la ITE. Para estos edificios que no han superado la inspección, se establece una doble vía: si las deficiencias detectadas no afectan a la estructura, el órgano municipal competente dictará la correspondiente orden de ejecución. En cambio, si las deficiencias advertidas son estructurales, el particular deberá solicitar licencia para subsanarlas (se prevé la exención de la tasa por servicios urbanísticos y también la adopción de *«las medidas necesarias para la concesión de licencias con carácter de urgencia»* en estos casos.) A la vez se incoará expediente sancionador y se dictará orden de ejecución con el señalamiento de un nuevo plazo y la advertencia de que si no se atiende el requerimiento se procederá a la ejecución sustitutoria. Los servicios municipales controlan la ejecución de las obras ordenadas mediante la presentación del certificado del técnico que las hubiera dirigido, visado por su colegio profesional, que determina la inclusión de la finca en el *Registro de edificios* aludido en el párrafo anterior.

Por último (y en coherencia con la *segunda modificación* de la Ordenanza), el texto ahora en tramitación también suprime el recurso a las multas coercitivas en caso de incumplir la obligación de someterse a la ITE, previendo en tal supuesto sólo la ejecución subsidiaria y, eventualmente, el inicio de un expediente sancionador.

5.5. La aplicación práctica de la ITE

En la FIG. 4 se recoge información estadística relativa a la ITE a fecha 7 de enero de 2003, de la que cabe destacar los siguientes aspectos:

²⁷ El texto inicialmente aprobado se publicó en el BOAM de 13 de marzo de 2003.

²⁸ Vid. *supra* la FIG. 2.

²⁹ Vid. *supra*, en el epígrafe 5.2.3., el texto del art. 30.1 b) de la Ordenanza inicial, que pasó a ser el 33.1.b) de la ahora vigente.

FIG. 4. Datos estadísticos de tramitación de expedientes de la I.T.E. del ayuntamiento de Madrid referidos al 7 de enero de 2003

Nº TOTAL DE ACTAS DE ITE TRAMITADAS		26.219
a) Por el año de presentación:		
Correspondientes al año 2000		16.037
Correspondientes al año 2001		6.390
Correspondientes al año 2002		1.140
Correspondientes a resto de años		2.652
b) Por el régimen jurídico del titular del edificio:		
Comunidad de propietarios		14.561
Sociedad		1.654
Propietario único		7.542
Otros		1.725
c) Por los usos del edificio:		
Uso sin definir		812
Uso industrial		177
Uso residencial		24.010
Uso terciario		720
Otros usos		500
Nº DE ACTAS DE ITE FAVORABLES Y DESFAVORABLES		
a) Actas cuyo dictamen es favorable		13.868
b) Actas cuyo dictamen es erróneo		292
c) Actas cuyo dictamen es desfavorable		12.059
Causas *:		
Cubiertas y azoteas		6.000
Fachadas interiores, exteriores y medianeras		9.569
Estructura y cimentación		4.968
Fontanería y red de saneamiento		5.605

* Nótese que el mismo edificio puede presentar diversas deficiencias

Fuente: Departamento de Control de ITE (Sección de Registro) de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid

1. Del total de actas de ITE tramitadas hasta la indicada fecha (26.219 exactamente), el 46% fueron desfavorables, de modo que los órganos correspondientes han iniciado la tramitación de las oportunas órdenes de ejecución.
2. Del total de las actas, la mayoría (el 55%, exactamente 14.561) corresponde a edificios cuyo titular es una comunidad de propietarios y el 29% (7.542) a edificios de propietario único.
3. Se observa un decrecimiento en el número de actas presentadas: 16.037 en el año 2000 y sólo 1.140 en el 2002, lo que se explica en primer término por la (primera) modificación de la Ordenanza, que retrasó para muchos edificios la primera inspección, como acabamos de indicar.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

Quien suscribe ya dejó claro al inicio de este trabajo su impresión de que la inspección periódica de edificios, al establecer un mecanismo que permite detectar tempranamente los daños en las construcciones, podía suponer importantes economías en las cantidades que han de destinarse a reparar en los edificios problemas que han devenido graves por no haberse subsanado oportunamente.

«Prevenir es curar», y ello es también absolutamente cierto —no hace falta ser un técnico para afirmarlo— en materia de conservación de edificios. Una gotera no arreglada a tiempo con una modesta inversión, puede acabar generando un daño de entidad en la estructura de un edificio.

En ese sentido, como señalaba al principio, la inspección periódica de las construcciones podría jugar un papel más significativo en la extensión de la cultura del mantenimiento de nuestro parque inmobiliario, cultura de la que, en general, adolecemos, particularmente en las ciudades.

Entiendo que los datos estadísticos de la experiencia de la ITE del Ayuntamiento de Madrid son significativos a este respecto. El alto número de inspecciones efectuadas en el primer año de vigencia de la Ordenanza municipal parece hablarnos a favor de una cierta toma de conciencia de esta cuestión. Lo que la estadística no nos aporta, lamentablemente, es el número de actas desfavorables que, previa realización voluntaria (sin que medie orden municipal de ejecución) de las obras por los propietarios, pasan a ser favorables. Y tampoco el porcentaje de órdenes de ejecución que son cumplidas sin necesidad de actuación sustitutoria.

Y lo que difícilmente podría aclararnos la ciencia estadística es la cantidad de problemas que se habrán evitado como consecuencia de la detección de las disfunciones constructivas que la sistematización de las inspecciones ha puesto de manifiesto.

En mi opinión, el balance es positivo desde el punto de vista de la conservación de nuestro patrimonio edificado y consecuente evitación del *despilfarro innecesario* contra el que, con razón, se ha clamado. Nótese, además, que la inspección periódica permite, en todo caso, una más adecuada distribución de los fondos destinados a la rehabilitación y, creo yo, facilita la objetivación de la asignación de recursos públicos en este campo, al poner de manifiesto de manera clara y sistemática las necesidades existentes en un determinado ámbito

Y sin embargo, como creo haber puesto de manifiesto, las leyes autonómicas hasta ahora o se han limitado a recoger tímidamente la figura de la inspección periódica de las edificaciones o, cuando la han regulado con mayor detalle, lo han hecho con las miras puestas en el estado ruinoso de las edificaciones, reproduciendo el modelo de la ley valenciana de 1994.

Creo que la inspección periódica de edificios puede dar más juego. Pero para ello sería necesario acercar más su regulación

—en punto a las consecuencias del incumplimiento del deber de someter los edificios a inspección— al modelo en el que estimo se inspira, el de la inspección técnica de vehículos (ITV.)

Como es sabido, el hecho de que un vehículo no haya sido sometido a la ITV en los plazos legales constituye una infracción administrativa sancionable al amparo de lo establecido en la legislación sobre tráfico y seguridad vial. Es decir, se pretende conseguir que los vehículos circulen en condiciones razonables de seguridad por medio de la tipificación del incumplimiento del deber de inspeccionarlos como una infracción administrativa de un deber de prevención, susceptible de una sanción de la misma naturaleza.

Pues bien, a poco que se profundice en la inspección periódica como un mecanismo de aseguramiento del deber de conservación de las edificaciones, desligándolo de la regulación legal de la ruina, no es difícil percibirlo como un deber de prevención en sí mismo considerado, cuyo incumplimiento debiera ser merecedor del reproche social expresado en una sanción administrativa.

Entiendo que las leyes urbanísticas deberían tipificar adecuadamente como infracción administrativa sancionable el incumplimiento del deber de conservación. De la misma forma que a nadie se le ocurre que la única actuación posible de la Administración ante un vehículo que no haya superado la ITV deba ser repararlo si su propietario no lo hace, tampoco me parece que la ejecución subsidiaria deba ser la única forma administrativa de reaccionar ante el incumplimiento del deber de conservación.

Pero resultaría todavía más inimaginable la idea de un funcionario público conduciendo un vehículo ajeno para ejecutar subsidiariamente la obligación de pasar la ITV de ese coche cuyo propietario ha desatendido tal obligación.

¿Por qué ha de ser de otra manera en el caso de la inspección periódica de edificios? La ejecución subsidiaria tiene sentido si se trata, por ejemplo, de ejecutar obras ya ordenadas y no realizadas por el propietario; pero resulta inadecuado concebirla como el único medio admisible para la ejecución forzosa de la obligación de inspeccionar los edificios. Y, lo que es peor, la tramitación de una ejecución

subsidiaria, de suyo larga y accidentada, se puede hacer ineficaz en la práctica si para efectuarla es necesario —y con frecuencia lo será— solicitar autorización judicial para la entrada en domicilios: ¿entenderán los jueces proporcionada la medida?

Si se pretende la eficacia, debiera serle posible a la Administración optar por la sanción en caso de incumplimiento de la

obligación de someter los edificios a inspección, al igual que ocurre con la ITV de los vehículos.

Al menos sería necesario que las leyes autorizaran expresamente la imposición de multas coercitivas para obligar a los propietarios incumplidores a realizar la inspección. Nunca ha sido práctico ni eficaz matar moscas con cañonazos.

BIBLIOGRAFÍA

- BASSOLS COMA, M. (1983): «Consideraciones sobre del derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978», en *Revista de Derecho Urbanístico*, 85,.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2000): «La ordenación urbanística de los Conjuntos Históricos: breve denuncia de los excesos al uso», en *Revista de urbanismo y edificación*, 1.
- FERRANDO CORELL, J.V. (1990): *Edificios ruinosos. Supuestos de declaración y procedimiento*, Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana-Civitas, 2ª ed. Madrid.
- GALLEGU ANABITARTE, A & A. MENÉNDEZ REXACH & al. (2001): *Acto y procedimiento administrativo*, Marcial Pons, Madrid.
- GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J. (1984): «Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y la ruina urbanística», en *Revista de Derecho Urbanístico*, 89.
- (1991): «El deber de conservación, la ruina urbanística y el nuevo deber de rehabilitación del patrimonio arquitectónico: su posición en las legislaciones urbanísticas y en la LPHE», en *Curso de especialización de arquitectos municipales*, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.
- GARCÍA CASAS, I. & I. YÁÑEZ VELASCO (2000): *En torno a la inspección técnica de edificios*, Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Madrid, Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1983): «Consideraciones sobre una nueva regulación del patrimonio artístico, histórico y cultural», en *Revista española de Derecho Administrativo*, 39,.
- & L. PAREJO ALFONSO (1981): *Lecciones de derecho urbanístico*, 2ª ed., Civitas, Madrid.
- GARCÍA GARCÍA, M.J. (1997): «La declaración de ruina en la ley valenciana reguladora de la actividad urbanística», en *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, 17, oct. 1996.
- GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ S. (1998): *La rehabilitación Urbanística*, Aranzadi, Pamplona.
- LÓPEZ MERINO, F. (1973): «El estado ruinoso ante el Derecho», en *Revista de Administración Pública*, 70.
- OLIVÁN DEL CACHO, J. (1999): «El urbanismo de conservación en Cataluña», en PEMÁN GAVÍN, J. & J. OLIVÁN DEL CACHO (coordinadores), *El nuevo Derecho Urbanístico. Estudios sobre el marco jurídico del urbanismo en Cataluña*, Cedecs Editorial, Barcelona.
- PAREJO ALFONSO, L. & F. BLANC CLAVERO (1999): *Derecho urbanístico valenciano (análisis de la ley reguladora de la actividad urbanística)*, Tirant lo Blanch, 2ª ed., Valencia.
- QUINTANA LÓPEZ, T. (1989): *La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.
- RAMOS MEDRANO, J.A. (1992): «Las dos caras de la orden de ejecución», en *Revista de Derecho Urbanístico*, 127.
- (1996): «Los deberes urbanísticos de los propietarios de suelo», Dykinson, Madrid.
- ROCA ROCA, E. (1984): «La rehabilitación urbana: aspectos jurídicos», en *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 90.
- RODRIGO MORENO, F. (1983): «Sanción por incumplimiento de órdenes de ejecución», en *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 83.
- SÁNCHEZ GOYANES, E. (2002): «El deber de conservación, las órdenes de ejecución y la declaración de ruina», en SÁNCHEZ GOYANES (director), *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, El Consultor-Comunidad de Madrid.

ABREVIATURAS

art., arts.: artículo, artículos.

BOAM: Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid.

BOCM: Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

BOP: boletín Oficial de la Provincia.

Fig.: figura

ITE: Inspección Técnica de Edificios.

ITV: Inspección Técnica de Vehículos,

LRS 90: Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

LRSV: Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones.

LS 56: Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956.

LS 76: Texto refundido de la Ley sobre Régimen del suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1.346/1976, de 8 de abril.

LS 92: Texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 25 de junio.

OCRERE: Ordenanza de Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones del Ayuntamiento de Madrid.

R.Arz.; Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia.

R.D. Real Decreto.

RDU: Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2.187/1978, de 23 de junio.

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo-