

# Aplicación del régimen de concurso a la gestión y ejecución del suelo urbano

Gerardo Roger FERNÁNDEZ

Arquitecto-Urbanista, Prof. Urbanística, Universidad Politécnica Valencia

**RESUMEN:** El innovador régimen de gestión y ejecución del Suelo Urbanizable (a través del procedimiento concursal) que la Ley 6/94 Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana puso en marcha con carácter generalizador en esa clase de suelo, resulta ya conocido, tanto en sus contenidos teóricos como en su práctica aplicativa, por la mayoría de los expertos y responsables del Urbanismo español. No ocurre lo mismo con los procedimientos que la misma Ley prescribe para la gestión y ejecución del Suelo Urbano, análogos a los del Urbanizable, si bien adaptados a las especificidades jurídico-urbanísticas propias e inherentes a esa clase de suelo. Por ello, resulta conveniente explicar los instrumentos y técnicas diseñadas en la legislación valenciana y en el Anteproyecto de Ley Urbanística de Castilla-La Mancha, para hacer efectivos los deberes básicos de edificar y rehabilitar las fincas urbanas de acuerdo al Plan, mediante la disposición de sistemas propiciadores de procesos de concertación Administración-Empresario-Propietario. Para ello, se establecen procedimientos concurrenciales ad-hoc que, además de posibilitar la satisfacción de aquellos deberes de manera acorde a la tradición socio-económica del sector inmobiliario español, permiten introducir elementos de competencia en el proceso de edificación y quebrar, al menos en el estadio final de su producción, las rigideces monopolísticas que caracterizan al mercado de suelo urbano, sobre todo en los ámbitos internos de la ciudad consolidada.

*Descriptores:* Concurso público, Gestión urbanística, Suelo urbano.

## I. UNA NECESARIA INTRODUCCIÓN-RECORDATORIO

Resulta ya generalmente conocido el nuevo régimen urbanístico que ha aportado la *Ley Reguladora de la Actividad Urbanística* valenciana, promulgada por las Cortes autonómicas en noviembre de 1994. (1)

Su aportación más novedosa radica en la concepción que establece para la *actividad urbanizadora*, al considerarla como una clara función pública que se ejerce a través de un *agente urbanizador*, público o privado,

bien mediante la denominada gestión directa, bien mediante la gestión indirecta.

Como recordatorio básico de los principios rectores sobre los que se apoya, podemos señalar la explícita diferenciación que el legislador valenciano lleva a cabo en las dos actividades subsiguientes que conforman la práctica urbanística: el *derecho a urbanizar* y el *derecho a edificar*.

Al contrario de la concepción civilista más tradicional, recuperada entusiastamente por el Tribunal de Defensa de la Competencia y rebatida por la mayoría de los miembros del Comité de Expertos sobre Urbanismo (2), que

Recibido: 06.05.98.

(1) En este sentido, ver FERNÁNDEZ (1993), así como VVAA (1995b) y finalmente el libro de PAREJO & BLANC (1997).

(2) Ver COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO (1995), así como VVAA (1995a): *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, 103 (Suelo y Urbanismo, su polémica actual)

considera que solo existe un derecho, el de propiedad, en el que se confunden las facultades de edificar y urbanizar, constituyendo un derecho inmanente al propietario del suelo, la legislación valenciana los distingue con total claridad.

Considera que, ciertamente, el derecho a edificar sí es una facultad que se inscribe en la esfera jurídico-privada y que, en consecuencia, puede considerarse una característica insita en la propiedad del suelo, si bien limitada por la función social de la misma (art. 33 CE) que, en el caso de la propiedad urbanística, se cristaliza en ajustarse al uso y aprovechamiento que el planeamiento haya fijado como susceptible de apropiación por el titular de los terrenos, así como el deber de realizarlos en los plazos que aquél haya señalado de acuerdo al interés general para impedir la especulación (art. 47 CE).

Pero por otro lado, el legislador valenciano considera que si urbanizar no es otra cosa que crear infraestructuras de uso y dominio públicos (calles, jardines y resto de servicios públicos), que responden a una ordenación global y colectiva de interés general y que trasciende, funcional y jurídicamente, del dominio catastral privado, la *acción de urbanizar* se constituye en una *actividad* que ejecuta materialmente un servicio público (3)

En este sentido se manifiesta con toda rotundidad el Tribunal Constitucional. En su Sentencia 61/97, en su fundamento jurídico 14-c, expresa lo siguiente:

“La dirección y control de la ejecución (de la urbanización) es siempre, pues, una actividad pública, dado que la transformación de suelo a través de la urbanización se configura como una obra pública, sin perjuicio de que, como establece el art. 4.2 (del T. Rdo./92), dicha gestión pueda ser asumida directamente por la propia Administración o encomendada a la iniciativa privada o a entidades mixtas».

Mayor claridad, imposible.

En cualquier caso y aunque pudiera parecer sorprendente, esta publicación de la actividad urbanizadora, aún de manera «soterrada», *nunca ha dejado de existir en la legislación urbanística española.*

La identificación de los propietarios de suelo como agentes urbanizadores, que se remonta a la gestión de los Ensanches (ocasionada como alternativa ante la crisis fiscal de la España isabelina) y que fué recogida y desarrollada explícitamente en las diferentes legislaciones de suelo a través de la institución de las Juntas de Compensación, no deja de ser una derivada un tanto «maquillada», eso sí, de la consideración pública del proceso de urbanización (4). El que dichas Juntas se constituyan en entidades urbanísticas colaboradoras, dotadas de naturaleza administrativa, beneficiarias de expropiaciones etc., manifiestan claramente su carácter de agente público delegado para poder ejecutar esa actividad. Seguramente el régimen prioritario que tradicionalmente se le ha otorgado frente al resto de los sistemas de actuación y las dificultades para proceder a su sustitución, entre otras razones, es lo que ha generalizado esa imagen de «privatización práctica» de una facultad pública como es la actividad urbanizadora.

Por ello, la ley valenciana enfatiza el carácter público de la misma y devuelve a sus auténticos y genuinos orígenes, los principios básicos que deben regir el proceso de producción de suelo urbanizado.

En consecuencia, no ya el propietario sino ningún particular, puede ejercer o disponer directamente de poder o título jurídico legitimante para la ejecución directa de ese servicio público. Solo la Administración puede ejercerlo mediante gestión directa o indirecta, en condiciones de publicidad, concurrencia e igualdad, delegando esa facultad (creación de infraestructuras públicas: urbanizar) al *agente urbanizador*, público o privado, que mejor cumpla las condiciones estipuladas en el planeamiento a través del instrumento de gestión-ejecución adecuado (calidades, plazos, costes o precios finales etc.) y que sirven de base para su adjudicación en competencia.

Con ello no solo seremos más respetuosos con las características y contenido jurídico propio de la acción urbanizadora, si no que nos permitirá *romper el bloqueo monopolista*

(3) Sobre este trascendental tema, resultan muy clarificadores los artículos de GARCÍA-BELLIDO (1993) y de PAREJO (1993), ambos en *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, 95-96 (1993), y el artículo de FERNÁNDEZ (1997).

(4) Con referencia a los antecedentes del trabajo urbanístico español resulta absolutamente recomendable la totalidad de *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 107-108, VVAA, (1996), y en concreto los artículos de BASSOLS y PAREJO.

que domina el mercado de Suelo Urbanizable, al introducir elementos de competencia en el mismo.

Por otro lado, este modelo de gestión se integra perfectamente en la mejor cultura de la planificación urbanística española. Potencia la actividad urbanizadora y facilita que se realice con las características y en las localizaciones que el Plan ha considerado idóneas para ello y posibilita un sistema de gestión concertada Administración-urbanizador-propietarios muy acorde a la vieja tradición española del tráfico inmobiliario-mercantil, el llamado «sistema de aportación».

En efecto. El urbanizador será el responsable de ejecutar las infraestructuras y servicios de la actuación en los plazos y con las calidades, costes y demás compromisos que se hayan fijado en la adjudicación en competencia, realizándolas bajo el control público correspondiente, y financiará la actuación mediante el traslado de los costes de la misma a los propietarios de los terrenos, verdaderos y finales beneficiarios del aprovechamiento urbanístico que el Plan hubiera otorgado al suelo. De acuerdo a ello, la retribución que ha de recibir el urbanizador, si bien puede adoptar la modalidad de pago en metálico, la experiencia nos demuestra que se opta por la modalidad de «pago en especie», es decir, en parcelas edificables (en aprovechamiento) de valor equivalente a las cuotas.

De esta forma «escasamente traumática» para los intereses en juego, se consigue culminar el proceso concertado de producción de suelo de la siguiente forma: la Administración recibe las infraestructuras, dotaciones públicas y el aprovechamiento que legalmente le corresponde, perfectamente urbanizados, el urbanizador habrá recibido parcelas edificables (cuantificadas en la adjudicación en competencia) para compensar los costes de urbanización asumidos (o la retribución en metálico, si se hubiera optado por esa modalidad) y los propietarios originales del suelo recibirían parcelas edificables, manteniendo la totalidad del aprovechamiento «susceptible de apropiación» que les otorga el Plan si retribuyeron al urbanizador en metálico, o minoradas en la parte proporcional

correspondiente si lo realizan en aprovechamiento.

Por otra parte, nada impide que los propietarios «emprendedores» puedan disponer de un régimen preferencial para urbanizar sus terrenos, a manera de «excepción licitatoria», en determinadas condiciones (por ejemplo, si manifiestan fehacientemente su voluntad de asumir directamente la actuación en igualdad de condiciones y en plazos más breves).

Lo que se persigue es potenciar la actuación urbanizadora en los terrenos social y urbanísticamente adecuados para ello, debidamente definidos en el Plan, programándose su ejecución cuando la Administración considere que es oportuno, bien de oficio o a instancia de parte, pero siempre primando la posición más emprendedora y facilitando el desarrollo urbanístico al agente social que toma la iniciativa urbanizadora-inversora dentro del preceptivo procedimiento concursal.

## 2. APLICACIÓN DEL RÉGIMEN CONCURSAL A LAS OPERACIONES DE REESTRUCTURACIÓN EN SUELO URBANO

Pero no toda la actividad urbanística de un municipio se dirige a la producción de nuevo suelo urbanizado derivado de la transformación del rústico clasificado como Urbanizable.

Una gran parte de esa actividad inmobiliaria se desarrolla en operaciones de reestructuración espacial dentro del ámbito de la propia ciudad, en el suelo clasificado como Urbano.

La intervención sobre espacios urbanos, localizados en áreas de mayor o menor centralidad, heredados de grandes dotaciones o instalaciones hoy obsoletas por razones funcionales, topológicas o socio-económicas, constituyen una de las mayores fuentes de actividad en la ciudad contemporánea. Viejos cuarteles militares, instalaciones industriales en declive, espacios ferroviarios o portuarios marginales o desaprovechados etc., son oportunidades espaciales que están siendo utilizadas inteligentemente por algunos gestores públicos, para crear nuevos frentes de

actividad que permitan recualificar el viejo espacio urbano de la ciudad consolidada, a la vez que introducen nuevos usos que revitalizan y modernizan la ciudad, reforzando y complementando su base económica.

Pues bien. Para desarrollar su ejecución, las técnicas instrumentales que tradicionalmente se han usado por la legislación histórica española, se resumen en la delimitación de Unidades de Ejecución (antes Unidades de Actuación y Polígonos) en Suelo Urbano y estableciendo su ejecución a través de cualquiera de los clásicos sistemas de actuación al uso: compensación, cooperación o expropiación.

Sin embargo, ¿en qué consisten realmente estas actuaciones?. Desde su *óptica funcional*, no son otra cosa que la sustitución del viejo uso o la reestructuración de su obsoleto tejido urbano por una nueva actividad y una nueva trama urbana mas acorde a las demandas sociales y económicas que se proyectan sobre la ciudad en un determinado momento.

Por otro lado, desde la *óptica jurídico-patrimonial*, supone una modificación del parcelario catastral existente, creándose nuevas unidades urbanas de titularidad pública (viarios, dotaciones ...) y de titularidad privada, a través de la aplicación de las clásicas técnicas reparcelatorias.

En definitiva, en sus características esenciales, *en nada se diferencian de las intervenciones en Suelo Urbanizable*. En éste se transforma un suelo agrícola (que ha devenido obsoleto por razón de la demanda urbana) en suelo urbanizado para contener nuevos usos residenciales, industriales o terciarios bajo una nueva trama urbana. En aquél, la obsolescencia opera sobre un suelo industrial o dotacional en declive, pero su transformación urbana conlleva las mismas consecuencias.

Por consiguiente, ¿por qué diferenciarlo, entonces, de la gestión del suelo urbanizable?. ¿No se trata de una operación urbanizadora, resructuradora en muchos casos, de la totalidad del anterior espacio creando uno nuevo totalmente diferenciado?.

Podrá apuntarse que su «pedigree» jurídico-urbanístico es diferente: uno proviene del rústico y otro del urbano.

Pero en un escenario modificador del marco legislativo que le da cobertura, en

desarrollo de la competencia exclusiva que las Comunidades Autónomas disponen, hoy más ampliada aún sobre la base de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 de 20 de marzo, ese diferente «origen de cuna» exige que en aras del *régimen de valoraciones* (y de la prudencia que toda acción pública exige), se mantenga en el derecho transitorio, el valor del suelo derivado de su original condición, valor Inicial correspondiente al rústico en su caso y al valor urbanístico correspondiente en el otro. Incluso con el nuevo régimen de valoraciones establecido en la reciente Ley 6/98 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, de 14 de abril, tampoco existe problema, asignándose al urbanizable derivado del rústico el valor de este (art. 27-1) y al derivado del urbano el valor urbanístico-residual correspondiente (art. 27-2).

Pero solo este aspecto valorativo debe tenerse en cuenta. Si funcional y jurídicamente operan como el Urbanizable, lo más lógico es que se clasifiquen como tal. Qué importa si la localización de los sectores de Suelo Urbanizable están en el centro de la ciudad, en sus «ensanches» o en ubicaciones aisladas. Lo que debe presidir su clasificación es la característica que conlleva «la urbanización conjunta de dos o más parcelas» que generan un nuevo tejido urbano realizado de una sola vez (o por fases) y conforme a programas de actuación concretos.

En el caso de actuaciones localizadas dentro de la ciudad consolidada, *manténgase el valor de su suelo como Urbano* sobre la base del respeto a la anterior clasificación y al régimen de valoraciones vigente. Pero *clasifíquese como Urbanizable y actúese mediante el régimen concursal que a éste le corresponde*. Tampoco en este sentido, la Ley 6/98 afecta a estos principios. Ciertamente podría considerarse que estos suelos se inscribieran en el suelo regulado en el artículo 14-2. Pero téngase en cuenta que la definición del No Consolidado le corresponde efectuarla (como no podía ser de otra forma) a las Comunidades Autónomas, por lo que nada impide que estos suelos puedan clasificarse como urbanizables. En cualquier caso, si observamos las características que el citado artículo 14-2 establece para este suelo, en nada se diferencian de lo que hasta aquí

hemos comentado. Por todo ello, nada impide su regulación tal como apuntamos.

Así lo establece la Ley valenciana y con resultados altamente satisfactorios. De esta forma, actuaciones que permanecían ociosas en el Urbano, han podido desarrollarse mediante la aplicación del régimen concursal y la reparcelación oportuna, tras la adjudicación del proceso urbanizador al agente-Urbanizador correspondiente.

### 3. APLICACIÓN DEL RÉGIMEN CONCURSAL A LA EDIFICACIÓN

Como ya hemos apuntado, el derecho a edificar sí es una característica inmanente al propietario de suelo urbano.

En concreto, la realización del aprovechamiento lucrativo subjetivo (o susceptible de apropiación) que los Planes hayan fijado para cada parcela de Suelo Urbano, en nuestro sistema legal vigente, alcanza a ser una *atribución directa* al propietario de suelo.

Sin embargo, de acuerdo a la función social que conlleva el derecho de propiedad establecido en el art. 33 CE, el contenido urbanístico del mismo se ve delimitado por el *deber de realizar* ese aprovechamiento en un plazo determinado, con la finalidad de impedir eventuales retenciones especulativas de suelo, en cumplimiento, también, del art. 47 CE.

Este deber de edificar en plazo no ha sido cuestionado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97.

En efecto. En su fundamento jurídico 17, letra f), establece lo siguiente:

“no existe invasión de la competencia autonómica sobre urbanismo por esta sujeción a plazo del deber de solicitar el acto de autorización. Esta dimensión temporal de la propiedad urbana, ....., tiene su respaldo en el mandato del constituyente de regular la utilización del suelo de acuerdo al interés general para impedir la especulación, en conexión con el derecho de todos los españoles al disfrute de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), directrices constitucionales éstas que quedarían desatendidas si la incorporación de los propietarios al proceso urbanizador y edificatorio quedase diferida a su libre y omnímoda decisión, desde una perspectiva

temporal». Lo que permite concluir al Tribunal que: «parece asimismo evidente que la referencia al tiempo o a la existencia y cumplimiento de plazos no sea sino uno de los elementos integrantes de tales condiciones básicas».

De todas formas, tal como hemos señalado, la actividad edificatoria se configura en un escenario funcional y jurídico diferente a la actividad urbanística. Funcional, porque tal como hemos visto, urbanizar es crear infraestructuras de uso y dominio públicos, mientras que edificar es construir edificios de uso y dominio privados o públicos, en función de su titularidad y eventual destino. Jurídico, porque urbanizar es una actividad pública mientras que edificar es una actividad inherente al titular del suelo.

En consecuencia, en una actividad privativa como es la edificatoria, no es posible introducir, en origen y de manera directa, el régimen concursal para su realización. Esta le corresponde al propietario.

Sin embargo, el escenario jurídico que se presenta en el caso de incumplimiento del deber de edificar en plazo es radicalmente distinto.

Como es sabido, las consecuencias jurídicas del incumplimiento conllevan la activación de medidas sancionatorias que si bien hasta ahora consistían en la *expropiación* o en la *venta forzosa*, desde la Sentencia del Constitucional señalada, pueden abarcar nuevos procedimientos.

En efecto. En su fundamento jurídico 17-f) se argumenta lo siguiente:

“En tanto en cuanto el logro de la finalidad esencial e inspiradora de toda la regulación del estatuto de la propiedad urbana (conforme al título competencial del art. 149-1-1º) de incorporar a los propietarios de suelo al proceso urbanizador y al subsiguiente edificatorio, pueda obtenerse por diversas vías de reacción jurídica, no cabe que el Estado opte con carácter exclusivo por una de las posibles, la medida expropiatoria (o la alternativa de la venta forzosa), imponiéndola como la única procedente al legislador autonómico y a las Administraciones Urbanísticas actuantes ...“  
Lo que permite concluir al Tribunal lo siguiente: «En conclusión, al imponer como única la reacción jurídica de la potestad

expropiatoria, al menos para determinados ámbitos territoriales, se impide que el legislador autonómico pueda, en ejercicio de su competencia exclusiva sobre urbanismo y ponderando las circunstancias y factores diversos de toda índole, acudir a *eventuales técnicas urbanísticas diversas* (multas coercitivas, *ad exemplum*), por lo que se invade esta competencia exclusiva más allá del título competencial de regulación de las condiciones básicas (art. 149-1-1<sup>o</sup>) y de la legislación de la expropiación forzosa (art. 149-1-18<sup>o</sup>)”

Por otro lado, no podemos dejar de tener en cuenta, la difícil cuando no imposible efectividad de las medidas sancionatorias hasta ahora vigentes. Es prácticamente *inexistente* la experiencia aplicativa de la expropiación o venta forzosa por razón de incumplimiento de plazos. Razones basadas en la «debilidad económica» de las haciendas públicas frente a otras demandas más prioritarias, o bien en el difícil discernimiento de a qué solares aplicarlo sin caer en arbitrariedad o, quizás, en la difícil asunción social de la medida por la falta de «sentido común» que conlleva su aplicación generalizada en un momento concreto (el incumplimiento de la totalidad se produce a los dos años de aprobarse el Plan, por ej.) y masiva (se aplicaría tanto a los retenedores especulativos como a los titulares herederos, por ejemplo), son posibles causas, entre otras, de la ineficacia y de la falta de aplicación de las medidas señaladas.

Por ello, y aún más tras la Sentencia del Constitucional, parece oportuno modular la reacción sancionatoria pública mediante la disposición de medidas alternativas menos drásticas y traumáticas, en teoría, para la integridad patrimonial de los interesados, y más eficaces para la finalidad que se persigue, que no es otra que se edifiquen los solares ociosos y se dé cumplimiento a la función social de la propiedad urbana.

Una medida más acorde a la realidad social y empresarial que caracteriza la actividad inmobiliaria y al modelo económico que establece nuestro marco constitucional, se recoge en la Ley valenciana y se desarrolla más ampliamente en el Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.

En ellas, se diferencia, de manera sutil e

intencionada, entre «deber» y «obligación» de edificar. Se considera que el deber genérico de edificar al que están sometidos todos los titulares de terrenos urbanos en razón de la función social de la propiedad, no es aplicable «a ciegas» de manera global, homogénea e isocrónica para todos los solares cuando se redacta y aprueba el Plan. Ese «deber» debe concretarse como una «obligación específica» puesta de manifiesto a través de una Orden de Ejecución *expresa* e individualizada, en la que se indicará el plazo concreto para llevarla a cabo, las consecuencias de su incumplimiento y, todo ello, sobre bases objetivas y criterios expresos de prioridad socio-urbanística en la «producción de ciudad» para impedir la especulación.

El incumplimiento de los plazos, conllevará la inclusión de la finca en el Registro Municipal de Solares (y Edificios a Rehabilitar), inclusión que puede propiciar el propietario de manera voluntaria y antes de producirse la declaración de incumplimiento, con el objeto de evitar la preceptiva expropiación.

No obstante, en tanto la Administración no inicie la expropiación, cualquier particular (empresario-constructor), por propia iniciativa o previa convocatoria municipal, podrá formular un «programa de actuación edificatoria», de acuerdo a un procedimiento análogo al de los Programas de Actuación Urbanizadora, con la finalidad de optar a la edificación de esa finca urbana, de acuerdo a los parámetros establecidos en el Plan.

El procedimiento opera de acuerdo a las características propias de un *proceso concursal* público, bajo las preceptivas condiciones de *conurrencia, igualdad y publicidad* típicas de estos procedimientos.

De hecho, se establece un procedimiento que consiste en presentar durante el plazo estipulado para ello un Anteproyecto de Edificación por cualquier interesado, sea o no propietario, acompañado de una oferta económica, bien de *precio de adquisición del inmueble*, bien de regulación de la participación del propietario en la edificación resultante, que se llevará a cabo mediante aplicación del instituto reparcelatorio, *adjudicándose las partes de obra correspondientes a Constructor y Propietario en régimen de propiedad horizontal*.

Con ello se regula jurídicamente el tradicional sistema de «aportación», muy común en el sector inmobiliario español que permite la ejecución edificatoria sin tener que adquirir el suelo previamente, con las economías de escala que ello conlleva, además de satisfacer la finalidad social del deber de edificar sin tener que recurrir a los dramáticos procedimientos expropiatorios, por otro lado tan inéditos como ya hemos comentado.

Pero, además, permite la introducción de *elementos de competencia* en el proceso edificatorio, al posibilitar la concurrencia de diversos operadores que apoyarían sus ofertas en la aportación al propietario y al Ayuntamiento (en el caso de previsión de rescate público de plusvalías en Suelo Urbano), calidades de obra en función de los costes, plazos de edificación, garantías o cualquier otro parámetro que se considere prioritario.

Sobre estas bases, el Ayuntamiento adjudicará la edificación a un Constructor concreto, que asumirá análogas prerrogativas y obligaciones que un adjudicatario de un Programa de Actuación urbanizadora, pudiendo, en su caso, disponer del beneficio de la expropiación, aunque, como hemos comentado, se considera preferente el sistema de «aportación» o pago «en especie».

#### **4. APLICACIÓN DEL RÉGIMEN CONCURSAL A LA REHABILITACIÓN Y CONSERVACIÓN DE EDIFICIOS DEL PATRIMONIO CULTURAL**

Otro campo de actuación fundamental en el Suelo Urbano, es el que afecta a la rehabilitación de edificios catalogados o protegidos por el Plan.

Previamente, debemos señalar que los deberes de conservación y rehabilitación han sido ratificados por la Sentencia del Tribunal Constitucional, por lo que dichos deberes constituyen otro elemento integrante de las condiciones básicas que conforman el contenido jurídico-urbanístico de la propiedad urbana.

Pues bien, como también es sabido, la realización del deber de conservación se desarrolla mediante la oportuna Orden de

Ejecución para rehabilitar la edificación, sometida a plazo concreto. El *incumplimiento injustificado* de la Orden, faculta a la Administración a adoptar medidas coercitivas como son la ejecución subsidiaria (a costa del interesado) o la inclusión en el oportuno Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar, para proceder a su eventual enajenación forzosa, sin perjuicio de la aplicabilidad de otras medidas administrativas que el legislador autonómico considere adecuadas para conseguir la finalidad social perseguida, que no es otra que la conservación del patrimonio arquitectónico.

Consecuentemente y de manera análoga al deber de edificar en plazo que hemos analizado en el apartado anterior, nada impide que la legislación autonómica prevea un sistema de *ejecución-rehabilitación forzosa* mediante la aplicación de un *régimen concursal* similar al descrito anteriormente para la edificación ex-novo, con la lógica salvedad que, en este caso, el Anteproyecto sería de rehabilitación del edificio.

Con ello, conseguiremos disponer de un instrumento de concertación entre Constructor-Propietario, siempre bajo intencionado control de la Administración, muy adecuado a la forma de operar el sector inmobiliario español y, consecuentemente, de aplicabilidad real y viable para poder satisfacer, sin grandes traumas, un deber tan escasamente satisfecho en nuestros Centros Históricos.

La Ley valenciana y con mayor desarrollo, el Anteproyecto de Ley castellano-manchega, regulan un procedimiento análogo al señalado, acompañado de una serie de medidas complementarias dirigidas a mejorar la eficacia social del sistema de conservación descrito.

En concreto, estas leyes prevén un sistema de *revisión técnica de edificios*, mediante expedición de informe pericial suscrito por técnico competente, obligatorio para todos los edificios catalogados y los que, catalogados o no, alcancen una antigüedad superior a un cierto número de años, a realizar periódicamente una vez cada cinco años como máximo.

Como se ve, el sistema diseñado, a manera de una «ITV edificatoria», propicia el chequeo dinámico del estado de

conservación del parque inmobiliario municipal de valor relevante o en «edad crítica», posibilitando un certero conocimiento-diagnóstico del mismo por la Administración competente (local y patrimonial-autonómica), y permitiendo la ágil adopción de las medidas preceptivas previstas para satisfacer el deber de conservación, impidiendo de esta forma, la «aparición espontánea» de la mayoría de las ruinas legales (económicas) y también las físicas, denominadas eufemísticamente «ruinas sobrevenidas».

Pero para hacer más efectivo este sistema, es necesario reformular la concepción de ruina legal que el Texto Refundido del 92 establecía como disposición de carácter supletorio, hoy ya anulada en virtud de la Sentencia del Constitucional.

En este sentido, se hace depender el concepto de ruina legal del *valor de reposición* o de sustitución del inmueble en cuestión, concepto mucho más objetivable y menos susceptible de interpretación que el impreciso y delicuescente *valor actual* del edificio que se arrastraba desde la Ley del Suelo de 1956 y que mantenía el art. 247-2 anulado por el TC, el cual mas bien suponía una salida demolicionista que una medida tendente a la conservación patrimonial (cuanto más se degrada un edificio, más vale su rehabilitación y menos vale la finca: convergen los dos factores hacia la declaración de ruina económica y, en consecuencia, hacia la demolición; cfr. GARCÍA-BELLIDO, 1984).

## 5. CONCLUSIONES Y REFLEXIÓN FINAL

Como hemos visto en el desarrollo legislativo valenciano y castellano-manchego y en la experiencia aplicativa valenciana, nada impide la posibilidad de extender el régimen concursal a la gestión del Suelo

Urbano de manera análoga a la del Urbanizable, si bien adecuándose a las especificidades jurídico-urbanísticas que lo caracterizan.

Los beneficios que ello produce para la «producción de ciudad» son obvios:

- **Introducción de elementos de competencia** en el proceso edificatorio en condiciones de concurrencia y publicidad, lo que permite quebrar, al menos de manera sensible, la rigidez monopolística que caracteriza el mercado de suelo urbano.
- **Satisfacción del deber de edificar y rehabilitar** que conlleva la función social de la propiedad, sobre *bases de concertación* entre empresarios-propietarios bajo estricto control público, abandonando viejos e inaplicables procedimientos expropiatorios como medida paliativa ante el incumplimiento del deber.
- **Adecuación**, al fin y al cabo, de la regulación legal a la realidad social, económica e institucional que es la base de su aplicación.

Recapitulando, hoy, a la luz del ampliado marco competencial que ha establecido la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de Marzo para la capacidad legislativa de las Comunidades Autónomas, y como se establece en la Exposición de Motivos de la Ley 6/94 Reguladora de la Actividad Urbanística de la Generalitat Valenciana, «en los albores del cambio de siglo, aún estamos a tiempo de cambiar el discurso legal del Urbanismo, abriéndolo a nuevas temáticas con perspectivas que lo liberen de la trasnochada herencia de décadas pasadas, reubicándolo en el contexto de nuestro derecho comparado y salvando lo que de positivo ha fertilizado en el campo de la tradición experimentada».

Que así sea.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO (1995): *Informe sobre Suelo y Urbanismo en España*, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Serie Monografías, Madrid.
- FERNÁNDEZ, Gerardo Roger (1993): «Necesidad y oportunidad de una visión alternativa al tratamiento legal del proceso urbanístico», *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 95-96: 87-105, monogr. sobre «Nuevos Horizontes en el Urbanismo», MOPT, Madrid.
- (1997): «Necesidad de un nuevo modelo de hacer ciudad (¿liberalización del suelo o de su producción?)», en *El Urbanismo hoy*, Instituto Pascual Madoz, Univ. Carlos III de Madrid.
- GARCÍA-BELLIDO, Javier (1984): «Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y la ruina urbanística», *Revista de Derecho Urbanístico* n.º 89: 53-125, julio-septiembre 1984.
- (1993): «La liberalización efectiva del mercado de suelo. Escisión del viejo derecho de propiedad inmobiliaria en una sociedad avanzada», *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 95-96: 175-198, MOPT, Madrid.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (1993): «Reflexiones sobre la situación actual y las posibles líneas de reforma del ordenamiento urbanístico», *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 95-96: 231-43, MOPT, Madrid.
- & FRANCISCO BLANC (1997): *Derecho Urbanístico Valenciano*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia.
- VVAA (1995a): *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, n.º 103, monogr. sobre «Suelo y Urbanismo, su polémica actual», MOPTMA, Madrid.
- VVAA (1995b): *Comentarios a la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística*, Consellería de Obras Públicas de la Generalitat Valenciana, Serie Urbanística n.º 5, Valencia.
- VVAA (1996): *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales*, n.º 107-108, monogr. sobre «Siglo y medio de Urbanismo en España», MOPTMA.