

## **LA REHABILITACIÓN EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA SOSTENIBLE**

Álvaro CORTES MORENO

Técnico de administración general de la Excma. Diputación Provincial de Granada  
(en excedencia), Técnico de administración general rama jurídica del Excmo.  
Ayuntamiento de Granada.

José Carlos GUERRERO MALDONADO  
Arquitecto técnico e Ingeniero de la edificación, funcionario de carrera del Excmo.  
Ayuntamiento de Granada

### **SUMARIO:**

- I. INTRODUCCIÓN. LA IMAGEN URBANA Y EL DENOMINADO “DERECHO A LA CIUDAD”.
- II. LA NUEVA REGULACIÓN DEL DEBER DE CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN EN LA NORMATIVA ESTATAL. LA OBLIGATORIEDAD DE LA INSPECCIÓN TÉCNICA DE EDIFICIOS SEGÚN EL ART. 21 DEL RDL 8/2011. SU REFLEJO EN EL ORDENAMIENTO URBANÍSTICO ANDALUZ.
- III. LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL CUMPLIMIENTO DEL DEBER DE CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN. LAS COMUNIDADES DE PROPIETARIOS.
- IV. SITUACION LEGAL DE FUERA DE ORDENACIÓN Y LAS ACTUACIONES DE REHABILITACION EN ANDALUCÍA.
  1. SITUACIÓN LEGAL DEL FUERA DE ORDENACIÓN. EL CASO ANDALUZ.
  2. CLASES DE FUERA DE ORDENACIÓN.
  3. ASPECTOS INDEMNIZATORIOS
  4. RELACIÓN ENTRE PLANES ESPECIALES DE PROTECCIÓN Y REFORMA INTERIOR, CATÁLOGOS, SITUACIONES DISCORDANTES Y SITUACIÓN LEGAL DE FUERA DE ORDENACIÓN.
  5. RÉGIMEN JURÍDICO DEL FUERA DE ORDENACIÓN. AUTORIZACIONES, DEBER DE CONSERVACIÓN (ÓRDENES DE EJECUCIÓN, INSPECCIÓN TÉCNICA DE EDIFICIOS).
- V. BIBLIOGRAFÍA.

## **LA REHABILITACIÓN EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA SOSTENIBLE**

El presente trabajo tiene por objeto analizar las novedades de la normativa actual enmarcada en la regeneración urbana como manifestación del “Derecho a la Ciudad” atendiendo a las prescripciones de la economía sostenible y el fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación, así como los límites a tal política, uno inmediato y de consecuencia lógica el agotamiento estructural del inmueble (salvo que sea un inmueble objeto de protección específica) y por otro el instituto jurídico de la situación legal de fuera de ordenación como circunstancia que puede afectar al patrimonio inmobiliario existente.

### **I. INTRODUCCIÓN. LA IMAGEN URBANA Y EL DENOMINADO “DERECHO A LA CIUDAD”.**

Como inicio a la exposición debemos hacer una breve reflexión sobre la actual situación de la actividad urbanística, ya que hemos sido testigos de la defunción del urbanismo del Siglo XX, fruto del “estrangulamiento” económico del ladrillo, basado en el ensanche de las ciudades en la consideración del planeamiento y la clasificación del suelo (especialmente el suelo urbanizable) como reflejo del urbanismo desenfundado (todo es urbanizable en los términos de la política liberalizadora de la Ley 6/1998 con sus posteriores correcciones), a la actual situación en la que por dos elementos determinantes y condicionales ha desembocado en la parálisis urbanística en la cual ni se urbaniza ni se construye, y en especial la inviabilidad económica, quizás causa más determinante, que ha trasladado la mirada de la potestad urbanística basada en el crecimiento de las poblaciones (nuevas urbanizaciones, nuevos equipamientos, nuevos complejos comerciales..) hacía la preocupación por la ciudad existente, el urbanismo del Siglo XXI (ya lo reconoce el TRLS, el Real Decreto Legislativo 2/2008 en su exposición de motivos: “(..)Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos<sup>1</sup>”).

<sup>1</sup> La Exposición de Motivos del TRLS 2008 a continuación indica: “El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas

El denominado “derecho a la ciudad” (en terminología del profesor Juli PONCE SOLÉ) se configura como *la disciplina jurídica en el que se integran diversos derechos y principios constitucionales tales como el derecho a una vivienda digna, a una adecuada imagen urbana, el derecho a condiciones de seguridad y salubridad en el entorno urbano, a contar con dotaciones y servicios adecuados*, en definitiva conseguir un modelo de ciudad en el que tanto el destino del suelo como el resto de prescripciones se adecuen a los requisitos de habitabilidad de las ciudades (facilidad en el tránsito, la eliminación de barreras arquitectónicas o la instalación de ascensores en las viviendas, objetivos que hasta ahora la administración pública y sus dirigentes no han podido (o querido) atajar de forma adecuada, por falta de inversión económica (aunque algunos autores años atrás ya preveían la figura del “agente rehabilitador”) y que se ha convertido en el estandarte de la posible recuperación del sector inmobiliario, ejemplo de ello son las últimas normas en materia del fomento de la rehabilitación para la recuperación del sector “económico” de la vivienda: la Ley de Economía Sostenible (Ley 2/2011 de 4 de marzo) y el Real Decreto Ley 8/2011 de 1 de julio de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de la simplificación administrativa.

El estudio de la actividad rehabilitadora debe partir del concepto recogido en la Ley de Ordenación de la Edificación (Ley 38/1999 de 5 de noviembre), Art. 2.2 relativo a la edificación que indica “*Obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio*”, “*Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección*”, como intervención cualificada en los inmuebles existentes y que se encuadra en conceptos más amplios de “REGENERACIÓN Y/O RENOVACIÓN URBANA”, términos tratados en el marco de las políticas de fomento en materia de vivienda (Planes de Vivienda), concepto que implica la conservación del patrimonio existente manteniendo sus características arquitectónicas, mejorándolas y recuperándolas para su habitabilidad y uso efectivo. Tal concepto ha pasado de tener un ámbito concreto de realidad a un concepto amplio y cuya concreción es harto complicada<sup>2</sup>, ya que la rehabilitación puede referirse a un edificio, a un espacio, o a un ámbito o área concreta. Así la rehabilitación no sólo implica conservar sino también operaciones de sustitución o demolición en función del tipo de actuación que se realice en cada momento.

---

*especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente”*

<sup>2</sup> Rodrigo CABALLERO VEGANZONES, *Revista Práctica Urbanística* nº 114, Abril 2012 Editorial La LEY.

La problemática de la situación actual de muchas de las ciudades españolas es determinar como mejorar la imagen urbana, de la ciudad ya consolidada, y por otro como dar salida a la obra nueva construida en manos de entidades financieras que no han podido dar salida en el mercado actual, lo que debería de llevarnos a reflexionar (en concreto en relación a la existencia de urbanizaciones fantasma en muchos municipios costeros) de la posibilidad de acudir a una operación de “destrucción de ciudad” que no es algo descabellado o ilusorio, hay claros ejemplos de ésta política, *así nos encontramos con el programa “encoger para sobrevivir”<sup>3</sup> (“shrink to survive”) de Estados Unidos, puesto en marcha por Barack Obama con objeto de demoler 50 ciudades fantasma (encoger ciudades), creando nuevos espacios abiertos y libres de edificación, política que encontraría un gran escollo para su puesta en práctica ante la sensibilización social de que la destrucción de urbanizaciones enteras deshabitadas que suponen un gran coste económico en cuanto a mantenimiento y servicios, supone destrucción de riqueza.*

## **II. LA NUEVA REGULACIÓN DEL DEBER DE CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN EN LA NORMATIVA ESTATAL. LA OBLIGATORIEDAD DE LA INSPECCIÓN TÉCNICA DE EDIFICIOS SEGÚN EL ART. 21 DEL RDL 8/2011. SU REFLEJO EN EL ORDENAMIENTO URBANÍSTICO ANDALUZ.**

I. Es interesante la regulación realizada por el legislador estatal respecto de la protección de la “imagen urbana” desarrollando el deber de conservación establecido en el Art. 9 del TRLS 2008 a través de la Ley de Economía Sostenible en el que se recoge el embrión de la rehabilitación como motor económico (y salida al subsector de la construcción) y su proclamación en el Real Decreto Ley 8/2011 en el cual se definen las actuaciones de rehabilitación en el movimiento de regeneración urbana, con la regulación de los dos instrumentos jurídicos que apoyan el mantenimiento de la ciudad consolidada, las denominadas técnicas de intervención restauradora, las ordenes de ejecución dirigidas a garantizar el deber de conservación (y rehabilitación) y la Inspección Técnica de Edificios, gran novedad no prevista en las legislación estatal, y que puede suponer un exceso competencial del propio Estado a regular una materia competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, *ex Art. 148.1.3 de la Constitución Española, lo que puede justificar la “timidez” con la que el legislador estatal ha pretendido meter tal instrumento que se incluye en el deber de conservación y que va destinado al mantenimiento y sobre todo la rehabilitación del parque inmobiliario (véase que ya alguna Comunidad Autónoma ha planteado la inconstitucionalidad de los Artículos 17.1 letra c, 18.19.2, 21, 22 y 23 del Real Decreto Ley 8/2011<sup>4</sup>).*

Por otro lado la obligación de inspección técnica de edificios ha generado una cierta alarma social en algunos Ayuntamientos que no tenían personal cualificado (ni medios) para tal servicio público (dado que hasta el 7 de julio de 2012 que entra en

<sup>3</sup> ORTEGA Jordi, PRIETO Fernando. *Revista Ecosostenible* nº 3.

<sup>4</sup> Recurso de inconstitucionalidad nº 1886-2012 BOE de fecha 21/05/12 interpuesto por la Generalitat de Cataluña.

vigor el Art. 21 del Real Decreto Ley 8/2011 para los municipios de más de 25.000 habitantes tal posibilidad era potestativa para los municipios atendiendo a las legislaciones urbanísticas de cada Comunidad Autónoma), que podemos considerar ficticia por la propia redacción del Art. 21 citado *“Las actuaciones contenidas en este artículo se aplicarán en la forma, plazos y condiciones que regulen las Comunidades Autónomas. Los Municipios podrán establecer sus propias actuaciones en el marco de los mínimos estatales y autonómicos”*, deja en manos de las Comunidades Autónomas forma, plazos y condiciones para implantar la inspección técnica de edificios en tales municipios, incluyendo la posibilidad de que las Entidades Locales establezcan sus propias regulaciones que permitan adaptar el nuevo servicio público a sus capacidades, por lo que tal precepto se convierte en *norma blanda* (de ahí la citada timidez de la regulación impuesta al reconocer de forma consciente su falta de competencia atendiendo a la remisión normativa a lo que indique la Comunidad Autónoma) al venir condicionada por la legislación autonómica, que habrá de adaptarse aún cuando algunas miren para otro lado, y por la potestad reglamentaria local, *lo que nos da como conclusión que a pesar de las manifestaciones de algunos dirigentes locales sobre la obligación de pasar la inspección técnica de edificios a todo el término municipal a partir del 7 de julio de 2012 (al año de la publicación en el BOE del Real Decreto Ley según la D.F.3ª) no se ajusta a derecho por la propia redacción del precepto y por la necesidad de que tal contenido mínimo del Art. 21 deba ser completado.*

II. Teniendo en cuenta tendencia actual de la “regeneración urbana” que ha servido como cauce formal que desarrolla el procedimiento de aplicación en el término municipal de las dos técnicas protectoras del patrimonio existente (las órdenes de ejecución y la inspección técnica de edificios como fines del deber de conservación y rehabilitación), los cambios producidos vienen provocados por los cambios legislativos, el Real Decreto Ley 8/2011 de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa que desarrolla la Ley de Economía Sostenible en cuanto al fomento de la rehabilitación como motor económico, *y se ha encargado de girar el urbanismo actual hacia la ciudad existente como valor a proteger y conservar pasando la inspección técnica de edificios de potestativa a preceptiva*, innovaciones que se concretan en estos dos aspectos:

A.- El Real Decreto Ley 8/2011 ha venido a reconocer a nivel estatal la obligatoriedad de la Inspección Técnica de Edificios (Art. 21), aparte de suponer una ampliación tanto desde el punto de vista objetivo como subjetivo del deber de conservación, mejora y regeneración urbana: objetivo, porque pretende aumentar el límite normal del deber de conservación (si bien lo condiciona a lo que cada comunidad autónoma establezca) con la posibilidad de incrementar el mismo hasta el 75% del coste de reposición de la edificación o construcción pero sólo en los supuestos de incumplimientos “injustificados” de ordenes de conservación; y subjetivo, incrementando el número de sujetos pasivos del tal deber de conservación: *propietarios y los titulares de derechos de uso otorgados por ellos, las comunidades de*

*propietarios, las agrupaciones de comunidades de propietarios del la Art. 24 de la Ley de Propiedad Horizontal, y las cooperativas de propietarios.*

B.- El Real Decreto Ley 8/2011 establece en su Disposición Adicional Tercera la obligatoriedad de someter a la inspección técnica de edificios a los inmuebles de más de 50 años de antigüedad, preferentemente de uso residencial, de los Municipios de población superior a 25.000 habitantes, estableciendo que tal Art. 21 relativa a la inspección técnica de edificios entraría en vigor al año de la publicación del Real Decreto Ley 8/2011 (es decir el 7 de julio de 2012 según la D. F. 3<sup>ª</sup>), previéndose en principio que la misma sea exigida en todo el término municipal. No obstante se debe hacer una importante precisión, *y es que tal nuevo servicio mínimo obligatorio (que amplía los reconocidos en el Art. 26 de la Ley de Bases de Régimen Local para los municipios de más de 25.000 habitantes) se llevará a efecto en la forma, plazos y condiciones que establezcan las Comunidades Autónomas, que son las verdaderas administraciones competentes en materia urbanística y vivienda.* Resulta llamativo a este respecto el hecho de que nuestra Comunidad Autónoma pudiendo modificar el contenido del Art. 156 de la LOUA para adaptarlo al Art. 21 del Real Decreto Ley citado, aprovechando la última modificación realizada en la LOUA en este ejercicio 2012 mediante la Ley 2/2012, omita toda remisión al mismo con una total desidia ante la nueva competencia municipal (para los municipios de más de 25.000 habitantes). Por otro lado, es relevante destacar, que no se justifica la cifra elegida para establecer la obligación de imponer la inspección técnica de edificios en los municipios que superen tal umbral poblacional (de alrededor de los 8.100 municipios que hay actualmente tal obligación afectarían aproximadamente al 3% de los mismos), lo que resulta también contradictorio con el hecho de que si tal medida se engloba en el marco de una política de impulso de la economía, *lo lógico es que hubiera afectado a todos los municipios españoles y no sólo a los de más 25.000 habitantes, con la posibilidad de haber dado juego a las Diputaciones Provinciales (en su defecto a sus competidoras las Mancomunidades y las Comarcas) para que estas hubieran prestado la asistencia técnica en aquéllos municipios sin personal cualificado o incluso la asunción de la inspección técnica de edificios de los municipios de menos de 25.000 habitantes mediante la encomienda de gestión (otra oportunidad perdida).*

**III.** Atendiendo a lo indicado nos encontramos con las siguientes consideraciones jurídicas:

(i) Recordar que la intervención administrativa en la propiedad se produce en dos momentos, primero en la fase de construcción y edificación con el sometimiento de la actividad a previa licencia urbanística y posteriormente durante la vida del inmueble fiscalizando su estado de conservación y en su caso obligando a la adopción de las medidas adecuadas e incluso la rehabilitación del inmueble. Tal deber de conservación es un deber civil y urbanístico: Arts. 389 a 391 del Código Civil instituyen la obligación de conservación de inmuebles o construcciones, de acuerdo con la previsión del art. 348 del mismo cuerpo legal, a cuyo tenor *“la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes”*, por su parte, la Ley 49/1960, de 21 de julio (LA LEY 46/1960), de Propiedad

Horizontal, establece en su art. 10.1: *“Será obligación de la comunidad la realización de las obras necesarias para el adecuado sostenimiento y conservación del inmueble y de sus servicios, de modo que reúna las debidas condiciones estructurales, de estanqueidad, habitabilidad y seguridad”*; Art. 9 del TRLS 2008 *“Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas”*, *“1. El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes de dedicarlos a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística; conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación”*.

(ii) La legislación estatal parte del deber genérico del deber de conservación como deber inherente a la propiedad dominical (el derecho de propiedad es estatutario, Art. 7 del TRLS 2008), seguido del fomento de rehabilitación como impulso de la economía (y la prevención del suelo promoviendo la protección, valorización y reequipamiento de la ciudad existente), para a continuación, reconocer la inspección técnica de edificios, y por último el incumplimiento de la función social de la propiedad.

(iii) El fomento de la rehabilitación parte de la Ley de Economía Sostenible, cuya finalidad la expresa desde inicio su exposición de motivos en los siguientes términos en relación al Capítulo IV del Título III: *“El Capítulo IV se dedica al impulso de la recuperación del sector de la vivienda mediante una serie de reformas centradas en el impulso a la rehabilitación y la renovación urbanas. Junto al nuevo marco normativo de impulso de las actuaciones de rehabilitación y renovación, la Ley prevé que la Administración General del Estado, en el ámbito de sus competencias propias y en colaboración con las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, impulse las acciones de rehabilitación y renovación de la ciudad y los demás núcleos existentes y la coordinación de las medidas, los fondos, las ayudas y los beneficios, incluidos los previstos en programas comunitarios, destinados a tales objetivos. Asimismo, para asegurar la obtención, actualización permanente y explotación de la información necesaria para el desarrollo de las políticas y las acciones anteriores, las Administraciones Públicas podrán establecer un sistema informativo general coordinado”*. Medidas de fomento que se completan con lo dispuesto en el Real Decreto Ley 8/2011 el cual introduce medidas a seguir para impulsar las actuaciones de rehabilitación y en el que toma una posición prevalente las comunidades de propietarios, mediante el refuerzo y profundización de los contenidos que sobre esta materia se recogían en la Ley de Economía Sostenible, con objeto de obtener un modelo más sostenible (de promoción urbanística, ya que el modelo liberal es insostenible desde el punto de vista económico y ambiental). Es interesante delimitar que se consideran actuaciones de rehabilitación según el real decreto ley, las obligaciones de rehabilitación y cual es el margen de actuación de las comunidades de propietarios:

### **ACTUACIONES DE REHABILITACIÓN:**

- Las de conservación, entendiéndose por tales las reparaciones y obras precisas para mantener un inmueble en las condiciones de habitabilidad, seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato, que serán exigibles en los términos establecidos en la legislación aplicable.
- Las de mejora, entendiéndose por tales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, las que se realicen por motivos turísticos o culturales o, en general, por motivos de calidad y sostenibilidad del medio urbano, cuando los inmuebles formen parte de un plan, programa o instrumento legal de rehabilitación previamente aprobado, y cuyo fin sea garantizar la seguridad, salubridad, accesibilidad, reducción de emisiones e inmisiones contaminantes de todo tipo y de agua y energía, y, en particular, que se cumplan todos o algunos de los requisitos básicos relacionados en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.
- Las de regeneración urbana, entendiéndose por tales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley de Economía Sostenible, las que se desarrollen en ámbitos urbanos vulnerables, obsoletos o degradados, alcanzando tanto a la urbanización y a las dotaciones, como a los edificios, y tengan como finalidad el cumplimiento de los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional al servicio de un medio urbano sostenible. Cuando se refieran exclusivamente a la rehabilitación de edificios, estas actuaciones consistirán en realizar las obras necesarias para lograr los fines propios de las actuaciones de mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano a que se refiere la letra anterior.

### **LAS OBLIGACIONES DE REHABILITACIÓN:**

- Las actuaciones de conservación, mejora y regeneración podrán imponerse por la Administración competente cuando concurran las condiciones previstas para cada una de ellas en el presente Real Decreto-ley y en el resto de legislación aplicable, en cuyo caso les será de aplicación lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 111 de la Ley de Economía Sostenible.
- En particular, las actuaciones de regeneración urbana exigirán que la Administración competente delimite el correspondiente ámbito, que podrá ser continuo o discontinuo, así como de mera rehabilitación edificatoria, pudiendo incluirse en este ámbito intervenciones de demolición, renovación o sustitución de viviendas o edificios completos, siempre que no afecten a más del 50% de los edificios, de las viviendas o de la edificabilidad.

- En estos casos, las actuaciones de regeneración urbana tendrán la consideración de actuaciones de transformación urbanística, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14.1 del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, siéndoles de aplicación el régimen de las actuaciones de urbanización o de dotación que les corresponda.

**IV.** En cuanto a la inspección técnica de edificios, su fundamento viene constituido por la necesidad de lograr que las construcciones presenten un correcto estado edificatorio, recayendo sobre los propietarios la carga de demostrarlo y de asegurarlo<sup>5</sup>. La preocupación social por el estado edificatorio de los inmuebles es propio de las SOCIEDADES AVANZADAS, se ha convertido en un “factor visual”.

La finalidad de la inspección técnica de edificios es en esencia obligar al sujeto (ciudadano) actuar en su propio beneficio, reparando el edificio de su propiedad para que su seguridad, su propio hábitat y hasta su aspecto sean mejores.

#### **La ITE se manifiesta dentro de tres perspectivas:**

- El propietario debe cumplir con sus deberes dominicales para mantener el valor y adecuado uso de los inmuebles.
- La colectividad, la existencia de intereses públicos tutelables inherentes en la intervención de la edificación, con objeto de mantenerlo en debidas condiciones de uso y habitabilidad (y en su caso recuperarlas) en beneficio de la seguridad, salubridad, ornato y accesibilidad, a favor de sus habitantes y terceros.
- La imagen de la ciudad, la tendencia actual de potenciar la ciudad existente, el auténtico reto urbanístico actual es la rehabilitación integral de las ciudades (el objetivo, es conseguir que unos edificios dejen de “mirar” para un lado mientras otros contiguos en la misma calle miran para un lado opuesto<sup>6</sup>).

El Real Decreto Ley 8/2011 contiene una serie de precisiones específicas sobre el deber de conservación y rehabilitación (a lo que hay que añadir también el deber de regeneración urbana) como actuaciones de conservación, mejora y regeneración urbana (TODAS ELLAS ACTUACIONES DE REHABILITACIÓN) estableciendo que podrán imponerse por la Administración competente cuando concurren las condiciones previstas para cada una de ellas en el presente Real Decreto Ley 8/2011 y en el resto de legislación aplicable, en cuyo caso les será de aplicación lo dispuesto en el apartado 2 del Art. 111 de la Ley de Economía Sostenible, ampliando desde el punto

<sup>5</sup> “¿Es la rehabilitación una apuesta de futuro?” GARCÍA GARCÍA, Raúl. *Directivos Construcción*, nº 232. Editorial Wolters Kluwer España.

<sup>6</sup> “La inspección técnica de construcciones”, Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Editorial La Ley, Madrid, 2005.

de vista subjetivo y objetivo, completado con el Art. 21<sup>7</sup> del citado Real Decreto Ley, si bien tal artículo tiene una doble matización:

- En su obligatoriedad por la D.A. 3<sup>a</sup> de la propia ley ya que tal precepto sólo resulta de aplicación para los MUNICIPIOS DE MÁS DE 25.000 HABITANTES, pero condicionado a lo que diga cada comunidad autónoma: *“Las determinaciones contenidas en este Real Decreto-ley relativas a la inspección técnica de edificios sólo serán aplicables en los municipios con población superior a 25.000 habitantes salvo que las Comunidades Autónomas fijen otros estándares poblacionales y en aquéllos que las Administraciones incluyan en las áreas o los entornos metropolitanos que delimiten”*.
- Las Comunidades Autónomas, cuando las circunstancias lo aconsejen, podrán disponer la aplicación de las determinaciones relativas a la inspección técnica de edificios *a municipios no comprendidos en el apartado anterior, y en dicho caso, establecer excepciones del cumplimiento de la misma a determinados edificios según su tipología o su uso predominante.*

▼. La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (Ley 7/2002 de 17 de diciembre) regula en su Título IV dentro de la ejecución urbanística la regulación del deber de conservación y rehabilitación (errónea ubicación al configurarse el deber de conservación/ rehabilitación y los medios que lo garantizan como instrumento de intervención administrativa en la propiedad privada por lo que su ubicación debería haber sido en el Título VI de la Ley) además de recoger la inspección técnica de edificios como algo novedoso en su momento, y con una regulación bastante escueta en la misma, destacando su carácter potestativo (obligatorio a partir del Real Decreto Ley 8/2011 para los municipios de más de 25.000 habitantes), así su Art. 156 de la misma establece: *“El instrumento de planeamiento, y en su defecto el municipio mediante la correspondiente ordenanza, podrá delimitar áreas en las que los propietarios de las construcciones y edificaciones comprendidas en ellas deberán realizar, con la periodicidad que se establezca, una inspección dirigida a determinar el estado de conservación de las mismas. Igualmente, estas áreas podrán establecerse para la realización de dicha inspección sólo en las construcciones y edificios del ámbito*

---

<sup>7</sup> *“1. Los edificios con una antigüedad superior a 50 años, salvo que las Comunidades Autónomas fijen distinta antigüedad en su normativa, destinados preferentemente a uso residencial situados en los municipios señalados en la disposición adicional tercera, deberán ser objeto, en función de su antigüedad, de una inspección técnica periódica que asegure su buen estado y debida conservación, y que cumpla, como mínimo, los siguientes requisitos:*

*\_Evaluar la adecuación de estos inmuebles a las condiciones legalmente exigibles de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato.*

*\_Determinar las obras y trabajos de conservación que se requieran para mantener los inmuebles en el estado legalmente exigible, y el tiempo señalado al efecto.*

*2. Las actuaciones contenidas en este artículo se aplicarán en la forma, plazos y condiciones que regulen las Comunidades Autónomas. Los Municipios podrán establecer sus propias actuaciones en el marco de los mínimos estatales y autonómicos.*

*3. Las inspecciones realizadas por encargo de la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios que se refieran a la totalidad de un edificio o complejo inmobiliario extenderán su eficacia a todos y cada uno de los locales y viviendas existentes”.*

*delimitado que estén catalogadas o protegidas o tengan una antigüedad superior a cincuenta años”.*

El objetivo de la ITE lo establece el propio artículo 156: determinar los desperfectos y las deficiencias detectadas y las medidas recomendadas, así como la indicación del grado de ejecución y efectividad de las medidas de anteriores inspecciones.

En cuanto al deber de conservación el contenido de la Ley 7/2002 de 17 de diciembre sobre el mismo es el siguiente:

- La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, plasmó la obligación de los propietarios de construcciones, edificaciones e instalaciones de conservarlos y mantenerlos en debidas condiciones, y de rehabilitarlos, previendo igualmente (antes del reconocimiento estatal) la posibilidad de someter determinados edificios a una inspección periódica.
- Art. 155 de la LOUA, DEBER DE CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN: *“Los propietarios de terrenos, construcciones y edificios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo. Los municipios podrán ordenar, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones”.*
- Art. 158 de la LOUA, LAS ÓRDENES DE EJECUCIÓN: *“Los municipios deberán dictar órdenes de ejecución de obras de reparación, conservación y rehabilitación de edificios y construcciones deteriorados, en condiciones deficientes para su uso efectivo legítimo, o cuando se pretenda la restitución de su aspecto originario. Cuando así esté previsto en las correspondientes Ordenanzas Municipales, los municipios estarán habilitados, además, para dictar órdenes de ejecución de obras de mejora en toda clase de edificios para su adaptación al entorno. Los trabajos y las obras ordenados deberán referirse a elementos ornamentales y secundarios del inmueble de que se trate”.*

**VI.** Límite del deber de conservación: Según el TRLS 2008 los propietarios tiene el deber de conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación. Este deber constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios, cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, corriendo a cargo de los fondos de ésta las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general.

El Real Decreto Ley 8/2011 ha previsto la posibilidad de ampliar el límite del deber de conservación (límite que tiene contenido urbanístico, y por tanto es de competencia autonómica), Artículo 18: *“Conforme a lo dispuesto en la normativa*

*aplicable, en los casos de inejecución injustificada de las obras ordenadas, dentro del plazo conferido al efecto, se procederá a su realización subsidiaria por la Administración Pública competente o a la aplicación de cualesquiera otras fórmulas de reacción administrativa a elección de ésta. En tales supuestos, el límite máximo del deber de conservación podrá elevarse, si así lo dispone la legislación autonómica, hasta el 75% del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente”.*

Según la LOUA, en su art. 155.2 dispone el carácter limitado cuantitativamente del deber de conservación de los edificios (no así de los terrenos) cifrándolo generalmente en el importe del “CONTENIDO NORMAL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN”, cuantificándose este, según dispone el art. 155.3 en “*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*”.

Por lo tanto, las obras se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieren dentro del límite del deber normal de conservación y con cargo a fondos de la entidad que las ordene cuando excedan, para obtener mejoras o beneficios del interés general. Hay autores que consideran que la LOUA ha incrementado de forma gravemente dañosa el deber de conservación para el propietario urbano, dando a entender que ello ha sido fruto de “*una extendida línea de pensamiento que, con las debidas matizaciones, ve detrás de cada propietario un enemigo de la ciudad, un peligroso capitalista detrás de cada propietario o un inmoral intento especulativo detrás de cada reclasificación urbanística*”.

**VII.** Las actuaciones de regeneración urbana requieren un instrumento previo que delimiten el área en el que va a realizar la actuación, si bien ni la Ley de Economía Sostenible ni el Real Decreto Ley 8/2011 nos indican cual debe ser, si nos encontramos en la normativa sectorial específica los planes de vivienda y con los instrumentos necesarios completados con la normativa autonómica urbanística, en concreto los Planes Especiales dentro del cuadro de instrumentos de planeamiento como el más adecuado para tales fines. Así nos encontramos con las áreas de rehabilitación integral (las ARI) y las Áreas de Renovación Urbana (las ARU), reconocidos en el Plan Estatal de Vivienda y Suelo 2009-2012, cuyo concepto se establecía por primera vez en el real Decreto 2329/1983 sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano (en su Art. 41 se establecía “*la declaración de áreas de rehabilitación integrada tendrá por objeto la coordinación de las actuaciones de las administraciones públicas y el fomento de la iniciativa privada, dirigidas a rehabilitar de forma integrada los conjuntos urbanos y áreas rurales de interés arquitectónico, histórico artístico, cultural, ambiental o social*”), tras tal regulación, las competencias pasaron a las comunidades autónomas, reconociendo todas ellas las citadas áreas. El Plan Estatal vigente citado ha incorporado explícitamente a su nombre el calificativo de “rehabilitación”, incorporando los principios de la Carta de Leipzig<sup>8</sup> en relación a la rehabilitación urbana y se establece como uno de sus objetivos y eje de actuación. Tales políticas públicas es un claro

---

<sup>8</sup> Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (2007)

ejemplo de inter-actuación de las tres administraciones implicadas (estatal, comunidad autónoma y la local) con el siguiente esquema: la administración local suele estar al cargo del diseño de las actuaciones y de su ejecución, y la estatal aporta recursos económicos a través de la administración autonómica (sin perjuicio de determinadas actuaciones de los planes de vivienda autonómicos financiados exclusivamente por éstas).

**VIII.** Como conclusión podemos decir, que el objetivo de tal política pública es doble, por un lado garantizar la seguridad, salubridad y estabilidad del patrimonio inmueble, aparte de la protección del patrimonio cultural de inmuebles catalogados, como cumplimiento de la responsabilidad "*in vigilando*" de la administración local, y por otro, se compensa debidamente al propietario/os que se ve compensado debidamente mejorando sus condiciones de vida y revalorizando económicamente su propiedad dominical (aumenta su valor), y los agentes rehabilitadores (salvo si es la propia comunidad o agrupación de propietarios, en este caso nos encontraríamos en el supuesto anterior) obtendrán una compensación económica en metálico o en edificación, encontrándonos como salida a la dudosa rentabilidad de tales actuaciones rehabilitadoras con la función financiadora (vía subvención) de los planes de vivienda.

### **III- LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL CUMPLIMIENTO DEL DEBER DE CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN. LAS COMUNIDADES DE PROPIETARIOS.**

Es interesante señalar el cambio de perspectiva que el Real Decreto Ley 8/2011 da a las comunidades de propietarios (y a sus distintas manifestaciones según la Ley de Propiedad Horizontal, Art. 24) en cuanto a su posible reconocimiento indirecto de personalidad jurídica en relación con las actuaciones de rehabilitación, si bien utiliza la expresión de "capacidad jurídica", ya que en su Art. 20 "*Actuaciones a cargo de comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios y cooperativas de rehabilitación*", establecen que las comunidades y las agrupaciones de comunidades de propietarios podrán (previo acuerdo adoptado de conformidad con la Ley de Propiedad Horizontal) actuar en el "*mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica para todas las operaciones*", lo que parece un avance más en su régimen jurídico, más si tenemos en cuenta la regulación que había hasta el momento de la publicación del Real Decreto Ley 8/2011 y la jurisprudencia al respecto. Así, la Ley de Propiedad Horizontal no reconoce a éstas personalidad jurídica, de tal forma que son los individuos que la componen, y no el grupo como tal, los sujetos de derechos y obligaciones (así se ha venido reconociendo con carácter general tanto por la doctrina mayoritaria, como por la jurisprudencia), negándose la personalidad jurídica de la comunidad de propietarios, en sentencias como las del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 1965, 28 de abril de 1966, 10 de junio de 1981, 16 de mayo de 1982, o 16 de febrero de 1985 o 28 de julio de 1999, siendo la figura del Presidente de la Comunidad el que tiene atribuida la función de representación de la misma; tal representación viene siendo calificada como "orgánica": en palabras de la sentencia del Tribunal

Supremo de 15 de mayo de 1995, *“A los Presidentes de las comunidades de propietarios, ante la carencia de personalidad jurídica inherente a estas agrupaciones, les asiste la facultad de representar a la comunidad en juicio y fuera del mismo, tratándose de una representación orgánica, otorgada con carácter especial por la LPH, y que lleva implícita la de todos los cotitulares del edificio.”*

No existía una ley que expresamente reconociera esa personalidad a las Comunidades de Propietarios constituidas según la LPH<sup>9</sup> teoría que ha evolucionado con la actual Real Decreto Ley 8/2011, salvo que algunos consideren que el reconocimiento de “capacidad” no implica la existencia de personalidad jurídica, y que este último sea un término más amplio como ente jurídico titular de derechos y deberes con capacidad de ejercerlos sin necesidad de que concurra la declaración de un tercero que complete su ejercicio (nos referimos a la necesidad de acuerdo previo de la propia comunidad o agrupación de propietarios que den legitimidad a la actuación del grupo), pero es evidente que la norma ha añadido un plus que no se preveía anteriormente, ya que le reconoce un ámbito de actuación amplio en materia de regeneración urbana hasta el punto de configurarlos en “agentes rehabilitadores”, ya que no puede interpretarse de otra forma el reconocimiento que hace la letra f del Artículo 20 *“Actuar, en el seno de los procedimientos de gestión para la ejecución de las actuaciones de rehabilitación, como fiduciarias con pleno poder dispositivo sobre los elementos comunes del correspondiente edificio o complejo inmobiliario y las fincas pertenecientes a los propietarios miembros de aquéllas, sin más limitaciones que las establecidas en los estatutos”*, reconocimiento de un poder fiduciario sobre los elementos comunes del inmueble que le permiten la realización de actuaciones de rehabilitación en el inmueble que afectan a las viviendas existentes, mejorando su situación y rentabilizándolas económicamente. Pensemos por ejemplo una actuación en la fachada o en la cubierta de un inmueble como elementos comunes, claros ejemplos del extremo modelo de colaboración de los particulares en la “imagen urbana”, reconocimiento de agente empresarial para la consecución del interés público que subyace en el deber de conservación y rehabilitación.

Son esenciales las consecuencias de la regulación del Real Decreto Ley 8/2011, primero la equiparación de las obligaciones dominicales de los propietarios y de las comunidades de propietarios como demuestra la inclusión de ambos en el artículo relativo al destinatarios de la obligaciones de conservación y rehabilitación (Art. 18.2 del mismo) y por otro la creación de una figura sin parangón hasta el momento las “las cooperativas de propietarios”, que parece una figura intermedia entre entidades urbanísticas colaboradoras y agentes rehabilitadores (a semejanza de los agentes urbanizadores en la terminología estatal y autonómica, como el tercero ajeno a la propiedad del suelo que promueve su transformación y que participa en las plusvalías que el mismo genera, o sea el que el tercero capitalista que invierte que en la actualidad esta desaparecido al perder las Entidades Financieras la alegría inversora de la que hacían gala con anterioridad al ejercicio 2008).

---

<sup>9</sup> El Catedrático de Derecho Civil D. Ricardo DE ÁNGEL YAGÜEZ indica: *“A falta de una ley que expresamente lo autorice u ordene, no existe posibilidad de que un grupo humano revista esos caracteres de identidad jurídica propia que derivan de la personalidad”*.

#### **IV. SITUACION LEGAL DE FUERA DE ORDENACIÓN Y LAS ACTUACIONES DE REHABILITACION EN ANDALUCÍA.**

Las restricciones con las que nos podemos encontrar a la hora de estudiar la conservación, restauración y rehabilitación de la ciudad existentes viene por dos vías distintas, la primera es la posible situación de extinción de la vida útil del inmueble por agotamiento estructural (la ruina técnica en la terminología del TRLS 1976, Real Decreto 1346/1976) la ruina legal urbanística en las distintas legislaciones autonómicas, si bien la situación pueda dar lugar a que el propietario dominical opte por demoler o rehabilitar el inmueble (salvo en el caso de edificios protegidos con catalogación “cultural” o “urbanística” donde la única solución es rehabilitar lo existente), y por otro la posible situación anómala de las edificaciones y construcciones en relación con la ordenación urbanística existente (la denominada ruina urbanística en la terminología del TRLS 1976) que puede impedir el mantenimiento de la ciudad actual por cambio en las políticas públicas existentes en ese momento. Con carácter previo debemos destacar unos conceptos previos muchos de ellos confusos en su significado y extensión

- **Obras de Rehabilitación.** Pretenden devolver a su estado inicial el inmueble, recuperando los elementos de esenciales de la construcción. Esta recuperación permitirá la adaptación del inmueble al instrumento de planeamiento, a la normativa técnica y medioambiental.
- **Obras de reparación.** Las tendentes a subsanar el menoscabo de producido en un bien inmueble por causas fortuitas o accidentales. Estas merecen el calificativo de ordinarias cuando no afectan a la estructura resistente del inmueble, siendo las propias para cumplir las condiciones exigibles de seguridad, salubridad y ornato.
- **Obras de conservación.** Su finalidad es la conservación del estado actual del edificio, por eso se las denomina también de mantenimiento. Son aquellas obras cuyo objeto es enmendar el menoscabo que se produce por el paso del tiempo y el uso natural del bien. Nunca suponen un cambio de uso. Se imponen estas obras como consecuencia del deber de conservación que pesa sobre los propietarios, pesando sobre estos la obligación de mantener los inmuebles en condiciones de seguridad, salubridad y ornato (y accesibilidad según TRLS 2008). Los distintos planes generales de ordenación suelen matizar que, estas obras se realizan sin alterar su estructura portante, ni su estructura arquitectónica, así como tampoco su distribución espacial e interior.
- **Obras de consolidación.** Las que tienden a dar solidez a los inmuebles. Las obras que inciden en los elementos fundamentales y estructurales del inmueble y por tanto en su estado de vida (STS, 24 mar. 1997). Aumentan su vida útil.
- **Obras de mejora.** Son las que producen plusvalías en el inmueble. Están dirigidas al embellecimiento del inmueble, al recreo y mejor comodidad de los

usuarios. No son coincidentes con las obras conservación, y por tanto no inciden en el uso efectivo y en la habitabilidad.

- Obras de reforma. Según la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011), las define como “conjunto de obras de ampliación, mejora, modernización, adaptación, adecuación, o refuerzo de un bien inmueble existente”.

Al tratarse de conceptos jurídicos indeterminados, no es fácil establecer límites que los separen. Dicho de otro modo las obras de conservación que por seguridad afectan a la estructura portante de un inmueble, ¿no serían a su vez obras de consolidación? Esta pregunta no tiene una respuesta unívoca y universal, va a depender de cada actuación en concreto y de la interpretación de cada profesional a la hora de elaborar los proyectos.

#### 1. SITUACIÓN LEGAL DE FUERA DE ORDENACIÓN. EL CASO ANDALUZ.

Las construcciones, edificaciones, instalaciones, así como los usos y actividades legales existentes al tiempo de la aprobación de los instrumentos de Planeamiento que resultaren disconformes con los mismos, quedarán en situación legal de fuera de ordenación. También se asimilarán a esta situación las construcciones, edificaciones, instalaciones, así como los usos y actividades realizadas con infracción de la normativa urbanística, respecto de los cuales ya no se puedan adoptar medidas de protección y restauración de la legalidad por haber transcurrido el plazo correspondiente. En idéntica situación podrán quedar, en la medida que contravengan la legalidad urbanística, las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones en los casos de imposibilidad legal o material de ejecutar la resolución de reposición de la realidad física alterada. No obstante, habrá que dejar fuera de esta consideración a las actuaciones del 48.4 del Reglamento de Disciplina Urbanista de Andalucía (Decreto 60/2010 de 16 de marzo), por tratarse de discordancias no sustanciales que han sido legalizadas cumpliendo por equivalencia en su caso.

Atendiendo a lo anterior, se accede a esta condición como consecuencia directa de la innovación del planeamiento o bien, por tratarse de obras ilegales que contravienen el instrumento de planeamiento vigente y no es posible la reposición de la realidad física alterada. Como filosofía urbanística, los inmuebles que no se adaptan al modelo de ciudad futura, no deben prolongarse en el tiempo más allá de su vida útil, sin perjuicio de aquellos que se encuentran llamados a su inmediata desaparición.

Por tanto, se puede acceder a esta situación desde la legalidad o desde la ilegalidad (siempre que se den las condiciones anteriormente señaladas). No obstante, en el caso de producirse una innovación del planeamiento que reconociera plenamente la realidad de estos inmuebles, quedarían liberados de las limitaciones que operan sobre su régimen jurídico.

Como concepto, la situación legal de fuera de ordenación afecta a la totalidad del inmueble y no solo a las partes que presenten disconformidades con el instrumento de planeamiento, cuestión importante cuando se trate el régimen jurídico de aplicación.

## 2. CLASES DE FUERA DE ORDENACIÓN.

Se distinguen dos clases en la situación de fuera de ordenación en función del nivel de incompatibilidad que presenten los inmuebles discordantes con el instrumento de planeamiento. Estas clases se denominan como fuera de ordenación absoluto y fuera de ordenación relativo (o parcial), quedando matizadas en Andalucía en el art.34 Ley 7/2002 de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía con el siguiente tenor literal: *“A los efectos de la situación de fuera de ordenación debe distinguirse, en todo caso, entre las instalaciones, construcciones y edificaciones totalmente incompatibles con la nueva ordenación, en las que sean de aplicación el régimen propio de dicha situación legal, y las que solo parcialmente sean incompatibles con aquella, en las que se podrán autorizar, además, las obras de mejora o reforma que se determinen. Las instalaciones, construcciones y edificaciones que ocupen suelo dotacional público o impidan la efectividad de su destino son siempre incompatibles con la nueva ordenación, y deben ser identificadas en el instrumento de planeamiento”*. A las primeras se les conoce como Fuera de Ordenación Relativo, mientras a las segundas se las denomina Fuera de Ordenación Absoluto<sup>10</sup>.

## 3. ASPECTOS INDEMNIZATORIOS.

Tanto la Ley Estatal de Suelo como la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía no reconocen los perjuicios que puedan resultar de las innovaciones que modifiquen el planeamiento existente, salvo casos concretos. Esto se concreta en los siguientes artículos:

Art. 49.1. LOUA. Principios generales del régimen urbanístico legal de la propiedad del suelo. La ordenación urbanística de los terrenos y de las construcciones, edificaciones o instalaciones no confiere a los propietarios afectados por ella derecho alguno a indemnización, salvo en los supuestos previstos en la Ley y de conformidad, en todo caso, con el régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Art. 35.a. TRLS 2008. Las situaciones de fuera de ordenación producidas por cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la posibilidad de usar y disfrutar lícitamente la construcción o edificación incurso en dicha edificación durante su vida útil.

---

<sup>10</sup> El absoluto también es conocido como expreso, mientras el relativo también se le llama diferido, pudiendo recibir apellidos dentro del concreto instrumento como tolerado, consolidado, formal,...

El Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo (RD 1492/11) en su anexo III establece igualmente la vida útil máxima de edificaciones, construcciones e instalaciones desde el punto de vista de su ordenación/desordenación.

#### 4. RELACIÓN ENTRE PLANES ESPECIALES DE PROTECCIÓN Y REFORMA INTERIOR, CATÁLOGOS, SITUACIONES DISCORDANTES Y SITUACIÓN LEGAL DE FUERA DE ORDENACIÓN.

Las actuaciones de rehabilitación que afectan tanto a ámbitos delimitados como a inmuebles aislados pretenden la conservación de lo existente. En este sentido y para potenciar la rehabilitación de ámbitos o inmuebles frente a la sustitución de los mismos, se establecen condiciones de ordenación más favorables para la Rehabilitación. Con la misma intención pero desde distinta óptica, la patrimonial, se pretende la conservación de los ámbitos e inmuebles catalogados, ya sea por los elementos arquitectónicos de interés presentes, o como expresión de la cultura popular. Lo cierto es que sigue primando la rehabilitación. Pues bien, aquí las actuaciones permitidas serán las que sean coherentes con el Plan General, el Plan Especial, el nivel de protección del inmueble catalogado y con lo establecido en la ficha de catálogo.

Cabe señalar que las actuaciones de Rehabilitación en inmuebles no catalogados, pero incluidos en el ámbito del Plan Especial, gozarán de preferencia, por lo que las condiciones de ordenación de estas últimas resultarán más favorables. Especial mención merecen entre estos inmuebles los que se encuentran incluidos en entorno de los bienes de interés cultural, ya que les serán de aplicación unas condiciones de ordenación específicas.

Analizando lo anterior puede parecer que los inmuebles que sean susceptibles de ser demolidos, y cuyas condiciones de ordenación varíen según el tipo de intervención a realizar (sustitución u obra nueva), pudieran encontrarse en situación de fuera de ordenación. Sin embargo, esta no es la interpretación correcta, puesto que en este caso los inmuebles ó ámbitos susceptibles de rehabilitación no están llamados a su desaparición, por lo que no cabe plantear la existencia de fuera de ordenación. Este debate, de un modo similar, se ha planteado alguna vez con inmuebles catalogados, cuya realidad no es coherente con la recogida en el instrumento de planeamiento. Pues bien, se trata de un error del planeador, ya que el interés patrimonial reconocido al inmueble obliga a su conservación, por lo que no sería correcto plantear la existencia de una situación de fuera de ordenación. No obstante, en el caso de existir ciertos elementos que impliquen la desordenación parcial del inmueble, se denominarán elementos discordantes y, con motivo de la rehabilitación, deberán desaparecer resultando la adaptación del inmueble al instrumento de planeamiento.

En el caso de no resultar coincidentes las condiciones de ordenación del Plan General y el Plan Especial de Protección, se atenderá al instrumento de ordenación más específico para establecer las condiciones de aplicación. No obstante, en el caso

de resultar más restrictivas las condiciones del Plan Especial, nos encontraremos en el caso de una vinculación singular del art. 35. b. del TRLS 2008, lo que daría lugar a la necesidad de indemnizar.

En el caso de que las condiciones de ordenación del instrumento de ordenación no fueran coherentes con las establecidas en la ficha de catálogo, serán de aplicación las actuaciones que sean coherentes con ésta última. No obstante, al igual que en el caso anterior, en el caso de resultar más restrictivas las condiciones de la ficha de catálogo, nos encontraremos en el caso de una vinculación singular del art. 35. b. del TRLS 2008, la cual resultaría indemnizable. Será de aplicación el criterio que el instrumento de planeamiento establezca para reconocer la existencia de la situación de fuera de ordenación relativo (así, se determinará el tipo y nivel discordancias que colocan al inmueble en esta situación). Sirva como ejemplo de lo anterior, aquellos elementos que distorsionen la imagen urbana o que perturben el carácter esencial de los inmuebles catalogados lo que permitiría que los inmuebles que contengan estos elementos se consideren en fuera de ordenación (así se prevé por ejemplo en el Plan General de Ordenación Urbanística del Municipio de Granada).

Sin embargo, el fuera de ordenación es absoluto, como indica el art. 34 LOUA, tendría lugar cuando el inmueble resulte totalmente incompatible y esté llamado a su inmediata desaparición, quedando estos supuestos tasados al margen del instrumento de planeamiento.

Resumiendo lo anterior las políticas que pretenden la Rehabilitación y lo hacen desde los planes especiales o desde el planeamiento general, reconocen condiciones de ordenación más favorables para este tipo de actuaciones frente a aquellas que pretenden la sustitución, no presuponiendo para nada la desordenación del inmueble, sino todo lo contrario, es decir la prolongación de su vida útil.

Igual razonamiento cabe aplicar a los inmuebles catalogados, puesto que en el caso de resultar su realidad distinta a la reflejada en el instrumento de planeamiento, concluiremos que se trata de un error del planificador puesto que estos inmuebles deben permanecer y perpetuarse en el tiempo en la medida de lo posible.

#### 5. RÉGIMEN JURÍDICO DEL FUERA DE ORDENACIÓN. AUTORIZACIONES, DEBER DE CONSERVACIÓN (ÓRDENES DE EJECUCIÓN, INSPECCIÓN TÉCNICA DE EDIFICIOS).

Los inmuebles que se encuentran en esta situación cuentan con un régimen jurídico propio que resulta de establecer limitaciones al régimen jurídico de inmuebles en situación normal, y que a continuación se analiza.

La Disposición Adicional 1ª de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía expresa: *“El instrumento de planeamiento definirá, teniendo en cuenta la modulación expresada en el art. 34.b. y sin perjuicio de las recomendaciones que se establezcan por las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, el contenido de la situación legal a que se refiere el apartado anterior, y en particular,*

*los actos constructivos y los usos de que puedan ser susceptibles las correspondientes construcciones o edificaciones e instalaciones*". Por tanto, es el propio instrumento el que define el régimen jurídico de las construcciones, edificaciones, instalaciones, así como los usos y actividades que han quedado fuera de ordenación.

En caso de que el instrumento de ordenación no defina el régimen jurídico, será de aplicación el régimen general establecido en la Disposición Adicional 1ª, matizado por el art. 34.b respecto del tipo de fuera de ordenación (absoluto o relativo).

Por tanto, habrá que diferenciar las situaciones de fuera de ordenación absoluto y fuera de ordenación relativo. Será el instrumento de planeamiento el que señale los inmuebles en fuera de ordenación, su grado y su régimen jurídico, si bien los supuestos de fuera de ordenación absoluto ya se encuentran tasados en el mencionado Art. 34 LOUA. Los inmuebles en fuera de ordenación absoluto están llamados a su inmediata desaparición, dado su carácter totalmente incompatible con el modelo de ciudad desarrollado por el instrumento de planeamiento. Se identifican en esta situación las instalaciones, construcciones o edificaciones que ocupen suelo dotacional o que impidan la efectividad de su destino. Los inmuebles incursos en la segunda situación no están llamados a desaparecer de inmediato, pudiendo agotar su vida útil, no obstante, el régimen urbanístico que le es de aplicación, limitará las actuaciones para evitar que se prolongue dicha vida útil, y que se produzca un aumento del valor del inmueble.

La aplicación práctica de lo anterior se concreta en que salvo las actuaciones de consolidación y ampliación, el resto de intervenciones posibles en los inmuebles en situación normal serán autorizables. No obstante, en caso de producirse la desaparición del inmueble, no será posible la reconstrucción del mismo.

Así, en general, se podrán autorizar las obras de conservación y mantenimiento. Excepcionalmente se podrán autorizar obras parciales y circunstanciales de consolidación cuando no estuviese prevista la expropiación en un plazo de cinco años desde que se pretenda la intervención. En cualquier caso, no podrán las obras realizadas aumentar el valor de expropiación del inmueble. Según los artículos aludidos, se permiten obras de reparación y mantenimiento (DA1ª de la citada Ley) y obras de mejora y reforma (Art.34 de la misma).

Lo anteriormente expuesto no tiene una aplicación fácil y clara puesto que como ya se ha comentado en el apartado de definiciones, algunas intervenciones podrían encajar en varias de las actuaciones referidas. Dicho de otro modo, no es nítido el límite entre los distintos tipos de actuaciones, y por tanto nos encontramos ante conceptos jurídicamente indeterminados. Así, no es fácil diferenciar las obras de consolidación de las de conservación (dicho de otro modo las obras de conservación que por seguridad afectan a la estructura portante de un inmueble, serían a su vez obras de consolidación).

De lo anterior las anteriores definiciones, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Que no está claro el límite que separa las obras de conservación de las obras de consolidación y en consecuencia tampoco es fácil la concreción del régimen jurídico. No obstante, en defecto de criterios establecidos por el instrumento de planeamiento, serán aclaratorios los siguientes criterios a la hora de autorizar una intervención:
  1. Nunca podrá dar lugar a incremento del valor de la expropiación.
  2. No podrá alargar la vida útil.
- Visto el contenido de las actuaciones que se permiten en el fuera de ordenación relativo, podemos pensar que la desordenación de un edificio no implica, ni su inmediata desaparición ni su condena como bien económico-social, en cuanto el mismo seguirá existiendo y prestando el servicio para el que fue exigido hasta que llegue el momento de su desaparición, por agotarse su vida útil.
- El Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía establece que se podrán autorizar actos o usos compatibles con el planeamiento, sobre inmuebles en fuera de ordenación. Las licencias otorgadas describirán la asimilación por el transcurso de los plazos para adoptar medidas de protección o restauración, o por imposibilidad legal o material de ejecución, precisando el régimen jurídico aplicable. Se otorgarán bajo condición de su constancia en el Registro de la Propiedad. En el caso de haberse fijado indemnización por equivalencia, esta deberá haber sido íntegramente satisfecha.
- La Administración podrá ordenar con la finalidad de reducir el impacto negativo de esas obras, instalaciones, construcciones y edificaciones, así como para mantener la seguridad, salubridad y el ornato o paisaje del entorno.
- En cualquier caso, serán autorizables las obras en fuera de ordenación relativo que devuelvan al inmueble a situación normal.

Con respecto al deber de conservación, habrá que distinguir el grado de fuera de ordenación para establecer las obligaciones del propietario. Así, la Inspección Técnica de Edificios será una obligación incardinada en el deber de conservación de los propietarios en el caso del fuera de ordenación relativo, mientras que esta obligación cesa en el caso de reconocerse el fuera de ordenación absoluto. Esto se explica por no ser de aplicación una intervención de carácter preventivo a un inmueble que está llamado a su inmediata desaparición. En el resto de inmuebles será de aplicación la inspección técnica de edificios, a fin de mantener la habitabilidad y/o uso efectivo, garantizando la función social de la propiedad. Por otra parte, la inexistencia de las condiciones mínimas exigibles en los inmuebles en fuera de ordenación relativo habilitarán a los municipios a dictar órdenes de ejecución para recuperar las condiciones perdidas. A estas órdenes se aplicarán las limitaciones vistas en el apartado de régimen jurídico por lo que no se podrán dictar órdenes cuyo contenido

no fuera autorizable desde la licencia de obras. Estaríamos en el caso de un inmueble que habría encontrado el fin su vida útil, al no servir al destino para el que fue construido y no ser posible la recuperación de las condiciones perdidas, se daría una situación análoga a la ruina urbanística del TRLS 1976, pudiendo declararse dicha ruina ya que el texto legal que la recoge sigue estando vigente de forma supletoria. En el caso de un inmueble en fuera de ordenación absoluto solo se dictarán órdenes para garantizar la seguridad y salubridad públicas hasta su total desaparición.

## V. BIBLIOGRAFÍA.

CABALLERO VEGANZONES, Rodrigo, *Revista Práctica Urbanística* núm. 114/2012, Editorial La LEY.

*Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles, 2007.*

DE ÁNGEL YAGÜEZ, Ricardo, "La responsabilidad civil", *Revista de Derecho Inmobiliario*, núm. 591/1989.

GARCÍA GARCÍA, Raúl, "¿Es la rehabilitación una apuesta de futuro?", *Directivos Construcción*, núm. 232/2011. Editorial Wolters Kluwer España.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago "La inspección técnica de construcciones", *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Madrid, La Ley, 2005.

GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (Coord.), *Manual Práctico de Derecho Urbanístico de Andalucía*. Granada, CEMCI, 2008.

ORTEGA, Jordi y PRIETO, Fernando. *Revista Ecosostenible* núm. 3/2011.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (Dir.), *Derecho Urbanístico de Andalucía* (2ª Edición), Editorial LA LEY, 2006.