Visto cómo el dato de que los Planes delimiten o definan el contenido normal del derecho de propiedad urbana no nos resuelve la cuestión planteada en este epígrafe, podemos indagar en los modos de incidencia de la acción administrativa sobre las situaciones jurídicas del administrado que recoge GARCIA de ENTERRIA en su Curso.

En el apartado que este autor dedica a las limitaciones administrativas de derechos se da un concepto de estas: "El segundo grado de la incidencia administrativa sobre las situaciones activas de los ciudadanos está en las limitaciones administrativas de derechos. Sobre el concepto propuesto por ROMANO, VIGNOCCHI ha efectuado últimamente un notable esfuerzo dogmático para la precisión de esta figura. Se trataría de una incidencia que no modifica el derecho objetivo afectado, ni tampoco la capacidad jurídica o de obrar del titular, sino que actúa, exclusivamente, sobre las condiciones de ejercicio de dicho derecho, dejando inalterados todo el resto de los elementos del mismo (configuración, funcionalidad, límites, protección). Esa incidencia sobre las facultades de ejercicio de los derechos está determinada por la necesidad de coordinarlos, bien con los derechos o intereses de otro sujeto, bien (lo que es el supuesto normal de las limitaciones administrativas) con los intereses o derechos de la comunidad o del aparato administrativo." (166).

En cuanto a la clasificación de las limitaciones:

"VIGNOCCHI ha indicado que todas las limitaciones de derechos pueden reducirse a tres tipos: prohibición incondicionada y absoluta de un modo de ejercicio concreto; prohibición relativa, o con reserva de excepción a otorgar por la Administración (técnica de la eficacia suspensiva de la facultad de ejercicio; modelo entre todos, la autorización o licencia administrativa); permisión de ejercicio libre con reserva de excepción prohibitiva impuesta en casos concretos por la Administración (técnica de la eficacia inmediata de la facultad con pendencia de una acción administrativa resolutoria de la misma)." (167).

Añadiendo GARCIA de ENTERRIA que: "Entendemos, no obstante, que la prohibición absoluta de un tipo de ejercicio entra más que en el ámbito de la limitación "stricto sensu" en el de la delimitación objetiva del derecho, recortando su contenido, cuando no es circunstancial (temporal o por su ordenación especifica), sino permanente, estable, definitoria de una situacion dada, que queda articulada de manera completa y normativamente con situaciones o intereses de otro carácter." (168).

Las imposiciones del art. 60 LS podrian encuadrarse entre las del segundo tipo de las definidas por VIGNOCCHI -no, desde luego, de acuerdo con la "ratio legis" del precepto, dentro de las del primer tipo, corroborando asi lo anteriormente dicho-. Encuadre como prohibición relativa, cambiando la conjunción "o" por la copulativa "y" ya que, en el régimen de fuera de

ordenación se da una prohibición -que no podemos por menos de considerar relativa- y una autorización excepcional expresamente prevista en el art. 60.3.

Por otro lado la petición de licencia de obras sería necesaria en todo caso de acuerdo con los art. 178.1 LS y 1 del R.D.U. estuviera o no fuera de ordenación el edificio.

"Resultará obvio recordar que, conforme a la técnica común de la legalidad que ya hemos estudiado, la Administración precisa de un respaldo normativo explícito para poder actuar una cualquiera de las técnicas de limitación de derechos que hemos expuesto. Por otra parte, ello viene exigido también por tratarse de una restricción de facultades de ejercicio en derechos cuya construcción positiva se encuentra en otras normas, lo que supone una alteración de éstas o al menos un condicionamiento a su eficacia plena" (169).

En el presente caso el derecho a la edificación se concedió en virtud de la Ley del Suelo y del planeamiento entonces vigente. La limitación resulta de la misma Ley del Suelo y del nuevo planeamiento conforme al cual deviene disconforme el edificio.

Desde esta perspectiva, pues, la imposición del art. 60 LS puede ser calificada como limitación relativa y con reserva de excepción a otorgar por la Administración. De nuevo aquí hay que resaltar que no es lo primero la limitación, ni lo más importante, sino la "ordenación" a un fin; la limitación tiene carácter instrumental, y por ello puede aumentar y disminuir,

variar en un sentido o en otro. Lo que se perfecciona es la ordenación, y en ella está el límite de justificación de las limitaciones.

V.7.- DEBER DE CONSERVACION Y ORDENES DE EJECUCION.

Regulados por el art. 181 cuando afirma que los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular, edificaciones y carteles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos. Los Ayuntamientos y, en su caso, los demás Organismos competentes ordenarán de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones.

Según reiterada jurisprudencia -que más adelante analizaremos- el deber de conservación de un edifico cesa cuando se halle incurso en alguna de las causas de ruina del art. 183 LS. De igual modo, en tales casos, tampoco cabe dar órdenes de ejecución para realización de las obras. Lo procedente será declarar la ruina del edificio.

Cabe plantearse, al hilo de lo dicho, cuál es la relación entre deber-órdenes de conservación y el principio de fuera de ordenación. Los primeros tratan de imponer la realización de obras; el segundo, trata de prohibir la realización de determinadas obras.

De modo abstracto, un conflicto entre ambas figuras es perfectamente posible. El caso sería, por ejemplo, el de una orden de ejecución que mandara realizar obras de consolidación en edificio fuera de ordenación -supuesto que no fuera, en el caso concreto aplicable la excepción del art. 60.3 LS-.

La solución que habia que dar a estos supuestos de conflicto es, a mi juicio, clara. No procederia dictar orden de ejecución de obras de consolidación para la conservación de edificio fuera de ordenación. Dicho de otra manera, el deber de conservación y la consiguiente posibilidad de las Corporaciones Locales de imponer órdenes de ejecución para su salvaguarda, tienen como limite, en los edificios fuera de ordenación, las prohibiciones del art. 60 LS. Es decir el tope a partir del cual cesaria el deber de conservación no es en este caso el de los supuestos de ruina sino la más amplia necesidad de realizar en el edificio obras de consolidación, modernización, aumento de volumen o de los costos expropiatorios.

La razón de la aplicación prevalente del art. 60 LS sobre el 181 LS no es sino la especialidad de aquél. En efecto, el art. 181. LS, que contiene el deber de conservación, se refiere a la generalidad de las edificaciones; en cambio, el art. 60 discrimina, dentro de la globalidad de inmuebles construidos, unos cuantos para someterlos a un régimen especial. Es en razón de la especialidad del precepto por lo que el art. 60 LS se debe aplicar de modo prevalente. Otra interpretación, además, resultaria contradictoria con el sentir del art. 60 y lo dejaria mutilado en su eficacia.

De esta forma sólo se podrán considerar incluidas dentro del deber de conservación del propietario de un edificio fuera de ordenación, aquellas obras que pueda realizar y le estén permitidas conforme al art. 60. Las obras normales para el mantenimiento de edificaciones en condiciones de seguridad,

salubridad y ornato públicos, se restringe, en este supuesto, a las pequeñas reparaciones que exigiere la higiene, el ornato y conservación del inmueble; como determinantes del deber de conservación. La flexibilización del régimen de fuera de ordenación, intentada en epígrafes anteriores mediante la apertura de vías de penetración en una interpretación rígida del precepto, hace que se difuminen los límites del deber de conservación. Y esto, en virtud de que tal interpretación resquebraja el límite rígido -pero claro- entre obras prohibidas y permitidas por el art. 60. LS. Este dato hay que matizarlo en el sentido de que puede estar permitido por el art. 60 la realización de obras que superen las exigibles en virtud del deber de conservación.

Si el enfoque negativo nos hace ver una reducción del deber de conservación en edificios fuera de ordenación; el punto de vista positivo nos apunta hacia la existencia de un deber de conservación de los propietarios respecto de sus edificaciones disconformes. Deber de conservación limitado ciertamente, pero operativo y exigible; susceptible de dar lugar a órdenes de ejecución por parte de la Corporación u Organismo competente. El que un edificio quede fuera de ordenación no determina la cesación del deber de conservación de su propietario en tanto que el edificio perviva; así determina la limitación de ese deber de modo equiparable a la limitación producida sobre la posibilidad de realizar obras. Equiparable pero no plenamente identificable en virtud de lo dispuesto en el párrafo anterior.

En el caso de que se use la posibilidad brindada por el art. 60.4 el deber de conservación limitado, del edificio fuera

de ordenación, durará hasta que se proceda a la demolición del edificio.

El deber de conservación se refuerza en algunos casos mediante la inclusión del edificio en catálogos u otros instrumentos de protección individualizada. Aun siendo un caso anómalo, es posible, al menos en teoría, la existencia de edificios protegidos que se hallen fuera de ordenación. El art. 60 no salva en su redacción a los edificios protegidos; la disparidad de autoridades competentes y la concurrencia de dos normativas actuantes sobre el patrimonio urbano edificado, hace que sean pensables situaciones patológicas como la de bienes protegidos declarados fuera de ordenación. Con la LS en la mano, a dichos bienes se les debería aplicar una normativa tendente a conseguir la desaparición de los mismos.

V.8.- EL PRINCIPIO DE FUERA DE ORDENACION Y LA LEY DEL PATRIMONIO HISTORICO ESPAÑOL

El art. 60. LS en su número 4 prevee que cuando la disconformidad con el Plan no impida la edificación en el mismo solar que ocupa el edificio, el propietario podrá demolerlo sometiéndose al Plan de ordenación. Este sencillo precepto puede chocar con el art. 36.1 de la reciente LPHE, al disponer éste que los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser conservados, mantenidos y custodiados por sus propietarios o, en su caso, por los titulares de derechos reales o por los poseedores de tales bienes.

El precepto citado de la LPHE se refiere a bienes integrantes del Patrimonio Histórico con independencia de que hayan sido, o no, declarados bienes de interés cultural. La garantía del cumplimiento del art. 36.1 se recoge en el art. 37 LPHE en el que se faculta a la Administración competente en materia de Patrimonio Histórico para impedir el derribo en las condiciones allí expresadas.

Es necesario poner de relieve que estamos ante un supuesto patológico; esto es, el que un edificio integrante del Patrimonio Histórico Español haya quedado, en virtud del planeamiento, fuera de ordenación. Supuesto patológico pero no por ello imposible habida cuenta de la dualidad de organismos competentes y de la diferencia de criterios que, en muchos casos cabe apreciar.

El que la LPHE sea porterior a la LS, así como la especialidad de aquella, hacen que sus preceptos deban aplicarse con preferencia a los de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana. Sin embargo, en la práctica, no se han articulado mecanismos para que las Autoridades competentes en materia de Patrimonio conozcan los supuestos de edificios fuera de ordenación cuyos titulares hayan optado por el derribo. La información, en estos casos, máxime si se trata de edificios no declarados Bienes de Interés Cultural, habrán de buscarla por propia iniciativa los Organos encargados de la protección de tales bienes. Sería deseable articular un sistema por el que las Autoridades Municipales de oficio dieran a conocer a aquellos Organos los supuestos de solicitud de licencia para derribo de edificación.

Una solución de este tipo vendría auspiciada por el art. 7 de la LPHE que al fijar el papel de los Ayuntamientos afirma que cooperarán con los Organismos competentes para la ejecución de esa Ley en la conservación y custodia del Patrimonio Histórico Español comprendido en su término municipal, adoptando las medidas oportunas para evitar su deterioro, pérdida o destrucción. Notificando -deberán notificar-, a la Administración competente cualquier amenaza, daño o perturbación de su función social que tales bienes sufran, así como las dificultades y necesidades que tengan para el cuidado de estos bienes.

El art. 36.1 de la LPHE se refuerza, así mismo, con el art. 25 del mismo texto legal cuando previene que el organismo competente podrá ordenar la suspensión de las obras de demolición total o parcial o de cambio de uso de los inmuebles

integrantes del Patrimonio Histórico Español no declarados de interés cultural, durante un periodo máximo de seis meses.

Todo el sistema que articula el régimen de fuera de ordenación pretende la consecución de la efectividad del planeamiento mediante la debilitación de los derechos de los titulares de inmuebles para la conservación de los mismos. La LPHE lo que pretende es justo lo contrario; esto es, la conservación del Patrimonio Histórico reforzando los deberes de conservación de los titulares de inmuebles que puedan incluirse dentro de aquél concepto. Para ello la LPHE impone el deber de conservar, mantener y custodiar dichos bienes, como acabamos de ver. Deber que se refuerza cuando de lo que se trata es de Bienes de Interés Cultural, de modo que si se incumple esa obligación de conservar, la Administración competente, previo requerimiento a los interesados podrá ordenar la ejecución subsidiaria, pudiendo, también realizar de modo directo las obras necesarias si asi lo requiere la más eficaz conservación de los bienes; o conceder una ayuda, para ese mismo fin con carácter de anticipo reintegrable, que, en caso de bienes inmuebles será inscrito en el Requisito de la Propiedad, (art. 36.3 LPHE), siendo, el incumplimiento de las obligaciones antes mencionadas, causa de interés social para la expropiación de tales bienes declarados de interés cultural, (art. 36.4 LPHE).

Este deber de conservar tiene como receptor, no sólo a los titulares de los bienes, sino, sobre todo, a la propia Administración. Así lo dice el art. 39 LPHE al afirmar que los poderes públicos procurarán, por todos los medios de la técnica, la conservación, consolidación y mejora de los bienes declarados

de interés cultural. Debiendo encaminarse, en el caso de bienes inmuebles, estas actuaciones, a la conservación, consolidación y rehabilitación, entendidos estos conceptos -como cabe deducir de los números 2 y 3 del art. 39- del modo más amplio.

De nuevo aquí cabe apreciar un posible choque de disposiciones legales. Choque posible en casos concretos aunque, cada vez, más improbable en el supuesto de Bienes declarados de Interés Cultural. En este caso la especialidad de la norma, su posterior redacción y la fuerza con que concibe el deber de conservar hacen que deba ser preferida la aplicación del régimen de fuera de ordenación. De esta forma cabría la realización de obras de consolidación, aumento de volumen, incrementos de los costos de expropiación o modernización, a pesar de la expresa prohibición del art. 60 LS, en Bienes de Interés Cultural, así declarados, por la aplicación preferente de la Legislación sobre Patrimonio Histórico. En estos casos se pasa de la prohibición de conservar -entendido este término en sentido amplio- a la obligación positiva de conservar.

La afirmación precedente es controvertida puesto que no aparece delimitado con claridad, en la LPHE, hasta dónde llega el deber de conservar, habida cuenta de que, además, no sería razonable imponer a los titulares de inmuebles de interés una carga -inherente a la monumentalidad o interés de su edificio- excesiva. Desde este punto de vista cabe argüir que el art. 60 LS permite pequeñas reparaciones exigidas por la conservación del inmueble. De modo que cabría una simultánea aplicación del art. 60 LS y de los preceptos incluidos en la LPHE; el deber de conservar impuesto por éstos se limitaría al deber de realizar

las pequeñas reparaciones que exija la conservación, higiene y ornato, en los edificios fuera de ordenación.

Esta interpretación puede ser válida, con alguna reserva, respecto del deber de los propietarios; el hecho de que su edificio esté fuera de ordenación puede limitar su deber de conservar a realizar las pequeñas reparaciones exigidas. Es esta una interpretación lógica, pues el particular se encuentra con un bien inadecuado para el planeamiento urbanístico aprobado por una Administración Pública y declarado de interés cultural por otra distinta. "Señores, aclárense" podría afirmar el propietario de una edificación que se hallara en tal situación. En tanto el supuesto no se aclara, estimo que no se puede exigir al particular realizar obras de conservación más allá de las permitidas por el art. 60 LS. De este modo devendrían ineficaces las órdenes de ejecución dictadas por la Autoridad competente para la protección del Patrimonio y el juego del incumplimiento del deber de conservación como causa de interés social para la expropiación del bien por la Autoridad competente.

Es claro, por otro lado, que fuera del ámbito del deber del particular, no cabe hacer uso de esta interpretación puesto que el art. 39 LPHE configura, como hemos visto un amplio deber de conservación, consolidación y mejora, de edificios declarados Bien de Interés Cultural. No cabe entender reducido este deber, cuyos destinatarios son los poderes públicos, a realización de pequeñas reparaciones que exija la conservación y el ornato. Aquí la LPHE desborda claramente el régimen de fuera de ordenación y se impone -por las razones antes apuntadas-. No se podrían, por tanto, considerar contrarias a Derecho licencias

para realizar obras que excedan de las permitidas por el art. 60 cuando éstas se pretendan llevar a cabo en cumplimiento de lo previsto en la LPHE. Es más, esas licencias deberán concederse.

Hemos visto, aclarando un poco el tema, cómo el régimen de fuera de ordenación tal y como se concibe en la LS puede verse condicionado por los preceptos de la LPHE en el sentido de que se excepciona la aplicación de ese régimen en los supuestos en que exista deber de conservación de acuerdo con la LPHE. De esta forma serían realizables obras que excedieran las permitidas por el art. 60 LS, tanto si estas las realizan los particulares como si las promueve la Administración. De otro lado, visto al carácter patológico del supuesto, el régimen de fuera de ordenación podría condicionar lo previsto en la LPHE al limitar, en edificios fuera de ordenación, el deber de conservación impuesto a los particulares a las pequeñas reparaciones que exija la conservación, la higiene y el ornato de los edificios.

La conlusión parece que, aunque discutible en algunos extremos, es acertada y que garantiza un equilibrio entre el interés público y el de los particulares, dentro de unos términos razonables.

Más sencillo hubiera sido, que el intento de la LPHE de imbricar los sistemas que articula, con los de la LS se hubiere extendido a preveer casos patológicos como el presente, propiciando medios para evitar que se produjeran; bien mediante deberes de reordenación del área bien excepcionado, con carácter general, a los edificios declarados Bien de Interés Cultural de la aplicación del art. 60 de la LS. Solución más sencilla

aunque, posiblemente, menos razonable y productora de nuevas distorsiones en todo el sistema.

En cuanto a los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español no declarados de interés cultural; es claro que la LPHE articula, respecto de tales bienes, más débilmente el deber de conservación, ya que no se prevée la ejecución subsidiaria por parte de los poderes públicos. Respecto de estos bienes aparece más claro que el deber de conservación se debe limitar a las pequeñas reparaciones permitidas por el art. 60 LS; pero, también, que el titular de tales bienes -en el caso siempre de que estén fuera de ordenación- no podrá obtener licencia para realizar obras prohibidas por el art. 60 LS invocando que el suyo es un inmueble integrante del Patrimonio Histórico Español. En este caso lo procedente será instar primero la declaración de lo edificado como Bien de Interés Cultural y, posteriormente solicitar licencia de obra antes inasequible conforme a Derecho.

El art. 37.3 LPHE incluye entre las causas justificativas de interés social para la expropiación por la Administración competente de los bienes afectados el peligro de destrucción o deterioro o un uso incompatible con sus valores. Por esta misma causa podrán expropiarse inmuebles que impidan o perturben contemplación de los bienes declarados de interés cultural o den lugar a riesgos para los mismos.

Estas expropiaciones podrán llevarse a cabo por los municipios o por la Administración competente para la protección del patrimonio.

Habida cuenta de la insuficiencia presupuestaria crónica de las Administraciones públicas españolas, llama la atención cómo no ha considerado la LPHE el recurso -barato y eficaz a la larga- del establecimiento de un régimen de fuera de ordenación para este tipo de supuestos. En este caso nos estamos refiriendo a un régimen de fuera de ordenación establecido en virtud de la LPHE quizá por simple remisión al art. 60 de la Ley del Suelo delimitando, eso sí con nitidez los supuestos en que tal remisión debería operar. Las ventajas que la aplicación de este sistema producirá son obvias, los inconvenientes innegables. Por muy bien que estuviera concebida la delimitación del concepto, no dejaríamos de estar ante un concepto jurídico indeterminado condicionante "ex lege" desde su indeterminación, del planeamiento; con todo lo que esto podría suponer.

V.9.- UNIDAD PREDIAL Y PRINCIPIO DE FUERA DE ORDENACION.

Ya citamos, en su momento la S.T.S. de 17.II.1981 (170) en la que el TS afirma "que toda construcción fuera de ordenación, aun en un supuesto como este en que tal calificación sólo deviene por uno de sus linderos, afectará necesariamente, en tanto no se rectifique, a todo el edificio, pues no de otra forma cabe interpretarlo, a la vista de que, con referencia a la adaptación de los edificios fuera de ordenación, tanto el art. 48.4. de la LS de 12.V.1956 como hoy el art. 60.4 del Texto Refundido de 9 de abril de 1976 adoptan la fórmula simplista de la demolición al decir que cuando la disconformidad con el Plan no impida la edificación en el mismo solar que ocupa el edificio, el propietario podrá demolerlo sometiéndose al Plan de Ordenación. Tal es la interpretación que cabe, también, dar al art. 60.1. LS cuando afirma que los susceptible de ser declarado fuera de ordenación son los edificios e instalaciones disconformes". Es el edificio y/o la instalación en su totalidad el que se queda fuera de ordenación y no, tan sólo, la parte del mismo que determine la disconformidad. Esta es la conclusión que aplica la S.T.S. citada cuando dice:

"Que las edificaciones fuera de ordenación están sujetas a importantes limitaciones de orden a las obras que pueden realizarse en las mismas, prohibiendo expresamente la legislación vigente como la anterior -arts. 48, núm. 2 y 60 núm. 2 citados-, entre otras que no hacen al caso, aquéllas que supongan aumento de volumen, por cuyo motivo, debiendo estimarse fuera de ordenación todo el edificio, como se ha indicado

anteriormente, es obvio que la prohibición de aumentar su volumen deberá afectar al edificio completo y no sólo a aquella parte del mismo que motivase el quedar fuera de ordenación." (170).

No sería posible que un edificio estuviera parcialmente fuera de ordenación, aunque, como esta misma S.T.S. admite y hemos citado en epígrafes anteriores, si cabría una demolición sólo parcial para construir con arreglo al Plan eliminando las disconformidades.

El TS ha construido toda una doctrina en torno a la unidad predial para la aplicación de la declaración de ruina de construcciones. En el caso del régimen de fuera de ordenación, se entiende, que el concepto de unidad predial que se utilice debe ser en gran parte semejante al empleado para la declaración de ruina. Esto es, debe existir identidad conceptual entre el objeto sobre el que recae una declaración de ruina y el objeto considerado, en determinados casos, por disconforme, fuera de ordenación.

Al igual que el TS aplica la regla general de que la ruina es un concepto unitario de modo que no se admiten declaraciones parciales aunque la causa determine de la ruina afecte sólo a una parte del edificio. De igual forma se debe aplicar, como regla general, de de que el régimen de fuera de ordenación es un concepto unitario, de modo que afecta a todo el edificio, construcción o instalación aún cuando la causa de la desordenación se encuentre limitada a una parte de lo construido.

De igual forma que en la ruina la regla general -antes descrita- se podria excepcionar en el supuesto de que el edificio venga construido por cuerpos constructivos separados, dotados de estructuras arquitectónicas independendientes que permitan una utilización aislada y autónoma de forma que la demolición del cuerpo separado ruinoso pueda realizarse sin que se afecte a la parte del edificio no ruinosa con daños o necesidad de reparaciones o construcciones subsumibles en las tipicidades del art. 183.2. De esta misma manera, la subsunción de la totalidad de un edificio bajo el régimen de fuera de ordenación se excepcionará cuando el inmueble conste de cuerpos construidos separados, con estructuras arquitectónicas independientes que permitan una utilización aislada y autónoma; siendo alguno de esos cuerpos conforme con el planeamiento.

Así, cabria, en supuestos excepcionales, la existencia de una edificación que se halle parcialmente fuera de ordenación, no porque la disconformidad afecte a solo una parte del edificio; sino porque esa parte o la unidad en la que se asienta la contravención del Plan, es separable de otra u otras unidades de la misma edificación en los términos señalados en el párrafo anterior.

Las consecuencias de estar afectado el edificio por el régimen de fuera de ordenación quedarian restringidas al cuerpo desordenado, sin afectar a los demás.

La jurisprudencia del TS da los criterios con los que debe investigarse la existencia de cuerpos separados para los

supuestos de declaración de ruina parcial. Tales criterios vienen recogidos, citando una por todas, en la S.T.S. de 4.XI.1983 (171) "debiendo investigarse esa comprobación de la existencia de dichos cuerpos separados con criterios de técnica constructiva y arquitectónica, que son prevalentes sobre los jurídicos de propiedad y uso diferenciados y los administrativos de numeraciones distintas en sus dos o más fachadas."

Es este el mismo criterio al que se debe acudir al aplicar el régimen de fuera de ordenación. La regla general quedaría pues fijada del siguiente modo: un edificio o instalación quedará fuera de ordenación en su totalidad con independencia de la causa que motive la disconformidad con el Plan y de donde se sitúe.

Sólo cederá, esta regla general, ante el supuesto excepcional, de que el edificio esté constituido por cuerpos independientes, arquitectónicamente separados; situándose la causa de disconformidad en uno sólo o en varios de esos cuerpos, el resto -susceptibles de aprovechamiento autónomo- no serán considerados como fuera de ordenación.

La interpretación aquí dada, y el sistema construido, puede verse corroborado, en alguna medida por la S.T.S. de 20.III.1980 (172) por la que se excluye de declaración de ruina un cuerpo de edificación de una finca sita en la calle Toquero n. 2 de Málaga. Dice así el TS: "bastando con significar, al decidir el presente recurso de apelación, que si bien el referido cuerpo de edificación puede estar afectado, en muy pequeña parte, por las alineaciones oficiales del vigente Plan

General de Ordenación Urbana, no consta, sin embargo, en ninguno de los informes técnicos unidos a los autos, ni concretamente en el dictamen pericial emitido por el Arquitecto designado mediante inseculación por el Tribunal "a quo", que en el mismo hayan de efectuarse obras de reconstrucción o consolidación -de las prohibidas por el art. 48 de la Ley del Suelo- que supongan las "circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del inmueble", a que hace referencia el art. 170 núm. 2 ap. c) de la propia Ley; cuyo supuesto, para poder apreciarse respecto al aludido cuerpo de edificación con acceso por la calle Toquero núm. 2 de la ciudad de Málaga, requeriría la necesidad de realizar en éste obras de la expresada naturaleza." Hubiera sido del todo superfluo que el TS se detuviera a analizar la no concurrencia de desmerecimiento en el cuerpo de edificación si el estar éste afectado en muy pequeña parte por alineaciones oficiales no determinara el que la totalidad del cuerpo de edificación quedara fuera de ordenación.

V.10.- CONFLUENCIA DEL REGIMEN DE FUERA DE ORDENACION CON NORMATIVA DE OTRO GENERO.

Las limitaciones del art. 60. LS pueden, en determinados supuestos confluir con otra normativa, de ámbitos ajenos al urbanistico, que imponga la realización de obras que el precepto citado de la LS prohibe. ¿Cuál ha de ser, entonces, la normativa aplicableo. Se estima que deben ser aplicables las dos normativas concurrentes, cada una dentro de su ámbito; teniendo aqui especialmente en cuenta los criterios de aplicación flexible a que nos hemos referido en epigrafes anteriores.

Pongamos un caso tomado de la S.T.S. de 24.II.1982 (173): con fecha 19 febrero 1976 se solicitó del Ayuntamiento de Móstoles la concesión de licencia para "ampliación y reforma de Oficinas y Vestuarios para el personal, según plano adjunto" en la Fábrica que para manipulados plásticos posee en dicha localidad en Camino de Soto s/n la Empresa M., S.A.; la concesión de licencia fue denegada habiéndose basado el acuerdo denegatorio en que defiere el uso autorizado del de industria, en razón a que la Ordenanza vigente señala para la zona de la factoria el uso residencial. Al plantear el recurso contencioso-administrativo el solicitante aduce que las obras cuya licencia solicita, las requiere la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo aprobada por D.de 9 marzo 1971, cuyo incumplimiento acarrearia graves dificultades en punto a la Inspección del Trabajo, con eventuales sanciones, expedientes de crisis o cierre de factoria.

La primera Sentencia recaida en el caso afirma, en

considerando que será aceptado por la del TS que resuelva de su apelación que: "si bien la Ordenanza Laboral citada impone ciertas exigencias en orden a la seguridad e higiene del trabajo, no puede prevalerse de ello la actora para cumplirla con distorsión de normas urbanisticas aprobadas definitivamente y en las que precisamente se recogieron las alegaciones hechas por distintos afectados (O.L., S.A., Staff-I, Construcciones F., S.A.) en el periodo de información pública en el Ordenamiento aplicado y en el que no consta que ella compareciese e hiciese las alegaciones o reclamaciones que a su derecho viera convenirle. Porque la Ordenanza Laboral con sus imposiciones en aras de lo que constituye su propia denominación y finalidad implica la búsqueda de su cumplimiento y aplicación sin menoscabo del resto de los elementos legales que integran el Ordenamiento juridico, sino por el contrario, cohonestando las distintas normas vigentes en su especifico ámbito con la realidad que se trata de regular y en el caso que nos ocupa bien evidente es que la Corporación Municipal de donde emana el acto combatido se ha atenido al Plan de Ordenación del término y zona cuyas determinaciones y actuaciones especificas están bajo su vigilancia y control".

El propio TS al desestimar el recurso de apelación de esta sentencia no va más allá en la explicación de esta compatilbilidad. Dice asi: "Que además de que la apelante no acredita que las obras de ampliación y reforma de las oficinas y vestuarios para las que solicitó la licencia cuya denegación se impugna fueran impuestas por la Ordenanza de Seguridad e Higiene en el Trabajo y ni siquiera aduce que hayan sido exigidas por la autoridad laboral competente, la justificación de tales

circunstancias, tampoco determinará el éxito de la pretensión ejercitada porque, en todo caso, se daría el supuesto del párr. 1 del art. 49 de la Ley del Suelo de 1956, con la cionsecuencia de ser aplicables las limitaciones previstas en el núm. 2 del art. 48, -61 y 60, respectivamente, del Texto refundido-, excluyentes de las obras que impliquen aumento de volumen o modernización y, por ende, de las de ampliación de la construcción existente, las cuales por su naturaleza e importancia no son las pequeñas reparaciones permitidas por el precepto." (173)

La postura que adopta el TS en este caso es una postura rígida, en cuanto que tiene poco en cuenta el posible daño que se puede deducir para el particular de la no realización de dichas obras; sin que, por otra parte, haga consideración sobre si las obras pretendidas suponian o no obstáculo para la ejecución del planeamiento y en qué forma. La solución que cabe dar a estos supuestos de concurrencia, es la que da el TS; ahora bien, se estima que se debería apurar la vía crítica, en un intento de que la concurrencia no acabe en confrontación con el consiguiente daño para los particulares.

V.11.- VALORACION Y ENAJENACION DE EDIFICIOS FUERA DE ORDENACION.

Ninguna regla especial cabe citar respecto a la valoración de edificios fuera de ordenación. El valor urbanistico de los terrenos sobre los que se asienta se determinará en función del aprovechamiento que corresponde según la situación de los mismos (art. 105.1 LS). Las obras, edificaciones y plantaciones se justipreciarán con independencia del valor del suelo sobre el que se asienten, incrementando con su cuantia el valor total del inmueble (art. 106.1 LS).

El problema radica en que, en algunos casos el aprovechamiento que corresponde al suelo sobre el que se asienta un edificio fuera de ordenación, puede muy bien ser cero con lo que el valor del total del inmueble se reduce sensiblemente. Los mecanismos de redistribución de beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanistica tienden a paliar los efectos de esta especie de loteria -en la que algunos pueden salir beneficiados y otros perjudicados- que el planeamiento pone en marcha. La atribución de aprovechamientos tipo o de aprovechamientos normales a las parcelas incluidas en un determinado ámbito de suelo urbano o en la totalidad de este, con independencia del concreto aprovechamiento que el Plan otorgue a cada solar, tiende a paliar esos problemas -en ocasiones generadores de auténticas injusticias- creando ellos, a su vez, otras cuestiones de dificil análisis y resolución.

En cuanto a la enajenación de edificios o industrias fuera de ordenación; tan solo señalar que el enajenante deberá hacer

constar, expresamente, estas calificaciones en el titulo de enajenación (art. 62.1 LS). No es este el momento de entrar a analizar las consecuencias de la contravención de este articulo. Tan solo señalar que hubiera sido preferible articular la protección del adquirente en torno al Registro. La anotación de la circunstancia de hallarse el inmueble fuera de ordenación, seria un modo más adecuado que la declaración del transmitente, de dar publicidad a un dato, que condiciona con gran intensidad las virtualidades del objeto que se transmite.

De esta forma se evita el que el adquirente puede llevarse a engaño como consecuencia de que el transmitente de buena o de mala fe incumpla lo preceptuado en el art. 62.1 LS.

La anotación en el Registro, de hacerse, deberia instarse de oficio por la Entidad que aprobó el planeamiento.

V.12.- DERECHOS ADQUIRIDOS FRENTE AL REGIMEN DE FUERA DE ORDENACION.

Como vimos en el apartado correspondiente a las licencias, la concesión de éstas no condiciona las previsiones del planeamiento posterior. La "facultas variandi" de los Planes no queda constreñida por haber concedido -la misma autoridad encargada de aprobar el Plan, quizá- licencias para realización de obras que devendrán -en poco tiempo, quizá- contradictorias con el mismo. La concesión de la licencia es actividad reglada y, si no media suspensión, habrá de concederse una vez comprobada la adecuación de la actividad o realizar con el planeamiento vigente. Al aprobarse el nuevo planeamiento, del que se derive disconformidad de lo ejecutado, esto quedará fuera de ordenación.

No otra cosa afirma la STS ya mencionada de 3.X.1986 (174) cuando afirma: "se concluye la falta de eficacia de una licencia de obras concedida de conformidad con las previsiones del planeamiento anterior para ser opuesta, con éxito, a las determinaciones del nuevo plan, ello sin perjuicio del ejercicio por el titular de la licencia de los derechos inherentes a ésta, materia regulada por la normativa urbanística tanto a nivel legal como en las concreciones de los respectivos planeamientos, y así los artículos 27 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y 121 del Reglamento de Planeamiento previenen, junto al régimen de suspensión de licencias con ocasión de la redacción y formación del nuevo saneamiento, el sistema compensatorio de los intereses afectados por gastos y pago de tasas, mediante la correspondiente indemnización, y el artículo 60 y concordantes

del mencionado Texto Refundido regula la situación particular de los edificios disconformes con el nuevo plan y calificados, por ello, como fuera de ordenación, aspectos legislativos particularizados en el sector relativo al urbanismo." (175).

Supuesto distinto es el de petición de licencia ajustada al Plan vigente; la Corporación no resuelve quizá en espera de aprobación de un nuevo Plan por el que, lo pedido, no sería admisible; ejecutada la obra sin licencia, la Corporación -con el nuevo Plan aprobado- acuerda su denegación; terciando el TS declarando ésta contraria a derecho porque "la conclusión a que por esta Sala se llega, representa un reconocimiento del derecho subjetivo de la empresa accionante a la obtención de la licencia de construcción de que se trata, en el momento en que la Administración debió actuar, sin que ello signifique la consagración "in eternis" de una situación contraria al nuevo orden urbanístico, consagrado por el vigente Plan General de 14 julio 1976, ya que obtenida esta licencia, lo construido queda fuera de ordenación, en todo aquello en que vulnere las directrices de este Plan, a partir de su entrada en vigor, conforme a lo previsto en el art. 48 de la Ley del Suelo de 12 mayo 1956 y art. 60 del Texto Refundido de 9 abril 1976; pudiendo corregirse tal disconformidad, cuando, en ese sector, las previsiones de la planificación convenga convertidas en realidad, pero con el remedio de la debida compensación, bien por vía de acuerdo entre las partes, bien acudiendo al procedimiento expropiatorio, conforme a los establecidos en el art. 24 de la Ley Expropiación Forzosa de 16 de diciembre 1954." (176).

La previsión de disconformidad futura de una licencia que se solicita con instrumentos de planeamiento no aprobados, debe llevar, pues, a la concesión de la licencia; posteriormente, lo ejecutado quedará fuera de ordenación convirtiéndose en claudicante el derecho de su propietario.

Viene aquí al caso referirse a la suspensión de licencias como consecuencia de la aprobación de nuevos instrumentos de planeamiento. Acordar esta suspensión es potestativo para los órganos competentes para la aprobación inicial y provisional de Planes Generales, Normas subsidiarias, Planes Parciales, Especiales y Estudios de Detalle con el fin de llevar a cabo los estudios pertinentes; la suspensión es automática cuando se produce la aprobación inicial de cualquiera de los instrumentos reseñados. La suspensión se refiere a otorgamiento de licencias y no de todas sino sólo de aquellas de parcelación, edificación y demolición (177). Aunque sobre este punto incidí anteriormente, es lo cierto que el régimen de fuera de ordenación prohibe la realización de unas determinadas obras de acuerdo con el art. 60 LS.

Viendo el tenor literal del art. 8º del R-D.L. 16/81 a que me he referido resulta que, aun en supuestos en los que el Plan que convierte una finca en disconforme esté aprobado inicialmente, el órgano competente deberá proceder a otorgar licencia, incluso para obras que -de llevarse a cabo la aprobación definitiva del Plan- quedarían prohibidas. Supuesto lógico, por otra parte ya que lo que hace disconforme a un edificio es un Plan vigente, no un mero proyecto carente de fuerza vinculante pudiendo ser, además, mucho más graves las

consecuencias de una suspensión de otorgamiento de licencia para actuación sobre predio edificado que cuando se trata de una finca vacante de edificación. La posibilidad de que un instrumento de planeamiento aprobado inicialmente se frustre es grande, no pudiendo quedar el derecho a lo edificado -que muchas veces se identifica con lo habitado o lo explotado económicamente- a merced de los muchos imponderables que surgen en el proceso del planeamiento.

El art. 118 del RP viene a matizar el alcance de la afirmación antes hecha diciendo que la suspensión a que me he referido no afecta a las obras de reforma salvo que, por la trascendencia de ésta, sea equiparable a una reedificación del edificio no justificada en razones de urgencia o suponga aumento de volumen edificado. Da pues este artículo a lo que cabría calificar como régimen provisional y mitigado de fuera de ordenación. Su duración será la de la suspensión del otorgamiento de licencias y su prohibición se limitará a obras de reedificación no parcial sino total.

Los términos reedificación o, reforma son conceptos jurídicos indeterminados. Sin detenernos a analizar la cuestión en profundidad sí podemos citar una STS, como botón de muestra de cómo deslinda el TS ambos conceptos.

La STS de 31.XII.1985 (178) afirma a propósito de una denegación de licencia en virtud de aprobación inicial de planeamiento "Que, sin embargo, procede la estimación del recurso promotor de este proceso y, por tanto, la nulidad de las resoluciones recurridas pues la licencia debió ser concedida

una vez ha quedado demostrado que las obras objeto de la misma eran de mera conservación de una edificación existente y absolutamente necesarias para evitar su ruina al estar circunscritas a la reconstrucción de la cubierta de una pared y de dos pilares así como a la restauración de la fachada, obras todas ellas que, por su naturaleza, son equiparables a las calificadas como de mera reforma y que, aun mediando suspensión de licencias, son autorizables, según lo dispuesto en el art. 118 del Reglamento de Planeamiento, al estar prohibidas, únicamente, las de edificación y demolición; e igual conclusión se impondría de aplicarse lo establecido en el art. 60 de la Ley del Suelo en cuya virtud, aun en los edificios considerados como fuera de ordenación, se permite la realización de obras de conservación."

Equiparación controvertida esta última entre obras no sujetas a suspensión de licencias y obras permitidas en edificios fuera de ordenación. Las obras que el TS entiende como de reforma son en realidad de reconstrucción; en algunos casos de elementos esenciales. Reconstrucción, sin embargo parcial y, por tanto, no asimilable a reedificación del edificio. El TS deslinda las figuras y da las pautas que han de presidir, en cada caso concreto, ese deslinde. Dice así: "las obras que sirven de contenido a la licencia no desbordan el ámbito de las calificadas de reforma del edificio de autos, amén de ser urgentes y necesarias para evitar la consumación de un grave proceso de deterioro, sin que quepa hablar de reedificación del edificio, pues en estos supuestos hay que atender a un criterio ponderado y global, en cuanto que el análisis ha de dejar claro el alcance y características de la obra en relación con el

estado general del edificio, porcentaje afectado y coste para calificar adecuadamente el tipo de la reparación, al ser preciso respetar el principio de proporcionalidad como informante de esta actividad administrativa de intervención en la edificación." (179).

Es obvio que sólo cabrá excepcionar del régimen de fuera de ordenación, además de los supuestos recogidos en el art. 60, aquellos casos en que las licencias se concedieron con anterioridad a que una determinada finca quedara disconforme con el Plan. Por eso no cabe admitir, como no admitió el TS una argumentación del siguiente tenor: las edificaciones existentes (entre ellas la de la denunciante y la del denunciado) "quedaron legalizadas con la aprobación del Plan Parcial El Respirall, aunque no cumplen las determinaciones de situación, emplazamiento y volumen que previenen dicho Plan Parcial"; apostillando a continuación que "... el precitado Plan Parcial... sólo deviene aplicable para las edificaciones futuras, pero no para las edificaciones actuales por haber quedado estas legalizadas".

Y esto porque "si estas edificaciones, y concretamente la que es objeto del presente recurso -la del señor Ll.- no cumplen tales determinaciones del Plan Parcial, sólo pueden quedar legalizadas en la forma debilitada y condicionada permitida por la Ley del Suelo, esto es, como edificios calificados de "fuera de ordenación" (art. 60 del vigente Texto refundido de 9 de abril de 1976, puesto que tanto los particulares, como la Administración, quedan obligados al cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en la presente

Ley y en los Planes, Programas de Actuación, Estudios de Detalle, proyectos, normas y ordenanzas aprobadas con arreglo a la misma (art. 57 del referido Texto refundido)".

Sin que quepa apreciarse la conclusión "de que el Plan Parcial sólo deviene aplicable para las edificaciones futuras, pero no para las edificaciones actuales, "por no haber quedado éstas legalizadas"; contradicción consistennte en decir que el Plan sólo contempla el futuro, pero no el presente, lo que es imposible si dentro del presente existen edificaciones disconformes con el Plan; contradicción que se agrava si con las obras autorizadas por el Ayuntamiento de Alcira en el caso que nos ocupa la disconformidad de la casa del Sr. Ll. con el Plan se agranda, infringiéndose con ello las limitaciones impuestas en el citado art. 60 de la vigente Ley del Suelo".

Máxime cuando "en el supuesto de autos, los hechos, con respecto al Plan Parcial tan referido, se insertan en tiempo futuro, puesto que la parcela de que se trata fue adquirida por el Sr. Ll. con posterioridad a la aprobación del mismo, y, naturalmente, la licencia de obras y la iniciación de éstas fueron posteriores a tal adquisión; por lo que, tanto por la época en que se produjeron estos hechos, como por quedar fuera de ordenación la antigua casita existente en la aludida finca, resulta imposible hablar de legalización, en el sentido de plena adecuación entre las condiciones físicas de la edificación existente y el standard urbanístico del Plan, y menos aún si la legalización se pretende llevar a una ampliación de lo ya construido que aumenta la disconformidad con las exigencias mínimas del mismo" (180).

En una STS muy poco posterior a la antes aludida el TS matiza la existencia de derechos adquiridos y su reconocimiento mediante el régimen de fuera de ordenación. Se trata de petición de licencia para reparación y conservación de almacén de maquinaria que se encuentra fuera de ordenación. El solicitante sostiene el derecho a que le sea concedida tal licencia aduciendo el respeto a los derechos adquiridos que se consagra en los arts. 47 y 48 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo 1956 por los titulares de las que precedentemente se hubieran instalado y, en tal sentido argumenta que devino titular dominical del edificio, cuya Entidad transmitente, a su vez, ejercia una industria debidamente autorizada.

El TS haciendo suyo uno de los considerandos de la Sentencia apelada afirma:

"Que la alegación, a pesar de su aparente adecuación con el Ordenamiento jurídico que se invoca, no es absolutamente aceptable, por no hallarse éste exento de matizaciones o condicionamientos para los concretos supuestos de hecho en que ha de ser aplicado, a la vista de los cuales es preciso distinguir aquellas situaciones jurídicas creadas antes de que el correspondiente planeamiento urbanístico hubiera entrado en vigor y las que puedan originarse con posterioridad a su vigencia, habida cuenta de que estas últimas, por contrarias en casos como el de autos a la zonificación, destino o calificación de los terrenos y, consiguientemente, de uso prohibido por aquél, no puede conseguir la cobertura jurídica de

una licencia por parte de la Autoridad, en tanto un elemental respeto a los derechos legitimamente adquiridos con precedencia a la prohibición expresada impone la necesidad de que, aun quedando los inmuebles o las industrias o actividades en ellos desarrolladas fuera de ordenación, ni unos ni otros hayan de desaparecer automáticamente, ya que la Ley se limita en mantenerlas en un estado de precariedad que es el que se consigna en los artículos de la Ley sobre Régimen del Suelo que la recurrente invoca, siendo por ello, precisamente, por lo que el Mº Vivienda no decretó la procedencia de demoler lo construido, aunque denegó la pretensión de quien acciona de que le fuera concedida prórroga de la autorización que la Comisión del Area Metropolitana había concedido años atras al titular de la actividad del parque general de maquinaria, taller mecánico y vivienda del personal, precisamente porque aquella solicitud se produ[illegible] después de regir el Plan." (181).

Concluyendo el TS.

"Que si, como queda expresado, lo que se solicitó por la actora -por un lado esa prórroga y por otro la licencia de apertura- legalmente no resultaba concedible, tampoco es viable la tesis de la recurrente que se ampara en la preexistencia de la autorización que a su transmitente, en su día, le fuese concedida, y ello por el siguiente orden de razones: Porque lo que se le transmitió no fue la actividad especifica que viniera ejerciendo el anterior titular, sino el local o sede física donde aquélla se había venido ejerciendo, por lo que ninguna subrogación existió respecto del negocio, como elemento objetivo idéntico por no mutado (...)

Porque tampoco puede constituir respaldo jurídico la circunstancia, no negada, de que la recurrente fuese titular de la preceptiva licencia para el ejercicio de idéntica actividad en un lugar diferente, ya que es requisito esencialmente condicionante de la concesión de estas autorizaciones que aquéllas puedan instalarse en el lugar elegido, y en el caso contemplado lo permitido para una zona urbanística no lo estaba respecto de otra.

Porque no se trata de que en el local donde se estaba ejerciendo una actividad preestablecida se hubieran de hacer obras de las que excepcionalmente resulten permitidas por la legislación urbanística que se cita o, posteriormente por la constituida por la Ley de 2 mayo 1975 y el Texto Refundido de 9 de abril de 1976, sino de instalar "ex novo" otra, cuyo preexistente ejercicio, por consiguiente, no se daba." (182)

El último caso de los que se expondrán para matizar el tema del régimen de fuera de ordenación y los derechos adquiridos está recogido de la STS de 13.VI.1979. Se trata de su propietario de local que obtuvo licencia para reformarlo con el fin de establecer un determinado uso. La licencia no se ejecuta totalmente; se aprueba instrumento de planeamiento y el usc que se pretendía instalar deviene disconforme. El propietario que obtuvo la licencia pide, por la sola aprobación de planeamiento limitador de sus derechos una cuantiosa indemnización. A esto último se niega la Administración afectada a la cual da la razón el TS aduciendo dos razones.

1ª "no deriva situación indemnizatoria alguna, habida cuenta que autorizada la reforma del local en 27 junio 1960, el señor R. de los R. pudo, como indica la representación procesal de la Corporación demandada, concluir la obra y obtener la licencia de apertura del establecimiento, ya que nada consta lo impidiera, aun en el supuesto, no facilmente admisible, de que no se considerara implicita en la de las obras otorgada".

2ª "La instalación realizada, tanto si ella hubiera quedado concluida, como en su estado actual, queda amparada por los preceptos contenidos en el art. 48 de la Ley del Régimen del Suelo y aunque es cierto que ellos no permiten realizar obras de consolidación, modernización o incremento de su valor expropiatorio, al haber quedado la instalación fuera de ordenación urbana por la aprobación del plan o proyecto, esto no implica la inmediata privación del bien a su titular, lo cual sólo sucederá cuando el proyecto sea llevado a efecto, previo el cumplimiento de la normativa legal imperante en el expediente que para ello debe seguirse, el cual responde al principio básico de la Ley expropiatoria de que nadie puede ser privado de sus bienes o dañado en sus intereses sin que simultáneamente sea compensado de ello mediante la adecuada y justa indemnización; pero el que este derecho potencialmente existía desde el momento en que por aprobación de un plan o proyecto urbanistico una determinada obra o instalación existente sea incompatible con él, no quiere significar que la indemnización sea actuable en cualquier momento, pues ella sólo surgirá como derecho cuando la Administración actúe sus facultades y ello es algo que sólo a ella concierne y que no le puede ser impuesto en función de intereses particulares sólo, subjetivamente razonables." (183)

Las licencias concedidas para la realización de obras en edificios fuera de ordenación o que llegarán a serlo son siempre definitivas en cuanto que constituyen actuaciones administrativas mediante las que controla el ajuste del proyecto presentado a la normativa aplicable. No cabe, pues, hablar de "licencias en precario" o de "licencias provisionales"; la licencia será definitiva, aunque pueda ser para obras provisionales.

V.13.- ESPECIALIDADES PARA INDUSTRIAS.

El art. 61 LS prevee que, cuando, aprobado un Plan, resultaren industrias emplazadas en zona no adecuada, las edificaciones y sus instalaciones, quedarán sujetas a las limitaciones del articulo anterior, con las tolerancias que de modo general se prevean en las normas urbanisticas o en las ordenanzas de edificación.

Lo que está operando este art. 61 es una deslegalización al permitir que las normas urbanisticass o las ordenanzas de edificación varien, respecto de industrias disconformes, los limites de obras permitidas.

Si faltan esas tolerancias, en principio, habria que admitir la aplicación sin paliativos del art. 60. Así la STS de 28.I.1975 dice:

"...se establece un uso por la indicada zona, en el que no se admite tolerancia industrial alguna, siendo en este supuesto de aplicación lo establecido por el artículo 49 de la Ley del Suelo, en relación con el 48, según las cuales en el supuesto de que aprobado un Plan resultaren industrias emplazadas en zona inadecuada, en las edificaciones e instalaciones de tales industrias no podrán realizarse obras de consolidación... y sí solamente podrán efectuarse pequeñas reparaciones por motivos de higiene, ornato y conservación..."

LASO MARTINEZ al comentar esta STS (184) afirma que: "el criterio al que llega nos parece excesivamente rigido. Por

supuesto que el Plan puede y debe establecer normas de tolerancia; pero a falta de estas normas debe reconocerse que el hecho de que se admita la continuidad de los usos antiguos exige una cierta actualización del uso en cuanto sea imprescindible para que aquel -que es la actividad principal permitida sine die- continúe."

El supuesto contempolado en este art. 61 puede tener lugar según GONZALEZ PEREZ (185) por dos causas:

-"Al margen de la alteración del planeamiento, como consecuencia, de la evolución de la ciudad. Por ejemplo, la expansión del núcleo urbano puede dar lugar a que los edificios destinados a viviendas lleguen a estar emplazados a una distancia de las industrias molestas, nocivas o peligrosas inferior a la que se prevé en la reglamentación vigente. En este supuesto habrá que estar a lo dispuesto en el Reglamento aprobado por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre (186)

- Y puede producirse la inadecuación como consecuencia de la modificación de la ordenación urbanística. A este supuesto se refiere el art. 61, LS, ahora comentado."

Las tolerancias que se refiere el art. 61 son -o pueden ser- tolerancias de obras tal y como señala el autor que acabo de citar:

"El precepto, por tanto, admite con carácter general que las normas urbanísticas y las ordenanzas prevean "tolerancias". Lo que supone una excepción al régimen de obras que regula el

art. 60, LS. Por tanto, las "tolerancias" no pueden limitarse a usos o actividades, sino también a obras. Y así se desprende de la S. de 28 de enero de 1975, que únicamente admite la ejecución de "pequeñas reparaciones por motivos de higiene, ornato y conservación", porque no se admitía en la zona tolerancia industrial alguna.

Luego si se había admitido alguna tolerancia industrial, ésta podrá haber abierto la posibilidad de autorización de obras distintas a las que únicamente contempla el art. 60." (187)

V.14.- EL PRINCIPIO DE FUERA DE ORDENACION EN LA NORMATIVA AUTONOMICA.

V.14.1.- LA LEY CATALANA DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Sin ser este el momento de un análisis en profundidad de sus preceptos sí reseñar que esta Ley contiene una regulación de la situación de fuera de ordenación en su art 45 (188) desarrollada en los art 181 a 184 del Reglamento (189). Se trata de una adaptación matizada del derecho común como sucintamente veremos. El art 182 del Reglamento afirma en desarrollo del art. 45.1 de la Ley.

"1. Los edificios e instalaciones construidos antes de la aprobación de una figura de planeamiento y que resultasen disconformes con sus determinaciones quedarán calificados en situación de fuera de ordenación, con las limitaciones señaladas por el articulo 60.2 y 3, de la Ley del Suelo, únicamente cuando, en virtud del planeamiento aprobado, haya de tener lugar la expropiación o la cesión obligatoria y gratuita de los terrenos donde aquéllos se emplacen, o bien se haya de llevar a cabo la demolición o la expropiación de los edificios.

2. Cuando las nuevas determinaciones del planeamiento no hubiesen de dar lugar a lo que señala el punto anterior, la autorización o la denegación de las obras enumeradas en el articulo 60.2 de la Ley del Suelo dependerá de su compatibilidad con la reglamentación de las condiciones básicas de aquél.

3. A los efectos de lo que establece el párrafo anterior, se entiende por condiciones básicas del nuevo planeamiento las determinaciones sobre altura, volumen, ocupación máxima permitida de las parcelas, situación de las edificaciones, número de viviendas y coeficiente de edificabilidad neta de la zona aplicada a la parcela, en la medida que sean aplicables por la clase de suelo de que se trate."

Aqui, de modo claro, se faculta a los respectivos planes para que en los supuestos de disconformidad relativa modulen la compatibilidad de los edificios desordenados con las nuevas previsiones.

El art. 182 del Reglamento, en desarrollo del art. 45.2 de la Ley establece:

"1. Para los edificios e instalaciones en situación de fuera de ordenación, de acuerdo con el articulo precedente, la regulación temporal de las obras y usos se ajustará a lo que prevé el artículo 60 de la Ley del Suelo, párrafos 2 y 3, y de acuerdo con el apartado siguiente.

2.- En estos supuestos el valor de las obras que se autoricen no será computado en los expedientes expropiatorios o bien de reparcelación y compensación, y la eficacia de la licencia quedará condicionada al cumplimiento de lo establecido en el artículo 63 del Reglamento aprobado por Decreto del Gobierno de la Generalidad 308/1982, de 26 de agosto."

El art. 45.3 de la misma Ley, se aparta del régime común, al establecer: "En cuanto al uso, en tanto no resulte incompatible con el nuevo planeamiento, podrá mantenerse el existente, si bien, en caso de que éste fuese industrial, habrá de adaptarse a los límites de molestia, nocividad, insalubridad y peligro que para cada zona establezca la nueva reglamentación." Y el art. 183 de su Reglamento, en desarrollo del precepto de la Ley, dice: 1. Cuando la disconformidad radique en el uso, podrá mantenerse el existente mientras no se torne incompatible con el nuevo planeamiento. 2.- En caso de que el uso disconforme fuese el industrial se aplicarán las tolerancias que estén transitoriamente previstas en las normas urbanísticas o bien en las ordenanzas del nuevo planeamiento, y este uso se adaptará a los límites de molestia, nocividad, insalubridad y peligrosidad que para cada zona establezca el planeamiento.

4.- En general, y a lo largo de la permanencia de cualquier uso disconforme, ninguna actuación podrá aumentar su valor a efectos de expropiación, reparcelación o compensación, hasta su extinción."

El art. 45.4, LOTCat -en forma análoga al art. 184 de su Reglamento- dispone: "En todos los casos las disposiciones transitorias de nuevo planeamiento contendrán las oportunas previsiones para resolver todas las cuestiones que las determinaciones urbanísticas planteen frente a las preexistencias, y de acuerdo con este artículo."

V.14.2.- LOS SUPUESTOS DE FUERA DE ORDENACION EN EL DECRETO 278/83 DEL GOBIERNO VASCO.

El D. 278/83 del Gobierno Vasco recoge en su art. 24. 5, 6 y 7 un régimen modulado de "fuera de ordenación. El n. 5 de ese articulo dice:

5.- Los usos o actividades implantados con anterioridad a la aprobación de un Plan Especial de Rehabilitación que no se encuentren comprendidos entre los definidos por su calificación como usos permitidos de nueva implantación, serán calificados como usos fuera de ordenación o como usos tolerados, en los demás casos.

La permisión o no de los usos vendrá dada por la Ordenanza de uso que forma parte de las determinaciones de calificación pormenorizada que han de contener los PER., de acuerdo con el art. 24 del Decreto. cuando dice:

o) Ordenanza de uso de las unidades edificatorias consistente en la asignación pormenorizada de los usos de nueva implantación permitidos los terrenos, urbanizaciones y construcciones del Area, individualizándolos por unidades edificatorias, especificando en los edificios los usos en cada una de las plantas.

p) Regulación, para cada unidad edificatoria, mediante un régimen especial de los usos anteriores a la entrada en vigor del Plan Especial, no comprendidos entre los de nueva implantación, de acuerdo con lo indicado en los párrafos

siguientes de este articulo, la cual constituirá igualmente parte de la Ordenanza de uso.

Las posibilidades de calificación de usos disconformes son dos: usos fuera de ordenación o usos tolerados. Las consecuencias juridicas son distintas ya que:

La calificación de un uso o actividad ya implantada como fuera de ordenación, supondrá que sus edificios e instalaciones quedan sometidos, en tanto permanezca el uso o actividad, a las limitaciones y condiciones indicadas en el articulo sesenta de la vigente Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Texto refundido de 9 de Abril de 1976.

La calificación de un uso o actividad como uso tolerado, supondrá la regulación de las intervenciones constructivas posibles de realizar en sus edificios e instalaciones, condicionándolas, en su caso, a la supresión del uso en un plazo determinado, sin perjuicio de la posibilidad de exigir la aplicación de medidas correctoras y la aplicación de los recargos establecidos en la regulación del impuesto municipal sobre la radicación para los establecimientos industriales situados fuera de las zonas establecidas a tal fin por el planeamiento urbanistico.

La creación de una clase de usos intermedio entre los conformes con el PER y los usos fuera de ordenación plantea algunos problemas.

La delimitación de cuando estamos ante un uso tolerado entiende que la hará el PER, regulando las actividades constructivas posibles a realizar. Por otro lado el n.7 del art. 24 adolece de un cierto carácter negocial al permitir condicionar, en su caso, la permisión de intervenciones a la desaparición del uso en un plazo determinado.

Siempre cabrá la duda de si no es aplicable a estos edificios con usos tolerados el régimen legal de fuera de ordenación. El Decreto no puede excepcionar la Ley y tampoco puede hacerlo un Plan Especial; si el edificio se encuentra efectivamente fuera de ordenación conforme a la LS, será difícil, con el Derecho en la mano, que no se aplique tal sistema, salvadas las consideraciones hechas en el epígrafe V.5.

El régimen de usos tolerados permite, no obstante, mantener una utilidad socio-económica durante un tiempo en el que no se vea posible la ejecución del planeamiento, dejando el inmueble advertido y expedito el camino para la plena efectividad del PER una vez transcurrido el plazo de tolerancia.

V.14.3.- LEY BALEAR SOBRE FUERA DE ORDENACION

Se trata de la Ley 8/1988 de 1 de junio (Boletin Oficial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares n. 77 de 28 de junio de 1988). Se dicta esta Ley dado que se ha constatado que los Ayuntamientos en el momento de redactar los Planes Generales Municipales de Ordenación o las Normas Subsidiarias de Planeamiento se acogen a fórmulas atipicas para tratar de evitar el impacto negativo que provocaria la aplicación estricta del articulo 60 de la Ley del Suelo que trata de regular los edificios e instalaciones que quedan fuera de ordenación, se considera necesario derogar este articulo y sustituirlo por las disposiciones contenidas en esta Ley, a fin de que las determinaciones tengan una eficacia real en el desarrollo urbanistico de las ciudades y de las poblaciones.

A partir de ahi se procede a una remisión al planeamiento del régimen de fuera de ordenación. "Los Planes Generales Municipales de Ordenación o, si es el caso, las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal, deben señalar, especifica y claramente, los edificios y las instalaciones que queden calificados como fuera de ordenación. Se deberán calificar como tales los que de acuerdo con las determinaciones del planeamiento, estén afectados por operaciones de remodelación urbana, a ejecutar por cualquiera de los sistemas de actuación contenidos en la legislación urbanistica vigente." (art. 1º 1. de la Ley). Remisión que se contempla en el art. 3º al decir: los instrumentos de planeamiento municipales establecerán las normas urbanisticas aplicables a los edificios

construidos de acuerdo con el Plan sustituido y que no se ajusten a las determinaciones del Plan vigente.

La distribución de obras prohibidas y permitidas no sufre alteración, en esta Ley, respecto de lo que prevenia el art. 60.2 de la LS.

El régimen de fuera de ordenación ve ampliadas sus virtualidades al incluirse dentro del mismo aquellos edificios que se construyan o se hayan construido en contra de las determinaciones contenidas en los Planes o en las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, o así como los construidos en contradicción con la legislación urbanística vigente, aunque haya transcurrido el plazo de cuatro años fijado en el Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre. (art. 2 de la Ley). Los edificios o las instalaciones que se construyan a partir de la entrada en vigor de esta Ley, y que queden calificados como fuera de ordenación, de acuerdo con lo que prevé este articulo, no podrán obtener la contratación de los Servicios de suministro de energía eléctrica, gas, agua, alcantarillado y teléfono. Se pasa, así, a la utilización del principio de fuera de ordenación como instrumento de disciplina urbanistica.

N O T A S

(1).- Parejo Alfonso Luciano Derecho Urbanistico, Instituciones Básicas Ed. Ciudad Argentina 1986 p. 107.

(2).- Laso Martinez J L "Derecho Urbanistico" Ed Montecorreo Madrid 1981. Tomo I P. 385 Y 386.

(3).- Laso Martinez J L "Derecho..." op. cit. Tomo I p. 387.

(4).- Sobre la interpretación en el Derecho Urbanistico ver el capitulo XIV "Limites e instituciones complementarias de la interpretación. Los limites de la interpretación." p. 385 y ss de la obra de Jose Luis Laso citada en la nota anterior.

(5).- "La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanisticos". Ed Montecorvo. Madrid 1983. p. 323 y 324.

(6).- "R.A. 1420.1986"

(7).- "R.A. 3609.1972"

(8).- "R.A. 1586.1983"

(9).- "Ver en igual sentido S.T.S. 17.XII.74 R.A. 4992.1974"

(10).- "R.A. 1420.1986 S.T.S. 17.II.1986"

(11).- "S.T.S. 7.II.1986 R.A. 1420.1986"

(12).- "S.T.S. 13.XII.1982 R.A. 7963.1982"

(13).- "S.T.S. 3.XII.1985 R.A. 976.1986 se pronuncia en igual sentido".

(14).- R.A. 4992.1974

(15).- La redacción del art 48 de la L.S. de 12 de mayo de 1956 pasó sin alteración al art. 60 de la L.S. vigente.

(16).- R.A. 3189.1980

(16).BIS.- En este caso concurren tres circunstancias que me parece interesante recoger:

"En primer lugar, que la licencia aqui cuestionada se interesó para la instalación del mencionado restaurante en un edificio o local existente con anterioridad en el que sólo habian de colocarse los elementos propios de esta actividad y para lo que previamente se habia obtenido el correspondiente permiso gubernativo y alta en la licencia fiscal;

En segundo término, que el edificio de referencia se encontraba y se encuentra afectado en su totalidad por la ampliación de la indicada carretera, prevista y establecida en el viario del Plan General de Ordenación urbana de dicha Capital, hasta tal punto que queda dentro de la zona de calzada

de una futura Avenida, según se desprende del plano fehaciente aportado como documento núm. 1 de los del escrito de contestación; y, por último, y en tercer lugar, que en vía administrativa - en concreto y de forma expresa al interponer el recurso de reposición, folio 31 del expediente - el recurrente formula, una vez conocidas las circunstancias de afección expuestas su renuncia a cualquier indemnización que pudiera corresponderle en el caso de que las previsiones del Plan se llevaran a efecto, renuncia que, ulteriormente, ha ratificado de modo pleno en su demanda."

(17).- R.A. 6290.1985

STS 23.X.85 R.A. 6290.1985

(18).- R.A. 984.1986

(19).- STS 27.II.85 R.A. 1240. 1985

(20).- La STS de 24.I.1984 -R.A. 149.1984- dice en una expresión poco usual "derribo al que se debe acudir, sólo en casos extremos, puesto que representa una destrucción de riqueza creada con el esfuerzo del hombre, e incluso un acto "contra natura",en cuanto una de las leyes básicas de la física es la de la conservación de la materia."

(21).- "Licencias y autorizaciones en precario para obras en edificios fuera de ordenación". Rev.D.V. n. 35. Diciembre 1973 p. 80.

(22).- R.A. 1420.1986

(23).- R.A. 3609.1972

(24).- R.A. 5369.1981. En igual sentido STS de 7.VI.1976 R.A. 3548.1976

(25).- En ese sentido la ya estudiada STS de 13.VI.1980 R.A. 3189.1980
STS 27.II.1985. R.A. 1240.1985
STS de 7.XII.1981 R.A. 5369. 1981
STS 20.IX.1982 R.A. 5469 1982

(26).- "Comentarios a la Ley del Suelo" Ed Civitas Madrid 1988. Tomo I p 696.

(27).- Según una reiterada Jurisprudencia debe darse prevalencia a los informes emitidos por los técnicos municipales por su posición normalmente imparcial y su independencia; sin que ello signifique en modo alguno vinculación para el Tribunal que deberá valorar, en todo caso, la prueba, conforme a las reglas de la sana crítica. Entre otras muchas STS 20.III.1980 R.A. 2230.1980 STS.20.V.81 R.A. 2.II.1981, STS 11.II.82. R.A. 960.1982, STS 17.VI.1980 R.A. 3214.1980

(28).- R.A. 6290.1965

(29).- R.A. 6410.1986

(30).- En igual sentido STS 10.VI.1980 R.A. 3171.1980, STS 2.VI.1982, R.A. 2373.1982.

(31).- R.A. 1671.1963

(32).- R.A. 1400.1968.

(33).- R.A. 1392.1984.

(34).- R.A. 5793.1984

(35).- R.A. 2180.1984.

(36).- R.A. 5793.1984

(37).- R.A. 4013.1984

(38).- R.A. 1586.1983.

(39).- R.A. 5793.1984

(40).- R.A. 1671.1963

(41).- R.A. 1400.1968

(42).- R.A. 1392.1982

(43).- R.A. 2180.1984

(44).- R.A. 5141.1974

(45).- R.A. 4026.1983

(46).- R.A. 5520.1982

(47).- R.A. 3609.1972

(48).- R.A. 4992.1974

(49).- STS 8.VII.1983. R.A. 4026.1983

(50).- "Comentarios a la Ley del Suelo". Ed. Civitas. Madrid 1988. Tomo I. p. 669 y 700.

(51).- Castro Troncoso "Licencias y autorizaciones en precario..." op cit. p 69.

(52).- Adelantar en este sentido la STS de 20.V.1981 R.A. 2.III.1981.

(53).- R.A. 2373.1982

(54).- STS 7.XII.1981 R.A. 5369

(55).- Contrario a esta opinión González Pérez estima que es un caso excepcional cuando lo exiga el mantenimiento del inmueble, y agrega, que no ha de limitarse la aplicación a este supuesto, ya que pueden existir otros en que se dé la excepcionalidad, si no desde el punto de vista urbanistico, al menos por motivos de interés público.

González Perez, Jesús: Comentarios a la Ley del Suelo. Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 1968, pág. 307. En igual sentido en la Edición de 1988, Tomo I p. 700.

(56).- De este juicio es Castro Troncoso quien afirma:

"En nuestra opinión, el legislador, en este párrafo 3º del artículo 48, está pensado en auténticos casos de emergencia, en que, por no estar prevista la expropiación del edificio en los próximos quince años, deben ser atendidos, permitiendo que el edificio, en riesgo de desplome, se consolide y pueda seguir cumpliendo el fin social para el que fue construido. Tal sería el caso de que, como consecuencia de una catástrofe, inundación, terremoto, etc., edificios fuera de ordenación resultaren gravemente dañados y exigiesen unas urgentes obras de consolidación; o, simplemente, que como secuela de un accidente de tráfico, rotura de dirección, etc., un camión pesado colisiona contra la fachada de una casa, originando serios daños que hacen indispensables ciertas obras de consolidación. ¿No sería lógico, en casos y circunstancias tan excepcionales, la concesión de licencias municipales para remediar esa perentoria, y apremiante necesidad de conservar los edificios siniestrados y con mucha mayor razón aún cuando no estuviese prevista su expropiación en los próximos quince años o en "Licencias y autorizaciones en precario..." op cit.p. 72.

(57).- R.A. 1240.1985.

(58).- En este sentido STS de 1.III.1978 R.A. 857.1978, 13.VI.1980 R.A. 3189.1980, 28.V.1981 R.A. 2178.1981, 22.VI.1972 R.A. 3609.1972, 17.XII.1974 R.A. 4992.1974, 24.V.1977 R.A. 2999.1977, 1.III.1978 R.A. 857.1978 y STS 7.VI.1976 R.A. 3548.1976 negatoria de toda atenuación a la regla prohibitiva del nº 2 del art. 60, pero, a la vez, negando también toda limitación innecesaria a las posibilidades brindadas por el nº 3 del mismo artículo.

(59).- R.A. 3183.1980

(60).- R.A. 5369.1981

(61).- R.A. 2111.1981

(62).- R.A. 5369.1981

(63).- "Hubiese sido muy oportuna la mención, a título meramente indicativo, de alguno de esos casos excepcionales, que permitiese al Ayuntamiento calibrar la posibilidad de equiparación con el supuesto fáctico que, en cada caso, se le pueda plantear." Afirma con acierto Catro Troncoso "Licencias y autorizaciones en precario..." op.cit. p. 70.

(64).- STS 20.V.1981. R.A. 2111.1981

(65).- Así STS 4.VII.1979 R.A. 3045.1979

(66).- González Pérez en "Comentarios a la Ley del Suelo" op. cit. Tomo I p. 700 da como requisito para poder proceder a la autorización: "Que las obras sean de consolidación. No serán admisibles las autorizaciones para cualquiera de los otros tipos de obras que prohibe el apartado 2".

(67).- R.A. 5369.1981

(68).- R.A. 3045.1979.

(69).- R.A. 6499.1985.

(70).- R.A. 1240.1985.

(71).- González-Berenguer Urrutia JL. en "Gestión, Financiación y Control del Urbanismo". Instituto de Estudios de Administración Local. Col. Estudios de Administración General. Madrid 1979. p. 236.

(72).- "Comentarios a la Ley del Suelo" op. cit. p. 700

(73).- Perales Madueño F. y Arregui Lucena L.F. "Algunas reflexiones sobre el planeamientoi y la gestion urbanistica en la situación actual' Rev. D.U. n. 104 sept. 1984 p.32.

(74).- "García Bellido J. "Conservación y ..." op. cit. p. 107."

(75).- "Ver al respecto S.T.S 7.II.1986 R.A. 1420.1986 antes citada."

(76).- "Si no no cabria entender el art. 38 R.G. ni el 81 del mismo Reglamento."

(77).- "Garcia Bellido J. "Conservación y ..." op. cit. p. 101."

(78).- R.A. 7640.1986

(79).- R.A. 1026.1983

(80).- R.A. 5469.1982

(81).- R.A. 3609.1972

(82).- R.A. 1436.1974

(83).- R.A. 4992.1974

(84).- R.A. 5072.1975

(85).- R.A. 4770.1982

(86).- STS 8.VI.1982 R.A. 4770.1982.

(87).- "Procedencia de la licencia de apertura de establecimiento en edificios fuera de ordenación". En Rev D.V. n. 45 Diciembre 1975. p. 17.

(88).- "Comentarios a la Ley del Suelo" Ed Civitas. Madrid 1988 Tomo I p. 696 y 697.

(89).- "Derecho Urbanistico" op. cit. Tomo II p 542 y 543.

(90).- Laso Martinez. "Derecho Urbanistico" op. cit. Tomo II p. 543 y 544.

(91).- "Art. 24, 5.6.7. del Decreto"

(92).- Laso Martinez JL "Derecho..." op cit Tomo II p. 533.

(93).- Garcia Bellido, Javier Conservación y Fuera de Ordenación, hacia una más graduada coexistencia de ambos criterios en las intervenciones en el suelo urbano" Rev. D.U. n. 105. dic 87 p. 101.

(94).- Garcia Bellido J. "Conservación y ..." op. cit. p. 103.

(95).- ibid p. 101

(96).- Acuciante para Garcia Bellido, pues, como hemos visto en el epigrafe anterior, no tiene en cuenta el dato de que, lo que el régimen de fuera de ordenación supone, es precisamente la articulación de un sistema diferido de sustitución.

(97).- Perales Madueño, F. Arregui Lucena L.F. "Algunas reflexiones..." op. cit. p. 22.

(98).- Perales F. y Arregui L.F. "Algunas reflexiones..." op. cit. p. 23.

(99).- Laso Martinez en su "Derecho Urbanistico" op. cit. Tomo I. p 393 es de otra opinión al admitir que "La naturaleza normativa del planeamiento y de sus instrumentos de ejecución puede servir como medio subsidiario para cubrir lagunas, incluso legales."

(100).- R.A. 1128.1981

(101).- Revista Critica de Derecho Inmobiliario n. 512 p. 224. Recogido en "Derecho Urbanistico" Laso Martinez op. cit. Tomo II p. 540, nota 341.

(102).- "Comentarios a la Ley del Suelo" op. cit. p 693-694

(103).- Ibid p. 690 y 691

(104).- "Derecho Urbanistico" op. cit. Tomo II p. 5360-538

(105).- "Derecho Urbanistico" op. cit. Tomo 2. p. 538-539

(106).- Garcia Bellido, J. "Conservación..." op. cit. p. 97.

(107).- R.A. 1128.1981

(108).- NUÑEZ RUIZ, MIGUEL ANGEL: "Derecho Urbanistico español". Editorial Montecorvo, 1967, pág. 273.

(109).- Castro Troncoso "Licencias y autorizaciones en precario..." op. cit. p. 77 y 78.

(110).- "Derecho Urbanistico" op. cit. Tomo II p.534

(111).- MARTIN RETORTILLO, CIRILO: "La Ley del Suelo. Examen de las principales restricciones que ella impone al tráfico jurídico de los bienes urbanísticos." En Estudios Jurídicos, AAVV, vol. II, 1962, págs. 240 y ss.

(112).- R.A. 5793.1984.

(113).- R.A. 4765.1982.

(114).- R.A. 2111.1981.

(115).- R.A. 1100.1984.

(116).- R.A. 5705.1983.

(117).- R.A. 6640.1983.

(118).- R.A. 1550.1986.

(119).- R.A. 1635.1983.

(120).- STS 13.V. 1981 R.A. 2044.1981, 26.V.1981 R.A. 2154.1981, 20.V.1981 R.A. 2111.1981

(121).- R.A. 1128.1981.

(122).- R.A. 3324.1983

(123).- R.A. 2337.1982

(124).- R.A. 1966. Y 2028.1965

(125).- STS. 25.III.1982 R.A. 2337.1982

(126).- "Derecho Urbanistico" op. cit. Tomo II. p. 534 y 535

(127).- R.A. 6525.1983.

(128).- Interpretación acorde con lo previsto en el art. 6º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17.VI.1955 cuando dice: "1. El contenido de los actos de intervención será congruente con los motivos y fines que lo justifiquen. 2. Si fuesen varios los admisibles, se eligirá el menos restrictivo de la libertad individual". Para una exégesis de este precepto ver Garcia de Enterria E y Fernández Rodriguez T.R. "Curso..." op. cit. Tomo II p. 104 y 105.

(129).- Hernández Gil "(Reflexiones sobre el futuro Derecho civil)" 1958 p. 16

(130).- "La recuperación de las facultades dominicales en el art. 56 de la Ley del Suelo" Revista de Estudios de la Vida Local n. 151., 1967 p.4.

(131).- Roca Roca E. "Urbanismo y grandes ciudades" Granada 1961 p. 19.

(132).- "La Expropiación forzosa en la Ley del Suelo" Tesis Doctoral. Granada 1967 p. 10.

(133).- F. Garrido en "Comentarios a la Constitución" obra colectiva, Ed Civitas 2ª Ed. Madrid 1985 p. 695.

(134).- Ibid p. 692.

(135).- F.Garrido Falla. "Tratado de Derecho Administrativo" Centro de Estudios Constitucionales, 7ª Ed. Madrid 1985 Volumen II p. 288.

(136).- Ibid p. 288, 289.

(137).- Girola en "La serviti prediali pubbliche", 1937 mantiene que deben admitirse en Derecho Administrativo aquellas categorías del Derecho privado cuyos rasgos esenciales son comunes a instituciones de aquel Derecho, añadiendo que se dan en Derecho Administrativo, entre otras, servidumbres sobre bienes privados en favor de bienes públicos. Citado por F. Garrido Falla "Tratado..." op. cit Volumen II p. 290-291 nota 8. Añadiendo este autor que "la única advertencia que, por nuestra parte hemos de añadir, es que, en estas servidumbres administrativas la idea de pedio dominante no es esencial; ni siquiera existe normalmente. La servidumbre pública se establece en beneficio de la comunidad (sin que ello quiera decir necesariamente que tal gravamen suponga un uso público del predio sirviente por parte de la comunidad."

(138).- ZANOBINI, "Corso di Diritto amministrativo", vol. IV, 2ª Ed, 1945, páginas 165 y sigs. En cambio, las limitaciones consisten, como regla, en un "non facere".

(139).- Garrido Falla F, "Tratado..." op. cit. p 292 y 293

(140).- Alessi "Sistema istituzionale del Diritto ammnistrativo italiano" 1953 pag 415 y 473. Citado en F. Garrido Falla "Tratado..." op. cit. Volumen II p 293. nota 13.

(141).- Garrido Falla, F. "Tratado..." op. cit. Volumen II

(142).- Garrido Falla, F. "Comentarios..." op. cit. p. 695 y en "El Derecho a Indemnización por limitaciones o vinculaciones impuestas a la propiedad privada" Homenaje a Segismundo Royo Villanova. Edit. Moneda y Crédito. 1977 p. 336 y 337.

(143).- GARRIDO FALLA, F: "El derecho a indemnización por limitaciones o vinculaciones impuestas a la propiedad privada", en Revista de Administración Pública,núm 81,1976, páginas 7 a 33

(144).- Garrido Falla, F.: "Comentarios..." op. cit p. 696.

(145).- Garrido Falla F.: "Comentarios..." op. cit. p. 695 quien añade en la nota 7. "Esto ha sido atinadamente advertido por MARTIN MATEO, R., que califica de "desviación del sistema" la declaración de "conjunto histórico-artistico" que afecta a una pluralidad de edificios "sin necesidad de calificación individual", comportando "limitaciones en cuanto a las facultades dominicales que sobre ellos se ejerzan, sustancialmente similares a las que obran para los monumentos

singularmente declarados como tales. Con ello no sólo se omite el normal trámite de audiencia de los interesados, manifestación obligada de uno de los principios básicos de nuestro ordenamiento, sino que incluso se prescinde de la mimima garantia de notificaciGn a los propietarios". Ver Martín Mateo "La propiedad monumental" en Revista de Administración Pública n. 49. 1966.

(146).- En este sentido Montoro Chiner M.J. afirma:
"El "ius variandi", de que la Administración goza con respecto al planeamiento, manifestación de una potestad innovatoria, permite otorgar una categoria legal a todas aquellas construcciones e instalaciones erigidas o levantadas de acuerdo con el planeamiento que se sometió a variación. Y, permite a su vez otorgarles, en el nuevo planeamiento, un régimen especifico que las distinga, y al mismo tiempo proteja del deterioro concreto a que se podrian ver sometidos de quedar a merced de la discrecionalidad administrativa que contemplase en cada caso la idoneidad de la operación a realizar en ellos con respecto a la interferencia del planeamiento." en "La responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanisticos" Ed. Montecorvo Madrid 1983. p. 326-327.

(147).- Garrido Falla, F. "Comentarios..." op. cit. p 696, antes citado.

(148).- Este dato marca una clara diferencia con el "vinculo monumental" ya que "La propiedad asi 'vinculada' viene, pues, sometida a determinadas restricciones de tolerancia e incluso auténticas cargas positivas, cuya naturaleza se corresponde con

las que para otros tipos de propiedad vienen determinados por la función social a que sirve." Martin Mateo R. "La Propiedad..." op. cit. recogido en Garrido Falla F. "El derecho a..." op. cit. p. 337. nota 5.

(149).- La STS de 17.IV.1980 R.A. 2555 a propósito del art 58 LS recuerda que el uso de los predios no podrá apartarse del destino previsto "sin que tal vinculación de los terrenos a la calificación y destino urbanisticos previstos por el correspondiente Plan de ordenación urbana haya de contraerse a la superficie de terreno o parcela propiamente dicha, sino que afectará también a las construcciones o instalaciones que sobre la misma se levanten" Vinculación cuya cita puede no dejar de ser -si se quiere- incidental, pero ilustrativa para lo que ahora nos importa.

(150).- citado por Garrido Falla F. en "El derecho a indemnización..." op cit. p. 336. Las dificultades para la aceptación de este concepto se pusieron de manifiesto en el propio Congreso como manifiesta el autor que recoge la cita. Ver al respecto "La Crónica del V Congreso de la Asociación Italo-Española de Profesores de Derecho Administrativo" por J.L. Martinez López-Muñoz en Revista de Estudios de la Vida Local, abril-junio 1975 p. 279-292.

(151).- Un escollo queda por salvar y es el de la procedencia de indemnización cuando estemos ante un supuesto de vinculación. Garrido Falla F. "El derecho a indemnización..." op. cit. p. 337 afirma "Cabalmente, esta diferenciación entre limitación y vinculación -o sea, la necesidad o no de un acto administrativo

concreto de afectación- nos puede dar la clave, para determinar la procedencia de la indemnización. Antes hemos dicho que de estar ante una vinculación en el supuesto aquí enunciado ésta no requeriría acto concreto de afectación. Por otro lado el art. 87.3 LS sitúa -acertada o desacertadamente- en un plano de igualdad limitaciones y vinculaciones, haciendo depender la procedencia de indemnización, no de que estemos ante uno u otro supuesto sino de que limitaciones o vinculaciones sean singularizadas.

(152).- Op. cit. p. 70 Citada por Laso Martínez. "Derecho Urbanístico" op. cit. Tomo 3 p. 195 y 196 Tomo de aquí la referencia concreta.

(153).- Op. cit. Tomo III. p 196, 197 y 198.

(154).- FERNANDEZ, TOMAS RAMON: "La legislación española sobre el patrimonio histórico-artístico. Balance de la situación de cara a su reforma". R.D.U., núm. 60 págs. 13 y 48.

(155).- Parejo Alfonso en su "Derecho Urbanístico" op. cit. p. 118; aún refiriéndose esencialmente a suelo vacante de edificación, admite implícitamente la existencia de vinculaciones no singulares al decir:

"Pero estas últimas exigencias de generalidad y uniformidad, en tanto que operativas únicamente en el marco de cada especifica calificación, no impiden de que ésta (aun válidamente establecida) resulten situaciones concretas en que la vinculación del suelo a un preciso destino urbanístico en que

consiste dicha calificación sea singular por desigual. A una tal situación debe entenderse que se refiere el artículo 87, 3, de la Ley, desde la perspectiva ahora examinada."

(156).- García de Enterría E. y Fernández Rodríguez T.R. "Curso de Derecho Administrativo". Ed Civitas, Madrid 1981. Tomo II p. 140. Juicio expresado ya en "La Ley del Suelo y los principios del urbanismo". García de Enterría E. Anuario de Derecho civil. 1958 p. 503.

Este mismo autor afirma: "la incidencia del derecho urbanístico sobre la propiedad fundiaria no puede ya explicarse en los términos tradicionales de las limitaciones de la propiedad, no se trata de restricciones de la propiedad, sino de delimitación de la propiedad en su contenido normal; no de una limitación o ablación de algo positivo y plenario, sino de un límite de extensión de un confín". En "Problemas actuales de Régimen Local" Sevilla, 1968 p. 129 y 130

(157).- García de Enterría E. Fernández Rodríguez T.R. "Curso..." oip. cit. Tomo II. p 132.

(158).- Díaz Picazo en "Los límites del derecho de propiedad en la Legislación Urbanística", Rev D.V. n. 23. 1971. señala algunos problemas de esta concepción:

"Las delimitaciones plantean problemas de difícil superación. Primero porque no se fija el derecho de propiedad como una actividad de signo positivo, mediante enumeración de

las facultades que encierra, sino que contrariamente se lleva a cabo mediante la negación de aquellas a las que no alcanza. Y segundo, porque donde el contenido del dominio resulta fijado negativamente tan sólo, la distinción entre limites y limitaciones se desdibuja completamente . Y esta distinción sólo podria efectuarse si el contenido previo del derecho estuviera fijado positivamente. Y añade, además, que la distinción y el concepto de limite-confin y de limitación-reducción descansa sobre el criterio de normalidad, articulo 87 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, con lo que queda introducido en la figura del derecho de propiedad un elemento esencial del mismo de dificil fijación". Citado por Montoro Chiver M.J. en "La responsabilidad patrimonial..." op. cit p. 56 y 57.

(159).- Parejo Alfonso en su "Derecho Urbanistico" op. cit. p. 85 llega a afirmar:

"La ordenación urbanistica, en cuanto resultado de la interpretación de aquel interés público, es la que define el contenido del derecho de propiedad -integrado por facultades y deberes-, atribuyéndolo al titular de aquel derecho de forma cuasiconcesional."

(160).- Garcia de Enterr a E. y Fernández Rodriguez T.R. en "Curso..." op. cit. Tomo II p. 132.

(161).- Parejo Alfonso en "Derecho Urbanístico" op. cit. p. 89 afirma:

"La demostración irrefutable de la presente construcción

reside en la ausencia de cualquier condicionamiento previo, por facultades o simples expectativas radicadas originariamente en el derecho de propiedad, que pudiera constituir un límite a la ordenación del uso y aprovechamiento del suelo y de las construcciones. Así lo explicita claramente el artículo 87 al decir que tal ordenación no confiere derecho a los propietarios a exigir indemnización. Lo que significa que aquí no se está ante la limitación o ablación de facultades de la propiedad preexistentes a la ordenación urbanística. Las determinaciones de ésta, por tanto, no constituyen técnicamente ni limitaciones ni expropiaciones".

(162).- "La responsabilidad patrimonial..." op. cit. p. 55.

(163).- Castro Troncoso en "Licencias y autorizaciones en precario..." op. cit. p. 64. pone de relieve esta distinción con una terminología hoy desfasada.

"En efecto, no se puede aplicar el mismo rigor contra quienes, después de aprobado el Plan, pretenden realizar algo que éste prohibe, con lo que se transforman en "agresores" de las disposiciones del Plan, contra los que han resultado "víctimas" de esas mismas disposiciones. Es cierto que también los propietarios de los terrenos que en el Plan se destinan a viales, zonas verdes, etc., podrían decir que son "víctimas" del Plan, puesto que tal destino implica suprimir toda posibilidad de edificación sobre los terrenos, pero, en su caso, el Plan no contradice ni ataca al resultado o fruto de su anterior actuación, como en el caso del propietario que, habiendo edificado legalmente sobre su solar, se encuentra con que el

Plan irrumpe en su esfera dominical, marcando con el estigma de fuera de ordenación a su inmueble, que, acaso, constituya todo su patrimonio."

(164).- Aun en el supuesto de que admitiéramos que un Plan determina "ab intrinseco" las facultades dominicales sobre edificaciones fuera de ordenación, cabría preguntarse: qué innova el Plan sobre las facultades que antes de su aprobación correspondían al titular de un edificio desordenado; qué impone de nuevo y cuál es su naturaleza jurídica.

(165).- Laso Martínez incluye el estudio del régimen de fuera de ordenación dentro del Capítulo que en su "Derecho Urbanístico" dedica a las excepciones a la vigencia del planeamiento en virtud de la siguiente razón "Como todo ello se produce en realación con los efectos consumados del planeamiento anterior y éste se prometía una vigencia indefinida, por declaración legal, parece evidente que la irrupción del nuevo Plan en las consecuencias ya consumadas derivadas de la ejecución del Plan primitivo supone una excepción esencial a la vigencia temporal del Plan." en Tomo II p. 533.

(166).- García de Enterría E, Fernández Rodríguez T.R. en "Curso..." op. cit. Tomo II p. 99

(167).- Ibid p. 99 y 100.

(168).- García de Enterría E y Fernández Rodríguez T.R. "Curso..." op. cit. tomo 2 p. 100

(169).- Ibid p. 101

(170).- R.A. 1128.1981

STS 17.II.1981 R.A. 1128.1981

(171).- R.A. 5992.1983

(172).- R.A. 2228.1980

(173).- R.A. 1635.1982

STS 24.II.1982 R.A. 1635.1982.

(174).- R.A. 6413.1986

(175).- Ver TOLEDO, "Alteración del planeamiento urbanístico: derechos adquiridos y control judicial. RAP, núm. 110, pág. 138.

(176).- STS 24.I.1984 R.A. 149.1984

(177).- Ver art 8º R.D. Ley 16/1981 de 16 de octubre.

(178).- R.A. 6409.1985

(179).- STS 31.XII.1985 R.A. 6409.1985

(180).- STS 2.IV.1982 R.A. 2381-1982

(181).- STS 7.IV.1982 R.A. 2391.1982

(182).- STS 7.IV.1982. R.A. 2391.1982

(183).- STS 13.VI.1979 R.A. 2728 1979

(184).- "Derecho Urbanistico" op. cit. Tomo II p. 545.

(185).- "Comentarios a la Ley del Suelo" Ed Civitas Madrid 1988. Tomo I p. 704.

(186).- Ver González Pérez "Las licencias de urbanismo" Ed Abella Madrid 1978, p. 555 y sigs y Reglamento de Actividades Molestas... art. 4, 15 y 20.

(187).- González Pérez, J. "Comentarios a la Ley del Suelo" op. cit. p. 706.707 del Tomo I.

(188).- Ley de 9 de enero 1984. BOE n. 31 de 6 de febrero, D.O.G.C. 18.I.1984. Ley 2/1984 de la Generalidad.

(189).- Decreto de 10.IV.1984 146/1984 D.O.G.C N. 481 de 31 de octubre.

C A P I T U L O VI

DECLARACION DE RUINA, REGIMEN DE FUERA DE ORDENACION Y REHABILITACION URBANA

VI.- DECLARACION DE RUINA, REGIMEN DE FUERA DE ORDENACION Y REHABILITACION URBANA.

El régimen de "fuera de ordenación" se complementa con el de ruina. Aquel tiene por finalidad con carácter general el que la edificación no escape a la ruina como medio para, a partir de ahí, proceder de acuerdo con el Plan -caso de que éste no se haya ejecutado previamente-. Fuera de ordenación y ruina se entrelazan. La interpretación jurisprudencial -como tendremos ocasión de ver más adelante- ha separado el deber de conservación del propietario -art. 181 L.S.- de la declaraciónde ruina -art. 163 L.S.-, en el sentido de que cesa aquél deber cuando aparece la ruina; debiéndose declarar ésta con independencia de cual se la causa que la motivó. Siendo esto así, el régimen de fuera de ordenación opera haciendo cesar el deber y el derecho de conservar -en los límites antes enunciados- desde antes de que se produzca la declaración de ruina, dejando la edificación abocada al derribo.

El entrelazamiento entre ambas figuras, puede convertirse en complementariedad. Es el supuesto de una edificio fuera de ordenación, cuyo propietario insta la declaración de ruina, sin obtenerla por la negativa de la Corporación Local, cuando las obras necesarias para reparar el inmueble superen las pequeñas reparaciones que exigen la higiene, ornato y conservación. En este supuesto, aunque el daño sea reparable técnicamente, por medios normales, no lo es jurídicamente, por impedirlo el régimen de fuera de ordenación; pudiendo llegar a subsumirse el supuesto en el art. 183.2 a) L.S. (1).

El art. 183.2 contiene un supuesto que afecta directamente al tema que se trata. Es el apartado c); "circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del inmueble" desencadenan la aserveración: "se declarará el estado ruinoso". El malogrado artículo 14 del R.D.U. aclaraba cuáles eran estas circunstancias,; decía este art.:

"Se considerará que existen circunstancias urbanísticas para la declaración de ruina cuando la situación de fuera de ordenación aconseje la demolición del inmueble". Afortunadamente al mes y cinco días de la publicación en el B.O.E. del R.D.U., el R.D. 2772/1978 de 14 de octubre, suspende la vigencia de los artículos 12 a 17 del citado Reglamento.

Se dice afortunadamente, pues tal interpretación del art. 183.2 c) L.S. suponía tener que declarar en estado ruinoso cuantos inmuebles estuvieran fuera de ordenación, salvo que la aplicación de éste régimen pudiera ser salvada sin necesidad de demoler el inmueble. Esta interpretación, oportunamente frustrada, choca con la "ratio legis" del régimen de "fuera de ordenación" a que se ha referido anteriormente (2) con cierta extensión. No cabe, pues, pensar que, el art. 183.2. c), saltándose esa "ratio legis", imponga la destrucción de edificaciones que aún pueden reportar una indudable utilidad social.

¿Qué interpretación cabe dar a este art. 183.2.c). Se estima que la más correcta sería la de expresar la complementariedad entre régimen de "fuera de ordenación" y estado ruinoso en supuestos como los que más arriba he señalado.

No sería necesario subsumir esos supuestos en el art. 183.2 apartado a), cuando el apartado c) del mismo artículo expresa -o puede expresar- esa relación. Circunstancias urbanísticas serán concretamente aquellas que impidieran que el daño existente fuera reparado; circunstancias de orden jurídico, no técnico ni económico. Cobrando así una enorme importancia la delimitación de obras permitidas y prohibidas en los edificios declarados fuera de ordenación a que me he referido anteriormente.

Veremos, a continuación, cómo el TS ha ido perfilando, en su Jurisprudencia esta complementariedad, las razones que aduce para aplicarla y otras cuestiones que se han planteado entorno a la declaración de ruina y al régimen de fuera de ordenación.

Es constante la Jurisprudencia en el sentido de que basta que concurra una de las tres causas de ruina previstas en el art. 183.2 LS para que ésta deba ser declarada (3). Ello no quiere decir que las tres tengan igual valor ni que operen de la misma forma. La Jurisprudencia del TS ha ido delimitando la operatividad de las distintas causas de ruina y, en especial de la causa c) del art. 183.2.LS.

VI.1.- CIRCUNSTANCIAS URBANISTICAS QUE ACONSEJAREN LA DEMOLICION DEL INMUEBLE.

Hemos visto como es razonable la equiparación entre, circunstancias urbanisticas que aconsejaren la demolición de un inmueble y el hecho de que éste se encuentre fuera de ordenación. El que la declaración de ruina sea la constatación de la situación fáctica de un inmueble hace que además de la disconformidad con el planeamiento se requiera la existencia de un decaimiento estructural en el edificio. "La causa c) la declaración de ruina presupone y requiere además la condición genérica de que el edificio o parte de él "estuvieren en estado ruinoso" como expresamente se señala en el ap. 1 de dicho art. 183, o sea, en situación de decaimiento estructural como condición necesaria y coherente con la esencia de la institución aquí tratada se incluya o no dicho estado en las causas a) o b), como condiciones suficientes, pues lo contrario implicaría que un súbito cambio en la normativa urbanística conduciría a la inmediata demolición del edificio así fuera de ordenación haciendo inútiles las prescripciones y garantías del citado art. 60 del Texto refundido de la Ley del Suelo" (4). "Porque la ruina es un estado de hecho, una realidad física, evidente y objetiva que produce efectos jurídicos, siendo su declaración legal esa reacción que intenta prevenir y evitar un claro peligro, un riesgo para bienes y personas que puede ser actual o futuro." (5).

La STS de 20.VI.1977 (6) describe, con argumento recogido por la de 27.I.1982 (7), la llamada ruina urbanística -esto es, la causa c) del art. 183.2 de declaración de ruina como aquella

que "no configura en puridad un supuesto de ruina, pero admite la posibilidad de su declaración por el hecho de su falta de adecuación a las prescripciones urbanísticas que rijan en el sector o zona, en conjunción con una situación de deterioro, decrepitud y resquebrajamiento arquitectónico... en cuyas circunstancias se estima debe prevalecer el criterio que aconseja su demolición, frente a la autorización o licencia que permita consolidar tal construcción proporcionándole una mayor vida que haga irrealizable el Plan".

Explicando la STS de 22 de IV de 1981 (8) que "el estado de ruina, como concepto jurídico indeterminado que es, habrá de ser integrado mediante la apreciación de un supuesto de hecho y su valoración jurídica (indeterminada) y responde a la idea de la situación de decadencia o falta de solidez en que se encuentra una edificación, provocada por causas internas o extrínsecas en virtud de la cual amenaza, más o menos remotamente y con carácter total o parcial, peligro de hundimiento o caída, idea ésta que ha de presidir genéricamente cualquiera de las tres manifestaciones concretas que hacen susceptible la declaración administrativa del mencionado estado -SS. del T.S., Sala 4.ª, de 16 diciembre 1970, 25 junio 1974 y 11 febrero 1975, entre muchos más- contempladas en el ap. 2.º del art. 170 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, todo ello sin perder de vista la circunstancia de que no es necesario que, en unión de la meritada situación de peligro, se dé la concurrencia de dos o más de los supuestos establecidos en aquel precepto, puesto que basta con la de cualquiera de ellos, es decir con la de uno sólo -SS. del mismo Alto Tribunal y Sala de 6 y 14 junio 1973, entre otras-".

A la vez, sería absurdo que ese decaimiento estructural exigido para observar la presencia de la causa c) del art. 183.2 como motivante de una declaración de ruina, fuera tal que pudiera ser subsuimido en una de las otras dos causas de declaración de ruina: desperfectos no reparables técnicamente por medios normales o necesidad de realizar obras cuyo coste exceda el 50% del valor de lo edificado (9).

¿Cómo acotar el campo reservado a la causa c) del art. 183.2 LS.o Del modo como reiteradísimamente lo ha hecho el TS, aplicando la complentariedad del supuesto con el régimen de fuera de ordenación. Este establece la prohición de llevar a cabo una serie de obras en edificios disconformes permitiendo las pequeñas reparaciones que exigiere la higiene, la conservación o el ornato y excepcionalmente obras parciales y circunstanciales de consolidación. Estas pequeñas reparaciones, e incluso, las obras circunstanciales de consolidación engloban una serie de actuaciones mucho más restringidas que las que cabe englobar dentro de los conceptos de obras reparables por medios técnicos normales o cuyo coste sea inferior al 50% del valor de lo edificado. Es en esa diferencia en la que operará la causa c) del art. 183.2. Las reparaciones necesarias que excedieran del concepto de pequeñas o del de obras parciales de consolidación, sin llegar a ser del tipo de los desperfectos no reparables técnicamente por medios normales o de aquellos que requisieran obras por valor superior al 50% del coste de lo edificado, no constituirían causa de declaración de ruina; salvo en el caso de que en el edificio concurriere la circunstancia urbanística de hallarse fuera de ordenación, en cuyo supuesto, por la

prohibición del art. 60.LS en concordancia con el art. 183.2.c) LS lo procedente sería la declaración de ruina del edificio.

Cabe citar, de entre las STS que mantienen esta conexión entre declaración de ruina y régimen de fuera de ordenación, algunas que por su claridad o por los matices que introducen, sirven para ilustrar esta complementariedad.

La STS de 8.II.1982 (10) afirma: "CDO.: Que según enseña la sentencia del T.S. de 26 mayo 1978 (11) "las condiciones del supuesto urbanístico, del estado de ruina las fijan conjuntamente el art. 183.2.c del Texto Refundido, que alude a circunstancias urbanísticas que aconsejen la demolición del inmueble, y el art. 60, que dispone (... la calificación de edificios fuera de ordenación y la imposibilidad de realizar en ellos obras de consolidación...), preceptos que permiten concluir: a) Que la calificación como fuera de ordenación está referida a la disconformidad con el planeamiento "in genere", y no exclusivamente a las alineaciones, y b) Que la declaración de ruina por esta causa precisa, además de esa inadecuación con los Planes, la existencia de daños en el inmueble que trasciendan la calificación de pequeñas reparaciones exigidas por la higiene, el ornato y la conservación"; requisitos que se dan en el caso que en este recurso se plantea." y más adelante "CDO.: Que la citada conexión del supuesto de la ruina urbanística del art. 183.2.c, con el supuesto de la disconformidad con el planeamiento (art. 60 del citado Texto Refundido), es puesta de manifiesto constantemente por la Jurisprudencia del T.S. entre otras, en sentencias de 17 noviembre 1977 (12), de 8 julio 1977 (13) y 20 junio 1977 (14), habiendo llegado a declarar, por

ejemplo en sentencia de 12 marzo 1977 (15), que no se requiere que el deterioro en las estructuras cumpla los tipicos requisitos señalados en las causas a) o b) del art. 170.2, ya que entonces holgaria en este precepto la causa c) como independiente".

"Para la viabilidad de la causa recogida en el ap. c) -circunstancias urbanisticas que aconsejaren la demolición del inmueble-, no basta la simple existencia de la misma, por cuanto tal causa no configura a un supuesto de ruina legal, por el mero hecho de hallarse la edificación en una determinada circunstancia urbanistica contraria a la normativa en vigor, sino que tal hecho ha de estar en intima conexión con la situación o estado fisico de dicha edificación, que, requiera para restablecer su normalidad en orden a la seguridad y salubridad, unas obras que, por su volumen y trascendencia, excedan de las autorizables a tenor de lo dispuesto en el art. 60 de la mencionada Ley del Suelo, todo ello de conformidad con una muy reiterada doctrina de esta Sala -SS de 28 noviembre 1975 (16), 20 junio 1977 (17), 1 junio 1979 (18), 7 marzo 1980 (19) y 21 enero 1981 (20) (21)".

"En vista de lo que va dicho sobre la entidad y alcance de las obras llamadas a ser efectuadas -sin prueba de hallarnos en un auténtico supuesto de la excepcionalidad genéricamente aludida por el núm. 3 del art. 60 de dicho Texto Refundido-, resultan impedidas por este precepto al estar acreditado que el edificio se encuentra fuera de ordenación, habida cuenta de que, como se razona por las sentencias de esta Sala de 28 noviembre 1975 (22), 22 enero y 20 junio 1977 (23), 1 junio y 25

septiembre 1979 (24) y 25 enero y 7 marzo 1980 (25), y en esta última se explica, la causa contemplada por el citado apartado no constituye un supuesto puro de ruina legal por el mero hecho de hallarse una edificación fuera de las prescripciones urbanísticas que rijan para el sector o zona de que se trate, sino que hay que relacionar tal circunstancia con la situación o estado físico de la misma, que es necesario que requiera la realización de obras que excedan de las autorizables conforme a la Ley del Suelo en el referido caso." (26).

STS esta en la que se precisa, entre otras cosas, como ya vimos, la necesidad de alegar y probar el hecho de encontrarnos ante un supuesto excepcional para poder acogerse a la autorización del art. 60.3 de realizar obras parciales y circunstanciales de consolidación.

"En el presente caso (27) se dá la circunstancia de que el inmueble cuestionado se encuentra fuera de alineación en cinco o seis metros, cuya realidad por nadie se discute, y, aunque, como declaran las sentencias de esta Sala de 30 de marzo de 1967, 14 de junio de 1973 (28), 1 de junio de 1979 (29), 31 de mayo de 1982 (30), y 30 de marzo de 1983 (31), la ruina urbanística prevista en el apartado c) de dicho precepto no opera por sí sola sino en conjunción con las restantes, es necesario -con la de 7 de marzo de 1980 (32)- que la ponderación cuantitativa de los daños se haga no en el exclusivo marco del dicho número 2, sino principalmente en el del artículo 60 del propio Texto, ya que éste terminantemente prohibe la realización de obras de consolidación de los edificios fuera de ordenación y las de conservación que no constituyen pequeñas reparacioines."

La STS de 9.IV.1984 (33) afirma: "Que la resolución por la que declara la ruina del edificio núm. 51 de la calle Dos de Abril de Valencia, se fundamenta en el supuesto a que se refiere el art. 183 de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana en su n. 2.c, esto es, circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del inmueble, y en efecto, no se discute por las partes que el edificio se halla parcialmente fuera de ordenación, por lo que el Ayuntamiento tenía previsto incluso la expropiación del mismo, aun cuando no se había iniciado el expediente oportuno, y ello ha de unirse según reiterada Jurisprudencia a los supuestos que se establece en el art. 60 de la vigente Ley del Suelo y Ordenación Urbana, de donde se deduce que no basta que se dé sólo la circunstancia referida en el artículo citado para que proceda la declaración de ruina, sino que ha de conjugarse con lo establecido en el art. 60; esto es, que al tratarse de un edificio fuera de ordenación, hayan de realizarse en él, obras de consideración prohibidas por este concepto y no cabe duda que las obras a realizar que incluyen tanto la reparación como la reconstrucción, exceden de las que se autorizan para los edificios situados fuera de ordenación".

"CONSIDERANDO -afirma la STS de 10.VI.1985 (34)- que siendo efectiva y actual la disconformidad de la edificación de autos con la ordenación urbanística aplicable, puesto que su fachada invade la alineación establecida por el Plan General de Ordenación Urbana de Huelva para la calle Vázquez López en 1.30 m., según se pone de manifiesto de consuno en los informes periciales obrantes en el expediente, y estando necesitado dicho edificio por su estado físico de deterioro de obras de

consolidación e incluso de reconstrucción de alguno de los elementos, que en todo caso exceden de las calificables de pequeña reparación, en orden a su conservación, higiene y ornato, es evidente concurre en él la situación de ruina urbanistica definida en el art. 183.2.c), en relación con el 60, ambos del Texto Refundido de la Ley del Suelo y como correctamente ha apreciado la sentencia apelada."

"CDO. -STS 28.XII.1983 (35)- que, igualmente, es también aplicable al edificio de que se trata la llamada ruina urbanistica, por cuanto, según el informe que obra al folio 68 del expediente administrativo, la finca de referencia está disconforme con el vigente plan parcial de Ordenación, al tener cuerpos de edificación con fondo edificable superior al permitido por la Ordenanza de aplicación, siendo la superficie afectada de unos 25 metros cuadrados aproximadamente. Y siendo ello asi, está claro que resulta ser de aplicación el ap. 2.c) del citado articulo, por cuanto dicha ruina urbanistica existe y debe ser apreciada cuando en un edificio fuera de ordenación es necesario hacer obras que excedan de las autorizables conforme a lo dispuesto en el art. 60.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, es decir, obras de consolidación, como las que precisa la casa a que el expediente se refiere."

La STS de 27.I.1982 (36) ratifica lo hasta ahora dicho pues "del mismo modo, ha de afirmarse la existencia de la llamada "ruina urbanistica", regulada en el ap. c) del núm. 2 del art. 183 citado, porque, estando el edificio disconforme con el Plan de Ordenación vigente (pues se encuentra fuera de linea por las calles de Toledo y Humilladero), y tratándose,

consecuentemente, de un edificio fuera de ordenación, según el art. 60.1 del Texto Refundido, resultan no ser autorizables las obras de consolidación que el edificio requiere, dando ambas circunstancias como resultado la llamada "ruina urbanistica".

Aún a riesgo de ser reiterativo, se estima adecuado recoger la S.T.S. DE 11.X.1986 (37) la cual afirma: "siendo de recordar que, como tiene declarado con reiteración el Tribunal Supremo, basta la concurrencia de uno solo de esos supuestos para que pueda declararse la ruina, salvo por lo que se refiere a la causa recogida en el apartado c) del precepto antes citado, esto es, la ruina urbanistica, ya que para su viabilidad no es suficiente la simple existencia de la misma, por cuanto que tal causa no configura un supuesto de ruina legal, por el mero hecho de hallarse la edificación en una determinada circunstancia urbanistica contraria a la normativa en vigor, sino que tal hecho ha de estar en intima conexión con la situación o estado fisico de dicha edificación, que requiera para restablecer su normalidad en orden a la seguridad y salubridad, unas obras que por su volumen y trascendencia, excedan de las autorizables a tenor de lo dispuesto en el articulo sesenta de la mencionada Ley del Suelo, -sentencias del antes citado Alto Tribunal de 1 de Junio de 1.979 (38), 7 de Marzo de 1.980 (39), 21 de Enero de 1.981 (40) 22 de febrero de 1.982 (41), 24 de Enero de 1.983 (42) y 16 de Mayo de 1.984 (43)."

ARROYO GARCIA en los "Comentarios a la Ley del Suelo y sus Reglamentos" (44) recoge la siguiente afirmación de interés en este momento, tomada de la STS de 22 de enero de 1977. "Que la posibilidad de declarar el estado ruinoso de una finca al amparo

del art. 170, núm. 2 c) de la Ley de 12 de mayo de 1956 -hoy 183.2.c)-, es decir, cuando concurran circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del inmueble constituye un supuesto de normativa imprecisa cuya especificación corresponde realizar a través de hechos requirentes de la aplicación de otras concretas normas funcional o teleológicamente ligadas con la de contenido impreciso... toda vez que si por la simple circunstancia urbanística de fuera de alineación resultara factible declarar el estado ruinoso, sobraría la regulación de supuestos contemplados por el art. 48 -hoy 60- y si, por otra parte, se exigiera la concurrencia de alguna de las causas a) o b) del art. 170, núm. 2 -hoy 183.2- entonces lo que holgaría es la propia individualidad de la causa c) de ruina, ya que basta con una de las otras, la a) o la b) para producirse la declaración de referencia, lo que unido a la necesidad de un estado material de ruina, o decaimiento físico del inmueble, por factor causal común... induce todo ello a concluir que el criterio individualizador de la causa c) debe configurarse sobre la conjunción de los siguientes factores o hechos aquí determinantes de su aplicación: primero, circunstancia urbanística que es para el caso la de fuera de alineación de gran parte del edificio; segundo, estado físico de decaimiento estructural, también aquí concurrente, cualquiera que fuere su factor genérico o causal (agotamiento por transcurso del tiempo, defectuosa construcción, accidente, etc.), y tercero, que las obras de consolidación requeridas para mantenerlo en condiciones de habitabilidad correspondan a daños que afecten al conjunto de la estructura del edificio, se hallen o no tipificados en las causas de ruina a) o b) del art. 170, núm. 2...". Esta doctrina, limpiamente mantenida en ésta y otras

muchas sentencias, contiene las bases o cimientos para que pueda declararse la ruina por circunstancias urbanísticas, importante para no desvirtuar su propio contenido".

Llama la atención por lo novedoso, el argumento a que recurre el segundo Considerando de la STS de 13.V.1982 (45) para fundamentar la exigencia de deterioro concurrente con el fuera de ordenación para determinar la existencia de circunstancia urbanistica que aconseje la demolición del inmueble. Dice asi: "pero la aceptación hecha en lo sustancial de la tercera de las consideraciones de la sentencia recurrida determina la conveniencia de aclarar y completar su contenido toda vez que la sola circunstancia de haber quedado el edificio fuera de la ordenación por alineaciones defectuosas con respecto a las establecidas en la nueva normativa urbanistica no basta para aplicar la causa c) de referencia teniendo en cuenta que a tenor del art. 5 inciso 5 párr. c) del Regl. de 5 marzo 1964 - subsistente a la sazón en su vigencia- el defecto de alineaciones constituye causas de desmerecimiento tampoco operante por si sola, por requerir la concurrencia de la desproporción de altura, de la calificación de edificio inadecuado (art. 154.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo), institución de distinta naturaleza que la de ruina, más beneficiosa que ésta en punto a indemnización de los arrendatarios; y comoquiera que el ap. 1 del citado art. 183 refiere en general su ámbito a la construcción o parte de ella que "estuviere" en estado ruinoso, y en el ap. 2 se concretan o tipifican los daños o circunstancias de este estado físico del edificio como causas jurídicas del acto administrativo de declaración de estado ruinoso, es razonable interpretar que a

efectos de aplicación de la causa c) es igualmente exigible el general y básico estado fisico de decadencia, deterioro o depauperación estructural por propia naturaleza caracterizador del concepto de ruina y también existente en el caso como así resulta del conjunto de los dictámenes periciales; doctrina, la referida en cuanto a presupuestos de aplicación de la causa c) ya señalados por esta Sala en sentencia, entre otras de 22 enero 1977 (46) que resulta acogida en el art. 12.1 c) del Regl. de Disciplina Urbanistica de 23 junio 1978, y que, directamente aplicable, la expresada doctrina jurisprudencial, a la praxis del citado art. 183.2.c) (170.2.c) del Texto originario de la Ley del Suelo." (47).

La STS de 30.III.1983 recoge la doctrina hasta ahora expuesta al decir: "que las alegaciones del Ayuntamiento apelante no pueden determinar, como éste pretende, la revocación de la sentencia que impugna, ya que por ésta no se ha partido de la base de que en la finca cuyo estado ruinoso declaró concurriese ninguna de las causas determinantes de dicha declaración previstas en los aps. a) y b) del núm. 2 del art. 183 del Texto Refundido de 9 abril 1976, sino que se limitó a aplicar el ap. c) del precepto, y, por cierto, muy adecuadamente, ya que, si bien -como en el correspondiente Considerando de aquélla se explica, coincidiendo con lo reiteradamente declarado por este Alto Tribunal-, el mismo, por si solo, no suele ser apto para producir citada declaración, si no se conjuga con las restantes circunstancias o con causas legalmente establecidas, el caso enjuiciado es, precisamente, de aquellos en que, siquiera por vía de excepción, resulta muy relevante la prevista concurrencia de circunstancias

urbanísticas que aconsejen la demolición del inmueble, cuya realidad aquí por nadie se discute, puesto que, mediante éstas -dado que el mismo ha quedado fuera de ordenación-, las obras de que precisa cualquiera que sea la normalidad o dificultad técnica de su hechura y con independencia también de su importe económico, legalmente no resultarían practicables en tanto no se acreditara que no sólo no son de auténtica consolidación, sino también que podían calificarse de pequeñas reparaciones exigidas por la higiene, el ornato y la conservación del inmueble".

En uno de los Considerandos de la Sentencia que, apelada, dio lugar a esta de 30.III.1983, considerando que acepta el TS se afirma: "sin género de dudas que el edificio cuya declaración de ruina se impugna presenta graves daños; ahora bien, en los supuestos -como es el del recurso- de los llamados "edificios fuera de ordenación", la ponderación cualificativa y valoración de los daños ha de hacerse, no en el exclusivo marco del núm. 2.º del art. 183 de la Ley del Suelo, sino principalmente en el del art. 60.2, cuyo texto terminantemente prohibe que en esta clase de edificios se realicen obras de consolidación y modernización de los mismos no permitiendo más obras que las pequeñas de conservación, es decir, aquellas que a su reducida finalidad y alcance, una su escaso valor económico, pues no otra significación puede tener el diminutivo de "pequeñas" con que en el texto del precepto se califica la obra de conservación permitida; deduciéndose de todo ello la absoluta imposibilidad de estimar como obras de conservación, ni menos aún como "pequeñas", las que, según se deduce del informe pericial mencionado y expresamente según se consigna en la ampliación del informe del Arquitecto Municipal emitido conforme a lo acordado

en diligencia para mejor proveer, en el que se manifiesta que es preciso realizar obras consistentes en desmontar la cubierta afectada y reponer las vigas que se encuentran en mal estado, comprendiendo dicha zona objeto de reconstrucción entre un 20 o un 25 por 100 de la superficie de la cubierta con una extensión de unos 100 metros cuadrados y ascendentes en costo de la misma a 1.500.000 pesetas; daños estos que como es de ver por su gravedad y extensión, requieren la realización no ya de pequeñas obras de conservación, sino de verdaderas y costosas obras de reconstrucción, por lo que debe de concluirse que el edificio litigioso se halla comprendido en la mencionada causa de ruina."

La STS de 19.V.1981 (48) después de aclarar "que la simple enunciación de los datos relatados en el anterior Considerando y la evidente y notoria disconformidad con la alineación oficial, estrechando la acera, es causa o motivo que si no ostenta una independencia propia y legítima para declarar el estado de ruina, si es aplicable cuando concurre la necesidad de ejecutar reparaciones," concluye diciendo que "la declaración de ruina estaría justificada, como se razona en la sentencia apelada, por la patente disconformidad de la casa con la alineación Oficial, señalada por el indicado técnico municipal y corroborada en el reconocimiento judicial, al poner en relación esta circunstancia con los evidentes e importantes daños que afectan al inmueble y que requieren obras de reparación y consolidación cuyo coste, aun de aceptarse la tesis de los apelantes, ascendería a más del 30% del valor de la edificación."

Escasa finalidad y alcance así como reducido valor económico serían los criterios fundamentales para deslindar la presencia de pequeñas reparaciones ó de obras de consolidación. Es aquí necesaria una integración, guiada por principio de proporcionalidad, de los artículos concordantes de LS, tal y como propone la STS de 18.I.1983 (49):

"CDO.: Que en definitiva en el momento actual (argumento de las SS. de 19 septiembre 1981, 16 octubre y 14 diciembre 1982, etc.) es difícil separar el coste de la reparación del carácter o naturaleza de ésta ya que el avance de la técnica constructiva ha relativizado la diferencia al permitir hoy la realización normal (actuación usual) de obras de consolidación o reparación a fondo de cimientos, estructuras o saneamientos que sólo encuentra la contraindicación de su alto coste o de los casos límite de real agotamiento de estructura o elementos básicos y cuya reparación implicaría auténticos supuestos de reconstrucción en partes principales del edificio, con peligro, incluso, de derrumbamiento (ruina física en sentido propio); estos dos casos (coste superior al 50% del valor del edificio y real agotamiento de los elementos básicos) forman el contenido o ámbito objetivo del supuesto de ruina de edificios por esta causa; ya que, en fin, la exégesis razonable de la norma (naturaleza, alcance, etc.) no puede hacerse al margen de un estudio sistemático del art. 183 en su integridad (dada la indudable interconexión de supuestos) en relación con lo preceptuado en los arts. 181 y 60 aps. 2 y 3 y concordantes de la propia Ley, informado todo ello por el principio de proporcionalidad que rige o conforma, en todo caso, la intervención administrativa en este campo."

Considerando, este, que se repite con alguna leve variación en la STS de 11.X.1986 (50) cuando afirma "la más reciente doctrina jurisprudencial en la materia, según la cual en el momento actual es difícil separar el coste de la reparación del carácter o naturaleza de ésta, ya que el avance de la técnica constructiva permite conceptuar de normales o usuales obras de consolidación o reparación a fondo de cimientos, estructuras o saneamientos que sólo encuentran la contraindicación de su alto coste o de los casos límite de real agotamiento de las estructuras y demás elementos básicos de los edificios, que exigen demoliciones generalizadas e importantes para después tener que reconstruir partes principales y que suponen, casi siempre, soluciones antieconómicas para el propietario y contrarias, incluso, al interés general al perpetuar construcciones vetustas y sin ningún valor histórico arquitectónico, -Sentencias de nuestro Tribunal Supremo de 19 de septiembre de 1981 (51), 23 de marzo, 16 de noviembre y 14 de Diciembre de 1982 (52), 18 de Enero y 21 de Marzo de 1983 (53) y 5 de marzo de 1984 (54)."

Sentencia esta de un gran interés al explicitar el modo en que se han de ir aplicando conceptos acuñados hace, hoy, más de treinta años, a la realidad viva de un, cada vez más, pujante desarrollo tecnológico.

Resta señalar que, para el TS, no toda disconformidad con el planeamiento determina la aplicación del régimen de fuera de ordenación, y por consiguiente, de la apreciación de existencia de circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del

inmueble (55). En tal sentido la STS de 21.I.1981 (56) afirma "CDO.: Que el supuesto de ruina recogido en el ap. c) de la precitada norma del art. 170.2 de la antigua Ley del Suelo, hoy art. 183 del vigente Texto de 9 abril 1976 no configura un supuesto puro de ruina legal, por el mero hecho de hallarse la edificación en unas determinadas circunstancias urbanisticas que aconsejaren su demolición, sino que tal circunstancia ha de estar en intima relación con la situación o estado fisico de dicha edificación, que requiera para restablecer su normalidad en orden a la seguridad, salubridad y ornato público unas obras que excedan de las autorizables a tenor de lo dispuesto en el art. 48 de la Ley mencionada -60 del nuevo Texto-, circunstancias que en absoluto puede estimarse que concurran en el presente caso, dado que no resulta admisible que por el simple hecho de que la edificación tenga una sola planta, cuando la ordenación urbanistica de la zona exija dos plantas como altura minima, ello determina una circunstancia que aconseje la demolición de aquélla, ya que tal diferencia de altura no supone nada más que un motivo de desmerecimiento, a los efectos de lo señalado en el ap. c) del núm. 5 del citado art. 5.º del Regl. de 5 de marzo 1964, pero no cabe darle la gravedad que encierra la hipótesis del aludido ap. c), la cual según una constante doctrina de esta Sala, viene concretada a supuestos de edificaciones afectadas por un plan, que haga que la edificación en cuestión se halle fuera de alineación, o también en casos extremos, cuando la finca carezca de las exigencias imprescindibles de habilitabilidad".

Se extiende esta Sentencia a concretar un supuesto de disconformidad con el Plan como único causante de que, el hecho de estar fuera de ordenación determine la existencia de circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del inmueble. El que sólo los edificios fuera de alineación puedan ser considerados fuera de ordenación a los efectos del art. 183.2.c), se estima que contradice un tanto la lógica con que el TS aplica este precepto; ya que, si existen daños cuya reparación exige obras que excedan de las calificables como pequeñas, o no cabe aplicar el supuesto excepcional del art. 60.3.; tales obras, aunque el edificio esté dentro de alineación, si se encuentra fuera de ordenación por otra causa, no son admisibles -dentro de la flexibilidad con que debe aplicarse el régimen de fuera de ordenación como vimos en capítulos anteriores-. La situación que se crearía es la de imposibilidad de reparar el edificio e imposibilidad de declarar su ruina hasta tanto no esté incurso en una de las otras dos causas de declaración de ruina recogidas en el art. 183.2.LS.

De otra parte, parece exagerada la conclusión de que cualquiera que sea la inadecuación del edificio con el planeamiento aprobado este quede fuera de ordenación a los efectos del art. 183.2.c)LS. De nuevo aquí, habrá que recurrir a criterios de razonabilidad para subsumir dentro de la causa de ruina a edificios fuera de ordenación. No toda disconformidad con el planeamiento puede ser considerada circunstancia urbanística que aconseja la demolición del inmueble. Tan sólo los edificios disconformes, cuya desadecuación al planeamiento tenga una repercusión de cierta entidad en la configuración de la ciudad podrá ser considerado como circunstancia urbanística

que aconsejara la demolición del inmueble. Aquí se incluyen las alineaciones, pero no sólo éstas, y éstas sólo en la medida en que afecten a la configuración de los sistemas urbanos.

La STS ahora comentada se refiere también a la posibilidad de que no sea el hecho de hallarse una finca fuera de ordenación la única circunstancia urbanística que queda apreciar. El Considerando citado se refiere así mismo al supuesto de casos extremos cuando la finca carezca de las exigencias imprescindibles de habitabilidad. En igual sentido cabe citar las STS de 17.VI.1980 (58) y de 17.VII.1980 (59), ambas recogiendo jurisprudencia anterior. La primera de ellas afirma:

"CDO.: Que a todo lo expuesto hay que sumar el hecho de que muchas de las viviendas de esta casa se reúnan las condiciones mínimas de habitabilidad, al no disponer ni siquiera de los necesarios servicios higiénicos, teniendo que recurrir a un W.C., común para todas las de una misma planta,k como denuncia el arquitecto de los propios ocupantes y recurrentes; circunstancias que obliga, bien a tener en cuenta las costas de las obras necesarias para la subsanación de esta anomalía, bien para considerar la misma suficiente para la declaración de ruina de la finca de que se trata, como ha venido proclamando la jurisprudencia -SS. de 12 febrero 1962, 14 octubre 1963 (60), 7 junio 1963 (61), 12 noviembre 1963 (62), 14 febrero 1975 (63)-; jurisprudencia que ha afirmado también la incompatibilidad entre el estado de ruina de un edificio y la imposición por el Ayuntamiento al propietario de realizar en el mismo obras de mantenimiento en condiciones de seguridad, salubridad y ornato - S. de 19 octubre 1974 (64).

La segunda, STS de 17.VII.1980 (65), corroborando lo anterior afirma:

"CDO.: Que en la S. de 2 marzo 1970 (66), se declara que la jurisprudencia de este Alto Tribunal ha estimado concurrente la causa c) del núm. 2 del art. 170 de la Ley del Suelo -de 1956- cuando el edificio se encuentre afectado por un Plan -S. de 4 diciembre 1965-, y ello, por cierto, aunque el coste de la reparación sea inferior al 50 por 100 del valor actual del edificio -S. de 7 junio 1963 (67)-, cuando se halle fuera de alineación -S. de 7 marzo 1961 (68)- o bien cuando la finca carezca de las exigencias imprescindibles de habitabilidad -S. de 12 noviembre 1963-.

CDO.: Que, como, por otra parte, algunas de las obras a realizar en este inmueble, exceden de las simples y elementales consentidas en el art. 48 de tan repetida Ley del Suelo de 1956, es obvio la imposibilidad de acogerse a la permisión de este texto legal, máxime cuando, como queda expuesto, concurren circunstancias especiales que refuerzan esta inaplicación; procediendo, por todo lo dicho, estimar el presente recurso de apelación, y, por consiguiente, revocar la sentencia del Tribunal de la Territorial; declarando en estado de ruina legal la finca de autos, núm. 148 del paseo de La Habana, de esta Capital."

La mención del art. 183.2.c) de circunstancias urbanísticas no tiene por qué reducirse a supuestos de fuera de ordenación. Es posible apreciar -si bien de modo más

dificultoso- que se den esas circunstancias en casos distintos del de edificios fuera de ordenación.

Al recoger la STS de 17.VI.80 (69) veíamos cómo el TS juzgaba incompatible el estado de ruina de un edificio con la imposición por el Ayuntamiento al propietario de realizar obras de mantenimiento de condiciones de seguridad, salubridad y ornato, de las prescritas en el art. 181.LS. La razón es evidente y viene recogida en otra STS, esta vez de 11.II.1982 (70).

"CONSIDERANDO que la obligación impuesta a los propietarios de edificaciones por el art. 181 de la vigente Ley del Suelo, Texto Refundido de 9 abril 1976 de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, y la facultad que dicho precepto otorga a los Ayuntamientos y demás organismos competentes para acordar de oficio o instancia de parte la ejecución de las obras necesarias para que el inmueble mantenga aquellas condiciones, ceden, cuando los daños no son reparables técnicamente por los medios normales, cuando el coste de las reparaciones necesarias para la debida conservación exceden del 50% del valor del edificio, o cuando concurren circunstancias urbanísticas que aconsejan la demolición del inmueble, pues en estos casos lo procedente no es imponer la reparación, sino declarar el estado ruinoso del edificio al amparo del art. 183. párr. 2.º, aps. a), b) y c), con la consecuencia de su posterior demolición, ello porque como se afirma por la doctrina jurisprudencial que por conocida excusa su cita, una reparación en tales circunstancias representaría una solución antieconómica para el propietario y al mismo tiempo

contraria al interés general, al perpetuar la conservación de construcciones vetustas y anticuadas y en muchos casos antihigiénicas para la concepción moderna de habitabilidad de las viviendas, debiendo igualmente no olvidar que la misma doctrina jurisprudencial tiene declarado con reiteración que cuando las obras necesarias para hacer desaparecer los daños impliquen la reedificación o reconstrucción de la totalidad o de partes importantes del edificio, la técnica que hay que utilizar no es la normal de una simple reparación, por lo que siempre que se reconstruyan o reedifiquen partes importantes de una casa, como elementos estructurales, vigas, entramados, cubiertas, etc., procede de declaración de ruina."

No caben pues, para la línea seguida por el TS órdenes de ejecución de obras de conservación cuando es presumible que lo edificado se encuentre en estado ruinoso. En estos casos procede -de acuerdo con la misma línea- abrir expediente declarativo de ruina y, una vez comprobado que no concurren causas para la declaración de la misma, entonces, dictar orden de ejecución.

La razón de esto es evitar, como hemos visto, el "absurdo de que se prescriban unas obras que deban ser demolidas a continuación por la posible declaración de ruina" (71). Llegando a decir que "la seguridad de las construcciones, cuando no ofrezcan peligro de ruina inminente, que corresponde garantizar a la propiedad, se halla limitada por el estado de ruina del edificio, incompatible con la orden de ejecución de obras que atiendan a esa finalidad" (72).

Ahora bien, no se plantea el TS el supuesto de que, mediante esas obras que se ordenan, se llegue a evitar la ruina. Se estima que el sistema deberia ser más flexible; aumentando el radio de acción del principio de conservación y de las órdenes de ejecución y disminuyendo el de la declaración de ruina.

La STS de 22.VII.1985 (73) afirma:

"TERCERO.- Que por lo que se refiere a la cuestión de fondo en este litigio, debe ponerse de relieve que al bien es verdad que sobre los propietarios de fincas urbanas recae la carga legal de mantenerlas en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, pudiendo los Ayuntamientos y, en su caso, los demás Organismos competentes ordenar, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones, obligación que viene impuesta por los articulos ciento ochenta y uno del Texto Refundido de la Ley del Suelo y diez del Reglamento de Disciplina Urbanistica, no es menos cierto que, como tiene declarado el Tribunal Supremo, entre otras, en sentencias de 26 de septiembre de 1.973 (74), 21 de diciembre de 1.974 (75), 4 de noviembre de 1.980 (76) y 29 de enero de 1.982 (77), ese deber de conservación cesa cuando procede la declaración del estado ruinoso del edificio, que es lo que en el presente caso ocurre.

VI.2.- DECLARACION DE RUINA POR CIRCUNSTANCIAS URBANISTICAS Y PROTECCION SINGULARIZADA DE INMUEBLES DE INTERES.

El Tribunal Supremo, en constante jurisprudencia ha mantenido la plena compatibilidad entre declaración de ruina y declaración de monumentalidad -dando a este último concepto un sentido amplio-. Compatibilidad en función de la clara distinción "entre los intereses sociológicos a que está vocada la propiedad urbana y sus límites y los intereses culturales de la sociedad y mientras aquéllos ceden cuando, por la concurrencia de los supuestos legales, ha de estimarse perdido el bien inmueble, con las consecuencias que ello produce en materia arrendaticia, los señalados en segundo término puedan determinar la conservación del edificio, sin consideración alguna a las circunstancias económicas, como ponen de manifiesto las sentencias de la Sala Tercera de este Tribunal de 7 de mayo y 5 de Junio de 1.984 (79); es decir, mientras la declaración del estado legal de ruina va a producir sus efectos en la esfera propia de la función de la propiedad urbana en sí, al margen de toda consideración cultural, la existencia de una declaración de monumentalidad, catalogación o declaración legal similar determinará la conservación del edificio a los fines estrictamente culturales, para cuya obetención tales declaraciones o inclusiones se hacen, circunstancias todas ellas que determinan la plena compatibilidad de ambas declaraciones, habida cuenta las distintas esferas donde ellas producen sus efectos, e incluso los diferentes espacios cronológicos donde ellos se producen, e incluso los diferentes espacios cronológicos donde ellos se producen, ya que los últimos, como

adecuadamente pone de relieve la sentencia de instancia, sólo se producen cuando se intenta el derribo real del edificio culturalmente protegido." (80) Criterio este que se complementa para el TS, con el más general, pero de indudables consecuencias prácticas, de "que la ruina de un edificio es una cuestión de puro hecho (sentencias del T.S de 20 de mayo de 1.978 (81), de 28 de septiembre de 1.978 (82), y de 30 de octubre de 1.978 (83), de manera que un edificio puede encontrarse en ruina, y así habrá de declararse, no sólo con independencia de las causas por las que ha llegado a tal estado, sino con independencia también de la posible calificación jurídica del edificio (v.s. histórico o artístico, o catalogado de interés, etc.), porque el deterioro de un edificio no se detiene ante consideraciones estéticas o jurídicas. Lo cual no quiere decir, naturalmente, que declarada la ruina de un edificio histórico o artístico la misma haya de ser seguida fatalmente de su demolición, porque, en tales casos, consideraciones culturales pueden imponer la conservación a ultranza del inmueble, con las reparaciones o consolidaciones que se estimen precisas, pero que en todo caso excederán del genérico deber de conservación del art. 181 L.S. ya citado. Y no otra es la conclusión a la que llega la sentencia del T.S. de 12 de mayo de 1.978 (84), que resalta el ámbito diferente, entre, por un lado, el estado ruinoso de un edificio, y, por otro, su necesaria conservación por intereses comunitarios concluyendo que ello permite, "compatibilizar la declaración de ruina formalmente firme con una posible conservación del edificio en función de necesidades espirituales de orden colectivo", todo lo cual constituye un problema posterior y distinto a la declaración de ruina." (85)

"Abundando asimismo en lo razonado por la Sentencia en cuanto a la compatibilidad de la declaración de ruina con la posible conservación del edificio por su sometimiento a protección especifica a cuasa de calificación jurídica concreta (histórica o artistica, o catalogado de interés) debe recordarse que no es indiferente para el propietario el obtener la declaración de ruina pese a que la demolición no haya de tener lugar, pues es sabido que los supuestos legales de ruina son limites a la obligación de conservación que tienen el propietario, de manera que conseguida la declaración de estado ruinoso de la finca esa obligación de conservación no le es ya exigible." (86).

Para remachar la linea jurisprudencial aludida basta citar la STS de 11.X.1986 (87)

"CUARTO.- La inclusión de la casa litigiosa en el Catálogo de Edificios de Interés- por cierto cuestión procesalmente nueva- no es incompatible con la declaración de su ruina, ya que por una parte, ambos conceptos atienden a aspectos diferentes del interés público -sentencia de 14 de marzo de 1.986 (88) - y por otra, aquella inclusión opera de forma selectiva afectando, en fase de demolición, a aquellos elementos merecedores de la conservación -especialmente fachadas- pues con las técnicas modernas es posible mantener tales elementos con demolición del resto- sentencia de 24 de mayo de 1.985 (89)."

Las argumentaciones hasta aquí recogidas resaltan las diferentes esferas en que juegan -a juicio del TS- la declaración de ruina y la de monumentalidad, el que ambos

conceptos atienden a aspectos diferentes del interés público, sin que quepa aplicar, a la declaración de ruina,consideraciones de tipo cultural o espiritual por tratarse de una mera cuestión de hecho, independiente de la posible calificación jurídica del edificio. Se resalta así mismo cómo supondría una carga excesiva mantener el deber de conservación de particular cuyo edificio esté incurso en causa de declaración de ruina; y cómo es posible que declarada la ruina, en virtud de los valores de que es portador el edificio, no se proceda a su demolición.

Todos estos argumentos encuentran su base en la posibilidad de separar lo dispuesto en el art. 23.1.a. del RDU.

En efecto, este artículo prevee que la resolución del expediente de ruina habrá de contener alguno de los pronunciamientos siguientes : a) Declarar el inmueble en estado de ruina, ordenando su demolición.

Es la separacoión de los dos polos de este art. 23.1. a) del R.D.U. la línea que sigue la L.P.H.E. ya que, aunque faculta a la Administración competente para la ejecución de esa Ley para intervenir como interesado en los expedientes de declaración de ruina de Bienes de Interés Cultural, debiéndole ser notificada la apertura del expediente y las resoluciones que se adopten; la posibilidad de intervención más intensa se produce una vez declarada la ruina y antes de la demolición del inmueble. Para ese momento previene el art. 24 LPHE que "en ningun caso podrá procederse a la demolición del inmueble, sin previa firmeza de la declaración de ruina y autorización de la Administración competente, se entiende, para la ejecución de esta Ley."

Igualmente, el organismo competente, podrá ordenar la supensión de obras de demolición total o parcial de inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico Español declarados de interés cultural, para un plazo determinado de tiempo (art. 25 LPHE). (90)

VI.3.- DECLARACION DE RUINA Y PROTECCION DE LA REHABILITACION.

El Real Decreto 2329/83 de 28 de julio sobre protección a la rehabilitación del patrimonio residencial y urbano establece en su art. 2 b) que "la declaración de estado ruinoso no será impedimento para la solicitud de los beneficios que concede este Real Decreto" (91). Previsión calificada como "preoucupante" por ROCA ROCA (92) habida cuenta de que "este planteamiento supone una contradicción con el concepto de ruina que contempla el art. 183 de la Ley del Suelo" (93)

GARCIA BELLIDO llega a afirmar, no sin razón que la situación técnica actual cobra caracteres de esquizofrenia jurídica ante la rehabilitación dominante (94).

En el Real Decreto 375/1982, de 12 de febrero, sobre rehabilitación de viviendas, se excluian todos aquellos edificios o viviendas que estuviesen declarados en estado ruinoso o se encontraran fuera de ordenación, no pudiendo ser objeto de rehabilitación.

Igual ocurria con el Real Decreto 2555/1982 de 24 de septiembre, por el que se arbitran medidas para la rehabilitación integrada del patrimonio arquitectónico en centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico-artisticos, retomando las exclusiones del Real Decreto 375/82. Así pues, si los edificios calificados como fuera de ordenación siempre han estado y están imposibilitados de protección oficial para su rehabilitación, no sucede lo mismo con los declarados en estado de ruina, protegidos por el fenómeno rehabilitador a

partir del Real Decreto 2329/83 (que en su Disposición Final 1ª deroga expresamente los anteriores Reales Decretos citados).

Y es que el art. 2 b) del R.D. 2329/83 excluye de los beneficios que articula a los inmuebles que estén calificados como fuera de ordenación.

El R.D. 2329/83 tiene como objeto la protección y financiación de actuaciones de rehabilitación, entendidas como actuaciones de adecuación constructiva o funcional de viviendas o edificios cuyo destino principal sea el de vivienda. Dichas actuaciones pueden representar en determinados casos pequeñas reparaciones de las permitidas en el art. 60.3.LS. Si se ha obtenido previamente licencia para la realización de tales obras no encuentro razón por la que privar a estas actuaciones de las ayudas de los R.D. 2329/83 -hoy por hoy de las del R.D. 1494/87. Esta ayuda está directamente encaminada a mejorar las condiciones de las viviendas y, a diferencia de lo que ocurre con el supuesto de edificiones ruinosas, no supone ninguna disfunción del sistema.

N O T A S

(1).- "Una solución de este tipo la ensaya la S.T.S de 3.X.1986 R.A. 6410.1986; aunque al no tratarse de un supuesto límite -en que fuera esa la única causa de ruina- carece de valor definitorio.

(2).- Ver S.T.S. 7.II.1986 R.A. 1420.1986

(3).- La STS de 16.V.1983 -R.A. 3324.1983- así lo afirma al decir "siendo constante la interpretación dada a este precepto por el T.S. -entre otras, en SS de 28 de junio 1972 (Rª 4406)- en el sentido de que, al relacionar dicho artículo tres supuestos distintos, claramente diferenciados entre sí, no se precisa la simultánea concurrencia de todos ellos para declarar la ruina de una edificación, sino que es suficiente la existencia de un solo supuesto.

En este mismo sentido cabe citar STS 10.V.77 R.A. 3035.1977, S.T.S. 10.V.77 R.A. 3957.1977, S.T.S 8.II.1982 y S.T.S 19.V.1981 R.A. 2073.198.

(4).- STS. 13.V.1981 R.A. 2044.1981

(5).- E.Roca Roca: "El expediente contradictorio de ruina. Madrid, 1962.

(6).- R.A. 3505.1977

(7).- R.A. 358.1982.

(8).- R.A. 1857.1981

(9).- La STS de 9.IV.1984 R.A. 2558.1984 afirma no sin razón:

"La causa c) de las de declaración del estado ruinoso tipicamente previstas en el art. 183-2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, resultaria extravagante y hasta contradictoria si para la determinación de su alcance y significado, referidos en la dicción legal a circunstancias urbanistricas que se aconsejaren la demolición del inmueble, se exigiese la existencia en éste de daños definidos a tenor de las causas a) y b) enunciadas en el expresado precepto legal y respectivamente denominadas técnica y económica de ruina de la edificación, toda vez que, por un lado, bastaria con la existencia de una de estas causas para motivar el acto administrativo de declaración del estado ruinoso, haciéndose asi inútil, como vacuo y sin sentido, el tipo legal de causación urbanistica añadido en el ap. c)."

(10).- R.A. 926.1982.

(11).- R.A. 2130.1978.

(12).- R.A. 5023.1977

(13).- R.A. 3477.1977

(14).- R.A. 3505.1977

(15).- R.A. 3245.1977

(16).- R.A. 4406.1975

(17).- R.A. 3505.1977

(18).- R.A. 2628.1979

(19).- R.A. 2718.1980

(20).- R.A. 182.1981

(21).- STS 22.II.1982. R.A. 963.1982

(22).- R.A. 4406.1975

(23).- R.A. 891.1977 Y R.A. 3505.1977

(24).- R.A. 2268.1979 Y R.A. 3144.1979

(25).- R.A. 2712.1980

(26).- STS 31.V.1982. R.A. 4166.1982.

(27).- STS 20.IX.1984.R.A. 5793.1984

(28).- R.A. 3090.1973

(29).- R.A. 2628.1979

(30).- R.A. 4166.1982

(31).- R.A. 1586.1983

(32).- R.A. 2712.1980

(33).- R.A. 2558.1984

(34).- R.A. 3567.1985

(35).- R.A. 6840.1983

(36).- R.A. 358. 1982

(37).- R.A. 7654.1986

(38).- R.A. 2628.1979

(39).- R.A. 2712.1980

(40).- R.A. 182.1981

(41).- R.A. 963.1982

(42).- R.A. 292.1983

(43).- R.A. 2649.1984

(44).- Arroyo Garcia J. y otros "Comentarios a la Ley del Suelo y sus Reglamentos". El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid 1987 p. 311

(45).- R.A. 4766.1982

(46).- R.A. 891.1977

(47).- STS 13.V.1982.R.A. 4766.1982

(48).- R.A. 2073

(49).- R.A. 259.1983

(50).- R.A. 7654.1986

(51).- R.A. 3531.1981

(52).- R.A. 2330, 7274 Y 7970.1982.

(53).- R.A. 259 Y 1446 1983

(54).- R.A. 2504.1984

(55).- R.A. 2073.1981

(56).- R.A. 182.1981

(57).- La STS DE 26.V.81 R.A. 2154 1981 afirma:

"CDO: Que finalmente, hay que aceptar el último argumento del recurrente acerca de la no existencia de la "ruina urbanistica" (aunque, por lo que después se dirá, ello no tenga ninguna trascendencia por la razón de que, según el informe que obra al folio 236 del expediente, el edificio en cuestión se encuentra fuera de linea sólo en sus alineaciones interiores, lo que, por si solo, no puede determinar su calificación de fuera de ordenación, de manera que no se ha probado que existan circunstancias urbanisticas que aconsejen su demolición, lo que conlleva la no concurrencia de ap. c) del núm 2 del art. 183 citado.

(58).- R.A. 3214.1980

(59).- R.A. 3437.1980

(60).- R.A. 4035.1963

(61).- R.A. 2830.1963

(62).- R.A. 4753.1963

(63).- R.A. 1393.1975

(64).- R.A. 3796.1974

(65).- R.A. 3437.1980

(66).- R.A. 1150.1970

(67).- R.A. 2830.1963

(68).- R.A. 1103.1961.

(69).- R.A. 3214.1980

(70).- R.A. 960.1982

(71).- Asi STS 4.II.1986 R.A. 1224.1986.

(72).- Ibid cdo. 3º.

(73).- R.A. 3926.1985

(74).- R.A. 3411.1973

(75).- R.A. 5171.1974

(76).- R.A. 4261.1980

(77).- R.A. 366.1982.

(79).- R.A. 2857.1984 Y 3171.1984

(80).- STS. 14.III.1986 R.A. 1781.1986

(81).- R.A. 2981.1978

(82).- R.A. 3255.1978

(83).- R.A. 3987.1978

(84).- R.A. 2974.1978

(85).- STS 31.XII.1985.R.A 996.1986

(86).- STS 31.XII.1985.R.A. 996.1986

(87).- R.A. 7654.1986.

(88).- R.A. 1781.1986

(89).- R.A. 2944.1985

(90).- En igual sentido ver art. 37.1 y 2. de la LPHE.

(91).- Previsión que se ha mantenido sin modificación tras la entrada en vigor del Real Decreto 1494/87 de 4 de diciembre.

(92).- "La Rehabilitación Urbana: Aspectos Jurídicos" en Rev. D.U. n. 90 diciembre 1984. p. 32.

(93).- Ibid p. 32.

(94).- "Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y la ruina urbanística" en Rev D.V. n. 89 septiembre 1984.

C A P I T U L O VII

DE LAS FINCAS INADECUADAS Y EL REGIMEN DE EDIFICACION FORZOSA:

INCIDENCIA EN LA REGENERACION URBANA.

VII.- DE LAS FINCAS INADECUADAS Y EL REGIMEN DE EDIFICACION FORZOSA: INCIDENCIA EN LA REGENERACION URBANA.

El Decreto 635/1964 de 5 de marzo del entonces Ministerio de la Vivienda aprobó el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares (R.E.F). Dicho reglamento tiene como fin el de regularizar al máximo la aplicación de la politica del suelo, dotando a la misma de un instrumento rápidc y eficaz, sin perjuicio de las más amplias garantias, que impulse la construcción de los solares, así como la reconstrucción de las edificaciones ruinosas, inhabitables, derruidas o inadecuadas, para que no resulte imposible la renovación de las ciudades, impidiendo un envejecimiento progresivo, que sea óbice al disfrute dentro del caso urbano de los beneficios que para las viviendas se deriva del aumento del nivel de vida, -según proclama en resumen y sustancialmente su Preámbulo-. Fin propio de una mentalidad desarrollista propia de la época y susceptible de ser muy poco respetuosa con los valores de la ciudad recibida de nuestros antepasados.

El art. 5 REF recoge los inmuebles sujetos a edificación forzosa. Incluye en su n. 4. a las edificaciones ruinosas de las determinadas en el art. 170 de la Ley del Suelo de 1956 -hoy art. 183 LS vigente-. Y en su n. 5 hasta cuatro supuestos de edificaciones que se han de tener por inadecuadas a efectos de aplicarles el régimen de edificación forzosa (1) previsto por este Decreto. Estamos ante la ficción legal de calificar, por analogia, como solares, a otros inmuebles que realmente no se ajustan a tal acepción estricta. Si solar se refiere -"estrictu

sensu"- a porciones de terreno; por ficción legal se amplia esta consideración a construcciones paralizadas, ruinosas, derruidas o inadecuadas al lugar donde radiquen.

De modo, además, que su inclusión en el correspondiente Registro Municipal de Solares aparece teñida de un evidente incerés público, siendo actuable incluso de oficio por el Organo encargado de su examen y decisión.

De los cuatro supuestos en que opera la ficción legal el que ahora nos interesa es el recogido en el art. 5º.5 del REF. Alli se recogen hasta cuatro supuestos de inadecuación:

a).- Aquellas cuyo volumen sea inferior al 50% del mínimo autorizado por las Ordenanzas de Edificación en relación a la su superficie aprovechable.

b).- Las que en más de un 50% de su volumen o de la superficie construida estén destinadas a uso urbanístico contrario al previsto por la Ordenanza de Edificación vigente en el momento de su calificación.

c).- Las que, además de estar en manifiesta desproporción con la altura legalmente autorizada y corriente en la zona desmerezcan por su estado, condición o clase de las demás del sector. Se estimarán causas de tal desmerecimiento el mal estado de conservación y el incumplimiento de los requisitos de volumen, uso, alineaciones y servicios higiénicos. No podrá alegarse, a efectos excusatorios que dichas circunstancias concurren en otras fincas del sector.

d).- Edificaciones provisionales que se estimarán inadecuadas, salvo lo dispuesto en los art. 47 y 48 de la Ley del Suelo -de 1956, 58 y 60 de la LS vigente - y disposiciones concordantes.

Las consecuencias principales de la inadecuación son la inclusión en el Registro Municipal de Solares y la obligación de edificar en los plazos previstos que, en caso de ser incumplida, deja al inmueble en situación de venta forzosa.

La relación entre los conceptos de edificio inadecuado y edificio disconforme con el planeamiento es lo que ahora nos importa. A estos efectos es oportuno recoger un Considerando de la STS de 19.IV.1979 (2) en el que se delimita la noción de inadecuación. Dice así el TS recogiendo lo dicho en Sentencias anteriores:

"Como enseña la sentencia de la Sala 4ª del Tribunal Supremo, de fecha 15 de noviembre 1972 (3), el concepto de "inadecuación", es de índole puramente subjetiva y relativa, variable, según el caso concreto que se examina, mereciendo tal calificación el inmueble que resulta inconveniente o disconforme con la situación urbanística que le rodea, entrañando por ende, dice la STS de 3 de mayo 1966 (4), un divorcio ostensible, sencillamente acusado y palmariamente apreciable, o como dice la sentencia de dicha Sala de 20 de diciembre 1966 (5), una disconformidad notoria, de hecho y actual entre la realidad circundante y el edificio analizado, teniendo incluso presente el estudio comparativo entre lo proyectado y lo existente, como

enseña la STS de 5 diciembre 1964 (6), divergencia productora del concepto jurídico indeterminado de la Inadecuación ante el que deben ceder, en aras de interés público, los eminentemente privados, por muy respetables que sean por el Ordenamiento Jurídico, llegando incluso nuestro más Alto Tribunal de Justicia a afirmar que la adecuación de un edificio al lugar de su emplazamiento, existiendo Plan de Ordenación debe referirse, no al estado actual de la zona, sino también al proyectado para futuro -STS de 6 de marzo 1965 (7). 21 de abril 1967 (8) 5 enero y 2 de abril y 11 de junio 1971 (9) y 15 febrero 1974 (10)-, sin que sea obstáculo a esta conclusión la existencia en la zona de otros inmuebles parecidos o de análogas condiciones, ya que de prosperar este criterio, jamás podría acometerse la mejora de la ciudad."

Algunos de estos rasgos, tan vigorosamente trazados, son comunes a los edificios erigidos con anterioridad al Planeamiento que resultan disconformes con él. Este dato no debe llevarnos a concebir las relaciones entre ambos institutos como alternativas; cada uno opera en una esfera distinta y produce consecuencias jurídicas del todo diversas. De ahí la posible compatibilidad que ha subrayado el TS en esta misma STS antes citada de 19.VI.1979. Afirma esta STS:

"Tampoco el que se encuentre la finca "fuera de ordenación" es motivo que por si solo impida su incripción en el citado Registro puesto que <u>la expresada situación caso de de existir no es incompatible con tal inscripción</u> ya que no cabe <u>confundir el supuesto "fuera de Ordenación"</u> a que se refieren los arts 48. núm 3º de la Ley de Régimen del Suelo de 12 de mayo

de 1956 con los supuestos previstos en el art 5º núm 5 del Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares de 5 de marzo 1964 ya que es evidente la compatibilidad de tales preceptos y el diferente significado de ambos conceptos según resulta del propio examen de los mismos y de donde se deduce que únicamente producirá obstáculo para inscribirla si aquella situación de la finca con arreglo a los correspondientes Planes Urbanísticos, origina la imposibilidad de su futura construcción, supuesto que desde luego no consta que se haya dado en el presente caso." (11)

Si existe compatibilidad entre inadecuación y fuera de ordenación, de igual forma habrá supuestos en que el edificio esté fuera de ordenación y no pueda ser incluido en el Registro Municipal de Solares como inadecuado, por no seguirse -necesariamente- de la disconformidad con el planeamiento el que el edificio pueda ser subsumido dentro de uno de los cuatro supuestos del art.5.5 del REF. Ilustra este caso la STS de 4.III.1985 (12) al decir:

"Del hecho de que una edificación se encuentre fuera de ordenación al sobrepasar el volumen y superficie construidos el permitido por la Ordenanza 3, grado 2, de aplicación en el sector 60,65% y el 61,92% respectivamente, econtrándose afectada por la ordenación de la segunda Transversal entre la vía límite éste del sector de la Avenida del Generalísimo y la Plaza de la República Dominicana, no quiere decir que en más de un 50% de su volumen o de la superficie construida esté destinada a un uso urbanístico contrario al previsto por la Ordenanza de Edificación vigente, que es la situación que prevé el apartado

b) del número 5 del artículo 5 del Reglamento de Edificación Forzosa, ni es suficiente que la tal finca se encuentre fuera de ordenación, si "además" no está en manifiesta desproporción en su altura para que se dé la situación que se describe en el apartado c) del precitado número y artículo, dado que el concepto de edificación inadecuada, a que el mismo refiere, requiere la conjunción de la desproporción de altura y desmerecimiento, debiendo ser la primera manifiesta, como expresamente se hace constar en el precepto, circunstancia que no se da en la edificación en cuestión como evidencia la sentencia apelada, toda vez que la diferencia entre la altura con que cuenta y la mínima autorizada por la Ordenanza aplicable es de 1,75 metros, diferencia que no arroja una manifiesta desproporción con la altura legalmente autorizada y corriente en la zona."

El supuesto se hace evidente en el caso de edificaciones fuera de ordenación situadas sobre terreno inferiores a la parcela mínima edificable. Dichas fincas no podrán considerarse inadecuadas a los efectos de su inclusión en el Registro Municipal de Solares, por no ser posible la edificación en los mismos en virtud de lo prescrito por el art. 96.4 LS., recogiéndose esta causa de exclusión en el art. 6º 1 c) del R.E.F.

En estos casos tan solo es posible la inclusión de dichas fincas en el Registro Municipal si además de estar incursas en algunas de las cuatro causas de inadecuación del art. 5.5 REF, se lleva a cabo la agrupación del terreno con el de otra finca colindante de modo que entre ambas superen la superficie

correspondiente a una parcela mínima. Una vez agrupadas ambas fincas será sobre esa mera entidad urbanística sobre la que se juzgue si resulta adecuada o inadecuada (13).

GONZALEZ PEREZ afirma (14):

"Para que se dé un edificio o instalación fuera de ordenación bastará la disconformidad con el Plan vigente. No hay que confundir este concepto con el de edificaciones inadecuadas, a efectos de inclusión en el Registro de Solares. Una S. de 1 de julio de 1963 se refiere a que "la ley se expresa con amplitud al exigir la inadecuación no actualmente ni en la calle o manzana en que esté situado el edificio, sino en relación al lugar en que radique, lo que exige un pronunciamiento, previa apreciación de las circunstancias del caso concreto, y si no bastaran las consideraciones anteriores, el espíritu que informa la ordenación de solares, y la más reciente Ley del Suelo de 1956, conduciría también a desechar la interpretación que se formula en la demanda, porque sería contrario a aquel espíritu cuanto represente limitar el ritmo de aplicación de aquellas normas, que respondiendo a una política de ordenación urbana fundada en la función social de la propiedad, intenta resolver situaciones de emergencia, fomentando la edificación en relación directa con el ornato público y el conflicto de escasez de viviendas, fines todos cuya realización vigente se frustraría, si por un excesivo respeto al interés privado fuera sacrificado al mismo el interés público y general; sin que sea obstáculo a tal conclusión lo preceptuado en el artículo 48 de la LS, comprendido en el capítulo 3º.4, sobre 'Efectos de la aprobación de los Planes', sección primera, 'Publicidad, ejecutoriedad y

obligatoriedad', formulador de un concepto distinto al previsto en el artículo 142, cual es el de disconformidad con el Plan de Ordenación, que no implica de suyo la inadecuación, ya que edificios modernos y perfectos desde el punto de vista urbanístico pueden comprenderse en tal calificación con sólo pensar en un cambio de alineación o en una modificación de las Ordenanzas municipales, mientras que la inadecuación se pronuncia en relación a lo que debe ser el edificio, teniendo en cuenta el lugar en que radica".

En el mismo sentido, una STS de 8 de abril de 1965 (PONENTE: OLIVES FELIU) afirma: "Que distintos son, por responder a necesidades de casos diferentes, los supuestos contemplados por el legislador en los artículos 48 y 142 de la Ley de 12 de mayo de 1956. Las diversas consecuencias de dichos supuestos no implican que la base fáctica que engendra su aplicación no pueda tener cabida en ambos; puede darse el caso, y de hecho con frecuencia se da, de edificaciones e instalaciones erigidas con anterioridad al Plan General o Parcial, que al mismo tiempo que contrarias al mismo "fuera de ordenación", son "inadecuadas" al lugar en que radiquen, la elección de la norma en tales casos para regir su situación corresponderá a aquella persona a quien va dirigida, el que realice las obras o propietario, al que no puede compeler a seguir camino distinto al que estiman más beneficioso para sus derechos, o cuando éste está legalmente autorizado."

Interesa considerar, de los cuatro supuestos de inadecuación recogidos en el art. 5.5. del REF el de la letra c) cuya aplicación puede ser más conflictiva. Esto teniendo en

cuenta que es suficiente con la cocurrencia de una sola de tales causas de inadecuación para proceder a su inclusión en el Registro Municipal de Solares y pudiendo también ser acogible cualquiera de ellas fuese o no la alegada por el interesado o la en la que se basen la Corporación Municipal de Solares.

La STS de 14.VII.1984 (15) hace una primera exégesis del precepto al decir: "Que el articulo 5º 5 del Reglamento de Edificación Forzosa dispone que "A los efectos de lo dispuesto en el capitulo I, Titulo IV de la Ley del Suelo se entenderán... por edificaciones inadecuadas las que se hallen en alguna de las siguientes situaciones...c) las que, además de estar en manifiesta desproporción con la altura legalmente autorizada y corriente en la zona, desmerezcan por su estado, condición o clase con las demás del sector. Se estimarán causa de tal desmerecimiento de los requisitos de volumen, uso alineaciones y servicios higiénicos. No podrá alegarse a efectos excusatorios que dichas circunstancias concurren en otras fincas del sector", la simple lectura de este texto pone de manifiesto que se trata del único precepto dentro del Reglamento que exige la concurrencia de dos requisitos para que el edificio sea inadecuado: la desproporción de alturas en relación con la legal y corriente, y, además, el desmerecimiento, por mal estado de conservación o incumplimiento de los requisitos de volumen, uso, alineaciones o servicios higiénicos; veamos si esta concurrencia se da en el caso que nos ocupa." Exégesis que se puede completar con la más profunda de la STS de 24.X.1979 (16):

"Que, asimismo siendo verdaderos conceptos jurídicos indeterminados, los contenidos en la normativa jurídica del

subapartado c) mencionado, bajo las expresiones "manifiesta desproporción" y "desmerezcan por su estado, condición y clase", al indagar el alcance y contenido de tales conceptos a través de su finalidad y esencia de la idea que encierran, se llega a la afirmación de que son sinónimos a inconveniencia o disconformidad, con divorcio ostensible, sencillamente acusado y palmariamente apreciable, tanto con la altura legalmente autorizada como con la corriente en la zona, En la expresión "legalmente autorizada y corriente en la zona" se refiere a la altura autorizada para aquella zona y la que vengan observando de acuerdo con las Ordenanzas las edificaciones que se hayan realizado con posterioridad a su publicación, no aquellas otras antiguas (STS de 29 septiembre 1969) (17), puesto que la necesidad de hacer posible el desarrollo de los centros urbanos obliga a estimar que la adecuación de un edificio al lugar de su emplazamiento, existiendo Plan de Ordenación, debe referirse, no al estado actual de la zona, sino al proyectado para el futuro -SS. de 8 de junio 1968- (18), porque, de lo contrario, se frustaría el éxito y la realidad de llevar a término la mejora urbanística, si no se decretara porque existan otras edificaciones de análogas características, ya que, como elemento comparativo, ha de actuar el de aquellos edificios que esté de acuerdo con la Ordenanza -STS de 11 febrero y 3 de abril 1964 (19), 27 de abril 1966 (20)-".

La explicación de la STS de 24.X.1979 citada es recogida y aclarada por otra de 8.III.1982 (22) la cual afirma:

"Que tal como ya tiene declarado esta Sala SS. de 24 de octubre 1979 (23) y 2 de febrero 1981 (24) los conceptos

jurídicos indeterminados contenidos en el antes citado ap. c) del núm. 5, del art. 5º del Regl. de 5 marzo 1964, bajo las expresiones de manifiesta desproporción y de desmerecimiento por su estado, condición y clase, y atendiendo a la finalidad y esencia de la idea que encierra, son equivalentes o sinonimos, a inconveniencia o disconformidad del edificio cuya inclusión en el Registro de Solares se pretende, con lo previsto, en las normas reguladoras de la edificación y el planeamiento, así como con el entorno urbanistico de la zona donde se ubica aquél. al tener una altura muy inferior a la legalmente autorizada y corriente en la indicada zona, y concurrir en él, además, unos condicionamientos fácticos que le sitúan de forma palmaria en desmerecimiento con los restantes edificios situados en el sector, siendo la finalidad primaria y esencial de la inclusión en el mencionado Registro de Solares, asegurar la utilización del suelo conforme a la función social de la propiedad."

Los requisitos que han de concurrir, como hemos visto, han de ser dos. El primero de ellos se compone a su vez de dos elementos como son: la manifiesta desproporción de la altura con la legalmente autorizada y corriente en la zona. La disección del primer requisito la inadecuación nos lleva a examinar la manifiesta desproporción. La STS de 14.VII.1984 (25), recoge una sintesis de lo que la Jurisprudencia ha ido diciendo sobre este concepto:

"CONSIDERANDO: Que en cuanto al primero de estos requisitos el inciso inicial del precepto señala que la <u>desproporción</u> de alturas entre el edificio de que se trate y el término de comparación que a continuación establece <u>ha de ser</u>

"manifiesta", calificativo interpretado diversamente por nuestro Tribunal Supremo, pues si la sentencia de 20 de diciembre de 1966 (27) dice que supone una disconformidad notoria, la de 29 de septiembre de 1969 (28), afirma que el precepto hace referencia a que la disconformidad sea manifiesta a la vista, real y efectiva, sin que el juzgador le quepa la más mínima duda sobre su existencia, la de 9 de diciembre de 1971 (29) emplea el calificativo de ostensible, la de 10 de diciembre del mismo año (30) señala que equivale a cierta entidad y apreciable a simple vista como tal desproporción y las de o de mayo de 1966 (31), 16 de marzo de 1973 (32) y 2 de mayo del mismo año (33), hablan de desproporción acusada, palmariamente apreciable, en gran medida, que hiera y desentone; entre estos dos criterios jurisprudenciales existe una diferencia en el aspecto cuantitativo, ya que el primero se refiere sólo a que la desproporción se perciba con claridad, en tanto que, el segundo parece exigir que se entre en el análisis comparativo de la desproporción para determinar si además de clara es importante o no, éste parece ser el criterio que predomina últimamente."

Al concepto altura legalmente autorizada y corriente en la zona me he referido antes. Antes de llegar a esa doctrina, que en el momento actual podríamos calificar de pacífica, el TS ha ido inclinándose por aplicar o la altura legal, o la corriente en la zona. La STS de 14.III.1984 aclara:

"CONSIDERANDO: Que la altura con que se ha de comparar, es, según el Reglamento, la legalmente autorizada y corriente en la zona, lo que plantea dos cuestiones: la calificación de una altura como legal y corriente, y la delimitación del ámbito

territorial que ha de ser objeto de comparación; al tratar la primera de estas cuestiones se ha producido una gran antinomia jurisprudencial, en cuanto que existen múltiples sentencias que se inclinan decididamente por uno o por otro de los dos criterios sustentados: el primero, que de estarse a la altura señalada por las Ordenanzas para establecer la comparación, aparece, entre otras, en las sentencias de 6 de junio y 12 de noviembre de 1970 (34), 5 de enero y 15 de abril de 1971 (35), y 15 de noviembre de 1972 (36), el segundo, que esta altura legal ha de ser además predominante de hecho en el sector, la sustentan las sentencias de 11 de febrero, 30 de septiembre, 3 de noviembre, 9, 10 y 22 de diciembre de 1971 (37), y 4 de marzo y 24 de abril de 1972 (38), entre otras; parece, sin embargo, que la interpretación correcta del precepto exige tener en cuenta los dos requisitos, ya que no es posible, en buenos términos de hermenéutica, tener por no puesta una exigencia expresa de un texto, por lo que si la altura legalmente autorizada -precepto normativo- es ya corriente en la zona -dato de hecho- cabría la invocación del apartado c) del art. 5º.5 del Reglamento de Edificación Forzosa, pero si todavía no lo es no será posible su utilización." (39)

Para concluir esta STS de 14.VII.1984 acogiendo la línea actualmente aceptada de que literalmente es claro el precepto cuando conjuntamente ordena tomar como factor la altura legal y la corriente, es muy reiterada la congruente con él, doctrina de esta Sala declarativa de que en estos casos no ha de estarse a la que corrientemente o de hecho tengan los edificios existentes sino a la que deba ser corriente o existir en el futuro - sentencias de 1 de marzo de 1982 (40), 18 de mayo de 1983 (41),

porque lo único que puede constituir modelo al imitar no es el estado actual de la zona sino el proyectado para después, ya que la única realidad que puede tener virtualidad es la acomodada a la ordenación urbanística vigente, 3 de enero de 1980 (42) y 29 de octubre de 1982 (43), de tal manera que la comparación no ha de limitarse al cotejo con los restantes inmuebles, tal como existan en la realidad presente, sino que ha de conjugarse con la situación urbanística proyectada de futuro -sentencias de 5 de febrero de 1976 (44), 8 de mayo de 1981 (45), 20 de diciembre de 1982 (46), y 1 de junio de 1983 (47)."

El segundo requisito de los señalados por el art. 5.5 c) REF es el desmerecimiento del edificio, por su estado, condición o clase, con los demás del sector. El TS se ha ocupado de delimitar el ámbito del desmerecimiento. En la STS de 14.II.1985 (48) afirma: "en la propia dicción del artículo 5º, apartado 5 letra c), del Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, no aparece el término "manzana", de significación precisa de suyo, y sí el del "zona" de significación más amplia también de suyo, cuya delimitación, atendidas la finalidad e índole de la materia a que referencialmente se aplica, es de concreción casuística en cuanto comprensiva de agrupación o conjunto de edificaciones sobre área continua y unitaria sometida por la normativa urbanística a las mismas determinaciones respecto a altura, supuestos que aparecen respetados a las consideraciones que amparan en este particular la sentencia estimatoria del recurso contencioso-administrativo pronunciada por la Sala Territorial."

Las causas de tal desmerecimiento que deben ser estimadas de acuerdo con el art. 5.5. c) REF son: desmerecimiento de requisitos de volumen, uso, alineaciones y servicios higiénicos.

Para finalizar este Capitulo, simplemente, añadir una somera referencia al tema de los inmuebles exceptuados y, en concreto, a las construcciones declaradas de valor histórico o artistico, no incluibles en los Registros Municipales de Solares de acuerdo con el art. 6.1 a) del REF. Llama aquí la atención como aplica, o mejor dicho inaplica, este articulo el TS en la ya repetidamente citada STS de 14.VII,1983. Alli se dice, recogiendo un Considerando que se acepta de la Sentencia apelada "Que en cuanto a la otra cuestión necesitada de resolución ha de decirse que la pertenencia del edificio que nos ocupa al casco antiguo de Valladolid y el hecho de que éste haya sido declarado Monumento Histórico-Artistico por Decreto 2079/78, de 25 de julio, no afecta al procedimiento de su inclusión en el Registro Municipal de Solares, ni para exigir la presencia en éste de la Comisión del Patrimonio Histórico Artistico, que no es titular de ningún derecho subjetivo "stricto sensu" para tener la consideración de "interesado" del art. 23 b) de la Ley de Procedimiento Administrativo, ni para influir en dicha inclusión, ya que, como se desprende de las disposiciones vigentes relativas a esta materia y de la certificación expedida por el SR. Secretario de dicha Comisión obrante en autos, la competencia de este órgano de la Administración Central se refiere única y exclusivamente al derribo, reedificación o nueva construcción, de tal forma que es posible no sólo declarar la inclusión en el Registro Municipal de Solares de un edificio Monumento Histórico-Artistico sino

también su estado ruinoso, sin perjuicio de las posteriores intervenciones preceptivas de la Administración Central, habiendo apuntado la doctrina cientifica diversas soluciones de armonización de ambas competencias." (49)

El criterio es claro y conocido. Mientras a la Administración competente para la protección del Patrimonio Histórico se le permita actuar antes del derribo, todas las otras actuaciones anteriores, por muy claramante favorecedoras de la demolición que sean, se estiman compatibles con un régimen de protección singularizada. Esto a pesar de la permisión del art. 6.1. a) REF. Más oportuno hubiera sido aducir, como hace el propio TS en esa misma sentencia, el hecho de no haya recaido declaración individualizada de monumentalidad sobre el inmueble en cuestión: esta causa unida a la aducida por la Sentencia de instancia si puede tener una mayor fuerza. Dice asi:

CONSIDERANDO, por último, que no podria impedir que el acuerdo municipal se produjera válidamente en el sentido en que lo hizo la circunstancia de que la finca en cuestión se ubique en una zona declarada Monumento Histórico-Artistico, en primer lugar, porque no es la finca en si misma considerada la declarada tal, y, en segundo término, porque, aun en la hipótesis contraria, por más que ella, al incidir en las previsiones del Reglamento citado, tenga vocación de ser demolida, la simple inclusión en el Registro Municipal de Solares, como la declaración del estado ruinoso, no determinan, por si solas, su derribo, porque alegada circunstancia únicamente, en su caso, puede afectar a que se conserve, a los plazos de la edificación forzosa o las condiciones en que ésta,

en su dia, deba llevarse a cabo, como declaró la sentencia de esta Sala de 30 de enero de 1984 (R. 489) para un supuesto parecido. (50)

N O T A S

(1).- Ver así mismo art. 25 R.D.U.

La Orden de 9 de IX 1978 -BOE 242 de 10 de X- autoriza al Ayuntamiento de Madrid para dejar sin efecto el régimen de edificación forzosa en todo el término municipal de Madrid en los supuestos de los números 4 y 5 de este art 5º del REF.

(2).- R.A. 2124.1979

(3).- R.A. 4746.1972

(4).- R.A. 3905.1966

(5).- R.A. 5890.1966

(6).- R.A. 5560.1964

(7).- R.A. 1586.1965

(8).- R.A. 2172.1967

(9).- R.A. 113, 3470 Y 3141.1971

(10).- R.A 827.1974

(11).- STS 19.IV.1979. R.A. 2124.1979

(12).- R.A. 1447.1985

(13).- Así STS 1.VI.1983. R.A. 3475.1983, 19.III.86 R.A. 1840.1986, 23.VI.1981. R.A. 3339.1981, 18.V.1983.R.A. 3359.1983 esta última afirma:

"Que la primera cuestión a resolver, ya que ha sido alegada por uno de los coadyuvantes, es la de si es posible la unificación de dos edificios, que registralmente aparecen inscritos independientemente a nombre de diferentes propietarios, a los efectos de lograr su inclusión en el Registro Público de Solares, cuestión que ya ha sido resuelta en sentido afirmativo por esta Sala en anterior ocasión, con apoyo en la S. del T.S. de 17 diciembre 1976 (R.A. 6022), de la cual puede extraerse la doctrina de que si bien se hallan exceptuadas del régimen de edificación forzosa, y por tanto no pueden ser incluidas en el Registro de Solares, las fincas que, aún cuando soporten edificaciones inadecuadas, no sean edificables por existir Planes, Ordenanzas o Resoluciones que limiten o prohiban su construcción, conforme a lo que dispone el art. 6º c) del Reglamento de 1964, resulta perfectamente admisible que las mismas, si así lo desean los propietarios interesados, sean agrupadas para crear otra finca que reúna las condiciones necesarias de edificabilidad y, una vez formada, será esa nueva entidad urbanística la que se tome en consideración para concluir si lo edificado en ella cumple las condiciones de adecuación a la normativa aplicable."

(14).- "Comentarios a la Ley del Suelo" op. cit. p. 692.

(15).- R.A. 4100.1984

(16).- R.A. 3953.1979

(17).- R.A. 4119.1969

(18).- R.A. 3153.1968

(19).- R.A. 1653.1964

(20).- R.A. 2126.1966

(21).- R.A. 1352.1981

(22).- R.A. 1671.1982

(23).- R.A. 3953.1979

(24).- R.A. 434.1981

(25).- R.A. 4100.1984

(27).- R.A. 5890.1966

(28).- R.A. 4119.1969

(29).- R.A. 5318.1971

(30).- R.A. 5319.1971

(31).- R.A. 3905.1966

(32).- R.A. 1194.1973

(33).- R.A. 2075.1973

(34).- R.A. 3092.1970

(35).- R.A. 113 Y 2214.1971

(36).- R.A. 4746.1972.

(37).- R.A. 740, 4173, 4736, 5132.1971

(38).- R.A. 2060 Y 2734.1972

(39).- STS 14.VII.1984.R.A. 4100.1984.

(40).- R.A. 4762.1982

(41).- R.A. 4762.1982

(42).- R.A. 154.1980

(43).- R.A. 6460.1982

(44).- R.A. 809.1976

(45).- R.A. 2034.1981

(46).- R.A. 8047.1982

(47).- R.A. 5475.1983

(48).- R.A. 1031.1985

(49).- STS 14.III.1984.R.A 4100.1984

(50).- R.A. 489.1984

C A P I T U L O VIII

EL DECRETO 278/83 DEL GOBIERNO VASCO.

VIII.- EL DECRETO 278/83 DEL GOBIERNO VASCO.

Es este un Decreto que podríamos calificar de inovador por cuanto que articula todo un sistema de rehabilitación aislada e integrada, imbricándolo, a la vez con las figuras preexistentes de la Ley del Suelo y demás Leyes de Ordenación Urbana.

Se procede, siquiera someramente, a analizar el sistema articulado y las previsiones de los Planes Especiales de Rehabilitación allí previstos. Estos PER resaltan, así mismo, por el grado de precisión con que vienen detallados en el Decreto. Precisión que lejos de convertirlos en figuras formalistas e inoperantes los hace aptos, como veremos para llevar a cabo operaciones de rehabilitación integrada.

El Decreto 278/83 surge como reacción al creciente deterioro de importantes áreas urbanas del Pais Vasco, especialmente perceptible en los Centros Históricos de las ciudades. Ante este dato los poderes públicos se encuentra, en gran medida, impotentes por dos razones:

1.- Inadecuación de los Planes de Urbanismo vigentes para la recuperación de la ciudad.

2.- Ausencia de marco normativo y de respaldo financiero que posibiliten la rehabilitación.

Se dicta el Decreto estudiado con el fin de dotar a los poderes públicos de instrumento normativo apto para acometer la regeneración de los núcleos urbanos. Para ello se trata de

umbricar el planeamiento, con la gestión, con la ayuda financiera.

La cobertura legal del Decreto la brindan, como afirma su preámbulo, el Real Decreto-Ley 12/1980 de 26 de septiembre y la Ley del Suelo y Ordenación Urbana cuyo texto refundido fue aprobado por Real Decreto 1346/1976 de 9 abril. El primero extiende la protección oficial en materia de vivienda a la rehabilitación. El segundo regula con carácter general (3) la ordenación del territorio.

VIII.1.- DESCRIPCION DEL SISTEMA ARTICULADO.

El Decreto se articula sobre tres piezas claves: Los Planes Especiales de Rehabilitación, las Areas de Rehabilitación Integradas y las Sociedades Urbanisticas de Rehabilitación (en adelante PER, ARI, SUR). Los primeros señalan, con gran detalle, qué hay que hacer; determinando prioridades y conteniendo compromisos de realización. Las ARI nos dan el perimetro sobre el que recaerán unas determinadas ayudas financieras y ventajas fiscales para acometer la rehabilitación integrada. Las SUR gestionan las actuaciones; esto es, atienden a su seguimiento y ejecución.

Las tres figuras se unen en torno a la Declaración de ARI. Para que se produzca ésta es necesaria la previa aprobación definitiva del PER y la constitución de una SUR. De esta forma, al tiempo de aprobarse la declaración de ARI se cuenta con importantes instrumentos para realizar las actuaciones rehabilitadoras.

El proceso de declaración de ARI comienza con la incoación del expediente declarativo mediante Orden del Departamento de Politica Territorial y Transportes del Gobierno Vasco; a petición de la Corporación o Corporaciones afectadas, del Departamento de Educación y Cultura -para el caso de Conjuntos Histórico-Artisticos-; o de oficio. Dicha Orden debe contener: memoria descriptivo justificativa de la incoación, una primera delimitación, un estudio socio-urbanistico del área, los plazos para la aprobación del PER y la cuantia de la ayuda del Departamento actuante del Gobierno Vasco. (5)

Incoado el expediente de declaración se procede a la redacción y aprobación del PER por las Corporaciones Locales afectadas o, en caso de que éstas incumplan los plazos de tramitación y formulación, por el Departamento de Politica Territorial y Transportes. Dichos plazos se fijan en la Orden de incoación siendo el mínimo de doce meses para la aprobación provisional, contados desde la publicación de la Orden de incoación. Hemos de tener en cuenta que el art. 6º del Real Decreto-Ley 16/1981 de 16 de octubre señala un plazo máximo de un año para la aprobación provisional de los Planes Especiales contado desde que se produce la aprobación inicial del mismo. La subrogación que prevee el Real Decreto-Ley para la aprobación de Planes Especiales en el caso de incumplimiento de los plazos de tramitación por parte de las Corporaciones Locales; opera a favor de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, y es más rigida que la establecida por el Decreto Vasco (6).

El Decreto cierra el sistema, evitando posibles paralizaciones del proceso, al permitir que el Departamento de Politica Territorial y Transportes pueda iniciar de oficio la incoación del expediente declarativo de ARI y al establecer la subrogación, de dicho Departamento, en la tramitación y formulación del PER en el caso de incumplimiento de los plazos que la Orden de incoación da a las Corporaciones Locales para aprobarlo inicial y provisionalmente.

Tres son las Entidades que pueden redactar los PER de acuerdo con el Decreto: las Corporaciones Locales, el Departamento de Politica Territorial y Transportes del Gobierno Vasco por subrogación; las SUR consideradas como Organismo

redactor del Plan a los efectos de los art 41 y 43 de la Ley del Suelo.

Los PER se aprueban definitivamente por Orden del Consejero de Politica Territorial y Transportes previo informe preceptivo del Departamento de Educación y Cultura (7).

En los casos de que se trata de Planes Especiales que desarrollen y se ajusten a las determinaciones del Plan General en capitales de provincia y ciudades con más de 50.000 habitantes, las previsiones del Decreto sobre aprobación definitiva de PER serian distintas -y por tanto de dudosa legalidad- a las del Real Decreto-Ley 16/1981. Este en su art. 5 afirma que compete otorgar la aprobación definitiva, en estos casos, a las Corporaciones Locales correspondientes.

Paralelamente al proceso de redacción y aprobación del PER debe discurrir (8) la constitución de la SUR. Las SUR revisten la forma de Sociedades Anónimas, teniendo la consideración de Sociedades Públicas y aplicándoseles el Real Decreto 1.169/1978 de 2 de mayo sobre creación de Sociedades Urbanisticas.

Dos precisiones cabe hacer aqui. De un lado que su constitución deberá ser autorizada, de acuerdo con el Real Decreto antes citado y con la transferencia de competencias al Gobierno Vasco, mediante Decreto a propuesta conjunta de los Consejeros responsables de Hacienda y de la Politica Territorial en la Comunidad Autónoma Vasca.

Por otra parte el acuerdo de constitución de la SUR debe incluir las bases de colaboración con otros Entes públicos y privados que vayan a participar en la creación de la Sociedad. Dichas bases contemplarán entre otros aspectos económico-financieros. (10)

La constitución de la SUR puede ser anterior a la redacción del PER, admitiéndose que sea aquélla la que formule el Plan Especial previa autorización de la Corporación o Corporaciones Locales afectadas (11) como antes se ha indicado.

A estos dos requisitos -aprobación definitiva del PER y constitución de la SUR- hay que añadir el de haber establecido el Ayuntamiento impuesto municipal de solares y llevar el Registro municipal de solares cuando asi lo haya impuesto la Orden de incoacción (12). Una vez verificados se aprobará la declaración del conjunto como ARI mediante Orden del Departamento de Politica Territorial y Transportes del Gobierno Vasco.

VIII.2.- LOS PLANES ESPECIALES DE REHABILITACION.

El Decreto al configurar el instumento de planeamiento en que va a fundamentar la rehabilitación integrada, acierta doblemente.

Por un lado incardina la figura de los PER, de lleno, en el marco de los Planes Especiales definidos por la vigente Ley del Suelo. Los PER son una clase de esos Planes Especiales (13); su aprobación y tramitación se ajustará a las reglas indicadas para los Planes Especiales de Reforma interior (14). De esta forma, el Decreto, asegura la cobertura legal del instrumento de planeamiento que formula.

Por otro lado, el grado de pormenorización de las determinaciones de gestión y de calificación que el Decreto prevee que deben contener los PER, los hace adecuados para acometer las simpre complejas operaciones de rehabilitación.

El Decreto no arriesga al establecer que los PER son instrumentos pormenorizados de ordenación para el desarrollo de las determinaciones de la calificación global de los Planes Generales o de las Normas Subsidiarias. Ni tampoco lo hace al exigir para la aprobación de los PER previa o simultánea aprobación de figuras de planeamiento que les sirven de cobertura. (15)

El problema se puede plantear en el caso de que un PER contuviera operaciones no previstas en el Plan general. Aquí es relevante la inclusión o no de los PER dentro de la categoría de

Planes Especiales de Reforma Interior (PERI), ya que éstos pueden prever ese tipo de operaciones siempre que no modifiquen la estructura fundamental del Plan general. (16) (17)

A bulto se ven dos coincidencias entre PER y PERI:

1) Ambos recaen sobre suelo urbano (18)

2) Ambos se tramitan, con las salvedades antes hechas, por el mismo procedimiento (19).

Más allá de ellas, opino que la naturaleza de los PER, al configurarlos el Decreto como instrumentos para la protección, conservación, restauración y mejora del tejido urbano, así como para la puesta en valor y más adecuada utilización del patrimonio urbanizado; coincide con la propia de los PERI por lo que deben ser considerados como tales a los efectos de sus relaciones con otros instrumentos de planeamiento.

Las determinaciones que el Decreto prevee que deben contener los PER se dividen en dos grandes grupos:

1) Determinaciones de la calificación

2) Determinaciones de gestión y del estudio económico financiero.

VIII.2.1.- DETERMINACIONES DE CALIFICACION.

El Decreto es, en este punto, claro -cosa muy de agradecer dentro del complejo mundo del urbanismo- ya que antes de establecer qué determinaciones deben contener los PER (20) ha definido cada una de las intervenciones posibles de rehabilitación. Distinguiendo entre constructivas y urbanizadoras y dentro de las primeras: constructivas de nueva planta, de demolición, de ampliación, de restauración, de reedificación, de reforma o de sustitución.

A partir de ahí el Decreto prevee el conjunto de determinaciones de calificación que han de contener los PER: delimitación del perimetro, sistema local y general en su caso de espacios libres, equipamientos y transportes, delimitación de superficies con aprovechamiento lucrativo, fijación de unidades edificatorias y de las intervenciones constructivas permitidas en cada una, indicación de edificaciones a demoler, determinación de intervenciones de sustitución y nueva planta a las que se otorga el carácter de rehabilitadoras, intervenciones urbanizadoras, ordenanza de uso, catálogo de actividades permitidas, ordenanza de parcelación, de seguridad salubridad y ornato, ordenanza de trazado individualizado de cada unidad edificatoria. (21)

La relación prolija de determinaciones nos ayuda a hacernos una idea del grado de detalle que el Decreto piensa para los PER. Se trata de un Planeamiento Especial, pegado al terreno, imposible de realizar sin un pormenorizadísimo estudio socio-urbanístico previo. Buena muestra de ello es la relevancia

que se le otorga a la unidad edificatoria dentro del sistema. Las previsiones del PER descienden hasta cada unidad edificatoria definida como conjunto formado por una o varias construcciones y la parcela que forma con ellas una unidad registral de manera que por constituir una unidad morfológica de interés no pueden enajenarse independientemente (22). Para cada una de ellas se hará una ficha resumen conteniendo las previsiones que el PER le ha reservado.

La escala de la unidad edificatoria es la más precisa de entre aquellas que pueden servir para acotar las determinaciones de calificación. Las ARI podrán comprender una sola unidad edificatoria con una única construcción. (23)

El Decreto es consciente de que lo que algunas ciudades necesitan -dada la complejidad de factores subyacentes- para regenerar sus tejidos urbanos, es una cirugía de precisión. Por ello es por lo que da vida a un instrumento apto para tal cometido. No obstante, la excesiva meticulosidad tiene el peligro de atascar todo el proceso dada su complejidad y la lentitud a que esta obliga.

VIII.2.2.- DETERMINACIONES DE GESTION.

El Decreto prevee una serie de determinaciones relativas a la gestión y al estudio económico financiero que, necesariamente, han de recoger los PER. Así el PER debe contener delimitación de polígonos y unidades de actuación, fijación del sistema de actuación aplicable, distribución de los deberes de conservar, evaluación económica de las intervenciones constructivas, definición del valor urbanístico del suelo entre otras.

El código germinal (23 bis) que deben contener los PEP deja preparada la distribución de beneficios y cargas y la ejecución material de la urbanización-construcción. De auténtico código germinal cabe calificar al Programa de actuación que el Decreto prevee para los PER. Si éstos delimitan los polígonos, las unidades de actuación y/o actuaciones aisladas, determinando el sistema de actuación aplicable; los Programas de actuación, además de las previsiones establecidas por el Reglamento de Planeamiento para el Plan de etapas de los Planes parciales (24) contienen:

1) Plazos para la formulación de proyectos de urbanización.

2) Plazos para la formulación de Proyectos de Expropiación, Reparcelación o Compensación.

3) Fases para la ejecución material de las intervenciones urbanizadoras.

4) Puesta en servicio de las reservas de suelo para sistemas locales (25)

Tanta determinación y tan precisa hacen que los PER una vez aprobados definitivamente, hayan atado cuantos cabos han podido; no dejando margen a la improvisación y limitando el arbitrio del gestor de la rehabilitación integrada. Siempre queda por concretar la insustituible dosis de voluntad política por parte de los poderes públicos; su aportación es necesaria para superar los obstáculos, aún graves, que el planeamiento no ha podido allanar. Entiendo que, después del laborioso proceso que concluye con la declaración de ARI, la voluntad política de las Administraciones involucradas en el proceso rehabilitador, cuando menos, ha de presumirse.

El Decreto opera de modo semejante a las modernas plantas industriales. La materia prima de la que se nutre es la ayuda financiera, principalmente, de los entes públicos. Su éxito estribará en conseguir transformar, con agilidad, en poco tiempo, dinero en ciudad regenerada, adaptando al máximo el producto final a los gustos y necesidades del consumidor -esto es del colectivo que vive cada ciudad- y provocándola participación, de capital e inciativa social, en el proceso.

De ahí que trate de asegurar la existencia de respaldo financiero -sin el cual la maquinaria no anda- y de precisar los modos en que se filtrará para producir el resultado final apetecido. De ahí que:

1) En la Orden de incoación de la Declaración de ARI deba

determinarse la cuantia de la ayuda del Departamento de Politica Territorial y Transportes para la redacción del PER.

2) El Programa de Actuación del PER deba recoger los compromisos de los distintos Organos de la Administración para financiar la ejecución del Plan.

3) Al regular las funciones de la SUR, el Decreto, les otorga la principalisima del establecimiento de convenios de colaboración entre el Gobierno de la Comunidad Autónoma del Pais Vasco, las Diputaciones Forales y cualquier otro Ente Público de la Comunidad Autónoma asi como la elaboración de planes especificos de inversión y la coordinación de recursos e intervenciones de Organismos Públicos (26).

Las SUR se constituyen como mediadoras en todo lo referente a recursos financieros que posibiliten actuaciones públicas y privadas de rehabilitación.

De este modo al tiempo de la aprobación de la Declaración de ARI se deben contar con recursos económicos adecuados para hacer factible la rehabilitación integrada. El Decreto habilita en este punto las previsiones normativas necesarias; otra cosa será la falta de voluntad politica para emplearlas o la insuficiencia de recursos en las Administraciones que deban ponerlos en juego.

El Decreto modela un especimen de planeamiento con un alto grado de detalle en cuanto a las determinaciones de calificación. Por otro lado hace que los PER contengan con el

mayor grado de detalle posible -el código germinal- de lo que será la gestión posterior. Se estima que ambas cosas son positivas. La escala de planeamiento, en áreas consolidadas, ha de ser muy reducida si pretende llegar a ejecutarse. La fijación de plazos para llevar a cabo la distribución beneficios y cargas y la determinación por el PER de los polígonos y de los sistemas de actuación, contribuyen a agilizar la gestión.

La configuración de las SUR y su carácter marcadamente local las hace, a mi juicio, aptas para constituirse en gestor válido de la rehabilitación integrada. La inserción de la ayuda financiera dentro de los cauces del planeamiento y de la ejecución son, así mismo, adecuados.

¿Dónde falla, pues un Decreto que prevee un instrumento de planeamiento adecuado, que pone un gestor capaz y que le dota (o establece cauces para que se le dote) de medios económicos-financieros suficienteso.

El fallo, se estima que, no está en lo que el Decreto regula, sino, en lo que no regula por escapar, con seguridad, a su rango normativo y, quizá, al competencial de la Comunidad Autónoma. Me estoy refiriendo a la insuficiencia de los mecanismos de distribución de beneficios y cargas previstos por la Ley del Suelo al ser aplicados en suelo urbano. Este problema el "más grave que plantea la Ley del Suelo vigente" "dista mucho de estar definitivamente resuelto" (27) a pesar de los esfuerzos realizados en ese sentido. La Ley de Arrendamientos Urbanos y la regulación legal de la ruina añaden dificultades adicionales a la antes apuntada. En la resolución

de estos problemas se debatirá en los próximos años este derecho urbanistico, al que cabe calificar "de las Autonomias", que acabamos de estrenar y del que el Decreto estudiado es un digno exponente.

N O T A S

(3).- Siendo de aplicación subsidiaria en aquellas Comunidades Autónomas y respecto de aquellas materias en ella reguladas que no hayan sido objeto de regulación por las Comunidades Autónomas.

(4).- Art. 28 D 278/83

(5).- Art. 22 D 278/83

(6).- Al no admitir modulaciones en atención al caso concreto y al señalar unos plazos máximos.

(7).- Art. 23.3 y 4 D 278/83

(8).- Salvo que, excepcionalmente, el PER determine que no es precisa la constitución de SUR y así se admita expresamente en la resolución de aprobación de la declaración de ARI.

(9).- Sobre el Régimen Jurídico de las Sociedades de Gestión Urbanistica ver Martín de Castro, Juan Pablo "Instrumentos organizativos y patrimoniales de la gestión pública urbanística: las sociedades económicas de gestión urbanística y los patrimonios públicos de suelo" Rev. D.U. n. 107 abril 1988 p 42 y ss.

(10).- Art 2.4 R.D. 1169/1978 de 2 de mayo.

(11).- Art. 23.2 D. 278/83

(12).- Art. 28.1 c) D.278/83

(13).- Art. 21.3 D. 278/83

(14).- Art. 23.5 D. 278/83

(15).- Art. 21.4 y 21.6 D. 278/83

(16).- Art. 23.3. de la Ley del Suelo

(17).- Ver sobre las relaciones Plan general- Plan especial, alcance de la expresión estructura fundamental, etc. Parejo Alfonso, Luciano. "Un problema crucial de la ordenación en la hora actual: relación Plan general- Plan especial. A propósito de la formación de una doctrina jurisprudencial sobre el mismo" Rev. D.U. n. 89 sep 1984 p. 17 y: Sentencias Tribunal Supremo de 21.III.84, 31.XII.85 y 5.XII.86 RA 1393/84, 6553/85 Y 7806/86.

(18).- Art. 23.1 de la Ley del Suelo; art 21.4 D. 278/83

(19).- Art. 23.5 D 278/83

(20).- En la Sección Segunda del Capitulo Primero arts. 6-18

(21).- Art. 24 D 278/83

(22).- Art. 24.8 D 278/83

(23).- Art. 20.3 D 278/83

(23 bis).- Ver citas anteriores a:

Perales Madueño y Arregui Lucena "Algunas reflexiones sobre el planeamiento y la gestión urbanistica en la situación actual" Rev.D.V. n. 104 sep. 1987 p 32.

Garcia Bellido J. "Conservación y fuera de ordenación hacia una más graduada coexistencia de ambos criterios en las intervenciones en el suelo urbano" Rev. D.U. n. 105 diciembre 1987 p. 107.

(24).- Art. 62 del Reglamento de Planeamiento aplicable a los Planes especiales de reforma interior en virtud del art. 77.3 del mismo Reglamento 2159/1978 de 23 de junio.

(25).- Art. 26.4 D 278/83

(26).- Art. 22.3; art. 26.5; art. 30.1 [illegible] del D. 278/83

(27).- Fernández Rodriguez T.R. op. cit. p. 28 y p. 133.

C A P I T U L O IX

CONCLUSIONES

IX.- CONCLUSIONES

Se recogen, a continuación, algunos de los juicios hasta ahora expresados siguiendo los temas que constituyen la base de la Tesis.

En un primer momento se ha intentado delimitar las potencialidades de los Planes Especiales de Reforma Interior tal y como vienen regulados por la vigente Ley del Suelo. Estos Planes son calificados como los instrumentos más aptos para la regeneración urbana de cuantos se encuentran recogidos en la actual normativa estatal sobre ordenación urbana.

Se ha tratado, por tanto, de analizar la virtualidad de la principal herramienta con la que se puede acometer la rehabilitación integrada.

De ese análisis se concluye con un reconocimiento de la capacidad ordenadora de estos instrumentos de planeamiento.

Los Planes Especiales de Reforma Interior, cuando traten de operaciones de reforma interior no previstas en el Plan General podrán modificar algunas de sus previsiones, siempre que, dichas modificaciones, no afecten a la estructura fundamental del Plan general, debiendo acompañarse -a estos efectos- estudios justificativos de su necesidad o conveniencia, su coherencia con el Plan general y la incidencia sobre el mismo.

La Jurisprudencia ha llegado a admitir -con algunos

concretos retrocesos a anteriores posiciones-, que los Planes Especiales de Reforma interior, en los casos en que se den las condiciones señaladas en el párrafo anterior, pueden modificar, al menos los usos y volúmenes establecidos por el Plan General Municipal de Ordenación. Se ha discutido por qué esta solución aparece como la más acertada interpretación de los preceptos que, en la Ley del Suelo y en el Reglamento de Planeamiento, regulan las relaciones Plan General-Plan Especial de Reforma Interior cuando este trata de operaciones no previstas en aquél.

La determinación de la capacidad modificadora de los Planes Especiales de Reforma Interior, en estos casos, no se realiza de modo positivo sino negativo. La Ley del Suelo dice lo qué no puede modificar. Ese ámbito vedado se nombra con la expresión "estructura fundamental" del Plan General. Se mantiene que esta "estructura fundamenta", límite de la capacidad modificadora viene referida a la estructura general y orgánica del territorio del art. 12.1 b) de la Ley del Suelo.

Además de la estructura fundamental del Plan General, un Plan Especial de Reforma Interior, en el supuesto citado, no podrá modificar la clasificación del suelo hecha por el Plan General.

El que un Plan Especial de Reforma Interior pueda, en supuestos determinados, modificar válidamente pervisiones de un Plan General, hace que, las relaciones entre ambos instrumentos de planeamiento no puedan ser entendidas en términos ordinarios de estricta jerarquía normativa en todos los casos.

Se mantiene que el criterio que puede explicar, adecuadamente, las relaciones entre Planes, en todos los casos, no es el de jerarquia, sino el de competencia especifica. Competencia determinada por la configuración que, de cada tipo de Plan, hace la Ley, en atención a las finalidades especificas que la misma les ha atribuido. Competencia que es sinónimo, aqui, de funcionalidad propia o de función institucional que cada tipo de instrumento de planeamiento está llamado a desempeñar dentro del sistema. La propia Ley habilita en casos concretisimos a modificar previsiones de un Plan "jerárquicamente" superior, y esto por la distribución de funcionalidades que la Ley articula entre los distintos Planes. Este principio impone una jerarquización estricta -entre Planes- en la mayoria de los casos, y una jerarquización relativa en supuestos como el antes citado.

Las relaciones entre Plan Especial de Reforma Interior y Plan General serán -en el caso a que se viene haciendo referencia-, de coherencia, de derivación, de desarrollo; no de estricta jerarquia normativa tal y como es entendida ordinariamente.

La complejidad de las operaciones de rehabilitación integrada hace que el escalón de planeamiento más adecuado para regularlas sea el de los Planes Especiales de Reforma Interior. El proceso de renovación de Planes Generales de las capitales de Provincia que se viene produciendo en nuestro pais; unido al de nueva redacción de instrumentos generales de planeamiento en gran cantidad de localidades medias y pequeñas; deberá completarse con la aprobación de adecuados instrumentos de

planeamiento que prevean la regeneración de los cascos antiguos o centros de carácter.

La redacción de instrumentos regeneradores exige, por su complejidad, un alto grado de especialización así como unos importantes estudios previos de carácter sociológico, económico, arquitectónico, medio ambiental y jurídico. Las Corporaciones locales -dependiendo de su tamaño y recursos- carecen en muchos casos, de esos medios. Habría que establecer los cauces para dotar a las Corporaciones de los instrumentos adecuados para poder -sin hacer dejación de sus competencias- llevar a cabo la redacción de este planeamiento especializado.

La protección del Patrimonio Histórico-Artístico, tradicionalmente, ha girado en torno a dos órdenes competenciales que disponían de sus respectivos instrumentos de conservación. La "vis" expansiva de lo urbanístico, unida al desbordamiento del concepto de monumento como objeto de protección y a la superación de la noción clásica de conservación sustituida por nociones más dinámicas como las de regeneración-rehabilitación; han determinado que sean los instrumentos de planeamiento los cauces más aptos para la protección del legado artístico inmobiliario.

La nueva Ley del Patrimonio Histórico Español, consciente de esta realidad, trata de aunar voluntades y establece un instrumento de planeamiento -los Planes Especiales para la Protección- dotado de algunas características propias. Estos Planes Especiales son Planes Especiales de la Ley del Suelo con algunas peculiaridades. Su posición dentro del sistema de

instrumentos de planeamiento no aparece clara tras una primera lectura de la Ley del Patrimonio Histórico; ésta los excepciona del deber de estar dictados en desarrollo de instrumentos generales de planeamiento, incluso prevé que deben dictarse aún existiendo planeamiento "superior" contradictorio. Las posibilidades de modificación de previsiones de un Plan General, serían así, amplias; el tope de la estructura fundamental del Plan General no jugaría aquí como reducto inmodificable.

Frente a esta "primera lectura" se mantiene que la Ley del Patrimonio Histórico Español no excepciona, a los Planes que diseña, de la prohibición común a todos los Planes Especiales de sustituir a los instrumentos generales de planeamiento en las funciones que les son más propias. Es decir, la naturaleza propia de estos Planes Especiales -tal y como la dibuja la Ley que les da vida-, su finalidad especifica y su funcionalidad dentro del sistema, reducen considerablemente el ámbito de autonomia que, conforme a la generosa regulación de la Ley del Patrimonio Histórico Español, cabría atribuirles.

Estos Planes de denominación clásica y de vocación regeneradora, están llamados a desempeñar -habida cuenta de la importancia de nuestro tesoro artístico inmobiliario- un importante papel en el proceso rehabilitador de nuestras ciudades históricas. El esfuerzo por delimitar sus pontencialidades cobra importancia en la medida en que contribuye a clarificar la figura y a evitar reticencias respecto de la misma. La utilización masiva de esta figura requiere este esfuerzo previo en los términos en que se ha procurado realizar.

Quedan indefinidas en la Ley del Patrimonio Histórico Español las Areas de Rehabilitación Integrada a que hace referencia. La posible configuración de la declaración de Area de Rehabilitación Integrada como instrumento operativo de planeamiento a pequeña escala dotaria al proceso regenerador de un medio en el que proyecto y gestión debieran estar fuertemente imbricados.

El régimen de fuera de ordenación previsto por el articulo 60 y siguientes en la Ley del Suelo, ha sido, hasta el momento, poco estudiado por la doctrina. Se trata de la figura encaminada a mantener el dificil equilibrio entre efectividad de los Planes sobre suelo en el que se ha patrimonializado el "ius aedificandi" y los intereses de los afectados, al menos, en el lapso de tiempo que transcurre desde que se aprueba el Plan hasta que se plasma realmente sobre el tejido urbano.

La necesidad, frecuente en nuestras ciudades, de airear los centros, dotándolos de condiciones ambientales -de dotaciones y equipamientos- adecuadas, hace que el régimen de fuera de ordenación cobre especial relieve cuando se trata de hablar de regeneración urbana.

El equilibrio antes señalado hace que sea necesaria enorme cautela a la hora de interpretar y de aplicar este régimen. Una interpretación rígida de los supuestos contemplados en el art. 60 de la Ley del Suelo relativo al régimen de fuera de ordenación, conduciria a una aplicación del precepto contraria a su finalidad.

Al operar automáticamente el principio, las consecuencias de esa aplicación rígida, favorecerían una destrución, quizá poco ponderada, de patrimonio edificado. Si el Planeamiento que dispara el juego del régimen de fuera de ordenación, no ha sido cuidadoso y atento, una interpretación rígida del precepto conduciría a agravar la tendencia destructora al añadirle el calificativo de indiscriminada.

Es por esto, por lo que se ha procedido al estudio y elaboración de cuál es la "ratio legis" del precepto; conforme a la que éste debe ser interpretado y aplicado. Se ha rastreado, para llevar a cabo esta tarea, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo de los últimos años. Se formula esta "ratio legis" como: la consagración de que el edificio fuera de ordenación, no prolongue su existencia más allá de lo que cabría esperar de él en el momento en que deviene disconforme por la aprobación de un nuevo instrumento de planeamiento, armonizada con el principio de que, la desordenación de un edificio, no implica ni su inmediata desaparición ni su condena como bien económico-social.

En este sentido el régimen de fuera de ordenación supone:

1.- Una garantía para la plena efectividad -diferida en este caso- del Plan.

2.- Una garantía para la continuación de uso y funcionamiento de edificios disconformes, en tanto no se ejecute el Plan o aquellos no sufran decaimiento estructural.

3.- Una garantía para la actualización de potencialidades de las edificaciones disconformes, siempre que ésta no sea obstáculo para la plena efectividad del Plan.

Se mantiene y se fundamenta el que la aplicación de los supuestos de prohibición de obras recogidos en el artículo 60 de la Ley del Suelo, debe hacerse conforme a la "ratio legis" definida anteriormente. Se mantiene, así mismc, que las prohibiciones de realizar obras de modernización o de aumento del valor de expropiación, han de ir subordinadas a la no concurrencia -en el caso concreto- de pequeñas reparaciones que exija la higiene, el ornato o la conservación del inmueble. De modo que, si se está ante un supuesto permitido, no cabrá aplicar esas prohibiciones. La prelación entre prohibición y permisión se hace necesaria, en esos dos casos, ya que cabe que concurran en un mismo supuesto calificaciones prohibitivas y permisivas.

Se defiende que el carácter facultativo de la apreciación de supuestos excepcionales en los que se permitan obras de consolidación sobre edificios fuera de ordenación, no puede ser entendido como atribución de una potestad discrecional en manos de las Entidades Locales para que éstas decidan, a su arbitrio, cuándo debe ser aplicada y cuándo no. Las resoluciones concediendo o denegando la realización de estas obras deben ir fundadas en criterios racionales ligados a las previsiones de actuación en ese ámbito espacial concreto.

El punto de arranque de la aplicación del régimen de fuera de ordenación a un edificio, lo constituye la aprobación de un Plan urbanístico. Estos Planes, por su posición no pueden modificar el régimen de fuera de ordenación establecido por ésta. Sería deseable que la Ley manteniendo el principio de "favor dominorum" habilitase a los Planes urbanísticos para que éstos pudieran regular el régimen de fuera de ordenación. En tanto esto suceda, los Planes pueden establecer ordenaciones "diferidas" determinantes de una primera conformidad con el planeamiento y de una posterior disconformidad que operaría en función de la presencia de determinadas circunstancias.

Una vez definido el verdadero alcance de las imposiciones previstas en el artículo 60 de la Ley del Suelo se aborda el problema de su naturaleza jurídica. Se mantiene que la natauraleza jurídica de esas imposiciones, tal y como deben ser aplicadas, no es sino la de vinculaciones que suponen una limitación de carácter no aparente y negativo; que conlleva una auténtica carga real establecida por la Ley que habilita la planificación y que cada Plan actualiza en un momento determinado. Vinculación "sui generis" por tener, además, carácter positivo al prescribir la permisión de cuantas actuaciones sean compatibles con la finalidad para la que se establece el vínculo.

Desde otra perspectiva se califican las imposiciones del art. 60 L.S. -tal y como son aplicadas- como limitaciones relativas y con reserva de autorización excepcional a otorgar por la Administración.

La declaración de ruina, tal y como la concibe la Ley del Suelo, se constituye en importante factor en pro de la destrucción del patrimonio inmobiliario. A ello contribuye la amplia redacción de las causas de declaración de ruina que se contienen en el artículo 183 de la Ley del Suelo.

El Tribunal Supremo va separando la declaración de ruina de la demolición del inmueble; afirmando que si en un inmueble se dan las circunstancias previstas para proceder a declarar la ruina, ésta debe ser declarada; sin perjuicio de que -por otros motivos (interés histórico, artístico, etc)- se deba evitar la demolición interviniendo para ello los poderes públicos. El Real Decreto 2329/83 introduce la posibilidad de otorgar ayuda financiera para rehabilitar edificios aún en el caso de que hayan sido declarados en ruina. En cualquier caso falta en nuestro ordenamiento jurídico una adecuada instrumentación de la rehabilitación como alternativa posible a la declaración de ruina o, en su caso de la demolición. Se propugna el establecimiento de esta alternativa, debiéndose incorporar a la misma las medidas oportunas para que -en contra de lo que ahora sucede- resulte más rentable la rehabilitación; estableciendo, al mismo tiempo, los cauces para salvaguardar los intereses de los ocupantes de esos edificios. La actual regulación, al premiar la declaración de ruina, hace que los edificios queden abocados a la demolición; sus ocupantes al desalojo y los centros de carácter al despoblamiento y a la terciarización.

Mitigar los efectos de esta regulación pasa por dar una correcta interpretación a las causas de declaración de ruina recogidas en el artículo 183 de la Ley del Suelo. No hay

desarrollo reglamentario que concrete el contenido de ese precepto. Si se ha intentado, por algún Plan General de Ordenación, matizar algunos de los conceptos jurídicos indeterminados que allí se contienen.

Se mantiene en la presente Tesis que para apreciar la concurrencia de la causa de declaración de ruina recogida en el apartado .c) del artículo 183.2 de la Ley del Suelo -esto es, circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del inmueble- no basta el que un edificio se encuentre fuera de ordenación. Es necesario que, además, concurra un decaimiento de la edificación no susceptible de ser reparado por ser, las obras necesarias, de las no realizables conforme al art. 60 de la Ley del Suelo.

El estudio del Decreto 278/83 del Gobierno Vasco aporta una perspectiva válida para el estudio de lo que, en materia rehabilitadora, cabe hacer desde un Decreto. Cuatro son los criterios que aquí se proponen para garantizar cierta eficacia a estas medidas.

1.- Que se integren dentro de la sistemática general de la Ley del Suelo.

2.- Que den primacía a los instrumentos de planeamiento diseñados por aquella.

3.- Que articulen eficaces medidas financieras.

4.- Que acerquen lo más posible los estudios previos al planeamiento y éste a la gestión.

Se pone así punto final a este trabajo de Tesis con el que se ha pretendido dar luz sobre algunos puntos del régimen jurídico de la rehabilitación urbana, dejando otros -en especial, la espinosa cuestión de la gestión del suelo urbano- para ulteriores análisis. Esta Tesis ha sido redactada con el intento de que pueda servir para encontrar soluciones a los problemas que aquejan al urbanismo, en nuestro país, en la hora actual. Con el clásico se concluye: "Vale".

A P E N D I C E I

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO RELACIONADAS POR ORDEN CRONOLOGICO.

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO RELACIONADAS POR ORDEN CRONOLOGICO

SE CITAN EN EL CAPITULO I:

S.T.S. 22 VI 1981 R.A. 2728-1981

S.T.S. 4 V 1982 R.A. 3114-1982

S.T.S. 28 XII 1983 R.A. 6860-1983

S.T.S. 7 II 1986 R.A. 1420-1986

SE CITAN EN EL CAPITULO II:

S.T.S. 8 V 1968 R.A. 3964-1968

S.T.S. 24 X 1969 R.A. 4832-1969

S.T.S. 4 XI 1972 R.A. 4403-1972

S.T.S. 7 VI 1973 R.A. 2961-1973

S.T.S. 21 I 1974 R.A. 24-1971

S.T.S. 9 III 1974 R.A. 1347-1974

S.T.S. 26 VI 1974 R.A. 2773-1974

S.T.S. 6 X 1975 R.A. 4030-1975

S.T.S. 18 VI 1979 R.A. 2734-1979

S.T.S. 16 X 1979 R.A. 3474-1979

S.T.S. 24 V 1983 R.A. 3428-1983

S.T.S. 21 III 1984 R.A. 1393-1984

S.T.S. 28 XII 1984 R.A. 427-1985

S.T.S. 19 VII 1985 R.A. 5108-1985

S.T.S. 24 X 1985 4773-1985

S.T.S. 17 XII 1985 R.A. 660-1986

S.T.S. 31 XII 1985 R.A. 6553-1985

S.T.S. 14 X 1986 7660-1986

S.T.S. 5 XII 1986 R.A. 7806-1986

S.T.S. 14 III 1988 R.A. 2160-1988

SE CITAN EN EL CAPITULO III:

S.T.S. 29 IX 1980 - R.A. 3463-1980

S.T.S. 7 XII 1982 - R.A. 7479-1982

S.T.S. 7 XII 1982 - R.A. 310-1983

S.T.S. 25 I 1983 - R.A. 309-1983

S.T.S. 23 IX 1985 R.A. 345-1986

S.T.S. 3 X 1986 - R.A. 6413-1986

SE CITAN EN EL CAPITULO IV:

S.T.S. 10 V 1982 - R.A. 3154-1982

S.T.S. 12 V 1982 - R.A. 3327-1982

S.T.S. 17 X 1983 - R.A. 5843-1983

S.T.S. 21 V 1985 - R.A. 4764-1985

S.T.S. 24 V 1985 - R.A. 4773-1985

S.T.S. 23 IX 1985- R.A. 345-1985

S.T.S. 3 X 1986 - R.A. 6413-1986

SE CITAN EN EL CAPITULO V:

S.T.S. 17 I 1961 R.A. 145-1961

S.T.S. 7 III 1963 R.A. 1671-1963

S.T.S. 13 XI 1965 R.A. 1966-1965

S.T.S. 13 XII 1965 R.A. 2028-1965

S.T.S. 12 III 1968 R.A. 1400-1968

S.T.S. 17 II 1971 R.A. 789-1971

S.T.S. 22 VI 1972 R.A. 3609-1972

S.T.S. 21 III 1974 R.A 1436-1974

S.T.S. 17 XII 1974 R.A. 4992-1974

S.T.S. 28 I 1975 R.A. 700-1975

S.T.S. 6 X 1975 R.A. 4030-1975

S.T.S. 28 XI 1975 R.A. 4406-1975

S.T.S. 30 XII 1975 R.A. 5072-1975

S.T.S. 7 VI 1976 R.A. 3548-1976

S.T.S. 20 VI 1977 R.A. 3505-1977

S.T.S. 24 V 1977 R.A. 2999-1977

S.T.S. 1 III 1978 R.A. 857-1978

S.T.S. 1 VI 1979 R.A. 2628-1979

S.T.S. 4 VII 1979 R.A. 3045-1979

S.T.S. 13 VI 1979 R.A. 2728-1979

S.T.S. 17 I 1980 R.A.

S.T.S. 7 III 1980 R.A. 2712-1980

S.T.S. 20 III 1980 R.A. 2230-1980

S.T.S. 20 III 1980 R.A. 2228-1980

S.T.S. 17 IV 1980 R.A. 2555-1980

S.T.S. 10 VI 1980 R.A. 3171-1980

S.T.S. 12 VI 1980 R.A. 3183-1980

S.T.S. 13 VI 1980 R.A. 3189-1980

S.T.S. 17 VI 1980 R.A. 3214-1980

S.T.S. 17 II 1981 R.A. 1128-1981

S.T.S. 20 V 1981 R.A. 2111-1981

S.T.S. 26 V 1981 R.A. 2154-1981

S.T.S. 31 V 1981 R.A. 2044-1981

S.T.S. 28 V 1981 R.A. 2178-1981

S.T.S. 7 XII 1981 R.A. 5369-1981

S.T.S. 11 II 1982 R.A. 960-1982

S.T.S. 13 II 1982 R.A. 4766-1982

S.T.S. 24 II 1982 R.A. 1635-1982

S.T.S. 25 III 1982 R.A. 2337-1982

S.T.S. 2 IV 1982 R.A. 2373-1982

S.T.S. 2 IV 1982 R.A. 2381-1982

S.T.S. 7 IV 1982 R.A. 2391-1982

S.T.S. 31 V 1982 R.A. 1392-1982

S.T.S. 8 VI 1982 R.A. 4770-1982

S.T.S. 20 IX 1982 R.A. 5469-1982

S.T.S. 28 IX 1982 R.A. 5520-1982

S.T.S. 13 XII 1982 R.A. 7963-1982

S.T.S. 2 II 1983 R.A. 1026-1983

S.T.S. 30 III 1983 R.A. 1586-1983

S.T.S. 6 V 1983 R.A. 3324-1983

S.T.S. 8 VII 1983 R.A. 4026-1983

S.T.S. 13 VII 1983 R.A. 5705-1983

S.T.S. 18 X 1983 R.A. 6525-1983

S.T.S. 4 XI 1983 R.A. 5992-1983

S.T.S. 28 XII 1983 R.A. 6840-1983

S.T.S. 24 I 1984 R.A. 149-1984

S.T.S. 28 II 1984 R.A. 1100-1984

S.T.S. 21 III 1984 R.A. 2180-1984

S.T.S. 27 IV 1984 R.A. 2181-1984

S.T.S. 8 V 1984 R.A. 2634-1984

S.T.S. 28 VI 1984 R.A. 4013-1984

S.T.S. 20 X 1984 R.A. 5793-1984

S.T.S. 20 XI 1984 R.A. 5493-1984

S.T.S. 17 XII 1984 R.A. 6655-1984

S.T.S. 27 II 1985 R.A. 1240-1985

S.T.S. 21 III 1985 R.A. 1623-1985

S.T.S. 9 IV 1985 R.A. 2190-1985

S.T.S. 13 VII 1985 R.A. 5099-1985

S.T.S. 23 X 1985 R.A. 6290-1985

S.T.S. 7 XI 1985 R.A. 6499-1985

S.T.S. 3 XII 1985 R.A. 976-1986

S.T.S. 10 XII 1985 R.A. 984-1986

S.T.S. 31 XII 1985 R.A. 1550-1985 O 1586o

S.T.S. 31.XII. 1985 R.A. 6409-1985

S.T.S. 7 II 1986 R.A. 1234-1986

S.T.S. 30 III 1986 R.A.

S.T.S. 3 X 1986 R.A. 6413-1986

S.T.S. 4 XI 1986 R.A. 7640-1986

SE CITAN EN EL CAPITULO VI:

S.T.S. 7 III 1961 R.A. 1103

S.T.S. 12 II 1962 R.A. 892

S.T.S. 7 VI 1963 R.A. 2830

S.T.S. 14 X 1963 R.A 4035

S.T.S. 12 XI 1963 R.A. 2830

S.T.S. 12 XII 1963 R.A. 4753

S.T.S. 30 III 1967 R.A. 3485

S.T.S. 2 III 1970 R.A. 1150

S.T.S. 16 XII 1970 R.A. 5505

S.T.S. 6 VI 1973 R.A. 2764

S.T.S. 14 VI 1973 R.A. 3090

S.T.S. 26 XI9 1973 R.A. 3411

S.T.S. 9 IV 1974 R.A. 2558

S.T.S. 25 VI 1974 R.A. 3344

S.T.S. 19 X 1974 R.A. 3796

S.T.S. 21 XII 1974 R.A. 5171

S.T.S. 11 II 1975 R.A. 518

S.T.S. 14 II 1975 R.A. 1393

S.T.S. 28 IX 1975 R.A. 4406

S.T.S. 22 I 1977 R.A. 891

S.T.S. 12 III 1977 R.A. 3245

S.T.S. 10 V 1977 R.A. 357

S.T.S. 10 V 1977 R.A. 3035

S.T.S. 20 VI 1977 R.A. 3505

S.T.S. 8 VII 1977 R.A. 3477

S.T.S. 17 XI 1977 R.A. 5023

S.T.S. 12 V 1978 R.A. 2974

S.T.S. 20 V 1978 R.A. 2981

S.T.S. 26 V 1978 R.A. 2130

S.T.S. 28 IX 1978 R.A. 3255

S.T.S. 30 X 1978 R.A. 3987

S.T.S. 1 VI 1979 R.A. 2628

S.T.S. 25 IX 1979 R.A. 3144

S.T.S. 25 I 1980 R.A. 2712

S.T.S. 7 III 1980 R.A. 2718

S.T.S. 17 VI 1980 R.A. 3214

S.T.S. 17 VII 1980 R.A. 3437

S.T.S. 4 XI 1980 R.A. 4261

S.T.S. 21 I 1981 R.A. 182

S.T.S. 22 IV 1981 R.A. 1857

S.T.S. 13 V 1981 R.A. 2044

S.T.S. 19 V 1981 R.A. 2073

S.T.S. 26 V 1981 R.A. 2154

S.T.S. 19 IX 1981 R.A. 3531

S.T.S. 2 I 1982 R.A. 366

S.T.S. 27 I 1982 R.A. 358

S.T.S. 8 II 1982 R.A. 726

S.T.S. 8 II 1982 R.A. 926

S.T.S. 11 II 1982 R.A. 960

S.T.S. 22 II 1982 R.A. 963

S.T.S. 23 III 1982 R.A. 2330

S.T.S. 13 V 1982 R.A. 4766

S.T.S. 31 V 1982 R.A. 4166

S.T.S. 31 V 1982 R.A. 4466

S.T.S. 16 XI 1982 R.A. 7274

S.T.S. 14 XII 1982 R.A. 7970

S.T.S. 18 I 1983 R.A. 259

S.T.S. 24 I 1983 R.A. 292

S.T.S. 21 III 1983 R.A. 1446

S.T.S. 30 III 1983 R.A. 1586

S.T.S. 16 V 1983 R.A. 3324

S.T.S. 28 XII 1983 R.A. 6840

S.T.S. 5 III 1984 R.A. 2504

S.T.S. 9 IV 1984 R.A. 2558

S.T.S. 7 V 1984 R.A. 2857

S.T.S. 16 V 1984 R.A. 2649

S.T.S. 5 VI 1984 R.A. 3171

S.T.S. 6 IX 1984 R.A. 5793

S.T.S. 24 V 1985 R.A. 2944

S.T.S. 10 VI 1985 R.A. 3567

S.T.S. 22 VII 1985 R.A. 3926

S.T.S. 31 XII 1985 R.A. 996-1986

S.T.S. 4 II 1986 R.A. 1224

S.T.S. 7 II 1986 R.A. 1420

S.T.S. 14 III 1986 R.A. 1781

S.T.S. 3 X 1986 R.A. 6410

S.T.S. 11 X 1986 R.A. 7654

SE CITAN EN EL CAPITULO VII:

S.T.S. 11 II 1964 R.A. 1653-1964

S.T.S. 3 IV 1964 R.A.

S.T.S. 5 XII 1964 R.A. 5560-1964

S.T.S. 6 III 1965 R.A. 1586-1965

S.T.S. 8 IV 1965 R.A. 2288-1965

S.T.S. 27 IV 1966 R.A. 2126-1966

S.T.S. 3 V 1966 R.A. 3905-1966

S.T.S. 20 XII 1966 R.A. 5890-1966

S.T.S. 21 IV 1967 R.A. 2172-1967

S.T.S. 8 VI 1968 R.A. 3153-1968

S.T.S. 29 IX 1969 R.A. 4119-1969

S.T.S. 6 VI 1970 R.A. 3092-1970

S.T.S. 5 I 1971 R.A. 113-1971

S.T.S. 11 II 1971 R.A. 740-1971

S.T.S. 2 IV 1971 R.A. 3470-1971

S.T.S. 15 IV 1971 R.A. 3214-1971

S.T.S. 11 VI 1971 R.A. 3141-1971

S.T.S. 30 IX 1971 R.A. 4173-1971

S.T.S. 3 XI 1971 R.A. 4736-1971

S.T.S. 9-XII-1971 R.A. 5318-1971

S.T.S. 9-XII.1971 R.A. 5318-1971

S.T.S. 10 XII 1971 R.A. 5319-1971

S.T.S. 22 XII 1971 R.A. 5132-1971

S.T.S. 4 III 1972 R.A. 2060-1972

S.T.S. 24 IV 1972 R.A. 2734-1972

S.T.S. 15 XI 1972 R.A. 4746-1972

S.T.S. 16 III 1973 R.A. 1194-1973

S.T.S. 2 V 1973 R.A. 2075-1973

S.T.S. 15 II 1974 R.A. 827-1974

S.T.S. 1 VII 1974 R.A. 3214-1974

S.T.S. 5 II 1976 R.A. 809-1976

S.T.S. 17 XII 1976 R.A. 6022-1976

S.T.S. 19 IV 1979 R.A. 2124-1979

S.T.S. 24 X 1979 R.A. 3953-1979

S.T.S. 3 I 1980 R.A. 154-1980

S.T.S. 2 II 1981 R.A. 434-1981

S.T.S. 24 III 1981 R.A. 1352-1981

S.T.S. 8 V 1981 R.A. 2034-1981

S.T.S. 23 VI 1981 R.A. 3339-1981

S.T.S. 1 III 1982 R.A. 4762-1982

S.T.S. 8 III 1982 R.A. 1671-1982

S.T.S. 29 X 1982 R.A. 6460-1982

S.T.S. 20 XII 1982 R.A. 847-1983

S.T.S. 18 V 1983 R.A. 3359-1983

S.T.S. 1 VI 1983 R.A. 3475-1983

S.T.S. 30 1 1984 R.A. 489-1984

S.T.S. 14-7-1984 R.A. 4100-1984

S.T.S. 14 II 1985 R.A. 1031-1985

S.T.S. 4 III 1985 R.A. 1444-1985

S.T.S. 19 III 1986 R.A. 1840-1986

SE CITAN EN EL CAPITULO VIII:

S.T.S. 21 III 1984 R.A. 1393-1984

S.T.S. 31 XII 1985 R.A. 6553-1985

S.T.S. 5 XI 1986 R.A. 7806-1986

A P E N D I C E II

B I B L I G R A F I A U T I L I Z A D A

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

"Actas de las Jornadas de Rehabilitación"
Organizadas por el Seminario de Planeamiento y Ordenación del Territorio en Madrid 14-16 noviembre 1983 Publicadas en Madrid 1985.

"Actas 1º Simposium internacional sobre rehabilitacio, financament i mercat d'habitatges"
Barcelona 30-31 octubre 1985.

ALESSI, Renato

"Instituciones de Derecho Administrativo"
Bosch. Barcelona 1970.

ALOMAR ESTEVE, Gabriel

"Defensa del patrimonio artistico"
En AA.VV., "Problemas del Urbanismo moderno", I.E.A.L. Madrid, 1967, p. 113-136.

ALOMAR ESTEVE, Gabriel

"Teoria de la ciudad, ideas fundamentales para un urbanismo humanista"
I.E.A.L. Madrid 1948.

ALVAREZ ALVAREZ, Jose Luis

"Las limitaciones de dominio por causas del Patrimonio Histórico-Artistico" .
Homenaje a Segismundo Rayo-Villanova. Moneda y Crédito. Madrid 1977.

AMANN SANCHEZ, Eduardo

"Rehabilitación de cascos antiguos"
En AA.VV., "Jornadas sobre Defensa, Protección y Mejora del Patrimonio Histórico-Artistico y Arquitectónico", C.O.A.M. C.S.C.A. n. 60, octubre 1982 p. 9 y ss.

ARCE MONZON, Luis

"Los Planes Especiales"
"En XVII Temas de Derecho Urbanistico". Universidad de Oviedo 1980 p. 175 a 212.

ARGULLOL MURGADAS, Enrique

"Los planes especiales de Reforma interior y el principio de Ordenación escalonada del Planeamiento"
En "Estudios de Derecho Urbanistico"
IEAL. Madrid 1984 p. 1984 p. 89 a 100.

ARGULLOL MURGADAS, Enrique

"Sobre control urbanistico de las obras de iniciativa pública"
R.A.P. núms. 100-102, vol III, enero-diciembre 1983, páginas 2691 y ss.

ARRIBAS BRIONES, Pablo

"El entorno en la ordenación y protección de los valores del patrimonio histórico-artistico"
E.T. n. 8 octubre-diciembre 1982 p. 121 a 132

ARRIBAS BRIONES, Pablo

"Catálogos protectores del art. 25 de la L.S. y régimen jurídico complementario".
Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo, Madrid 1985.

ARRIBAS BRIONES, Pablo

"Los Catálogos del art. 25 de la Ley del Suelo"
Rev. D.U. n. 54 julio-septiembre 1977, p. 51 a 68.

ARROYO GARCIA, Juan

"Las limitaciones y servidumbres públicas en el Derecho Administrativo Español"
Aranzadi, Madrid 1982.

ARROYO GARCIA, Juan; CHORROT NOGALES, F; LLISET BORREL, F; LOPEZ PELLICER, J.A.

"Comentarios a la Ley del Suelo y sus reglamentos"
El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid 1987, 2 volúmenes.

ARZUA ARRUGATEA, Agustin

"Reflexiones de orden jurídico-práctico sobre una sentencia del Tribunal Supremo en materia de ruina".
Revista Vasca de Administración Pública n. 21, mayo-agosto 1988 p. 149 a 163

AYDALOT, Ph.

"El declive Urbano y sus relaciones con la población y empleo"
E.T. n. 24 mayo-agosto 1987 p. 15. y ss.

BAILLY, Gilles-Henri

"La Rehabilitación du Patrimoine Urbain"
Urbanisme, Paris n. 147-148, julio 1975 p. 94 a 97

BARRERO GONZALEZ, Enrique

"La conservación de las ciudades histórico-artísticas"
R.E.V.L. n. 215 julio-sept. 1982 p. 435 y ss.

BASSOLS COMA, Martín

"Derecho Urbanístico y Medio Ambiente Urbano"
Rev. D.U. n. 71, enero-febrero 1981 p. 15 a 44.

BASSOLS COMA, M. Y GOMEZ-FERRER MORANTS, Rafael

"La vinculación de la propiedad por Planes y Actos Administrativos"
Ponencia Española aportada al V Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid 1976.

BASSOLS COMA, Martín

"Panorama del Derecho Urbanístico español"
Rev. D.U. n. 100, diciembre 1986, p. 103 a 140

BASSOLS COMA, Martín

"Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español" (1812-1956)"
Montecorvo, Madrid 1973.

BASSOLS COMA, Martin

"La problemática del cambio de las ciudades españolas en el derecho urbanistico"
Revista de la Universidad Complutense. Madrid 1979.

BASSOLS COMA, Martin

"El patrimonio histórico español: aspectos de su régimen jurídico".
R.A.P. n. 114 sept 1987 p. 93 y ss.

BASSOLS COMA, Martin

"Los planes de Reforma Interior y Rehabilitación de Centros Urbanos"
En "XVII Temas de Derecho Urbanistico". Universidad de Oviedo 1980. páginas 213 a 226.

BASSOLS COMA, Martin

"Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos"
R.A.P. n. 95, mayo-agosto 1981, págs. 41 y ss.

BENITEZ DE LUGO Y GUILLEN, Felix

"El Patrimonio Histórico-Artistico-Cultural"
Rev. D.U. n. 83. mayo-junio 1983 p. 41 a 90

BERMEJO VERA, José y FERNANDEZ FARRERES, Germán

"Actuaciones administrativas aisladas versus planificación: modelo urbanistico y protección del patrimonio histórico artistico"
En libro Homenaje a José Antonio García Trevijano Fos p. 816.

BERTRAND, Michel-Jean

"La ciudad cotidiana"
Colección Nuevo Urbanismo n. 30
I.E.A.L. Madrid 1981

BLANQUER PRATS, María Blanca

"Apuntes sobre la jerarquía y elección de las figuras de planeamiento"
Rev.D.U. 66 enero-febrero 1980 p. 13 a 54.

BLEYON, Jean-Benoit

"La sauvegarde du patrimoine architectural urbain: l'expérience francaise"
Revista Internacional de Ciencias Administrativas, n. 4, vol. XLVI. 1980. p. 322 a 326

BOCANEGRA SIERRA, Raul

"Los instrumentos de gestión del planeamiento de protección"
Rev. D.U. n. 90, diciembre 1984, p. 79.

BORJA, Jordi

"Nuevos enfoques de politica urbana y gestión local"
En "teoria e intervención de la ciudad". F.I.M. Madrid 1985.

BUENO, Juan Adrián

"Plan Especial del Casco Medieval de Vitoria"
C.O.A.M. Urbanismo n. 2, septiembre 1987, p. 67 y ss.

BUSQUETS J. FERRER, A.; CALVET, L.

"Evaluación de las necesidades de Rehabilitación"
M.O.P.U. Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo.
Madrid 1985

CAMPOS VENUTI, Giuseppe

"Recuperación y rehabilitación de núcleos urbanos"
CEUMT, n. 50-51, mayo-junio 1982. n. Extra 1982 p. 70 a 75.

CANO MATA, Antonio

"Ruina y demolición de edificios declarados monumentos históricos-artisticos"
R.A.P. n. 87, diciembre 1978. p. 339 y ss.

CARCELLER FERNANDEZ, Antonio

"Instituciones de Derecho Urbanistico"
Montecorvo. Madrid 1979.

CARRASCO CANALS, Carlos

"Ruptura y Rehabilitación del Patrimonio Cultural y urbanistico"
C. y T. n. 3/75 julio-septiembre 1975 p. 29 a 42.

CARRETERO PEREZ, Adolfo

"Naturaleza jurídica de los planes de urbanismo"
Rev. D.U. n. 16 Enero-febrero 1970 p. 87 a 102

CARTA DEL PATRIMONIO ARQUITECTONICO EUROPEO.

Amsterdam, septiembre 1975. Adoptada por el "Comité de Ministros del Consejo de Europa" el 26.IX.1975. Proclamada solennemente en el "Congreso sobre Patrimonio Arquitectónico Europeo de Amsterdam del 21-25 octubre 1975. En COAM "Curso de Rehabilitación" n. O. p. 61 (Versión francesa)

CARTA DE VENECIA.

"II Congreso Nacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos" reunidos en Venecia 25 al 31 de mayo 1964. En COAM, "Curso de Rehabilitación n. O p. 53.

CASTRO TRONCOSO

"Licencias y Autorizaciones en precario para obras en edificios fuera de ordenación"
Rev. D.U. n. 35, diciembre 1973 p. 61 a 80

CIARDINI, F. y FALINI, P.

"Los centros históricos. Politica urbanistica y programas de actuación"
Colección Arquitectura/Perspectivas. Gustavo Gili. Barcelona 1983.

CLUSA ORIACH, Joaquin

"El sector Terciario en los Centros Históricos"
C. y T. n. 3/78, julio-septiembre 1978, p. 21-32

COAM

"Curso Básico de Planeamiento y Gestión"
Madrid 1987. Vario autores.

COAM

"Curso de Especialización en Planeamiento y Gestión"
Madrid 1987. Varios autores.

COAM

"El Urbanismo español en la última década"
Mesa redonda. Urbanismo n. 1, mayo 1985, p. 8 y ss.

COLEGIO OFICIAL DE ARQUITECTOS DE MADRID

"Defensa, Protección y Mejora del Patrimonio Histórico-Artistico y Arquitectónico"
C.O.A.M. Madrid, 1982.

COLEGIO OFICIAL DE APAREJADORES Y ARQUITECTOS TECNICOS DE CATALUÑA

"Manifiesto en defensa del Patrimonio Artistico"
Construcción Arquitectura y Urbanismo n. 31, mayo-junio 1975, p. 30

CONGRESO IBEROAMERICANO DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL I.E.A.L.

"Los sistemas urbanisticos comparados"
Autonomia Local. n. 19, abril-mayo 1986, p. 39 y ss.

CONGRESO DEL PATRIMONIO ARQUITECTONICO EUROPEO

Bruselas 27-29, marzo 1980. Resolución y síntesis de los debates. Estrasburgo. 1980.

CONSEJO DE EUROPA

"Recomendación 880 (1979)" de la Asamblea del Consejo de Europa relativa a la "Conservación del Patrimonio Arquitectónico Europeo". Adoptada el 8.X.1979.
C.O.A.M. "Curso de Rehabilitación" n. O. p. 81.

CORELLA MONEDERO, Mario

"La defensa del Patrimonio histórico-artistico y cultural en la legislación local y urbanistica" C. y T. 3/75 julio-septiembre 1975 p. 103 a 114

CHUECA GOITIA, Fernando

"La destrucción del legado Urbnanistico Español" Colección Boreal. Espasa Calpe. Madrid 1977.

DE FUSCO

"La idea de Arquitectura, Historia de la Crítica, Viollet-le-Duc a Perrico"
Colección Punto y Linea, Gustavo Gili. Barcelona 1976.

DIAZ-PICAZO PONCE DE LEON, Luis

"Los limites del derecho de propiedad en la legislación Urbanistica"
Rev. D.U. n. 23, mayo-junio 1971 p. 13 a 23

DIEZ-PICAZO PONCE DE LEON, Luis

"Problemas jurídicos del urbanismo"
R.A.P. n. 43, enero-abril 1964, p. 37 y ss.

ENQUITA ABEL

"La Regeneración de las London Docklands"
C.O.A.M. Urbanismjo n. 2, sep 87 p. 29 y ss

ENQUITA ABEL

"Las alternativas en el proceso del planeamiento: el caso del Plan de Berlín"
C.O.A.M., Urbanismo n.2, sept. 87, p. 51 y ss.

ENRIQUEZ DE SALAMANCA, Luis

"Aspectos juridicos de la renovación urbana en España"
C. y T. n. 2/71, abril-junio 1971 p. 74 a 78

ENTRENA CUESTA, Rafael

"Curso de Derecho Administrativo"
TECNOS. Madrid 1983.

ESCRIBANO COLLADO, Pedro

"La propiedad privada urbana: encuadramiento y régimen"
Montecorvo, Madrid 1979

ESTELLA IZQUIERDO, Vega

"El patrimonio histórico-artistico en la Jurisprudencia"
R.A.P. n. 76, enero-abril 1975 p. 133 a 180

ESTELLA IZQUIERDO, Vega

"Retracto de bienes artisticos como limitación a la propiedad"
En: "La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos" I.E.A. Madrid 1976 p. 309 a 319

ESTEVE SECALL, Rafael

"Una aproximación al problema de la conservación de las zonas histórico artísticas"
C. y T. 1/78, enero-mayo 1978 p. 67 a 74

EZQUIAGA DOMINGUEZ, José María

"Madrid entre la operación derribo y la rehabilitación del centro"
C. y T. n. 70 diciembre 1986, p. 83 y ss.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón

"Sobre la calificación de los Planes Urbanísticos"
R.E.D.A. n. 3. octubre-diciembre 1974 p. 507 a 511

FERNANDEZ, T.R.; SANTAMARIA J.A.; PAREJO L.

"Dictámenes Jurídicos, Delimitación del Derecho de Propiedad en el Urbanismo"
Diputación de Madrid, 1982, p. 53 a 64.

FERNANDEZ, T.R. y otros

"Los Derechos de los Propietarios de Suelo y los Nuevos Planes de Urbanismo"
Temas Urbanos, Ayuntamiento de Madrid, 1981.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.

"El contenido del derecho de propiedad ante la modificación y revisión del planeamiento"
Temas Urbanos, n. 4, Ayuntamiento de Madrid, 1981.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón

"Análisis crítico de la legislación relativa a la protección del Patrimonio Urbano"
En el I Congreso Iberoamericano de Urbanismo.
"Conservación y Rehabilitación de Centros Urbanos".
Sevilla 1984, 7-9. III.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. y GARCIA DE ENTERRIA, E.

"Curso de Derecho Administrativo"
Civitas. Madrid 1981. 2ª Ed.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.

"La legislación española sobre el patrimonio histórico artístico. Balance de la situación de cara a la reforma"
Rev. D.U. n. 60, octubre-diciembre 1978 p. 13-36

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.

"Manual de Derecho Urbanistico"
6ª Edición, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados.
Madrid 1986.

FERNANDO PABLO, Marcos

"Sobre la irrecurribilidad de la suspensión automática del otorgamiento de licencias (La sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 1986)"
Rev. D.U. n. 99 julio-septiembre, 1986, p. 93 a 108

GAGO LLORENTE, Vicente

"Por una rehabilitación económicamente viable"
C.S.C.A. n. 60. octubre 1982, p. 31 a 36

GARCIA BELLIDO, Javier y otros

"Practica de la Reparcelación"
I.E.A.L. Madrid. 1987.

GARCIA BELLIDO, Javier y otros

"Resumen histórico del Urbanismo de España"
I.E.A.L. Madrid, 1968.

GARCIA BELLIDO, Javier

"Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y la ruina urbanistica"
Rev. D.U. n. 89 septiembre 1984 p. 53 a 128

GARCIA BELLIDO, J.

"Conservación y fuera de ordenación: hacia una más graduada coexistencia de ambos criterios en las intervenciones en suelo urbano"
Rev. D.U. n. 105. Oct-Dic 1987 p 75-116

GARCIA DE ENTERRIA Y MARTINEZ CARANDE, Eduardo

"Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artistico, histórico y cultural"
R.E.D.A. n. 39, octubre-diciembre 1983, pp. 575-591.

GARCIA DE ENTERRIA Y MARTINEZ CARANDE, Eduardo

"Una nueva legislación del Patrimonio Artistico"
Cuadernos Hispania Nostra, n. 1, Madrid 1984.

GARCIA DE ENTERRIA Y MARTINEZ CARANDE, E.; PAREJO ALFONSO, L.

"Lecciones de Derecho Urbanistico"
Civitas Madrid. 1981, 2ª Edición.

GARCIA ENTERRIA Y MARTINEZ CARANDE, E.; FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.

"Curso Derecho Administrativo"
Civitas, 2ª Edición. Madrid 1981.

GARCIA ENTERRIA Y MARTINEZ CARANDE, Eduardo

"Los principios de la nueva Ley de Expropiación forzosa"
Civitas. Madrid 1984.

GARCIA LLIBEROS Y SANCHEZ ROBLES, Maria

"Planes especiales de protección del Centro Histórico. Estrategia económico-financiera de la intervención.
CEUMT, n. 56, noviembre 1982, p. 32 a 38

GARCIA MACHO, Ricardo

"Las agorias de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda"
Estudios de Derecho Público
I.E.A.L. Madrid 1982.

GARRIDO FALLA, F.

"El derecho a indemnización por limitaciones o vinculaciones impuestas a la propiedad privada"
Homenaje a Segismundo Royo Villanova. Moneda y Crédito. Madrid 1977.

GARRIDO FALLA, F.

"Tratado de Derecho Administrativo"
Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1982

GARRIDO FALLA, F.

"Comentarios a la Constitución"
Civitas. Madrid 1985. 2ª Edición.

GAVIRA, Carmen

"La Ley Quillot o los principios de una nueva relación entre inquilinos y propietarios"
CEUMT, n. 59, rebrero 1983, p. 36 a 41

GAVIRA, Carmen

"Poder Central, poder local, participación pública y políticas del centro urbano en Europa"
CEUMT. n. 40-41, julio-agosto 1981, p. 5 a 16.

GIANNINI, Massimo Severo

"I beni culturali"
Rivista Trimestraie di Diritto Publico n.1 1976, p. 3-38.

GIMENO GARCIA-LOMAS, José

"Notas acerca del R.D. 375/1982 de 12 de II, sobre rehabilitación de viviendas"
CEUMT., n. 49 abril 1982, p. 43 a 45

GOMEZ FERRER MORANTS, Rafael y BASSOLS COMA, Martin

"La vinculación de la propiedad por Planes y Actos Administrativos"
Ponencia Española. V Congreso Italo-Español de Profesores de Deerecho Administrativo. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid 1976.

GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis

"Gestión Financiación y Control del Urbanismo"
I.E.A.L. Madrid 1979.

GONZALEZ BERENGUER URRUTIA, José Luis

"Estudios sobre planeamiento, gestión y docencia del urbanismo"
Montecorvo. Madrid 1986.

GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis

"Una propuesta sobre el suelo urbano"
Rev. D.U. n. 93 junio 1985 p. 81 a 90

GONZALEZ NAVARRO, Francisco

"Bibliografía sobre derecho Urbanistico"
Montecorvo. Madrid 1981.

GONZALEZ PALMA, Francisco

"El art. 87.3 de la Ley del Suelo: las vinculaciones o limitaciones singulares"
Rev. D.U. n. 104 julio-septiembre 1987, p. 65 a78

GONZALEZ PEREZ, Jesús

"Comentarios a la Ley del Suelo"
Civitas. Madrid 1988, 3 Tomos.

GONZALEZ PEREZ, Jesús

"El nuevo régimen del planeamiento urbanistico"
Civitas. Madrid 1982.

GONZALEZ PEREZ, Jesús

"Los Planes de urbanismo"
Publicaciones Abella, Madrid 1974.

GRAU AVILA, Sebastián

"Sobre la naturaleza de los catálogos de la legislación urbanística"
Rev. D.U. n. 70, diciembre 1980, p. 125 a 138.

GUAITA MARTORELL, Aurelio

"Policía de edificios ruinosos"
R.E.V.L. n. 84, noviembre-diciembre 1955, p. 866 y ss

GUILARTE ZAPATERO, Vicente

"Derecho de Propiedad y rehabilitación, Arrendamientos urbanos y propiedad horizontal"
En "Jornadas sobre Rehabilitación de viviendas"
Valladolid 5-6 abril 1984, p. 31 y ss.

GUTIERREZ NIETO, Ricardo

"Ley de Protección del Patrimonio Histórico Artístico"
Cuadernos de Documentación n. 28. Presidencia del Gobierno.
Madrid 1980.

HERNANDEZ GIL, Dionisio

"Conservación y restauración del Patrimonio Arquitectónico"
Análisis e Investigaciones Culturales. n. 9, Madrid 1981.

HERNANDEZ GIL, Antonio

"Reflexiones sobre el futuro Derecho Civil"
Revista de Derecho Privado diciembre 1957 p. 1175 a 1181

HERRERO LOZANO, David

"Aspectos jurídicos de los Planes de Ordenación Urbana"
Rev. D.U. n. 32, marzo-abril 1973 p. 31 a 80

INSALL, Donald W.

"Regulations versus rehabilitation"
En "Forum Council of Europe"
Strasbourg, 1979.

INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO

"Salamanca Plan Especial de Protección y Reforma Interior del
Recinto Universitario y Zona Histórico-Artistica"
M.O.P.U. Madrid 1987

INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO. FEDERACION ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS.

"Planeamiento especial y rehabilitación urbana"
M.O.P.U. Madrid 1986

LANGLE GRANADOS, Francisco

"Aplicación generalizada de la reparcelación voluntaria discontinua: ilegalidad y perjuicios"
Rev. D.U. n. 96 febrero 1986, p. 87 a 96

LARUMBE BIURRUN, Pedro M.

"La figura del Plan Especial, Legislación sobre centros históricos"
Rev. D.U. n. 57, marzo-abril 1978 p. 47 a 102

LARUMBE BIURRUM, P.

"Algunas reflexiones sobre el articulo 180 de la Ley del Suelo"
R.A.P. n. 100-102, vol III, enero-diciembre 1983, p. 2711 y ss.

LASO MARTINEZ, José Luis

"La reparcelación como instrumento para corregir situaciones de abuso de derecho. Situaciones de abuso de Derecho urbanistico"
R.A.P. n. 73, enero-abril 1974, p. 95 y ss.

LASO MARTINEZ, José Luis

"Derecho Urbanistico"
Montecorvo, 3 Tomos. Madrid 1981, 1982

LAYANA LAZARO, Luis

"Conceptos urbanisticos fundamentales sobre el suelo urbano en la jurisprudencia"
Civitas. Madrid 1987

LOPEZ GONZALEZ, Ignacio

"Las licencias municipales de edificación y las técnicas de intervención administrativa en la propiedad urbana"
Instituto Garcia Oviedo. Universidad de Sevilla 1977.

LOPEZ JAEN, Juan

"Reflexiones sobre la campaña del Consejo de Europa para el Renacimiento de la Ciudad"
C.S.C.A. n. 52 enero 1982 p. 16 y 17

LOPEZ JAEN, Juan

"La rehabilitación en Espagne, de la conception a la realisation" En Seminario de Madrid sobre "Rehabilitation physique et amelioration fonctionnelle"
Consejo de Europa, Estrasburgo 1981.

LOPEZ JAEN, Juan

"Normativa de Rehabilitación"
En "Curso de Rehabilitación" C.O.A.M. Madrid 1987. n. 0

LOPEZ MERINO, Francisco

"El estado ruinoso ante el Derecho"
R.A.P. n. 70 enero-abril 1973 p. 55 a 112

LOPEZ PELLICER, Jose A.

"Los planes especiales de protección de elementos histórico-artisticos y bellezas naturales"
El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. n. 1 año 1987, p. 22.

LOPEZ PELLICER, Jose A.

"Elaboración y Gestión en el Planeamiento Urbanistico"
Montecorvo Madrid 1983.

LOPEZ RAMON, Fernando

"Perspectivas jurídicas de la rehabilitación urbana"
R.E.D.A. n. 43, septiembre 1984, p. 535 a 562

LOSADA, Ramón

"Notas en torno al Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Ordenación urbana de la Comunidad Autónoma Vasca"
Rev. D.U. n. 92, abril 1985, p. 111 a 138

LUQUE SEVILLA, Leandro

"La rehabilitación del patrimonio arquitectónico en la legislación española"
"Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada"
n. 3, 1 Trimestre de 1984 p. 57 a 69.

MAHILLO SANTOS, Juan

"La declaración de ruina de fincas urbanas como causa de resolución del contrato de arrendamiento"
R.E.V.L. n. 90, noviembre-diciembre 1956, p. 827 a 844.

MARTIN MATEO, Ramón

"La propiedad monumental"
R.A.P. n. 49, enero-abril 1966, p. 49 a 100

MARTIN MATEO, Ramón

"La penetración pública en la propiedad urbana"
R.A.P. n. 67, enero-abril 1972, p. 13 y ss.

MARTIN DE MOLINA, Salvador

"Tratado Práctico del Urbanismo"
Hesperia. Jaen 1983.

MARTIN RETORTILLO, Cirilo

"La riqueza artistica municipal y la reforma interior de poblaciones"
R.E.V.L. n. 40 julio-agosto 1948 p. 481 a 491

MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, José Luis

" V Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo sobre "La vinculación de la propiedad privada
R.E.V.L. n. 186 junio 1975 p. 279 y ss.

MEILAN GIL, José Luis

"La aprobación inicial de los Planes de Ordenación urbana"
Rev D.U. n. 100, octubre-diciembre 1986, p. 69 a 102.

MENGOLI, Giancarlo

"Sobre las limitaciones de la potestad de planificación urbanística"
Rev. D.U. n. 93, junio 1985, p. 13 y ss.

MINGO DE MIGUEL, Angel

"Problemática de los Planes especiales de Reforma Interior"
Curso Especialización en Planeamiento y Gestión.
C.O.A.M. Madrid 1984 p. 255 a 263

MONTERO, Juan

"Tratamiento arquitectónico y conservación del Patrimonio"
C.U.M.T. julio-agosto 1981, n. 40-41, p. 60 y ss.

MONTORO CHINER, María José

"Responsabilidad patrimonial de la Administración por actos urbanísticos"
Montecorvo. Madrid 1983.

MORENO JIMENEZ, Antonio

"Concentración de la población y jerarquia de asentamientos en España: evolución y perspectivas"
E.T. n. 24, mayo-agosto 1987, p. 77 a 108

MUÑOZ MACHADO, Santiago

"Derecho Público de las Comunidades Autónomas"
Civitas, Madrid 1982.

NOLLA, Mario

"Politica de rehabilitación de viviendas"
C.E.U.M.T. n. 55, octubre 1982, p. 43 a 49.

NUÑEZ RUIZ, Miguel Angel

"Derecho Urbanistico Español"
Montecorvo, Madrid 1967.

ORTEGA GARCIA, Angel

"Una interpretación del articulo 87.2 de la Ley del Suelo"
Rev. D.U. n. 91, febrero 1985, p. 65 a 94

PAREJA I LOZANO, Carlos

"Contenido y alcance de los planes especiales de reforma interior en el sistema de planeamiento urbanístico"
I.E.A.L., Madrid 1984.

PAREJO ALFONSO, Luciano

"Un problema crucial de la ordenación urbanística en la hora actual de relación Plan General-Plan Especial. A propósito de la formación de una doctrina jurisprudencial sobre el mismo"
Rev. D.U. n. 89, septiembre 1984, p. 13 y ss.

PAREJO ALFONSO, L. y GARCIA DE ENTERRIA, E.

"Lecciones de Derecho Urbanístico"
Civitas Madrid 1981, 2ª Ed.

PAREJO ALFONSO, Luciano

"Derecho Urbanístico. Instituciones Básicas"
Ediciones Ciudad Argentina, Madrid 1986.

PAREJO ALFONSO, L.

"Régimen Urbanístico de la Propiedad y Responsabilidad Patrimonial de la Administración"
I.E.A.L., Madrid 1982.

PAREJO ALFONSO, L.

"La ordenación urbanistica y el Registro de la Propiedad: un problema de coordinación"
R.A.P. n. 88, enero-abril 1978, p. 227 y ss.

PAREJO ALFONSO, L.

"La organización administrativa de la ordenación del territorio"
Rev. D.U. n. 105 dic. 1987 p. 13 y ss.

PAREJO ALFONSO, Luciano

"Los instrumentos de ordenación urbanistica para fines de protección y mejora de centros urbanos"
En I Congreso Iberoamericano de Urbanismo. Conservación y Rehabilitación de Centros Urbanos.
Sevilla 1984.

PEMAN GAVIN, Ignacio

"Limites contenidos en el art. 149.1 de la Constitución Española a las competencias autonómicas en materia de ordenación del Territorio y Urbanismo"
Rev D.U. n. 107, abril 1988, p. 63 a 92.

PERALES MADUEÑO, ARREGUI LUCEA

"Algunas reflexiones sobre el planeamiento y la gestión urbanistica en la situación actual"
Rev. D.U. n. 104, septiembnre 1987, p. 13 y ss.

PERALES MADUEÑO, Francisco

"El derecho de propiedad y los derechos adquiridos ante la alteración de los Planes parciales y especiales"
Rev. D.U. n. 91 febrero 1985 p. 13 y ss.

PERALES MADUEÑO, Francisco

"Aspectos jurídico-administrativos de los planes programas y acciones relativas a la defensa del patrimonio monumental"
En AA.VV. "Jornadas sobre Defensa, Protección y Mejora del Patrimonio Histórico-Artistico y Arquitectónico."
C.O.A.M. Madrid 1982, pp. 151-168.

POISSOMIER, André

"La renovation urbaine"
Colección lá Amministración Nouvelle. Berger-Levrauet. Paris 1965.

POL, Francisco

"Hacia una politica de rehabilitación urbana"
C.E.U.M.T., n. 63, año 1983, p. 5 a 23

PORTO REY, Enrique

"De la conservación individualizada del patrimonio mobiliario a una rehabilitación integrada en el planeamiento urbano"
Rev. D.U. n. 109 sep. 1988 p. 13 y ss.

PREDIERI, Alberto

"Significato della norma constituzionale sulla tutela del paesagio"
En "Urbanistica, tutela del paesaggio, espropiazione"
Guiffre, Milano 1969, p. 3 a 61

QUEIROZ RIBEIRO, Luis César

"Reforma Urbana: actualidades sobre un tema escogido"
R.A.M. Revista de Administraçao Municipal. n. 182 enero-marzo 1987 p. 26 a 33. (Ric de Janeiro. Brasil).

QUINTANA LOPEZ, Tomás

"Régimen competencial del urbanismo, vivienda y rehabilitación"
Revista Vasca de Administración Pública n. 21 mayo-agosto 1988 p. 77 a 94

QUINTANA REDONDO, Carmelo

"Declaración de ruina"
Boletin del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza, n. 35, octubre 1969, p. 74 y ss.

RICO LENZA, Juan

"La jerarquización de la ordenación y la clasificación del suelo en los Planes Especiales de protección, conservación y mejora del medio ambiente y la reglamentación contradictoria"
Rev. D.U. n. 82 marzo-abril 1983, p. 13 a 36

ROCA CLADERA, Joana

"La ciudad histórica y la ciudad actual: alternativas"
C.E.U.M.T. n. 40-41 julio-agosto 1981 p. 21 a 25.

ROCA CLADERA, Josep

"La problemática de la valoración urbanística en la Ley del Suelo"
Rev. D.U. n. 98, mayo-junio 1986 p. 77 a 118

ROCA ROCA, Eduardo

"El patrimonio artístico y cultural"
I.E.A.L. Madrid 1976.

ROCA ROCA, Eduardo

"La recuperación de las facultades dominicales en el artículo 56 de la Ley del Suelo"
R.E.V.L. n. 151 1967 p 4 y ss.

ROCA ROCA, Eduardo

"Urbanismo y grandes ciudades"
Escuela Social de Granada. Granada 1960.

ROCA ROCA, Eduardo

"El expediente contradictorio de ruina"
Santillana. Colección La Toga, Madrid 1966. 2ª Ed.

ROCA ROCA, Eduardo

"La rehabilitación urbana: aspectos jurídicos"
Rev. D.U. n. 90, diciembre 84, p. 13 y ss.

RODRIGUEZ CARBAJO, José Ramón

"Relación entre los Planes Especiales de urbanismo y los Planes de ordenación general"
R.E.D.A. n. 40-41, enero-marzo 1984 p. 109-124.

RODRIGUEZ MORO, Nemesio

"Defensa de los valores históricos artísticos típicos y turísticos de carácter local"
R.E.V.L. n. 144 noviembre-diciembre 1965, p. 801 a 817

RODRIGUEZ OLIVER, Jose Maris

"El Estado y el Urbanismo en la C.E."
Rev. D.U. n. 67, marzo-abril 1980 p. 13 a 34

ROMERO HERNANDEZ, Federico

"Compromisos y garantias en el planeamiento de iniciativa particular"
Rev. D.U. n. 104, septiembre 1987, p. 35 a 54

ROMERO HERNANDEZ, Federico

"Los conciertos urbanisticos atipicos"
Rev. D.U. n. 95, diciembre 1985 p. 29 a 45

ROMERO FERNANDEZ, Rafael

"La crisis de la vivienda y los municipios"
C.E.U.M.T. n. 53-54. agosto-septiembre 1982, p. 56 a 60

RUANO BOTELLA

"El urbanismo, la Constitución y Autonomías"
En "Ciclo de Conferencias de los Centros Hipotecarios de Madrid y Galicia (1984-1986)", Madrid 1986, p. 162 y ss.

SANDULLI, Aldo M.

"Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli pra esistici"
En "Atti del Convegno di studi giuridici sulla tutela del paesaggio", Giuffre. Milano 1963 p. 79 a 111

SANZ BOIXAREU, Pedro J.

"Los sistemas generales de la ordenación urbanistica del territorio"
"XVII Temas de Derecho Urbanistico"
Curso de Oviedo p. 271. p. 261 a 282

SANZ-PASTOR PALOMEQUE, César Javier

"Reflexiones sobre la protección del Patrimonio Cultural Inmobiliario mediante planes de urbanismo"
Rev. D.U. n. 88, junio 1984, p. 13 y ss.

SANZ-PASTOR PALOMEQUE, César Javier

"Los derechos de los propietarios frente a la revisión del Plan General"
Rev. D.U. n. 87, abril 1984, p. 67 a 92

SANZ-PASTOR PALOMEQUE, César Javier

"Acotaciones sobre la problemática presentada por la protección del patrimonio cultural mendiante Planes Especiales de Urbanismo"
R.E.D.A. n. 26, julio-septiembre 1980 p. 461 a 476

SERRANO MARTINEZ, José María

"Las ciudades capitales de provincia en España. Un crecimiento privado e ininterrumpido"
E.T. n. 22, septiembre-diciembre 1986, p. 125 y ss.

SIGUAN ALMENARA

"Declaración Municipal de Ruina"
En "Temas de Urbanismo"
I.E.A.L. Madrid 1969.

STUART CHAPIN, F.

"Planificación del suelo urbano" OIKOS-TAU, Colección urbanismo Barcelona 1977.

TERAN TROYANO, Fernando de

"Planeamiento urbano en la España contemporánea" (1900-1980)
Alianza Universidad, Madrid 1982.

TOLEDO JAUDENES, Julio

"Alteración del planeamiento urbanístico: derechos adquiridos y control judicial"
R.A.P. n. 110 mayo-agosto 1986, p. 131 y ss.

UNICEF

"Informe sobre el estado mundial de la infancia 1986"
Recogido en el "Comentario Sociológico" Dirección de Estudios Sociales. Conferación de Cajas de Ahorro. n. 59-60, julio-diciembre 1987 p. 72 y ss.

VEGA FERNANDEZ, Diego

"La recuperación del centro histórico en los Paises Bajos"
C. y T. n. 1/79, enero-marzo 1979 p. 63 a 76

VICENTE DOMINGO, Ricardo

"Consideraciones sobre la relación entre el planeamiento territorial de ordenación y el planeamiento especial en la legislación urbanistica estatal"

VILLAR EZCURRA, José Luis

"En torno a la naturaleza juridica de los Planes de Urbanismo"
Rev. D.U. n. 64, julio-septiembre 1979 p. 13 a 94

ZANOBINI, Guido

"Corso di diritto amministrativo IV"
Guifré, Milán 1958, 5ª Ed