

Las vicisitudes de los propietarios de inmuebles situados en un conjunto histórico: el deber de conservación y sus límites

SUMARIO: 1. INTRODUCCION.—2. EL DERECHO DE PROPIEDAD Y SU CONTENIDO ESENCIAL.—3. EL DEBER DE CONSERVACION: 3.1. ELEMENTO OBJETIVO: LA PROPIEDAD HISTÓRICA. 3.2. ELEMENTO SUBJETIVO: LOS PROPIETARIOS, TITULARES DE DERECHOS REALES Y POSEEDORES DE INMUEBLES EN ENTORNOS HISTÓRICOS. 3.3. LOS DEBERES LEGALES DE CONSERVACIÓN, MANTENIMIENTO Y CUSTODIA EN LA LEGISLACIÓN CIVIL, DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO Y URBANÍSTICA.—4. **¿TIENE LIMITE EL DEBER DE CONSERVACION?**—5. **LAS MEDIDAS DE FOMENTO PARA LA CONSERVACION DE LOS CENTROS HISTORICOS: SU ESCASEZ E INOPERANCIA.**—6. LA PROTECCION A TERCEROS: LA NECESARIA PUBLICIDAD EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.—7. REFLEXION FINAL.

1. INTRODUCCION

Nos encontramos en un momento de la Historia, al inicio de un nuevo milenio, en el que más que nunca se produce la permanente confrontación entre tradición y modernidad. Y ello en todos los campos. Así, junto al avance imparable de las nuevas tecnologías, existen grupos de opinión que defienden la recuperación de los valores del pasado. Esas tensiones se reflejan con especial virulencia en un campo tan importante como es el inmobiliario, ya que en torno a la ciudad histórica se produce una fuerte controversia entre los partidarios de la conservación y los de la renovación. Y ante esto, el Derecho, que no puede ser ajeno a semejante debate, ha de intervenir para regular y solventar las controversias que las distintas posiciones originan.

Efectivamente, asistimos en los últimos años a una creciente preocupación social por la conservación del patrimonio edificado (1), que no es más que una reacción tardía frente a los excesos que trajo consigo el desarrollo económico y social de los años sesenta (2), y que eran, a su vez, consecuencia en el campo económico de posiciones culturales profundamente renovadoras (3).

Pero, además, contribuye a ese estado de opinión la creciente degradación de nuestras ciudades (4). Esta situación, unida a los accidentes ocurridos recientemente en distintas ciudades andaluzas, ha creado tal alarma social que ha motivado la actuación de oficio del Defensor del Pueblo Andaluz en torno a la conservación y protección de inmuebles de interés arquitectónico (5).

No cabe duda, por tanto, de que son necesarias políticas globales de conservación de las ciudades históricas, que si bien deben ser promovidas por las Administraciones Públicas, no pueden relegar a los propietarios (6), responsables, en última instancia, de sus patrimonios, sin olvidar la incidencia que la

(1) «De un urbanismo expansionista y destructor se ha pasado a un urbanismo de conservación. De un urbanismo que sustituía los viejos edificios de sabor tradicional por impresionantes moles frías de cemento, se ha pasado a otro que trata de conservar el espíritu de las ciudades». GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (Ley 6/1998, de 13 de abril)*. Madrid, 1998, pág. 275.

(2) Como afirma ROGER FERNÁNDEZ, «la mayor parte de la producción inmobiliaria, sobre todo en la segunda mitad de siglo, se ha desarrollado sobre la propia ciudad existente» («Necesidad de un nuevo modelo de hacer ciudad, ¿liberalización del suelo o de su producción?»), en AA.VV., *El urbanismo, hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y al Proyecto de nueva Ley estatal*. Madrid, 1997, pág. 56).

(3) Así, en el terreno arquitectónico-urbanístico, se proclamaba en el Congreso Preparatorio Internacional de Arquitectura Moderna: «Por consiguiente, es tarea de los arquitectos actuar de acuerdo con los grandes hechos de la época y los máximos objetivos de la sociedad a la que pertenecen y realizar sus obras de acuerdo con ello. En consecuencia, se niegan a incluir principios creativos de épocas anteriores y estructuras sociales pasadas en sus obras, y exigen, en cambio, una nueva concepción de cada problema y una satisfacción creadora de todos los requisitos materiales y espirituales». «El urbanismo no puede devenir determinado por consideraciones estéticas, sino exclusivamente por exigencias funcionales» (Declaración Oficial. CIAM. Reproducido por HEREU, MONTANER, OLIVERAS: *Textos de arquitectura de la modernidad*, Madrid, 1994, págs. 267 y sigs.).

(4) En un conjunto histórico de tamaño medio como es el de Granada, el 39 por 100 de los edificios del área centro se encuentran en mal estado, y el 7,5 por 100 son irrecuperables, porcentajes que, para los 1.914 edificios catalogados en ese ámbito, son del 37 por 100 (718 edificios) en mal estado, y el 10 por 100 (185 inmuebles) irrecuperables. Datos extraídos del Plan Especial del Área Centro del Conjunto Histórico de Granada.

(5) «En torno a la conservación y protección de inmuebles de interés arquitectónico», Defensor del Pueblo Andaluz. Sevilla, febrero de 2000.

(6) Como afirma ALVAREZ ALVAREZ, «venimos defendiendo desde hace ya mucho tiempo que sin la colaboración de la sociedad son siempre insuficientes los esfuerzos de los poderes públicos y que sólo la colaboración activa de sociedad y Estado garantiza la conservación y el enriquecimiento del Patrimonio» (*Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español*, Madrid, 1989, pág. 504).

conservación de la edificación tiene en sus relaciones contractuales (con los arrendatarios) (7) y extracontractuales (por razón de seguridad pública) (8).

Hace pocos meses, el diario «Ideal» de Granada publicaba un artículo titulado con gran alarde tipográfico, «Esta ruina es un chollo». Más recientemente, el mismo periódico publicaba otro trabajo de un arquitecto granadino sobre la reciente demolición de un palacete de los años treinta, en el que cargaba sobre sus propietarios la exclusiva responsabilidad de su conservación. Ambos textos son la expresión de un estado de opinión que condena, sin juicio previo, al propietario de bienes inmuebles de carácter urbano como culpable de todos los males que afectan a las ciudades históricas (9). Y podrá serlo en la medida en que no cumpla con sus deberes, o que dolosamente contribuya a la destrucción de su propio patrimonio, pero también habrá que determinar en qué punto terminan sus deberes, y dónde empieza la obligación de la comunidad de contribuir a la conservación de los cascos históricos.

En esto consiste el planteamiento del presente estudio: analizar la posición del propietario de un inmueble sito en un casco histórico, ya que éste, sumido en las contradicciones entre la legislación urbanística, de carácter dinámico y transformador, y la de protección del patrimonio histórico, de tipo estático y conservador, se ha de mover entre la conservación, con los riesgos y costes adicionales que supone, y la sustitución, no siempre permitida y sometida, en todo caso, a los criterios cambiantes de la Administración cultural. Y si existen problemas para los Bienes de Interés Cultural o especialmente protegidos, muchos más tienen los titulares de bienes que, perteneciendo al Patrimonio Histórico, no están incluidos en esa categoría, ya que sufren todas las desventajas sin participar de los beneficios que —aunque pocos, desde luego— se otorgan a aquéllos.

Es por ello que nos proponemos en este trabajo dar una visión desde la óptica del Derecho Civil de un campo considerado normalmente propio del Derecho Administrativo (10), como es el de la obligación de conservación de los inmuebles en las ciudades históricas y sus límites. Porque pensamos que

(7) El Plan Especial, antes citado, cuantifica la proporción de viviendas en régimen de alquiler en el Area Centro de Granada en un 51 por 100.

(8) Así, SIBINA TOMÁS señala que en el ámbito civil, el deber de conservación limita su alcance a no causar daños o lesiones a los terceros, cuya concurrencia por infringir el deber de conservación genera responsabilidad extracontractual (*La conservación de las fachadas en condiciones de seguridad*, Barcelona, 1998, pág. 28).

(9) ¡Qué significativo es, en este sentido, el estudio de RODOTTA, // *terrible diritto. Studi sulla proprietà!* (trad. Díez- Picazo, Madrid, 1986).

(10) Si bien DE LOS MOZOS nos recuerda que «la división del Derecho, en público y privado, sólo tiene un sentido instrumental que no puede servir para explicar, en todas sus dimensiones, la trascendencia de un fenómeno normativo» («Modificaciones del derecho de propiedad por razón de las actuaciones urbanísticas», en *ADC*, núm. 2, 1980, pág. 8), también es cierto que, como indica SIBINA TOMÁS, «las limitaciones de la legitimación

en este ámbito se puede llegar a afectar al contenido esencial del derecho de propiedad, que hay que determinar y dejar clarificado, ya que son tantas y tan costosas las obligaciones y cargas que pesan sobre los titulares de esos bienes —en la mayoría de los casos sin contraprestación o ventaja alguna— que no son extrañas las quejas de tales propietarios quienes, como dice OROZCO PARDO, se sienten o «quedan presos de su propia titularidad» (11).

2. EL DERECHO DE PROPIEDAD Y SU CONTENIDO ESENCIAL

Como es sabido, el concepto clásico del derecho de propiedad, definido por el artículo 348 del Código Civil y que suponía un poder absoluto y omnímodo del propietario sobre la cosa (12), se ha visto limitado modernamente por su función social. Función que supone, en definitiva, que la propiedad no constituye sólo un conjunto de facultades sobre el bien, sino que también lleva aparejados una serie de deberes, orientados a la consecución de un *fin* de utilidad social (13). Es decir, que los beneficios que reporte la propiedad de un bien deberán dirigirse, no sólo en provecho de su titular, sino también de la comunidad, ya que, como dice TEJEDOR BIEL-SA (14), «la propiedad debe satisfacer interés particular y público», o en palabras de DÍEZ-PICAZO (15), «el concepto de propiedad privada es una

para instar las acciones negatorias e interdictales, y el hecho de que los riesgos que se quieren proteger excedan del puro interés privado, conlleva que los problemas del ejercicio abusivo o antisocial del derecho de propiedad, cuando no afecta a derechos reales o a la posesión, encuentran respuesta en nuestro ordenamiento en las potestades administrativas de policía urbana y rural atribuidas ya a los Ayuntamientos (*ob. cit.*, pág. 31).

(11) «La tutela civil y penal del Patrimonio histórico, cultural o artístico» (en colaboración con PÉREZ ALONSO), Madrid, 1996, pág. 116.

(12) COLINA GAREA ve en esta regulación liberal del derecho de propiedad una reacción frente a la desmesurada potestad autoritaria que durante el antiguo régimen se acumuló en manos de los monarcas y los nobles (*La función social de la propiedad privada en la Constitución española de 1978*. Barcelona, 1997, pág. 83).

(13) Efectivamente, MORENO QUESADA ya afirmaba en los años cincuenta que según la nueva concepción, el propietario ya no tiene un derecho absoluto sobre la cosa: no es dueño de destruirla o dejarla improductiva desde el momento en que hay una serie de leyes que le imponen una utilización de sus bienes de acuerdo con el interés general, limitándole también la posibilidad de modificarla, e incluso venderla o disponer de ella libremente (*Sentido social en la transformación de las instituciones civiles*. Escuela social de Granada, 1958, pág. 8). Por otro lado, a esta nueva concepción del derecho de propiedad es a la que DÍEZ-PICAZO llama «erosión de la normativa tradicional del derecho de dominio» («Los límites del derecho de propiedad en la legislación urbanística», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 23, Madrid, 1971, pág. 25).

(14) *Propiedad, equidistribución y urbanismo. Hacia un nuevo modelo urbanístico*, Pamplona, 1997, pág. 216.

(15) *Ob. cit.*, pág. 33.

idea legal que encierra el reconocimiento de cierto modo de atribución a los individuos de facultades de gestión de los bienes y de explotación de los mismos con el fin de obtener su rentabilidad óptima y su mayor posible beneficio social». Así es que la función social ha introducido en la esfera interna del derecho de propiedad un interés que puede no coincidir con el del propietario y que, en todo caso, es ajeno al mismo (16). La función social, nos recuerda MONTES PENADES, es un criterio de valoración de las situaciones subjetivas en relación con los principios de solidaridad social (17). Efectivamente, así se afirma, por la doctrina más reciente, que la propiedad no es ya sólo un derecho subjetivo, sino una situación jurídica que supone un conjunto unitario y abstracto de facultades, pero también un conjunto de deberes y obligaciones motivados por la pertenencia del hombre a la sociedad, y que trata de dar prioridad a la armonización entre el beneficio particular y las exigencias generales (18).

Esta función social, consagrada por el artículo 33 CE como principio general de carácter constitucional, adquiere singular importancia para los bienes inmuebles, y en especial para los de carácter urbano (19), e integra en su contenido deberes y cargas. LÓPEZ PELLICER (20) llega a identificar la propiedad con su función social, indicando que en su contenido se suman su concepto clásico, compuesto por facultades, y un conjunto de límites, cargas y deberes *funcionales*, ya que la función social no sólo establece límites (forma negativa), sino que impone obligaciones (forma positiva). GARCÍA BELLIDO (21) matiza que la función social, así definida por la Constitución, no «limita», sino que «delimita» el contenido del derecho de propiedad. Este mismo autor, haciendo un símil biológico, indica que este conjunto de deberes y derechos están en el propio núcleo genético del

(16) Ciertamente, como afirma GONZÁLEZ GARCÍA, la propiedad no es una función social ni tampoco el derecho de propiedad es reconocido porque cumple una función social. La función social afecta a la delimitación del Derecho y supone la posibilidad de coordinar los intereses individuales con los de la colectividad, limitando aquéllos en beneficio de éstos (*Curso de Derecho civil III. Derechos reales y registral inmobiliario*. Coord. Moreno Quesada. Valencia, 1999, pág. 140).

(17) Pero insiste este autor en que su existencia como derecho individual se justifica más allá del servicio que puede prestar a la sociedad. Nuestro artículo 33.2 de la CE sitúa la función social en el plano teórico interno al derecho de propiedad (*Comentario del Código Civil*, Ministerio de Justicia, T. I, Madrid, 1991, pág. 954).

(18) ANGUITA VILLANUEVA, *El derecho de propiedad privada en los bienes de interés cultural*, Madrid, 2001, pág. 26.

(19) TEJEDOR BIELSA indica que «la función social se proyecta más intensamente sobre los bienes de producción que sobre los de consumo» (*ob. cit.*, pág. 215).

(20) *La función social de la propiedad inmueble en el orden urbanístico*. Libro Homenaje a Roca Juan. Murcia, 1989, pág. 439 y sigs.

(21) «Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y la ruina urbanística», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 89. Madrid, 1984, pág. 693.

derecho de propiedad (22). Frente a ello se hace necesario aclarar que en realidad el derecho de propiedad privada es una situación en donde predominan las facultades, pero en la que también se encuentran unos deberes debido a la existencia de la función social. La función social es la valoración social que ha de ir predicada en orden a un determinado bien por estar en sociedad y que, por tanto, varía de unos bienes a otros y de una época a otra (23). Pero, realmente, lo que nos interesa destacar en este estudio son las facultades del titular de un bien (un bien inmueble) en cuanto objeto de un derecho de carácter privado, frente a las limitaciones que la ley consagra en razón de su propia naturaleza y del destino o función social que se le asigne por la sociedad (24).

Teniendo en cuenta estas ideas, y para una mayor claridad expositiva, parece interesante distinguir varios contenidos dentro del derecho de propiedad:

a) En primer lugar, el *contenido esencial*, más cercano al concepto absoluto de la propiedad, y que TEJEDOR BIELSA identifica con la obtención de una «cierta rentabilidad» (25), si bien distingue este autor dos vertientes del contenido esencial del derecho de propiedad: el contenido esencial individual, que se traduce económicamente, y el contenido esencial social. E incluso, indica también que la función social puede integrar parte del contenido esencial del derecho de propiedad, dada la poca claridad de los pronunciamientos

(22) *Ob. cit.*, págs. 754 y 755.

(23) Así, ANGUITA VILLANUEVA, *ob. cit.*, pág. 47.

(24) Afirma OROZCO PARDO que toda esta problemática supone la superación de la vieja dicotomía entre propiedad pública y privada por cuanto estamos ante unos bienes «tutelados» porque comportan un valor que los hace estar vinculados a la comunidad y por ello «pertenecen» a un patrimonio social, independientemente de su titularidad privada. Son bienes de «disfrute compartido» y ello exige que se coordinen armónicamente las distintas posibilidades de utilización y disfrute de los mismos, es decir, su destinación como bien cultural y su rendimiento como bien económico, abarcando las distintas facultades dominicales que sobre los mismos puedan ejercitarse («La tutela civil y penal...» *cit.*, pág. 5).

(25) Esa necesidad de rentabilidad o utilidad privada del derecho de propiedad es el mínimum para que sea reconocible este derecho subjetivo, ya que si no, no estaríamos hablando de propiedad sino de otra cosa (de una concesión administrativa, por ejemplo), aunque muchos civilistas entienden que el contenido esencial de este derecho pasa por el reconocimiento del *ius utendi*, *fruendi* y *disponiendi*, y otros por la dominación material y jurídica (goce y disposición) más plena posible sobre el objeto con arreglo a su naturaleza y a su trascendencia social. Esto es posible que así sea pero, realmente, hay que reconocer que, respecto a determinados bienes por sus características e interés para la sociedad (por ejemplo, los bienes inmuebles de carácter histórico), ese contenido esencial necesario, para hacer reconocible el derecho de propiedad, pasa porque se asegure a sus titulares, al menos, una cierta utilidad y rentabilidad privada, y por tanto, toda carga o gravamen que supere este «mínimum» supondrá un atentado contra su contenido esencial.

del Tribunal Constitucional (26). Por su parte, ANGUIA VILLANUEVA es rotundo al considerar que, a pesar de la STC de 26 de marzo de 1987, la función social queda fuera de lo que llamamos contenido esencial del derecho de propiedad, por tres razones:

(26) *Ob. cit.*, pág. 204 y sigs. Efectivamente, la respuesta a que sea el contenido esencial del derecho de propiedad no es fácil. La STC 11/81, de 8 de abril, intentó dar unas coordenadas para aproximarse al mismo; y así consideró que sería necesario atender a aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo teniendo en cuenta el momento histórico de que en cada caso se trate. Por otro lado, la STC 37/87, de 26 de marzo, considera más categóricamente, a la función social como elemento estructural del derecho de propiedad, afirmando: «la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente, el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes». Pero lo cierto es que, como afirma LÓPEZ LÓPEZ, esta sentencia no ha indicado de manera positiva cuál es el contenido esencial del derecho de propiedad, suministrando sólo aproximaciones, y dejando en la incógnita cuál es el tipo abstracto de derechos dominicales con los cuales confrontar el régimen legal en cada caso, al objeto de apreciar si han pasado el infranqueable límite que supone la garantía del «contenido esencial». Considera este autor que no puede ser compartida la opinión del TC en cuanto a que no puede reconducirse la determinación del tipo abstracto del derecho de propiedad, para establecer su contenido esencial, al artículo 348 del Código Civil porque, a pesar de su significado histórico, constituye un válido y útil punto de partida ya que en él están presentes tres elementos (la facultad de goce, englobando el *uti frui*, la facultad de disposición y la posibilidad de limitación del derecho por obra de las leyes) que configuran también hoy el tipo abstracto del derecho de propiedad sobre el que predicar «el contenido esencial» («Derechos reales y Derecho Inmobiliario Registral», Coord. López López y Montes Penades, Valencia, 1994, pág. 248). Vid., también, DE LA CUESTA SÁENZ, *El estatuto jurídico del suelo con destino agrario*, Derecho Privado y Constitución, 1994, pág. 137). Ahora bien, otros autores no están totalmente de acuerdo con esta posición, y así afirman que si no hay una propiedad constitucional sino propiedades estatutarias, parece lógico que cada propiedad tenga su contenido esencial y por ello, según la STC 37/87, el contenido esencial de la propiedad debe hacer referencia al interés cultural y a la función social, es decir, a lo que proporcione una utilidad individual razonable en función de un objeto social. Este será el contenido esencial general del derecho de propiedad que garantiza la Constitución. Lo que ésta no garantiza son concretas facultades de goce y disposición pretendidamente originarias (vid. ALONSO IBÁÑEZ, *El Patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*, Madrid, 1992, pág. 239). Por último, REY MARTÍNEZ argumenta la paradójica jurisprudencia constitucional en materia de propiedad privada, afirmando que «es como si el TC español todavía estuviera combatiendo la propiedad individual-liberalista con el poderoso arma de la función social, sin darse cuenta que la Constitución ha introducido un cambio de paradigma en la comprensión de la propiedad privada. Esta es, ante todo, la propiedad del Estado social. Definir sus contornos es una tarea pendiente de todos los intérpretes» («Sobre la "paradójica" jurisprudencia constitucional en materia de propiedad privada», en *Derecho Privado y Constitución*, 1994, pág. 202).

- a) La función social no es predicable de todos los bienes sino de aquellos que por sus especiales características lleven implícito un valor social, «luego no es algo que le haga a este derecho como reconocible, depende de los tipos de bienes, no del derecho».
- b) La función social sólo comporta aspectos negativos a las facultades del propietario, funciona como limitación interna y si la colocamos en lo más esencial del derecho de propiedad, también podrá limitar la existencia del mismo, lo cual va en contra de la definición de la propiedad privada. De ahí que haya sido definido por el TC como límite de los límites, como «límite infranqueable a la intervención delimitadora del legislador ordinario, creando un núcleo indisponible a su libertad de configuración».
- c) Si se permite incluir la función social en el contenido esencial de la propiedad privada, el legislador estará habilitado para entrar dentro del contenido esencial y conculcar la existencia de la propiedad privada. Lo cual va en contra del reconocimiento constitucional de este derecho (27).

Concretando algo más en relación a los inmuebles urbanos, LÓPEZ PELLICER (28) identifica el contenido esencial del derecho de propiedad privada con el *ius aedificandi*, indicando que la CE garantiza el contenido esencial, pero no lo define. Está, por tanto, protegido por la Constitución, y así, SORIANO (29) señala que el contenido esencial de los derechos fundamentales «es atribuido a los particulares frente a los poderes públicos, a comenzar por el legislador. Son los individuos los portadores de tales contenidos esenciales, en nuestro caso, el derecho de propiedad que no puede ser desconocido ni por el Estado ni por las Comunidades Autónomas» (30). Y en la medida en que este contenido esencial no se respete, habrá lugar a indemnización o compensación.

Desde este punto de vista constitucional, BOQUERA OLIVER (31) indica que el artículo 33.2 CE reconoce el derecho de propiedad privada, y que sólo por Ley podrá regularse el ejercicio del derecho de propiedad, *respetando, en todo caso, su contenido esencial*, lo que constituye una garantía de este de-

(27) *Ob. cit.*, pág. 36.

(28) *Ob. cit.*, pág. 445.

(29) SORIANO: «La liberalización del suelo», en *El urbanismo, hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de nueva Ley estatal* (coord. Parejo Alfonso), Madrid, 1997, pág. 41.

(30) Efectivamente, la STC 61/97, de 20 de marzo, define el objeto del contenido esencial diciendo que «consiste en garantizar el derecho frente a los eventuales abusos o extralimitaciones de los poderes públicos en particular y, en primer término, del legislador, cualquiera que éste sea en su tarea reguladora».

(31) «La limitación de la propiedad urbanística según la Constitución», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 118, 1990, págs. 64 y sigs.

recho frente a cualquier intento por parte de la Administración de limitarlo. El artículo 53.1 CE «ordena a la Ley que al regular el derecho de propiedad *respete su contenido esencial*». Este autor va aún más lejos cuando, al definir la rentabilidad como el *minimum minimorum* del derecho de propiedad, indica que «habrá que compensar entre todos los propietarios comprendidos en el Plan los beneficios y cargas de todo el planeamiento», ya que en caso contrario, «atenta contra el contenido esencial de la propiedad» (32).

En la misma línea, ARRIBAS BRIONES (33) afirma que el derecho de propiedad queda sacrificado en su contenido esencial «*cuando no queda salvaguardada la rentabilidad del propietario*», dando lugar entonces a indemnización compensatoria por la pérdida de parte de su contenido esencial.

Por otro lado, en relación a si la función social forma parte de ese contenido esencial, lo cierto es, como afirma LACRUZ, que la discusión es más conceptual que práctica. Por ello, considera que se ha de distinguir entre un plano estructuralmente abstracto de la propiedad como «poder más amplio sobre la cosa» al que permanece ajeno el dato social, y otro funcional o concreto como conjunto máximo de las facultades posibles sobre cada cosa en consideración a su naturaleza, cuya medida viene dada por el rol social del objeto en relación con su utilidad individual; concepto este que impone la Constitución, y que en la práctica es el que se muestra (34). Finalmente, GONZÁLEZ GARCÍA (35) entiende que se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección. Y entiende que el contenido esencial de la propiedad es la relación de dominación material y jurídica sobre el objeto con arreglo a la naturaleza de éste y su trascendencia social (36). De aquí que hayamos realizado esta distinción entre contenido esencial y normal, de manera que lo único que hace el contenido esencial es establecer lo que resulta indispensable para que sea reconocido y no desvirtuado este derecho subjetivo.

(32) Opinión en la que coincide con DE LOS MOZOS, que llega a afirmar que «si se quiere obtener una verdadera justicia distributiva, el urbanismo como función pública debe afectar también a los no propietarios» (*ob. cit.*, pág. 23).

(33) ARRIBAS BRIONES, «La indemnización por las limitaciones a la propiedad recogidas en los catálogos urbanísticos», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 122, Madrid, marzo-abril 1991, pág. 52.

(34) «Derechos reales...» *cit.*, pág. 310.

(35) *Ob. cit.*, pág. 147.

(36) Por último, hay que indicar que algunos autores han resaltado que este contenido esencial de la propiedad se hace de difícil aplicación cuando nos referimos a los conflictos interprivados o entre particulares. Así, CARRASCO PERERA afirma que desde 1978 no hay ninguna resolución judicial que resuelva un conflicto civil con apoyo decisorio en la técnica del «contenido esencial» (vid. CARRASCO PERERA y SÁNCHEZ CALERO, *Aspectos civiles e hipotecarios de la Ley del suelo*, Valencia, 1999, pág. 47).

Como vemos, con mayores o menores matizaciones, la doctrina se muestra unánime al predicar, como contenido esencial del derecho de propiedad, la existencia, al menos, de cierta utilidad privada, de cierta rentabilidad para el propietario (37). Y por ello, a pesar de la STC 37/87, de 26 de marzo, entendemos que poco sentido tiene hablar de un contenido esencial social abstracto (por imperativo constitucional), porque éste quedará concretado dentro de lo que consideramos y llamamos contenido normal del derecho de propiedad, según el bien sobre el que recaiga y la situación histórica en que se encuentre, y que a continuación analizamos.

b) En segundo lugar, por tanto, tendríamos el *contenido normal* del derecho de propiedad, que incluye, como consecuencia de su función social, una serie de facultades y *deberes*. Deberes que establecen *límites* (38) a la propiedad, pero no *limitaciones* (39), y que algunos autores, como DE LOS Mozos (40) o LÓPEZ PELLICER (41), definen más bien como *cargas*. Estamos de acuerdo con LÓPEZ LÓPEZ en considerar que el modo de manifestarse la función social a través de las normas es mediante el establecimiento de límites a la propiedad: la función social no es otra cosa que una expresión elíptica de los límites. Y es que la doctrina civilista suele distinguir entre los límites

(37) ANGUITA VILLANUEVA afirma que, en definitiva, el contenido esencial es la facultad del propietario de transformar el bien objeto del derecho en su equivalente económico (*ob. cit.*, pág. 39). Pero, en todo caso, este autor considera que es necesario un criterio unificador a la hora de definir o delimitar el contenido esencial de la propiedad, que será el verdadero freno a todas las injerencias normativas estatales, autonómicas, legales y reglamentarias, ya que la socialización de determinadas facultades en determinados bienes, hoy es una realidad. Ello ha de ser misión de la jurisprudencia, sobre todo de la jurisprudencia constitucional, con la colaboración de la doctrina. Añade ANGUITA que, «sin embargo, a favor de la propiedad está su mayor defensor, el sistema económico capitalista que ha demostrado saber adaptarse a las nuevas necesidades sociales en todo tipo de ámbitos, ideologías y sistemas jurídicos» (*ob. cit.*, pág. 44).

(38) GONZÁLEZ GARCÍA incluye el *deber de conservación* de los bienes de interés cultural entre los «límites en interés público» (*ob. cit.*, pág. 172), mientras que ALVAREZ ALVAREZ clasifica la *obligación de conservar* entre las «limitaciones» inherentes a los bienes culturales (*ob. cit.*, pág. 503). BARRERO RODRÍGUEZ incluye asimismo este deber, como «obligaciones de hacer», entre las «limitaciones a las facultades de goce» (*ob. cit.*, pág. 494).

(39) Si bien el artículo 87 del Texto refundido de la Ley del Suelo de 1976, aprobado por Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril, determinaba que «la ordenación del uso de los terrenos y edificaciones no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, por implicar meras *limitaciones y deberes* que definen el *contenido normal* de la propiedad, según su calificación urbanística». Parece claro que este precepto debía haber utilizado la expresión «límites» y no limitaciones porque, efectivamente, el planeamiento —que constituye el contenido normal del derecho de propiedad— establece límites que no dan lugar a indemnización.

(40) *Ob. cit.*, pág. 23.

(41) *Ob. cit.*, pág. 448.

que definen el contenido del derecho y las limitaciones que son reducciones del poder del propietario en casos singulares que afectan al contenido normal, es decir, al fijado por los límites (42).

LÓPEZ PELLICER, desde el punto de vista urbanístico, nos da la clave al afirmar que es el Plan, las normas urbanísticas, las que definen el contenido normal del derecho de propiedad, delimitándolo y no restringiéndolo, sin dar lugar, por tanto, a indemnización. Pero va aún más lejos al afirmar que el derecho a la distribución equitativa de los beneficios y cargas es un elemento integrante de la propiedad del suelo, además de los derechos y deberes. Si no es posible la distribución equitativa, se produce una limitación o restricción del derecho que daría lugar a indemnización.

Desde un punto de vista constitucional, COLINA GAREA analiza las posiciones doctrinales y la jurisprudencia del TC sobre la función social de la propiedad, concluyendo que ésta forma parte del contenido *normal* del derecho de propiedad. Este autor distingue la utilidad social y la utilidad individual como «dos elementos *inescindibles* que desenvuelven su acción en un perfecto y delicado equilibrio en el interior del contenido del derecho dominical», lo que denomina «duplicidad de caras» del régimen jurídico dominical (43). Teniendo en cuenta estas posturas doctrinales, parece claro que es mucha aún la imprecisión de las sentencias del TC, porque confunden lo que es el contenido esencial y el normal (referido a derechos y deberes o cargas establecidas por la Ley en función del bien sobre el que recae el derecho). El contenido esencial, tal y como lo hemos entendido, es «el *minimun minimum*» para poder hablar de propiedad privada y es igual a todo derecho de propiedad que, por tanto, ha de ser respetado, so pena de vulnerar un derecho protegido por la Constitución (44).

(42) *Ob. cit.*, págs. 250 y 251. Si bien esta postura no es unánime: Díez-PiCazo, tras afirmar que «una diferencia entre límites y limitaciones no parece que posea ningún sentido especial» (*ob. cit.*, pág. 22), y que «todo deber es una limitación de la propiedad», concluye diciendo que «tanto la idea de los límites como la idea de las limitaciones tiene que desaparecer. En el fondo no son otra cosa que vestigios anacrónicos y un residuo de arcaicas concepciones» (*ob. cit.*, pág. 33). Considera este profesor que «tanto los límites como los deberes son en el fondo dos perspectivas de un mismo fenómeno», y que «la situación de propiedad produce una serie de deberes que funcionan al mismo tiempo como límites del derecho». CARRASCO PERERA, por su parte, entiende que, para las relaciones horizontales entre particulares es indiferente que los límites derivados de la función social de la propiedad se conciban como un elemento interno al tipo legal del dominio (o de los derechos patrimoniales en general) o que se considere como una limitación externa al ejercicio del derecho. Sus efectos regulatorios, caso de tenerlos, serían idénticos con cualquiera de las dos concepciones doctrinales (*ob. cit.*, pág. 55).

(43) *Ob. cit.*, pág. 201 y sigs.

(44) Como afirma ANGUITA VILLANUEVA, cuando la Administración o el legislador invaden el contenido esencial, la respuesta es que se trata de una acción inconstitucional por atentar contra los artículos 33.1. y 53.1 de la CE, aunque esto no ocurre siempre, ya

Pero al margen de todas estas disquisiciones teóricas, la realidad, objetivamente considerada, es que el ejercicio de la propiedad privada inmueble está cada vez más limitada; y que esta limitación será válida en tanto sea posible la obtención de una cierta rentabilidad por el propietario, de la que una parte será para la comunidad. Pero si la limitación es tal que la propiedad llegue a no ser rentable, será la comunidad, a través de la Administración, la que deba compensar al propietario porque se estará desconociendo el contenido esencial del derecho (45). Partiendo de esta idea, vamos a comenzar estudiando el deber más importante a cumplir por el propietario de un inmueble perteneciente a la propiedad histórica (el deber de conservación), examinando en qué consiste, y específicamente sobre qué recae y a quién afecta, porque, aunque son cuestiones íntimamente conexionadas, parece conveniente su estudio separado por razones sistemáticas y expositivas.

3. EL DEBER DE CONSERVACION

3.1. ELEMENTO OBJETIVO: LA PROPIEDAD INMUEBLE HISTÓRICA

Si la función social tiene, como hemos visto, singular importancia para los bienes inmuebles de carácter urbano, los deberes que aquélla lleva aparejados adquieren especial significado para la propiedad histórica.

Entendemos por *propiedad histórica* (46), la constituida por bienes inmuebles comprendidos en alguna de las siguientes categorías:

que la propia Constitución en su artículo 33.3 recoge el supuesto de expropiación forzosa por causa de utilidad pública e interés social. Por tanto, cuando se ataca el contenido esencial del derecho de propiedad privada nos encontramos ante una expropiación forzosa «legal» o «ilegal», dando lugar en el último supuesto a un caso de inconstitucionalidad. Pero ésta queda en manos del TC, que cuando actúa hace tiempo que el ataque se ha producido y, lo que es más grave, su doctrina no es uniforme, prevaleciendo en algunos casos las motivaciones políticas sobre las jurídicas (*ob. cit.*, pág. 40).

(45) En la Declaración de Amsterdam de 1975 se dice: «Hace falta concebir métodos que permitan evaluar los costes superiores impuestos por las obligaciones de los programas de conservación. En la medida de lo posible, haría falta disponer de medios financieros suficientes para ayudar a los propietarios que tengan que realizar trabajos de restauración a soportar las cargas adicionales que les fueren impuestas, ni más ni menos» (ALVAREZ ALVAREZ, *ob. cit.*, pág. 505).

(46) Preferimos la denominación de propiedad histórica, también llamada propiedad catalogada, por algunos autores como ARRIBAS BRIONES (*ob. cit.*, pág. 35), por ser aquella expresión la elegida por la vigente Ley 16/85, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, superando así la tópica visión «esteticista» del ordenamiento español y europeo, así como por la mayor parte de las Comunidades Autónomas.

- Bienes declarados de interés cultural o con expediente incoado para su declaración, según el artículo 9 de la LPHE (o denominaciones de la legislación autonómica: por ejemplo, en Andalucía, bienes con inscripción específica o genérica en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía, según los arts. 6 y sigs. de la LPHA).
- Bienes comprendidos en los entornos de los anteriores.
- Bienes incluidos en Conjuntos Históricos.
- Bienes catalogados por el Planeamiento urbanístico.

La amplitud de esta definición es tal, que en la práctica abarca gran parte de los edificios de las ciudades históricas (47). Tal amplitud provoca una gran inseguridad jurídica (48) para el propietario, como ha puesto de manifiesto RAMÍREZ SÁNCHEZ (49) al afirmar que «este concepto amplísimo de bienes integrantes del Patrimonio histórico conlleva una inseguridad jurídica para el propietario de esos bienes y para la propia Administración que debe protegerlos y acrecentarlos, pues al fundarse en conceptos jurídicos indeterminados, sin concreción reglamentaria y sin criterios objetivos para su catalogación o inventario, hace imposible que se cumplan sobre los mismos los fines que prevé la Ley».

Pero para comprender esta figura de la propiedad histórica es necesario que analicemos previamente su concepción jurídica, estudiando las distintas posturas doctrinales que se han producido a lo largo del tiempo (50). En un primer momento se trató de conjugar la esencia del derecho de propiedad privada, entendida como un genérico derecho de goce y disposición, con las limitaciones que pesaban sobre la propiedad, justificadas en razones de pro-

(47) En un casco histórico como el de Granada, el Plan Especial del Area Centro cataloga en sus distintos niveles 1.914 edificios.

(48) Problema éste de la inseguridad que ya existía antes de la LPHE de 1985, como pone de manifiesto ALEGRE AVILA cuando afirma que «si... a los Conjuntos Histórico-Artísticos era de aplicación el mismo régimen que el previsto para los monumentos, conjuntos que, en cuanto agrupaciones de inmuebles, afectaban en ocasiones a enteras poblaciones o, al menos, a núcleos importantes de las mismas, podrá comprenderse el alcance de las que hemos dado en llamar verdaderas facultades urbanísticas de Bellas Artes, facultades desarrolladas al margen de la técnica racionalizadora que suponía el Plan, y que se concretaban en el dictado de resoluciones singulares, emanadas en atención a las características del concreto supuesto considerado, y dictadas sin referencia a unos parámetros de ordenación preestablecidos» («El ordenamiento estatal del Patrimonio Histórico Español: principios y bases de su Régimen Jurídico», en *REALA*, núm. 255, año 1992, pág. 609).

(49) RAMÍREZ SÁNCHEZ, «Régimen jurídico de los cascos antiguos declarados Bien de interés cultural-Conjunto histórico», en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 23, enero-junio 1997, pág. 157.

(50) Sobre esta cuestión puede verse GARCÍA-ESCUDERO y PENDAS GARCÍA, *El nuevo régimen jurídico del Patrimonio Histórico español*, Madrid, 1986, pág. 7 y sigs.

tección y conservación de los bienes históricos, acudiendo a la *doctrina de las limitaciones administrativas de la propiedad privada*, definida por ALEGRE AVILA (51) como la «doctrina que veía en el conjunto de deberes y limitaciones impuestos a los propietarios una serie de restricciones o constricciones del ordinario régimen de uso y disposición, limitaciones justificadas por razones de interés público, y que en todo caso dejaban a salvo la *esencia* del derecho de propiedad como facultad de libre utilización y disposición de los bienes sobre los que recaía» (52).

Ahora bien, esta teoría no daba razón suficiente de la verdadera naturaleza de los derechos públicos y privados que intervienen en este tipo de propiedad, al adquirir progresivamente las intervenciones administrativas sobre los bienes históricos una mayor profundidad. Hubo que acudir, por tanto, a la *doctrina de los bienes de interés público*, bienes que ALEGRE AVILA (53) define como «categoría intermedia entre los bienes de titularidad pública y los bienes de titularidad privada», constituida por bienes de propiedad privada que ofrecen un destacado interés público. Esta doctrina pone el acento en la dimensión *objetiva* de los bienes históricos, sin olvidar el relevante papel del propietario privado en la consecución de los objetivos de tutela y protección pretendidos por el ordenamiento jurídico, de manera que aquél se configura como un «ejerciente privado de funciones públicas». Así se justifica tanto la intervención de los poderes públicos en los bienes de propiedad privada, como la sujeción o sometimiento de la propiedad privada a los dictados y órdenes de la Administración.

Estas explicaciones, al acentuar la dimensión *objetiva* de la propiedad, por encima de la visión *subjetiva* del propietario como mero titular de determinadas facultades, se canalizan a través de la denominada *concepción estatutaria de la propiedad*, que ve en este derecho no sólo un conjunto de facultades establecidas por la legislación civil, sino una serie de derechos y deberes mutuamente condicionados, establecidos por el legislador para cada categoría o género de bienes, de acuerdo con el criterio de la función social consagrado por el artículo 33.2 CE, que, como ya hemos visto, constituye o forma parte del contenido normal del derecho de propiedad. De esta forma, será el legislador el que en cada momento establezca el contenido de cada concreto derecho de propiedad en función del bien sobre el que recae, estableciendo así

(51) *Ob. cit.*, pág. 633.

(52) En esta línea, ARRIBAS BRIONES considera la que denomina propiedad catalogada como un género de la vinculada, definiéndola como «aquella que por disposición legal o de naturaleza reglamentaria queda particularmente afectada al cumplimiento de un fin público, y para la mejor concreción de sus características ha sido incluida por la Administración competente mediante el oportuno procedimiento —justificativo también de la necesidad de la vinculación— en un catálogo público» (*ob. cit.*, pág. 37).

(53) *Ob. cit.*, pág. 634.

un conjunto de deberes y cargas a cuyo cumplimiento se condiciona el ejercicio de las facultades (54).

El último intento para definir el contenido del derecho de propiedad histórica es el representado por la teoría italiana de los *bienes culturales* («*beni culturali*»), construida por GIANNINI a partir de la Declaración I de la Comisión Franceschini (55), teoría que ofrece dos significativas novedades:

- a) En primer lugar, la consideración de que existen determinados bienes que, por su propia naturaleza, presentan una dimensión cultural, independientemente de su previa declaración administrativa o inclusión en una determinada categoría jurídica, acto administrativo que tendría un mero valor *declarativo* y no *constitutivo*, es decir, que los bienes culturales lo «son» con independencia de que estén o no declarados formalmente. Concepción ésta de los bienes culturales que les otorga una dimensión *abierto* e *histórica*, y que es culpable, en buena medida, de la amplitud del concepto de la propiedad histórica.
- b) Pero el aspecto más llamativo de esta teoría consiste en la *relativización del elemento subjetivo* del derecho, es decir, del propietario. Entiende GIANNINI que la titularidad pública o privada de los bienes culturales es indiferente desde el punto de vista de su conceptualización como tales. En el caso de la propiedad privada, cabe distinguir, como propiedad dividida, dos elementos:
 - El *soporte material*, sobre el que recae la titularidad estrictamente privada, y
 - El bien cultural *stricto sensu*, concebido como un *bien inmaterial*, esto es, la *función* o dimensión cultural que el bien está llamado

(54) MARTÍNEZ PÉREZ habla de la existencia de la propiedad estatutaria teniendo en cuenta el distinto alcance del poder del propietario según la naturaleza del bien sobre el que recae su derecho y la diversidad de regímenes jurídicos que presenta la actual normativa. Tal doctrina es consecuencia de la creciente intervención del Estado en la actividad económica, el desarrollo de los mecanismos de control del ejercicio del Derecho, las exigencias sociales y las derivadas del proceso económico. Esta es la idea que explícitamente recoge la STC 37, de 26 de marzo de 1987 (*Jurisprudencia civil comentada*, coord. Pasquau Liaño, T. I, Granada, 2000, pág. 924). Ciertamente no podemos hablar hoy de una propiedad unitaria porque la propiedad se refiere a los bienes, pero ello no afecta a la existencia de un núcleo común, siendo la función social, o sea, el interés social que existe en ellos, lo que genera toda esta serie de propiedades (vid. ANGUITA VILLANUEVA, *ob. cit.*, pág. 45). Por eso se dice que queda superado el aforismo «no hay propiedad sino propiedades», porque los artículos 33 y 56 de la CE se refieren a la «propiedad», en singular, por lo que tendríamos que hablar de «regulaciones de la propiedad».

(55) Sobre esta teoría puede verse *in extenso*: GIANNINI, M.S., «Beni culturali nell'ordinamento italiano». Comunicación presentada al V Congreso Hispano-Italiano de Profesores de Derecho Administrativo, en AA.VV., *La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos*, Madrid, 1976. pág. 511 y sigs. ALEGRE AVILA, *Evolución y régimen jurídico de la propiedad histórica*, Madrid, 1994, pág. 250 y sigs.

a desempeñar y cuya titularidad no corresponde al propietario privado, sino al Estado (56).

Esta doctrina es la que ha inspirado la vigente Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, así como la legislación autonómica en la materia (57). La perspectiva que nos da el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley (dieciséis años para la LPHE, y diez para la LPHA) nos permite hacer un análisis sosegado de su aplicación práctica. El arquitecto italiano ALDO ROSSI realizaba en 1971 una «crítica al funcionalismo ingenuo» entonces imperante en Arquitectura (58). Hoy podemos realizar una «crítica al ambientalismo ingenuo», ya que si el propósito del legislador al redactar la Ley de 1985, siguiendo las directrices de la Carta de Venecia (59), era extender la protección sobre el patrimonio, no sólo a los monumentos, sino también al «ambiente» (60), al «marco» en que el monumento se inserta (61), esta loable intención se ha excedido en la aplicación práctica de la Ley, de forma que tal protección se extiende a la totalidad de los inmuebles de un conjunto histórico o del entorno de un monumento, como si cada uno de ellos fuera en sí mismo un monumento (62). Esto da

(56) Desde esta perspectiva se pone en primer plano el elemento *funcional* de determinados bienes, en este caso, la *vocación cultural* de los bienes que forman parte del Patrimonio Histórico, en la línea de la propiedad funcional defendida por DE LOS MOZOS.

(57) Tan es así, que la Ley recoge casi textualmente expresiones de los tratadistas italianos de la época: por ejemplo, el término «área-residencia» con que el artículo 20.2 se refiere a la trama urbana de los conjuntos históricos, tomado del concepto «área residencial» con que el arquitecto ALDO ROSSI la distingue de los «hechos primarios» o monumentos (Rossi, A., *La arquitectura de la ciudad*, Madrid, 1971, pág. 143). Referencia que se repite en el artículo 39.2 de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano.

(58) Rossi, A., *ob. cit.*, pág. 70.

(59) Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauración de Monumentos y Conjuntos Histórico-Artísticos. II Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos. Venecia, 1964. Aprobada por ICOMOS en 1965.

(60) Señalado por el artículo 21.3 de la LPHE como uno de los elementos a mantener en los Conjuntos Históricos.

(61) Como afirma GONZÁLEZ PÉREZ, «no se trata ya de la protección de la propiedad monumental, de la conservación de los inmuebles de interés cultural, sino de la protección de obras modestas que han adquirido con el tiempo una dimensión cultural» (*ob. cit.*, pág. 275).

(62) El propio Tribunal Supremo llega a confundir el todo con las partes, otorgando la cualidad de «monumento» a la totalidad de los inmuebles pertenecientes a un Conjunto Histórico. Así, en el Fundamento de Derecho 5.º de la STS de 16 de diciembre de 1985 (RA 6537) se precisa que «la declaración de todo un conjunto como signo de protección por circunstancias histórico-artísticas determina la asignación de tal calificación a cada uno de los monumentos incluidos en el perímetro salvo exclusión, lo que es lógico, ya que de ser necesaria la declaración individual de nada serviría la distinción entre edificios singulares y conjuntos» (sentencia comentada por ABAD LICERAS, «La situación de rui-

lugar, además, a una «manía catalogadora» (63) a la hora de redactar el planeamiento urbanístico (64).

En este orden de cosas, otra de las principales novedades de la Ley de 1985, respecto de sus antecedentes, consiste en la pretendida coordinación entre el Planeamiento urbanístico y la legislación de patrimonio histórico mediante la figura de los Planes Especiales de Protección (65), novedad que consideramos que no es tal, pues dichos Planes ya estaban contemplados en la Legislación urbanística (66).

Pero en este aspecto de la correlación entre la legislación urbanística y la de Patrimonio Histórico (67), resulta llamativo que, mientras que en la primera las limitaciones que se imponen a la propiedad son precisas (mediante la asignación a través del planeamiento de usos e intensidades) y responden a un procedimiento reglado, que incluye períodos de información pública, en la segunda tales limitaciones son de carácter genérico e impreciso.

na...», cit. pág. 88). En esta misma línea jurisprudencial se encuentra la reciente STS de 20 de julio de 1998 (RA 6907), en la que se afirma que los inmuebles incluidos en sectores de conjuntos históricos quedan sujetos a las previsiones de la Ley 16/1985; y la de 15 de diciembre de 1997 (RA 9687), en la que se señala que, según el artículo 13 LPHE, «sólo» los bienes más relevantes deberán ser declarados de interés cultural, mereciendo el resto de los pertenecientes a Conjuntos Históricos la protección de la Ley.

(63) Como la denomina ARRIBAS BRIONES, *ob. cit.*, pág. 34.

(64) El Plan Especial del Area Centro de una ciudad como Granada cataloga 1.914 edificios, que sumados a los 855 del Plan Especial de Protección y Reforma Interior (PEPRI) Albaicín, los 160 del PEPRI de la Alhambra y los 164 catalogados por el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) fuera del Conjunto Histórico, da un total de 2.238 inmuebles protegidos por el planeamiento urbanístico. Sin embargo, es de resaltar, aun a título de mera curiosidad, que dos recientes «Guías de Arquitectura» de la ciudad, publicadas por JEREZ *Mig* Granada, 1996), y MARTÍN MARTÍN y TORICES ABARCA (Granada, 1998) reducen el número de edificios destacables a 292 y 261, respectivamente. Y la propia Administración cultural sólo reconoce como Bienes de Interés Cultural a no más de setenta inmuebles. Existe, por tanto, una evidente desproporción numérica entre los catálogos urbanísticos y otros documentos o figuras de protección, que hace pensar que la protección del Patrimonio se reduce a un infantil «yo tengo más que tú» o, lo que es peor, que se pretende controlar desde la Administración cultural toda la actividad inmobiliaria de los conjuntos históricos.

(65) Sobre esta figura puede verse BENSUSAN MARTÍN, *La protección urbanística de los bienes inmuebles históricos*. Granada, 1996, pág. 168 y sigs.

(66) Los Planes Especiales de Protección del artículo 78 del TRLS de 1976. Según la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo 19/75, «la nueva regulación de los Planes Especiales hace expresa referencia a las cuestiones relacionadas con... el Patrimonio cultural».

(67) Algunos autores, como GONZÁLEZ PÉREZ (*ob. cit.*, pág. 279) o GARCÍA GARCÍA (*La conservación de los inmuebles históricos a través de técnicas urbanísticas y rehabilitadoras*, Pamplona, 2000, pág. 94), destacan la falta de correlación entre las legislaciones urbanísticas y la del Patrimonio Histórico Español.

Por otra parte, la legislación de Patrimonio contiene, sobre todo, medidas restrictivas (68), ya que las de fomento son más bien escasas y dirigidas casi exclusivamente a los inmuebles declarados como Bienes de Interés Cultural (BIC). Existe, por tanto, un gran número de inmuebles (los incluidos en Conjuntos Históricos pero no declarados expresamente como BIC o pertenecientes a sus entornos) que sufren las limitaciones inherentes a los BIC, pero no disfrutan de sus posibles ventajas.

Por todo ello comprobamos que el concepto de propiedad histórica y su régimen jurídico no queda claramente determinado en lo que se refiere a los bienes inmuebles. Ello lleva a entender que, para todo lo que sea carga u obligación para el propietario, el concepto se amplía; mientras que se restringe cuando se trata de conceder ventajas o beneficios (69). Por ello, urge precisar más qué se entiende por propiedad histórica para evitar la inseguridad jurídica en la que se encuentra el propietario, y quizá una de las primeras medidas en este sentido sería la de coordinar las legislaciones de Patrimonio Histórico y Urbanística (70). Algo que parece haber logrado la legislación canaria.

Por otro lado, se hace necesario que desde la Administración competente (la cultural) se elaboren planes realistas, dotados presupuestariamente, que contemplen las medidas necesarias para la rehabilitación de los conjuntos históricos, y no sólo de los Bienes de Interés Cultural (que tampoco es que sean muchas, dicho sea de paso), incluyendo las ayudas a los titulares u obligados en la parte que exceda de su deber de conservación, lo que nos lleva a adentrarnos en el estudio específico de quiénes son estos sujetos obligados.

(68) En este sentido, ALEGRE AVILA («El ordenamiento estatal...», cit., pág. 628) destaca que la vigente legislación de Patrimonio Histórico supone la implantación de un régimen jurídico «riguroso y exigente, fuertemente restrictivo de las facultades de uso y, en ocasiones, de disposición de los titulares de derechos sobre los mismos, régimen que se concreta en el establecimiento de un conjunto de limitaciones, deberes y cargas... cuyo cumplimiento, no obstante, trata de fomentarse mediante la previsión de una serie de medidas de carácter incentivador, que, además, se configuran como "compensación" a las cargas impuestas por la Ley». Llega a afirmar este autor que «las limitaciones y restricciones que los propietarios y titulares de derechos sobre bienes históricos han de soportar... vienen así a derogar o excepcionar el común régimen de libertad de uso y disposición que luce en el texto del artículo 348 del Código Civil» (vid., pág. 632). También GARCÍA GARCÍA destaca en la LPHE «el predominio de las medidas que establecen limitaciones y restricciones en el derecho de propiedad u otros derechos reales» (*ob. cit.*, pág. 70).

(69) Como destaca ALVAREZ ALVAREZ, «lo más grave es la exclusión de toda protección fiscal para los bienes del Patrimonio Histórico que no estén declarados de Interés Cultural o incluidos en el Inventario, que forman la inmensa mayoría de los bienes culturales» (*ob. cit.*, pág. 557).

(70) GARCÍA GARCÍA señala la necesidad de armonización de las legislaciones urbanísticas y de Patrimonio Histórico, o incluso la posibilidad de refundir ambas en un único texto legal (*ob. cit.*, pág. 103).

3.2. ELEMENTO SUBJETIVO: LOS PROPIETARIOS, TITULARES DE DERECHOS REALES Y POSEEDORES DE INMUEBLES EN ENTORNOS HISTÓRICOS

Efectivamente, antes de hablar del deber de conservación hay que concretar a quién va referido este deber. Es, por tanto, necesario dejar determinado «quién o quiénes» son los sujetos obligados a la conservación y rehabilitación de los edificios. La LPHE de 1985, en su artículo 36.1, menciona a «los propietarios o, en su caso, a los titulares de derechos reales y a los poseedores» (71).

En cuanto a los primeros, no hay duda de su carácter de sujeto pasivo de la obligación, ya que ésta forma parte del contenido de su derecho, como hemos visto.

Respecto a los titulares de derechos reales, si pensamos en un usufructuario o usuario, el Código Civil les atribuye la obligación de custodiar y reparar los bienes objeto de tal derecho real, a no ser que otra cosa haya establecido su título constitutivo. El Código habla de las reparaciones ordinarias (arts. 500-502) derivadas de deterioros o desperfectos que procedan del uso natural de las cosas y que sean indispensables para su conservación. No responden tales sujetos de las reparaciones extraordinarias de las que tendrán que dar cuenta e informar al nudo propietario. En nuestro caso, la LPHE parece entender que las obras de conservación y reparación, salvo caso extremo, es decir, caso de ruina, son de carácter ordinario porque considera sujeto pasivo de la obligación al titular del derecho real. La justificación es clara si pensamos que éste es el poseedor de la cosa y el que la está disfrutando (y

(71) No menciona la Ley la obligación de las Administraciones Públicas, por lo que no se les puede exigir directamente el cumplimiento de esta obligación. Afirma ANGUITA VILLANUEVA que «increíblemente la LPHE no ha dispuesto una obligación del mismo talante hacia los poderes públicos o al menos la ayuda en el sostenimiento de las cargas a los titulares privados. En la LPHE se ha evitado cualquier referencia directa para evitar que un ciudadano pueda compeler jurídicamente a la misma, reclamándole dicho deber». Existe, claro es, principios programáticos en la CE (art. 46) y en la propia LPHE (art. 39). Pero únicamente del artículo 8.2 de la LPHE puede desprenderse una vinculación jurídica exigible mediante una acción popular «para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales contencioso-administrativos el cumplimiento de lo previsto en la Ley para la defensa de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español», ya que si no se conserva nuestro patrimonio, mal se le está defendiendo. Recuerda también este autor que esa obligación queda también consagrada en los compromisos internacionales que vinculan a nuestro Estado en esta materia, así la Declaración de Amsterdam de 1975 y el convenio de Granada de 1985 (*ob. cit.*, págs. 85 y 86). En el mismo sentido, ALONSO IBÁÑEZ afirma que el artículo 39 de la LPHE no impone un deber de conservación a la Administración que pueda hacerse efectivo por los ciudadanos. De ahí que nadie pueda «tener derecho» a que la Administración tenga que contribuir económicamente a los gastos derivados de la conservación del Patrimonio Histórico ni siquiera en el caso de los BIC (*ob. cit.*, pág. 267).

que para poder seguir haciéndolo tendrá que mantenerla, es decir, tendrá que realizar lo necesario para prevenir y retrasar los posibles deterioros o menoscabos que pueda sufrir ese bien de carácter cultural; tendrá, como dice la Ley, que «custodiar»). Pero, si está obligado a conservar y a reparar, también habría que considerarlo como sujeto legitimado para pedir ayudas para la conservación o rehabilitación, cosa que en la mayoría de las ocasiones no se contempla (ya que en las subvenciones oficiales se habla de los «propietarios o inquilinos»).

Por otro lado, también menciona la Ley a los poseedores como sujetos obligados. Si por poseedores entendemos usufructuarios, usuarios..., la Ley se estaría reiterando. Pero, si por poseedores entendemos «inquilinos», nos encontramos con el inconveniente de que la LAU de 1994, en su artículo 21, establece que la obligación de conservación de la vivienda corresponde al arrendador, cuyo límite está en la destrucción de la misma por causa no imputable al propio arrendador. O sea, que cuando la LPHE alude a la obligación de conservar de los poseedores, tampoco debe estar refiriéndose a los arrendatarios (que, por otro lado, sí están considerados como sujetos legitimados para pedir ayudas y subvenciones destinadas a la rehabilitación). Cabe pensar, pues, que existe una falta de coordinación entre la legislación civil común y la LPHE. Pero quizá lo que haya de entenderse es que la Ley, no queriendo dejar ningún cabo suelto en orden a los sujetos obligados, incluye a todo aquel que, por su relación con la cosa (con el inmueble histórico, en nuestro caso), pueda responder del cumplimiento de la obligación (caso, por ejemplo, de un poseedor en concepto de dueño) (72). Parece claro, por tanto, que la técnica utilizada es defectuosa. Pero, aunque ésta no sea muy precisa, es notorio que la Ley «prefiere» como sujeto obligado al dueño, más fácil de identificar para la Administración, y de ahí que se hable del propietario, o en su caso, graduando la preferencia, de los titulares de derechos reales o poseedores. Por ello algunos autores consideran que aunque la obligación parece dirigirse, inicialmente, contra todas las personas mencionadas en el precepto,

(72) La jurisprudencia admite incluso la «apariencia de titularidad» a la hora de buscar el sujeto del deber de conservación, en aras de la seguridad pública: así, referidas al deber urbanístico, cabe citar las STS de 14 de julio de 1992 (RA 6160), en la que se afirma que «dicha actuación será conforme a Derecho siempre que el requerimiento se dirija contra la persona que reúna aquella «apariencia de titularidad», sin perjuicio de las cuestiones de propiedad que puedan entablarse ante la jurisdicción civil»; y de 7 de mayo de 1998 (RA 3620), en la que se indica que «esta tesis de la suficiencia de la «apariencia de titularidad» es la única aceptable para que la Administración pueda imponer sus facultades de policía a fin de que las obras y los edificios se conserven en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, pues en otro caso habría de desbrozar ante unos problemas de titularidades dominicales para los que carece de competencia, o habría de esperar a su resolución por los Jueces y Tribunales en detrimento de la inmediata seguridad de personas y cosas.»

sin distinción de preferencia y grado en sus responsabilidades, una lectura más pausada del precepto permite deducir la existencia de un triple orden o escala de responsabilidades: en primer lugar, se imputa el deber a los propietarios. En segundo lugar, a los titulares de los derechos reales. Por último, una responsabilidad de tercer grado se asignaría a los poseedores. Pero, en todo caso, la exigencia de responsabilidad choca de frente con la fundamentación jurídica que puede alegarse contra los tres diferentes grupos de personas mencionadas en el artículo 36.1 de la LPHE (73).

3.3. LOS DEBERES LEGALES DE CONSERVACIÓN, MANTENIMIENTO Y CUSTODIA
EN LA LEGISLACIÓN CIVIL, DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO Y
URBANÍSTICO

Analizado el elemento subjetivo de la obligación, vamos a estudiar ahora cuáles son los deberes para la propiedad edificada que, como definen los artículos 21 y 241.1 del TRLS (74), son los de uso, conservación y rehabilitación. Y en concreto para los inmuebles del patrimonio histórico, los de conservación, mantenimiento y custodia.

Estos deberes forman parte, por tanto, del *contenido normal* del derecho de propiedad, como ha venido reconociendo la jurisprudencia (75).

Podemos distinguir varios aspectos dentro de estos deberes:

I. En primer lugar, tenemos lo que podríamos denominar el *deber de mantenimiento* del bien, sobre el que el propietario debe realizar las oportunas actuaciones tendentes a mantenerlo en condiciones aptas para su uso. Sería éste un deber necesario para poder «gozar y disponer» del bien (éste es el sentido de preceptos como los arts. 500 a 503, 527, 543, 544, 575... del Código Civil). Sería, por tanto, un deber de carácter *interno*, pues para su cumplimiento no precisa de intervenciones ajenas al titular. Este es también

(73) Así se manifiesta ABAD LICERAS, *Urbanismo y Patrimonio Histórico*, Madrid, 2000, págs. 63 y 65.

(74) Artículos no afectados por la STC 61/1997 y que han recibido, como destaca GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, respaldo constitucional (*La rehabilitación urbanística*, Pamplona, 1998, pág. 110).

(75) Podemos citar, entre otras, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 10 de junio de 1997 (RA 1319), en la que, siguiendo la doctrina contenida en la STS de 20 de octubre de 1989, se indica que «nuestro ordenamiento jurídico da lugar, en lo que ahora importa, a una definición del contenido normal del derecho de propiedad del que forman parte auténticos deberes como son los de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos... Resulta así claro que dentro del contenido normal del derecho de propiedad inmobiliaria se integra un deber legal, un deber urbanístico del propietario cuyo contenido es el ya mencionado».

el deber de conservación que ha impuesto a los propietarios de edificios la reciente Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, en su artículo 16.1 (76).

II. Un segundo aspecto del deber de conservación es la obligación de *evitar daños o lesiones a terceros*. Esta faceta del deber de conservación estaría aún dentro del ámbito interno, y se encuentra regulada en el artículo 1.907 del Código Civil, que no exige la intervención de la Administración, ya que el cumplimiento del deber puede ser exigido por el juez civil (77).

(76) E igualmente se refiere a él, el artículo 21 de la LAU de 1994 cuando afirma que «el arrendador está obligado a realizar, sin derecho a elevar la renta, todas las reparaciones que sean necesarias para conservar la vivienda en condiciones de habitabilidad para servir al uso convenido».

(77) El criterio de imputación de la responsabilidad es la «falta de reparaciones necesarias». Pero se observa en la jurisprudencia, no una línea clara y segura, sino un diverso criterio a la hora de considerar si estamos ante un supuesto de responsabilidad por culpa o ante un supuesto de responsabilidad objetiva o por riesgo. Efectivamente, hay sentencias que no desautorizan el principio de responsabilidad por culpa, al imputar la responsabilidad a la «conducta negligente, omisiva y ausente de previsión de los propietarios, al no haber prestado atención ni ejercido la más mínima vigilancia al efecto», sobre todo tratándose de una casa antigua en la que la cornisa había sufrido envejecimiento de mortero y carecía de contrapeso necesario y armadura metálica (vid. STS de 7 de octubre de 1991, RA 6891). Pero más frecuentes son los pronunciamientos que entienden que la omisión de las reparaciones necesarias «por el sólo hecho de destruirse la pared», se debe entender probada, a menos que se acredite lo contrario (vid. SSTs de 15 de abril de 1970, RA 2016, y de 30 de junio de 1992, RA 6550). Por otro lado, esta responsabilidad es también exigible, lógicamente, cuando los daños proceden de inmuebles de titularidad pública (STS de 25 de febrero de 1987, RA 736). Se trata de una responsabilidad civil por daños causados a terceros, propia del propietario por serlo (*ob rem*), y por tanto permanece «adscrita» a él mientras lo sea o mientras siga en pie el edificio o parte de él. Es claro que tal responsabilidad le obliga a realizar todas las reparaciones necesarias pero, nos podríamos preguntar: ¿qué ocurriría si el propietario efectivamente hubiera realizado todas las obras necesarias de conservación de manera habitual o periódica pero, por la vetustez del edificio o por el agotamiento de su estructura o materiales, las inversiones necesarias superaran el 50 por 100 del valor del mismo —por tanto más allá del deber de conservación— y declarada la ruina, la Administración cultural no le permitiera la demolición?; ¿qué sucedería si efectivamente ese edificio se derrumbase produciendo daños?; ¿a quién se le imputaría la responsabilidad? Está claro que el civilista ha de contestar con el artículo 1.907 del Código Civil en la mano: responde el propietario frente a los daños causados a terceros, porque si los hay, es que «no ha realizado las obras necesarias de conservación». Pero no olvidemos que nuestro sujeto las ha realizado hasta donde le era exigible, no concediendo la Administración cultural el permiso de demolición por formar parte ese inmueble de un centro histórico, lo que ha motivado el derrumbe con consecuencias dañosas; ¿es posible, entonces, en ese específico caso, pedir responsabilidad a tal Administración? A propósito de este problema, podemos traer a colación la opinión de YZQUIERDO TOLSADA, quien se pregunta sobre si la responsabilidad del artículo 1.907 es de verdad subjetiva pues, de serlo, si el propietario se ha preocupado de realizar todas las reparaciones necesarias quedaría exonerado; mientras que si se entiende que sólo cabe la exoneración si se demuestra que la ruina no procede de la falta de las indispensables reparaciones, el propietario habrá de responder frente a la víctima,

III. ¿Cómo encauza la Administración la exigibilidad del deber de conservación por parte del propietario?

1. En primer lugar, la *legislación urbanística* impone los deberes de uso, conservación y rehabilitación en el artículo 21.1 TRLS, que establece que «los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán... mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos. Quedarán sujetos, igualmente, al cumplimiento de las normas sobre protección... de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos, y sobre rehabilitación urbana»; y en el 245.1 del mismo texto legal, que reitera el deber de los propietarios de edificaciones de «mantenerlos en las condiciones y con sujeción a las normas señaladas en el artículo 21.1». Artículos estos que permanecen vigentes tras la STC 61/1997, de 20 de marzo, y cuyo contenido se reafirma en el artículo 19 de la Ley 6/1998.

Las Comunidades Autónomas han venido recogiendo este deber *urbanístico* de conservación, en parecidos términos, en su legislación propia (78).

La legislación vigente sobre la materia en la Comunidad Autónoma andaluza es la representada por la Ley 1/1997, de 18 de junio, que se limita a mantener «con carácter urgente y transitorio» la vigencia del TRLS de 1992, prácticamente en su totalidad, tras la STC 61/1997. Este es también el camino

pues a pesar de su falta de culpa, lo claro es que las reparaciones hacían falta y siempre las pudo acometer a su costa (y luego reclamar frente a quien proceda, o sea, en nuestro caso frente a la Administración por su actuación anormal). Por ello, afirma este autor, si lo que procede es esto segundo, que no se diga que la responsabilidad del artículo 1.907 se basa en la culpa (*Sistema de responsabilidad contractual y extracontractual*, Madrid, 2001, pág. 319).

(78) Así, el artículo 224 de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, que establece que «los propietarios de... edificaciones deberán mantenerlos en las condiciones de seguridad, salubridad y ornato, y con sujeción a las normas sobre... protección del patrimonio y rehabilitación urbana»; artículo 251 de la Ley catalana de 1990, que indica que «los propietarios... de edificaciones... deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos»; artículo 170.1 de la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia; artículo 86 de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística de la Generalidad Valenciana, que establece un deber *general* de conservación y rehabilitación de los edificios y construcciones de titularidad privada, ya que especifica que «será exigible este deber aun cuando no hubiere normas específicamente aplicables sobre protección del medio ambiente, patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana», y artículo 59.e) de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de ordenación del territorio de Canarias, que establece sobre el contenido urbanístico de la propiedad del suelo el deber de «conservar en buenas condiciones de salubridad y ornato las construcciones e instalaciones existentes para que cumplan siempre los requisitos mínimos exigibles para autorizar su uso, procediendo, en su caso, a su rehabilitación, siempre que el importe de las obras a realizar no supere el 50 por 100 del coste de nueva construcción con similares características», matizando así la diferencia entre conservación y rehabilitación y definiendo al mismo tiempo su límite.

seguido por la Comunidad Autónoma de Extremadura con la Ley 13/1997, de 23 de diciembre (79).

El Anteproyecto de Ley del Suelo andaluza (julio de 1999), de larguísima tramitación parlamentaria, recoge el deber de conservación y rehabilitación en su artículo 159.1, estableciendo que «los propietarios de ...terrenos y edificaciones tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro, realizando los trabajos y obras precisas para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo». Esta norma crea cierta confusión entre la «conservación» y la «rehabilitación», términos que, como veremos, no son sinónimos y que quedan indefinidos, máxime al hacerse la especificación temporal «en todo momento».

Teniendo en cuenta, por tanto, la legislación central y autonómica, ¿qué caracteres presenta el deber urbanístico de conservación?:

- a) En primer lugar, es un deber de carácter *general*, es decir, que afecta a los propietarios de *todos* los inmuebles, por contraposición, como indica GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (80), al deber de conservación impuesto por la legislación de Patrimonio Histórico, que es de carácter especial (81).
- b) En segundo lugar, el deber de conservación está incluido dentro del *contenido normal* del derecho de propiedad, como reiteradamente ha venido señalando la jurisprudencia (82).
- c) Por último, el de conservación es un concepto jurídico *indeterminado*, como ponen de manifiesto ABAD LICERAS (83) y GARCÍA GARCÍA (84). Si acudimos al Diccionario de la Real Academia, veremos

(79) En estas Comunidades Autónomas permanece vigente, por tanto, el confiscatorio artículo 99.2, que establece, a efectos de la aplicación del aprovechamiento tipo, que «en todo caso, se entenderá por sustitución de la edificación la ejecución de obras que por su naturaleza hubieran permitido la declaración en ruina del inmueble», negando así al propietario el derecho sobre la parte, ya construida, que exceda del 90 por 100 del aprovechamiento tipo. Sorprende el mantenimiento de esta disposición que penaliza legalmente la rehabilitación.

(80) *Ob. cit.*, pág. 113.

(81) Si bien GARCÍA GARCÍA considera el deber de conservación también «en un sentido *genérico* para todos los bienes integrantes del Patrimonio Histórico» (*La conservación de los inmuebles históricos a través de técnicas urbanísticas y rehabilitadoras*. Pamplona, 2000, pág. 74).

(82) Ello no obstante, hay algunos autores, como GARCÍA GARCÍA, que consideran el de conservación como «deber integrado dentro del núcleo esencial del derecho de propiedad» («La declaración de ruina en la Ley Valenciana reguladora de la actividad urbanística», en *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*, núm. 17, año 1997, pág. 145).

(83) *Ob. cit.*, pág. 62.

(84) *Ob. cit.*, pág. 84.

que el concepto de *conservación* se asocia con el de *mantenimiento del bien en las condiciones presentes*, mientras que el de *rehabilitación* (o *restauración*) indica la operación tendente a *devolverlo a las condiciones anteriores* a una situación de deterioro. Pero, como señala GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (85), son las ordenanzas municipales las que normalmente lo definen (86).

Analizadas todas estas legislaciones, se puede entender, con carácter general, que el deber de conservación es un deber de mantenimiento para prevenir y retrasar los posibles deterioros o menoscabos de los bienes de naturaleza inmueble. Conservar es, por tanto, mantener con seguridad, salubridad y decoro (87).

2. Tenemos, en segundo lugar, un deber de conservación *especial*, por afectar sólo a determinados bienes inmuebles, que son los comprendidos en las distintas categorías del Patrimonio Histórico. Deber que, como afirma ALVAREZ ALVAREZ, «es de todas las obligaciones de hacer que se imponen al propietario, la más grave y trascendente. Y la más lógica» (88).

Este deber viene recogido, como hemos visto, en el artículo 36.1 de la LPHE, que establece 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», disposición un tanto imprecisa por la carencia de definición legal del concepto de «conservación» (89).

¿Puede aclarar la legislación autonómica, por su carácter más reciente, lo que ha de entenderse por «conservación»? Porque es claro que la legislación autonómica también impone este deber. Así, la Ley 1/1991, de 3 de julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía, establece en su artículo 15.1 que «los

(85) *Ob. cit.*, pág. 112.

(86) En este sentido, el PGOU de Granada (2001) define las obras de conservación como «obras menores cuya finalidad es mantener el edificio en correctas condiciones de salubridad y ornato, sin alterar su estructura portante, ni su estructura arquitectónica, así como tampoco su distribución». Podemos también destacar la Ordenanza sobre Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las edificaciones del Ayuntamiento de Madrid (1999), que distingue entre el deber de conservación (art. 4) y el deber de rehabilitación (art. 33).

(87) Esta expresión legal de mantener con «decoro» es, sin embargo, un tanto pantanosa en cuanto que en no pocas ocasiones se han considerado como mejoras, a las que no está obligado el propietario del bien, lo que no eran más que manifestaciones del «decoro» urbanístico (vid., en este sentido, la STSJA de 14 de abril de 1993, comentada por PEMÁN GAVÍN en *Revista Aragonesa de Admón. Pública*, núm. 4, julio de 1994, pág. 405 y sigs).

(88) *Ob. cit.*, pág. 503.

(89) Así lo destaca ABAD LICERAS, *ob. cit.*, pág. 63.

propietarios, titulares de derechos o simples poseedores de bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz, se hallen o no catalogados, tienen el deber de conservarlos, mantenerlos y custodiarlos de manera que se salvaguarden sus valores». Como se ve, esta disposición precisa algo más el significado de la conservación como actuación tendente a la «salvaguarda» del bien, pero introduce un factor de inseguridad al ampliar la aplicación del deber a todos los bienes, «se hallen o no catalogados».

Esa misma inseguridad se manifiesta en el artículo 39.1 de la Ley 11/1998, de 13 de octubre, del Patrimonio Cultural de Cantabria, al establecer que «los propietarios, titulares de derechos reales y poseedores de bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Cantabria, aunque no hayan sido inventariados, están obligados a conservarlos y protegerlos debidamente para asegurar su integridad y evitar su pérdida, destrucción y deterioro».

La Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano, por su parte, establece en su artículo 18.1 que «los propietarios y poseedores por cualquier título de bienes incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano están obligados a conservarlos y a mantener la integridad de su valor cultural», restringiendo por tanto la obligación a los bienes inventariados.

El deber de conservar se establece también en la Ley 10/1998, de 9 de julio, del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, que en su artículo 18.1 señala que «los propietarios, poseedores y demás titulares de derechos reales sobre bienes integrantes del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid están obligados a conservarlos, mantenerlos, custodiarlos, cuidarlos y protegerlos debidamente para asegurar su integridad y evitar su pérdida, destrucción o deterioro».

La Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés, va aún más lejos en cuanto al elemento subjetivo de la obligación, cuando en su artículo 6 señala que «todas las personas tienen el deber de conservar el Patrimonio Cultural Aragonés... para garantizar su disfrute por las generaciones futuras». No obstante, el artículo 33.1 concreta el sujeto del deber al señalar, para los bienes inmuebles, que «los propietarios y titulares de derechos reales sobre los bienes de interés cultural tienen el deber de conservar adecuadamente el bien».

Por último, es la Ley 4/1999, de 15 de marzo, del Patrimonio Histórico de Canarias, la que mejor define estos conceptos, distinguiendo un «deber general de conservación», establecido en el artículo 4.1, «para los ciudadanos y los poderes públicos», del deber de conservación impuesto a los propietarios o, en su caso, a los titulares de derechos reales o simples poseedores por el artículo 52.1. El artículo 46.a), por su parte, define las medidas de conservación como «las que tienen por finalidad la realización de estrictas actuaciones de mantenimiento en cumplimiento de las obligaciones de los

titulares o poseedores de los bienes sobre las condiciones de seguridad, salubridad y ornato de las edificaciones, así como las reparaciones y reposiciones de las instalaciones».

Como de este repaso por las legislaciones autonómicas se desprende, una definición del deber de conservación es difícil (90). Quizá es que no puede precisarse más de lo que la Ley hace al ser una cuestión técnica a resolver en cada caso. Pero sí se puede afirmar, con carácter general, que el deber de conservación es un deber de mantenimiento que viene cualificado por los inmuebles a los que va referido y que completa el deber general de conservación establecido en la legislación urbanística, al que ya nos hemos referido.

Por ello, pensamos que la conclusión que del examen de las distintas normativas se puede extraer es que el deber de conservación, dentro de la propiedad inmobiliaria histórica, es un deber que va más allá del estricto deber urbanístico de conservación (dotar a los inmuebles de las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público). Es un deber con mayores pretensiones por la finalidad a la que está orientado, no sólo por la posible belleza arquitectónica de esos edificios, sino también por lo que significan de representatividad de una época por la personalidad y singularidad que otorgan a determinadas zonas de una ciudad, etc. En definitiva, porque el objeto sobre el que recae la propiedad histórica está especialmente afectado por la función social. Así es claro que conservar un inmueble perteneciente al patrimonio histórico resultará siempre más gravoso para el titular del mismo que si de otro tipo de bien inmueble se tratara. Pero si, por otro lado, es la ciudad la que va a beneficiarse del «buen estado» de tal inmueble o de un determinado conjunto histórico (no sólo de un Bien de Interés Cultural), parece de sentido común que haya también de contribuir financieramente a «sobrellevar» ese deber de conservación y no cargarlo únicamente sobre las espaldas de sus titulares.

4. ¿TIENE LIMITE EL DEBER DE CONSERVACION?

La legislación de Patrimonio Histórico no define, en general, el límite del deber de conservación que hemos analizado en el epígrafe precedente. Y es que, en realidad, no lo tiene para los inmuebles pertenecientes al Patrimonio Histórico, puesto que la Ley impide normalmente su demoli-

(90) Como destaca ANGUITA VILLANUEVA, «las CCAA han optado, a la hora de concretar sus competencias en esta materia, salvo alguna rara excepción, por regular *ex novo* no sólo el contenido jurídico de lo que la LPHE conoce como BIC o BIG (bien incluido en el inventario general), sino que han cambiado también la nomenclatura, produciéndose un auténtico desatino jurídico» (*ob. cit.*, pág. 83).

ción (91). Por tanto, mientras el inmueble permanezca en pie subsistirá de algún modo el deber de conservación. Y es que la declaración en estado de ruina, situación legal que, como veremos, se asocia por la legislación urbanística con dicho límite, no implica para estos inmuebles la demolición (SSTS de 6 de junio de 1996, RA 4781, de 20 de julio de 1998, RA 6907, de 19 de julio de 1999, RA 6315). Únicamente la ruina inminente permite la demolición, y no total ni en todos los casos (por ejemplo, la STS de 15 de diciembre de 1997, RA 9687, a pesar de estar declarada la ruina inminente, establece la necesidad de conservar la fachada del inmueble).

Pero, al igual que ocurría con el concepto del deber de conservación, la legislación autonómica sobre Patrimonio Histórico no define tampoco, en general, qué debe entenderse por ruina de un inmueble, remitiéndonos, una vez más, a la legislación urbanística.

La normativa urbanística estatal en la materia no especifica el límite del deber de conservación, sino que lo establece indirectamente, cuando, tras definir dicho deber en el artículo 245 TRLS (vigente tras la STC 61/1997, de 20 de marzo), indica en el artículo 183.1 de la LS de 1976 (que recobra vigencia tras dicha sentencia) (92) que «cuando alguna construcción o parte

(91) El artículo 21.3 de la LPHE señala que en los Conjuntos Históricos «se considerarán excepcionales las sustituciones de inmuebles»; y el 24.2 establece para los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español que, «en ningún caso podrá procederse a la demolición de un inmueble sin previa firmeza de la declaración de ruina y autorización de la Administración competente, que no la concederá sin informe favorable de al menos dos de las instituciones consultivas a las que se refiere el artículo 3». En parecidos términos, la LPHA señala en su artículo 36.2, que «la firmeza de la declaración de ruina no llevará aparejada la autorización de inmuebles catalogados»; en el 36.3, que «la demolición total o parcial de inmuebles incluidos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andalúz exigirá, en todo caso, la autorización de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente»; y en el 37.1, que «la demolición de edificios incluidos en Conjuntos Históricos declarados Bien de Interés Cultural con arreglo a la Ley 16/1985, de 25 de junio, o inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andalúz, pero que no hayan sido objeto de declaración o catalogación individual ni formen parte del entorno de otros bienes inmuebles, exigirá asimismo, informe favorable de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente». La Ley de Patrimonio Cultural Valenciano, por su parte, se remite al límite del deber normal de conservación de la legislación urbanística (art. 40); la de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid señala expresamente en su artículo 26.1 que el deber de conservación respecto de los bienes de interés cultural o incluidos el Inventario no cesará con la declaración de ruina de los mismos; al igual que la Ley de Patrimonio Cultural de Cantabria, en su artículo 58.2; el artículo 42.2 de la Ley de Patrimonio Histórico de las Islas Baleares prohíbe el derribo para inmuebles de interés cultural o catalogados; así como el artículo 38.2 de la Ley de Patrimonio Cultural Aragonés; mientras que el artículo 34.7 de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias sólo permite las demoliciones de edificios catalogados declarados en ruina inminente o técnico-constructiva.

(92) En las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura permanece vigente como legislación propia el artículo 247.2 del TRLS, de contenido prácticamente idéntico. La realidad es que no entendemos cómo, según la referida STC, la regulación del

de ella estuviere en estado ruinoso, el Ayuntamiento ... declarará y acordará la total o parcial demolición», identificando así el límite del deber con la declaración de ruina, por incompatibilidad de dicho deber con la demolición (93); y añade el párrafo 2.º del mismo artículo: «Se declarará el estado ruinoso en los siguientes supuestos ... Coste de la reparación superior al 50 por 100 del valor actual del edificio o plantas afectadas», dando así un valor económico al límite del deber de conservación.

La legislación autonómica más reciente invierte los términos, definiendo, en primer lugar, este límite mediante un valor económico, e identificando, a continuación, la situación legal de ruina con el cese de dicho deber de conservación por superación de su límite. Pero esta misma legislación lo que está haciendo es elevar dicho límite al identificarlo con el 50 por 100 del valor de reposición (94), valor que es siempre superior al actual del inmueble, que no es más que el resultado de depreciar el valor de reposición en concepto de antigüedad.

Esa elevación del límite del deber de conservación no queda compensada con la posibilidad de obtener ayudas a la conservación cuando este deber exceda del mencionado límite, pues la realidad es que el 50 por 100 del valor de reposición de un inmueble (lo que costaría volver a construirlo con las mismas características y la misma superficie) es una cantidad muy elevada, que en muchos casos no podrá ser costeada por los propietarios, y llegará, en la práctica, a provocar dos ruinas: la del inmueble, que no podrá ser conservado; y la del propietario, que dejará su fortuna en el empeño. Y en cualquier caso, el límite así definido supera en mucho el concepto de conservación, entendida como «mantenimiento» del bien, que veíamos en el epígrafe anterior (95). Y es que ese tope del deber de conservación se entiende en la

deber de conservación tiene carácter básico, y por tanto se hace por la legislación estatal, mientras que la de su límite tiene carácter supletorio y se regula por las Comunidades Autónomas.

(93) Así, entre otras, la STS de 17 de mayo de 1993 (RA 3486) que señala: «Este deber tiene su límite o momento de cesación en la situación de ruina ... pues cuando resulta procedente la demolición del edificio se extingue, por incompatibilidad, el deber de conservación...»

(94) Así se regula en las Leyes 10/1994, de 4 de julio, de Navarra (art. 226); 6/1994, de 15 de noviembre, de la Comunidad Valenciana (art. 88); 2/1998, de 4 de junio, de Castilla-La Mancha (art. 137.2); 5/1999, de 8 de abril, de Castilla y León (art. 8.2); y 9/1999, de 13 de mayo, de Canarias (art. 59.e); y en el Anteproyecto de Ley andaluza (art. 159.2). Mientras que el límite del deber de conservación se establece en el 50 por 100 del valor actual sólo en la Ley estatal, en la 1/1997, de 24 de marzo, de Galicia (art. 171) y en la 5/1999, de 25 de marzo, de Aragón (arts. 184 y 191).

(95) Afirma ALONSO IBÁÑEZ que la declaración de ruina no trae aparejada el cese del deber de conservación cultural sino la delimitación de la financiación de las obras de conservación. Considera esta autora que para el propietario no puede cesar su responsabilidad porque mientras no desaparezca el derecho de propiedad sobre el objeto, por

legislación actual como algo «estático», como un punto fijo por debajo del cual el propietario está obligado a todo; cuando la obligación de conservar debería ser «dinámica», continuada en el tiempo, entendida como una actividad que hay que realizar periódicamente durante la vida útil del inmueble.

Pero con esta regulación lo que se está consiguiendo es aproximar el concepto de ruina legal o urbanística, cuya declaración se produce por un acto administrativo, al de ruina física, ya que, al elevar el límite del deber de conservación (y por tanto el umbral de la ruina), los daños que debe padecer el inmueble para que se produzca tal declaración deberán ser de tal entidad que en realidad estaremos ante una ruina física (96). Y es que la ruina de un edificio no es más que la constatación por parte de la Administración de que el inmueble ha completado su vida útil (97); es decir, que ha alcanzado un grado de deterioro tal que no resulta *rentable* la inversión necesaria para su conservación, afectando por tanto al contenido *esencial* de la propiedad. Y si otras consideraciones, de carácter social o de interés histórico, hacen necesaria la conservación del edificio, deberá ser la comunidad, a través de la Administración, quien se haga cargo de la inversión necesaria (98). Pero también por ello sólo deberán conservarse aquellos inmuebles cuyos valores

expropiación o por extinción física de éste, no tiene por qué cesar el deber de conservación que forma parte del contenido de su derecho de propiedad (*ob. cit.*, pág. 288).

(96) Concepto éste de la ruina que, ya en 1984, propugnaba GARCÍA BELLIDO (*ob. cit.*, pág. 76). Sin embargo, otros autores, más recientemente, vuelven a la consideración de la ruina como una «ficción legal que se produce cuando concurren determinados requisitos establecidos legalmente y se constata esta circunstancia por la Administración» (GARCÍA GARCÍA, «La declaración de ruina en la Ley valenciana...», *cit.*, pág. 143).

(97) Vida útil que la Orden Ministerial de Economía y Hacienda (OMEH), de 30 de noviembre de 1994, cuantifica para edificios de uso residencial en cien años pero que, evidentemente, no será igual para todos los inmuebles. En este sentido, resulta interesante la respuesta dada por el Decano del Colegio Oficial de Arquitectos de Andalucía Oriental al Defensor del Pueblo Andaluz en el informe «En torno a la conservación y protección de inmuebles de interés arquitectónico», citado, en el que se señala que «el valor de una obra de arquitectura no se puede medir sólo por sus aspectos estilísticos u ornamentales, ni siquiera por su trazado, sino que hay otros factores como su buena construcción o el buen uso de los materiales que, a través de la historia, ha producido una especie de selección natural que ha conservado aquellos edificios que han sido capaces de sobrevivir al agua, al viento, a los terremotos y, en definitiva, al tiempo. Es pues una variante de la buena arquitectura de la que merece perdurar por su solidez estructural y la racionalidad en el oficio de construir».

(98) GARCÍA GARCÍA afirma que «la demolición del inmueble en el que concurren valores relevantes desde el punto de vista cultural, supondría el sacrificio de los mismos en aras de un interés individual e interesado» («La conservación de los inmuebles históricos...», *cit.*, pág. 101). *A sensu contrario*, podemos afirmar que la conservación de un inmueble ruinoso supone el sacrificio de los intereses individuales en aras de un interés cultural general cuando entendemos que ambos han de estar compensados. Pero es que, es más, puede ocurrir que queden también afectados los intereses sociales si no se toma aquella medida, no sólo porque haya de ser la Administración (o sea, todos nosotros) los que tengamos que contribuir a sostener un inmueble que a lo mejor no tiene ninguna

verdaderamente lo exijan, pues en caso contrario no sólo se afectaría a la rentabilidad del propietario, sino también a la rentabilidad social (99).

Se debe erradicar, por tanto, el extendido criterio de que el propietario es un «depredador», ansioso por declarar en ruina su propiedad para demolerla y sustituirla. Esto podía ser cierto hace treinta años, cuando la creciente presión demográfica y los planes urbanísticos desarrollistas permitían y fomentaban esta operación. Pero hoy en día, gracias a los cambios de criterio cultural y a los planes urbanísticos restrictivos, así como a la propia legislación, estas operaciones son escasas, ya que la declaración de ruina sólo tiene la consecuencia de la demolición en el supuesto de ruina inminente: en otro caso únicamente tiene repercusiones civiles, como es la extinción de los contratos de arrendamiento (asunto que debería quedar fuera de la actuación administrativa, pues ésta sólo debería intervenir en su función de «policía» de la seguridad pública, y no con un papel arbitral) (100).

cualidad histórico-artística especialmente relevante sino, y sobre todo, porque puede acarrear un riesgo para la integridad de las personas.

(99) Como ejemplo de hasta dónde puede llegar la actuación de la Administración cultural, aplicando estrictamente la letra de la legislación de Patrimonio e ignorando tanto el interés del propietario como el de la sociedad, podemos citar el siguiente caso: Un edificio, no catalogado por el Planeamiento, situado dentro del Conjunto Histórico de Granada, resultó fuera de la alineación marcada por el PGOU y, por tanto, fuera de ordenación. El propietario del inmueble propuso la demolición y reconstrucción del inmueble, petición que le fue denegada por resolución de la Dirección General de Bienes Culturales de la Junta de Andalucía, ya que la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico emitió informe desfavorable en base a que se modificaba la alineación existente y ello era contrario a la Ley de Patrimonio Histórico. Propuesta la declaración de ruina técnica y urbanística por el Ayuntamiento y la demolición parcial, es ésta igualmente rechazada por la citada Dirección General, al afirmar que no deben realizarse más demoliciones que las estrictamente necesarias encaminadas a la conservación y consolidación del edificio, hasta tanto no se apruebe el correspondiente proyecto de actuación sobre el inmueble. Todo ello fundamentado en el artículo 36.6 de la Ley 1/1991, de 3 de julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía, que se refiere a los bienes inscritos en el Catálogo del Patrimonio Histórico Andaluz, lo que no ocurría en el edificio en cuestión. Estos son los hechos, de los que se deduce que nos encontramos ante un propietario que no puede demoler el inmueble a pesar de su estado ruinoso (por la obligación de conservación del edificio que recoge la resolución de la Consejería de Cultura), pero tampoco puede rehabilitar porque las obras a llevar a cabo (necesidad de refuerzos de cimientos y estructuras) exceden de las estrictas de mantenimiento que se pueden autorizar, según la legislación urbanística, respecto de un edificio fuera de ordenación (art. 137.2 del TRLS de 1992, vigente en Andalucía). Este ejemplo demuestra las incongruencias a que nos puede llevar la falta de coordinación entre las legislaciones del suelo y la de Patrimonio Histórico. Cabe preguntarse, pues: ¿se justifican los costes que sufre el propietario para «conservar y consolidar» un edificio del que no puede obtener rentabilidad (pues se encuentra en estado ruinoso y no cabe rehabilitarlo al estar fuera de ordenación), por el hipotético «beneficio social» derivado del mantenimiento de una supuesta «alineación histórica»?

(100) Opinión en la que coincidimos con ARZÚA ARRUGAETA, quien propone que «estos supuestos de ruina (la ruina ordinaria) desaparezcan, como tales, del campo del Derecho público y se solventen ante los Tribunales civiles, por tratarse de meros conflic-

Precisamente en relación a los contratos de arrendamiento hay que aclarar que, efectivamente, ante la existencia de rentas bajas, el propietario ha buscado terminar con esta situación mediante la declaración en ruina del inmueble. Pero también en este punto la situación ha cambiado, ya que la elevación progresiva de las rentas a partir de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994, unida, como decimos, a los nuevos planes urbanísticos que, normalmente, limitan la superficie edificada a la existente, provoca que los propietarios no busquen ya —salvo sonadas excepciones, ¡que las hay!— la ruina del inmueble. La LAU de 1994 considera en su artículo 28 como causas de extinción de los contratos de arrendamiento, de forma independiente, la pérdida por motivo no imputable al arrendador y la declaración de ruina. No obstante, como afirma ROMÁN GARCÍA, son claras y evidentes las conexiones que se producen entre ambas, ya que tales causas hay que conectarlas con los deberes del propietario de conservación y de realización de las obras de reparación necesarias en la finca (101). Así, al relacionar este precepto con el artículo 21.1, párrafo 2.º que se refiere a la mencionada obligación, la Ley quiere salir al paso de las maniobras fraudulentas realizadas en este campo y de la litigiosidad que provocó el derogado artículo 118. De esta manera, como indica GARCÍA CANTERO, en caso de pérdida de la finca por causa imputable al arrendador, el arrendatario podrá optar por considerar que el contrato sigue en vigor y exigir su cumplimiento por equivalente o solicitar la extinción con indemnización por daños y perjuicios (102). Por otro lado, la declaración de ruina produce efectos extintivos del contrato con abstracción de la persona culpable de ella en caso de que tal circunstancia pueda determinarse y, si es así, la extinción conllevará la obligación de indemnizar por los daños y los perjuicios causados (103).

tos entre particulares» («Reflexiones de orden jurídico-práctico sobre una sentencia del Tribunal Supremo en materia de ruina», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 21, mayo-agosto 1988, pág. 163). Por su parte, GARCÍA CANTERO afirma que esta causa «sigue siendo ejemplo —acaso no afortunado— de incidencia del Derecho público en el privado, dado que en el supuesto de hecho de una norma arrendaticia urbana se integra un hecho regulado por un Ordenamiento ajeno, en este caso «administrativo»: el Ordenamiento civil recibe del administrativo la declaración firme de ruina, y le aplica una importante consecuencia jurídica, a saber, la extinción de la relación locativa» (*Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, coord. O'Callaghan, Madrid, 1995, pág. 439).

(101) *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, coord. Lasarte, Madrid, 1996, págs. 786 y 787.

(102) *Ob. cit.*, págs. 433 y sigs.

(103) Ciertamente, conviene reiterar que, con las previsiones de la LAU de 1994, los supuestos de ruina serán menos frecuentes que en el pasado, ya que, de una parte, los arrendadores están interesados en realizar las reparaciones necesarias y, por su parte, los arrendatarios, al concertar el alquiler, que será temporal, están en mejores condiciones para exigir que la finca se encuentre en estado de habitabilidad, por lo que quedarán fuera

Por todo lo anterior puede decirse que, en realidad, lo que verdaderamente provoca la ruina de los conjuntos históricos es, por una parte, la propia evolución física de los edificios, y por otra, el elevado coste de su reparación, que no puede ser asumido en muchos casos por los propietarios, quienes deberían ser ayudados por la Administración para sobrellevar esta carga. Teniendo presente esta idea, vamos a examinar en el epígrafe siguiente las medidas de fomento —si es que se pueden calificar de tales— a las que puede acogerse un propietario obligado a conservar un inmueble por encima del límite de su deber de conservación.

5. LAS MEDIDAS DE FOMENTO PARA LA CONSERVACION DE LOS CENTROS HISTORICOS: SU ESCASEZ E INOPERANCIA

Como hemos visto en el epígrafe anterior, la legislación urbanística, y en menor medida la de Patrimonio Histórico, establecen un límite del deber de conservación que se fija en el 50 por 100 del valor actual del inmueble (o del valor de reposición, en su caso). Si, por razones de interés general de índole cultural, resulta necesaria la conservación del inmueble, el coste por encima de dicho límite debería ser asumido por la colectividad a través de la Administración, ya que, como se ha expuesto, a partir de este límite no resulta económicamente rentable, ni en ocasiones socialmente, la conservación del inmueble por haberse alcanzado el final de la vida útil del edificio.

En la legislación urbanística queda claro que, cuando las obras que sea necesario realizar en un inmueble rebasen el límite del deber de conservación, su coste correrá a cargo de la Administración. Así se dispone en los artículos 21.2 («El coste de las obras necesarias, en virtud de lo dispuesto en el número anterior, se sufragará por los propietarios o la Administración en los términos que establezca la legislación aplicable») (104), y 246.2 («Las obras se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieren en el límite del deber de conservación que le corresponde y con cargo a fondos de la Entidad que lo ordene cuando lo rebasare para obtener mejoras de interés general») (105), del TRLS, vigentes tras la STC 61/1997, de 19 de

del mercado inmobiliario las edificaciones que amenacen ruina (en este sentido, vid., GARCÍA CANTERO, *ob. cit.*, pág. 438).

(104) El artículo 21.1, también vigente, se refiere al deber de conservación.

(105) Este artículo se refiere a las obras de conservación y de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública, por motivos de interés turístico o estético, «ex» artículo 183.1 LS de 1976, vigente tras la mencionada STC. También recobra vigencia el artículo 183.3, que indica que los propietarios de bienes incluidos en catálogos podrán recabar, para conservarlos, la cooperación de las Administraciones competentes, que habrán de prestarlas en condiciones adecuadas.

marzo, y 19.2 de la Ley 6/1998, de idéntico contenido al mencionado 21.2 del TRLS (106).

Por el contrario, en la legislación de Patrimonio Histórico este criterio se formula como principio inspirador de la Ley, pero no se plasma de forma práctica en el articulado. Así, el Preámbulo de la LPHE ya se refiere a la importancia de las medidas de fomento de la conservación cuando afirma que «la defensa del Patrimonio Histórico de un pueblo no debe realizarse exclusivamente a través de medidas que prohíban determinadas acciones o limiten ciertos usos, sino a partir de disposiciones que estimulen a su conservación y, en consecuencia, permitan su disfrute y faciliten su acrecentamiento»; e, igualmente, se alude a «una política que complemente la acción vigilante con el estímulo educativo, técnico y financiero, en el convencimiento de que el Patrimonio Histórico se acrecienta y se defiende mejor cuanto más lo estiman las personas que conviven con él, pero también cuantas más ayudas se establezcan para atenderlo, con las lógicas contraprestaciones hacia la sociedad cuando son los poderes públicos quienes faciliten aquéllas».

Pero esta declaración de principios se concreta de forma totalmente decepcionante en el Título VIII, reduciéndose las medidas de fomento a las siguientes:

- El acceso preferente de las obras de conservación, mantenimiento y rehabilitación al crédito oficial (art. 67), posibilidad que en la actual situación de bajos tipos de interés parece innecesaria.
- La regulación del denominado «1 por 100 cultural» de la aportación estatal al Presupuesto de las obras públicas financiadas por el Estado, destinado a financiar trabajos de conservación o enriquecimiento del Patrimonio Histórico Español (art. 68), figura ésta que podría ser de

(106) La legislación urbanística autonómica también prevé esta obligación de la Administración de cooperar en la conservación. Así, las leyes andaluza y extremeña recogen los artículos derogados del TRLS, 246.1 y 246.3, de contenido idéntico respectivamente a los artículos 183.1 y 183.3 de la LS, añadiendo a este último la expresión «cuando tales obras excedan del deber de conservación». En parecidos términos se expresa el artículo 225 de la Ley navarra y el 170.1 de la gallega. Los artículos 89 y 90 de la Ley valenciana y 137 y 138 de la de Castilla-La Mancha, así como el anteproyecto andaluz, establecen la posibilidad de ayudas públicas cuando se potencie la utilidad social de la construcción, y el que la Administración sufrague las obras de conservación o rehabilitación que se ordenen en exceso sobre el límite del deber de conservación, aunque con la contrapartida de posibles fórmulas de explotación conjunta del inmueble, como participación pública en los beneficios generados por la prolongación de la vida útil del inmueble. Por último, el artículo 186 de la Ley aragonesa establece la posibilidad de subvencionar hasta el 10 por 100 del presupuesto de las obras de conservación, cuando éste supere la cuarta parte del valor de la edificación, y en todo caso la parte que supere la mitad de dicho valor.

sumo interés por el elevado coste de las obras públicas, pero de poca efectividad práctica y escasa transparencia en su aplicación (107).

- Una serie de beneficios fiscales, aplicables exclusivamente a los Bienes declarados de Interés Cultural o inventariados (arts. 69 a 74) (108).

La legislación autonómica no mejora en mucho esta situación: así, la LPHA señala en su Preámbulo el hecho de que «el recurso a las exenciones fiscales tiene un sentido muy limitado cuando la fiscalidad autonómica resulta de reducida importancia. Se potencia, por tanto, el instrumento de la subvención y el acuerdo con los particulares, dando gran relevancia a la figura del convenio y otros medios de gestión indirecta que permitan establecer los términos específicos de colaboración en la materia». Pero en el articulado, tales medidas se concretan en:

- La inclusión de una partida del 1 por 100 de la aportación de la Comunidad Autónoma en el Presupuesto de las obras públicas financiadas por la Junta de Andalucía (art. 87), medida de la que podemos afirmar lo mismo que del «1 por 100 cultural» de la LPHE (o sea, que ha tenido escasísima aplicación práctica).

(107) Una de las escasas aplicaciones de esta figura es la rehabilitación del antiguo Hospital Militar de Granada, o Palacio del Almirante de Aragón, para sede de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura.

(108) Vid. ANGUITA VILLANUEVA (*ob. cit.*, págs. 260 y 262) que hace un recorrido por los impuestos estatales y municipales. Efectivamente, se observa que respecto del IRPF y del Impuesto de Sociedades existen algunos beneficios fiscales pero muy escasos y aplicables sólo a los BIC; en cuanto al Impuesto sobre el Patrimonio parece que se contempla la exención para los BIC y, sólo si se dan ciertos requisitos, para los inmuebles pertenecientes a centros históricos. El Impuesto de Sucesiones y Donaciones establece una importante reducción en la base imponible cuando se trate de bienes adquiridos *mortis causa* o donados pertenecientes al Patrimonio Histórico Español, si concurren también determinados requisitos. En lo que respecta a los impuestos municipales, la exención del IBI alcanza a los BIC, pero no a los inmuebles de los centros históricos, dado el carácter restrictivo con que se aplica la exención. Por otro lado, en cuanto a la plusvalía (o impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana), parece claro que respecto de los BIC, el hecho imponible no se produce al quedar su valor congelado desde la declaración (o incoación del expediente) como tal, ya que no se ha producido el hecho imponible (vid. ALEGRE AVILA, «Evolución y régimen jurídico...», cit., T. II, págs. 485 y 486). Esta es la doctrina de la STS de 11 de diciembre de 1993 (RA 9320), referida a los conjuntos históricos. Sin embargo, encontramos una STS, de 4 de enero de 1999 (RA 51), en la que se deniega la exención del impuesto del incremento sobre el valor de los terrenos porque aparte de no contemplarse en la Ordenanza Municipal, no se trataba de bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español ni habían sido declarados de interés cultural ni anotados en el Registro General de tal clase de bienes, a pesar de pertenecer a un Plan especial urbanístico que calificaba como de «protección total a todas las villas de Benicasim».

- La posibilidad de pagar deudas con la Junta de Andalucía mediante adjudicación a ésta de bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz (art. 90); y de que la Consejería de Cultura acepte donaciones de bienes muebles o inmuebles pertenecientes a dicho Patrimonio (art. 91). Medidas éstas que lo único que fomentan es el propio Patrimonio de la Junta (¿verdaderamente hay aquí una medida de fomento?; ¿qué clase de fomento es éste?).
- La posibilidad de aplicar los estímulos y beneficios propios de la rehabilitación de viviendas a la conservación y restauración de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz (art. 92), opción a través de la cual la Administración cultural endosa a la de Obras Públicas y Urbanismo la financiación de obras de conservación que deberían ser de su competencia.
- La posibilidad de obtención de ayudas y subvenciones por los propietarios, titulares de derechos reales o simples poseedores de bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz que vayan a realizar en los mismos obras de conservación. Esta previsión, regulada en los artículos 95 y 96, podría ser de gran interés por referirse precisamente al cumplimiento del deber de conservación, pero tiene el inconveniente de afectar sólo y exclusivamente a los bienes inscritos en el catálogo, y tropieza además con el obstáculo de realizarse «dentro de los límites presupuestarios», siempre muy limitados en lo que a estas partidas se refiere (109).

(109) En la legislación vigente en las demás Comunidades Autónomas no mejora demasiado la situación. Así, en el artículo 55.1 de la Ley catalana se establece un programa anual de inversiones y ayudas para la conservación del Patrimonio cultural. El artículo 86 de la Ley gallega prevé inversiones culturales por valor del 0,15 por 100 de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para fines de conservación del Patrimonio Cultural. El artículo 48.1 de la Ley madrileña señala que las ayudas para la conservación de los bienes de interés cultural o inventariados tendrán la consideración de anticipo reintegrable sólo en la parte correspondiente al deber de conservación. En el artículo 58.2 de la Ley de Cantabria se establece que la declaración de ruina implica el derecho a acceder a las ayudas económicas públicas a la conservación. En los artículos 83.2 de la Ley balear y 90.2 de la aragonesa, se recoge la posibilidad de ayudas con carácter de anticipo reintegrable para las reparaciones urgentes; y en los artículos 84.2 y 91.2, respectivamente, el establecimiento de garantías para evitar la especulación. Por último, la Ley canaria contempla, en el artículo 53, la concesión de ayudas con carácter de anticipo reintegrable para el cumplimiento del deber de conservación; en el 58.6, la posibilidad de expropiación de edificios declarados en estado ruinoso y que no deban ser demolidos por sus valores históricos, al exceder el coste de su mantenimiento del deber de conservación; el artículo 89.1 prevé las subvenciones por el exceso sobre el límite del deber de conservación, y el 89.2 las subvenciones por el coste del deber cuando se acredite carencia de medios económicos. Esta ley recoge en su artículo 90, como fórmula de financiación, que el importe del impuesto sobre donaciones y sucesiones de bienes inmuebles de interés cultural o catalogados se destinará a sufragar los costes de conservación o rehabilitación.

En la actualidad, algunos Ayuntamientos como los de Madrid (110) o Sevilla (111) han puesto o están poniendo en marcha la llamada «inspección técnica de edificios» que, como no podía ser de otra manera, ha de abonar obligatoriamente el propietario (¡otra carga más!). Con independencia de la posible ilegalidad de establecer esa obligación mediante una ordenanza, ya que entendemos que esto es algo que puede hacerse exclusivamente por ministerio de la Ley (como se ha hecho con las leyes urbanísticas de la Comunidad Valenciana, de Castilla-La Mancha o, en determinados ámbitos, en la de Aragón), pensamos que esta medida podría tener un enorme sentido si corriera a cargo de la Administración (como se establece en el Decreto catalán 158/1997, de 8 de julio, por el que se regula el «Llibre de l'Edifici»). De otra forma supone una carga o limitación más para el dueño que desdibujará claramente la rentabilidad de su derecho (elemento básico y esencial de la propiedad), y además implicará reconocer la incapacidad de la Administración para cumplir su propia obligación de «policía» de la seguridad pública.

Se advierte, pues, que las «medidas de fomento» son escasas, y referidas además casi exclusivamente a los bienes declarados de interés cultural, con lo que la mayor parte de los inmuebles pertenecientes al Patrimonio Histórico, como son los que integran los conjuntos históricos, quedan fuera de la cobertura de sus magros beneficios. Parece mentira, y así lo afirma ANGUITA VILLANUEVA, que después de la batería de limitaciones que recoge la LPHE, los bienes culturales reciban menos ayudas que, por ejemplo, las viviendas de nueva construcción. Y que sea a través de normativas de fomento provenientes de otros sectores, como el de la vivienda, de donde obtengan algún beneficio (112).

Por ello, por un lado, los Programas de ayuda a la rehabilitación, sean europeos, estatales, autonómicos o locales, normalmente tratan de fomentar las actuaciones de conservación del Patrimonio edificado, y así lo que hacen es subvencionar un determinado tanto por ciento sobre el presupuesto de la obra, independientemente de que dicho presupuesto esté por encima o por debajo del límite del deber de conservación del propietario, de forma que en pequeñas actuaciones la aportación de este propietario queda por debajo de tal límite, mientras que en las grandes lo supera.

Por otra parte, los Programas de ayudas pertenecientes a los Planes de Vivienda Estatales y Autonómicos, que están destinados más bien a facilitar

(110) «Ordenanza sobre conservación, rehabilitación y estado ruinoso de las edificaciones», aprobada definitivamente el 28 de enero de 1999, *BOCM*, núm. 45, de 23 de febrero.

(111) «Ordenanza sobre inspección técnica de edificaciones», aprobada definitivamente el 25 de mayo de 2000.

(112) *Ob. cit.*, pág. 254.

el acceso a la vivienda, con independencia de su interés arquitectónico, son de escasa cuantía; y al estar condicionados normalmente por el nivel de renta del solicitante, no responden al carácter objetivo de las limitaciones del dominio sobre los bienes catalogados. Además, estos programas contienen normalmente limitaciones a la facultad de disposición de los propietarios, que creemos que no tienen razón de ser cuando se trata de subvencionar el exceso sobre el deber de conservación por razones de interés general, con independencia de que se puedan establecer garantías para evitar la especulación. Otras medidas, como los mecanismos de distribución de cargas y beneficios propios del planeamiento y gestión urbanísticos, que en ocasiones se han ensayado como instrumentos para fomentar la rehabilitación (113), tienen mal encaje en la ciudad consolidada, en la que normalmente cargas y beneficios están ya repartidos (114).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, hemos de concluir afirmando que no es ésta la manera de fomentar la conservación de nuestro rico patrimonio inmobiliario ni, por tanto, nuestros centros históricos. Las medidas existentes son escasas y de aplicación poco transparente. Por otro lado, la experiencia demuestra que las medidas coercitivas y sancionadoras para nada sirven, son reiteradamente incumplidas sin consecuencia alguna, los expedientes disciplinarios y sancionadores se acumulan y se pierden en el mar interminable de los recursos; la ejecución forzosa, cuando se decreta, tampoco se lleva a cabo, pues los contratistas andan ya escaldados de los impagos que se producen. Por todo ello, y sin perjuicio de poner fin a la situación descrita, creemos que, respecto a los BIC, las medidas de fomento han de ser mucho más generosas y prácticas (y porque ello no es así están proliferando las asociaciones de titulares de inmuebles históricos) (115); y en cuanto a aquellos otros inmuebles que son protegidos por el centro, barrio o ambiente al que pertenecen, dependiendo, claro es, del caso concreto, creemos que, o bien se les ha de dotar de subvenciones que permitan su rehabilitación y cubran lo que exceda del deber de conservación, o bien se debe permitir su demolición y su cons-

(113) Puede verse, en este sentido, BRUSILOVSKY FILER y FRANCHINI, «El aprovechamiento tipo: aspectos generales y específicos de los cascos históricos», en *RDU*, núm. 145, octubre-diciembre de 1995, pág. 127 y sigs.

(114) BARRERO RODRÍGUEZ destaca la inexistencia en la legislación urbanística de mecanismos que hagan posible distribución equitativa de beneficios y cargas en los conjuntos históricos (*ob. cit.*, pág. 451), mientras que ARRIBAS BRIONES (*ob. cit.*, pág. 61) afirma que «no hay posibilidad material de repartir algo que en la mayoría de las ocasiones ya está repartido (cargas y beneficios) en el suelo urbano donde se sitúa la gran parte de las propiedades catalogadas».

(115) Por ejemplo, la Fundación de Casas Históricas y Singulares, constituida por la Asociación de Propietarios de Casas Históricas y Singulares en 1998 tiene la finalidad de propagar el conocimiento y mantenimiento de casas históricas y singulares, parques y jardines, especialmente los que están en manos privadas.

trucción de nueva planta respetando el ambiente propio de la zona o barrio de que se trate. Con ello se evitarían esas situaciones lamentables con las que nos encontramos en nuestras ciudades de inmuebles abandonados, semide-ruidos que sirven de escombreras y basureros porque las Administraciones culturales y municipales no se ponen de acuerdo en si procede o no su demolición, y mientras, el tiempo sigue transcurriendo, dando lugar a una mayor degradación de la zona (¡qué paradoja!) y a un inmenso peligro sanitario y personal para la ciudadanía (116).

6. LA PROTECCION A TERCEROS: LA NECESARIA PUBLICIDAD EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Con la cuestión enunciada queremos poner el acento en las medidas de protección con las que podrían contar aquellos que van a acceder a la propiedad de un inmueble perteneciente a la propiedad histórica. A tales sujetos, antes de realizar un importante desembolso, les interesará conocer las circunstancias que rodean al inmueble que pretendan adquirir. Precisamente por ello, y atendiendo a las características que adornan a estos bienes, sus limitaciones y cargas, la obligación especial de conservar, la imposibilidad de alterar fachadas o volúmenes y de destinarlos a determinados usos no autorizados..., nos parece necesario un sistema de publicidad que proteja a quien quiere conocer las posibilidades que presentan estos bienes para poder determinar si va a llevar a cabo o no una adquisición rentable. Cualquiera podrá decir que las limitaciones que afectan a los edificios de los conjuntos históricos quedan reflejadas en los registros públicos de los Ayuntamientos (catálogos urbanísticos) o de las CC.AA. Esto es cierto y está claro además que, al constar estas limitaciones en normas, gozan de una publicidad propia. Pero, no obstante lo dicho, echamos de menos en la LPHE la referencia a que tales características hayan de quedar también reflejadas en los Registros de la Propiedad, porque es allí donde acudiría el tercero interesado a recabar información sobre la situación específica del inmueble que se propone adquirir.

Esto supondría, como es lógico, una especial y constante conexión entre los catálogos municipales y los Registros de la Propiedad, algo que en ningún modo se ha producido. Sólo encontramos en la Ley andaluza, en su artículo 12.2, la afirmación de que, cuando se trate de bienes catalogados objeto

(116) Quizá por esto algunos autores como ANGUITA VILLANUEVA, consideran que la medida no es obligar a ser más responsable sino dotar a los titulares de estos inmuebles de medios para hacer que conservar los bienes en su poder sea una actividad económicamente rentable (*ob. cit.*, pág. 87) o, por lo menos, añadimos nosotros, ¡que tales deberes, no les arruinen!

de inscripción específica o declarados de interés cultural, la Consejería de Cultura y Medio Ambiente instará la inscripción gratuita de la catalogación o declaración en el Registro de la Propiedad. Pero como vemos, esa norma sólo se refiere a los BIC, lo cual puede explicarse teniendo en cuenta que, ante la cantidad de inmuebles no considerados como de interés cultural que forman parte del patrimonio histórico, si se instara su declaración como tales podría alterarse la marcha de los Registros de la Propiedad. A pesar de esa circunstancia, nos parece que tal mención en el Registro debería realizarse: se trataría de constatar que un inmueble concreto pertenece a la propiedad histórica y que está afectado por las previsiones de un determinado Plan especial de protección por formar parte de un conjunto histórico —por ejemplo, el Plan especial Albaicín—; esto indicará al interesado un dato fundamental y le señalará el lugar donde acudir para recabar la total información.

A ello, insistimos, se puede fácilmente contestar que tal información la prestan ya los registros urbanísticos, pero también es cierto que la función del Registro de la Propiedad es dar publicidad exacta a los terceros que en él confían de todas aquellas características que pueden afectar a un inmueble, y esa información estará más completa con una simple mención de los Planes o normas o registros urbanísticos que definen ya específicamente las condiciones que afectan al inmueble en cuestión. Como argumento para avalar esta posibilidad se puede citar el artículo 1.8. del Real Decreto 1093/1997, de 5 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística (117). Precepto según el cual es inscribible «cualquier otro acto administrativo que en desarrollo del planeamiento o de sus instrumentos de ejecución modifique, desde luego o en el futuro, el dominio o cualquier otro derecho real sobre fincas determinadas o de la descripción de éstas». Es claro que esta norma no se refiere específicamente a la consideración administrativa de un inmueble como perteneciente a la propiedad histórica, pero a nuestro juicio tal circunstancia cabe en la previsión general que el precepto establece. Hay que tener en cuenta, además, que la legislación urbanística resulta complementaria y definidora de la legislación de Patrimonio Histórico, siendo posible su consideración como norma-

(117) Su Preámbulo afirma que: «La acción urbanística y el Registro de la Propiedad se desenvuelven en esferas distintas, pues la primera no es materia propiamente registral y las mutaciones jurídico-reales, cuando se reflejan en el Registro de la Propiedad, se plasman con arreglo a sus normas propias e independientemente de las urbanísticas. No obstante, si la acción urbanística en sí misma provoca una alteración en las titularidades inmobiliarias, surge un punto de contacto de necesaria coordinación. A la vez es conveniente que los poderes públicos se sirvan de una institución que, aunque se desenvuelve en el campo privado, puede ser una eficaz colaboradora a la actuación urbanística...»

tivas íntimamente conexionadas, de manera que para la efectividad de una se hacen necesarios los mecanismos de la otra.

En todo caso, se ha dicho, con razón, que para entender la verdadera relación entre la norma urbanística (en nuestro caso, planes especiales de protección y catálogos municipales) y la eficacia del Registro, hay que situar a ambos elementos en su campo de aplicación correcto. El ámbito de la protección registral es el de las titularidades jurídico-reales, de tal manera que si el tercero puede considerar al Registro de la Propiedad como exacto e íntegro, ello será solamente respecto del contenido que le es propio, por lo que no será posible ampararse en el contenido tabular frente a las limitaciones legales (118). Efectivamente, como indica SÁNCHEZ CALERO, el Registro de la Propiedad no puede entrar en lo que no le corresponde, so pena de quedar desvirtuado en aquello que es precisamente su razón de ser: la eficacia sustantiva de su publicidad respecto de las titularidades dominico-reales. Pero todo ello sin perjuicio de que el Registro de la Propiedad pueda colaborar en la publicidad de las situaciones urbanísticas a través de la llamada «publicidad noticia». Por ello, concluye este autor, los efectos de la publicidad se producen sin necesidad del Registro, pero éste, por su trascendencia social, se muestra como el mecanismo adecuado para dar a conocer o dar noticia de la situación urbanística de una finca determinada, al estar afecta al régimen urbanístico especial de que se trate (119). Y si esto es así, pensamos que tendrá que ser la propia Administración (a la que corresponda) la que habrá de dar esa «noticia» al Registro de la Propiedad al aprobar sus Planes especiales de protección o la inclusión en catálogos de inmuebles de determinados barrios o zonas por entender que pertenecen a la propiedad histórica.

La verdad es que, analizando la LPHE, se advierte que sólo se acuerda de este Registro cuando quiere proteger los intereses de la Administración, y así, en el artículo 38, establece la obligación para los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de no inscribir documento alguno por el que se transmita la propiedad o cualquier otro derecho real sobre los bienes de interés cultural sin que se acredite haber cumplido los requisitos relativos a los derechos de tanteo o retracto. Y al mismo tiempo, para los casos en que se hayan concedido anticipos reintegrables, éstos habrán de ser inscritos en el Registro de la Propiedad (art. 36.3). La Ley andaluza, por su parte, establece que la Comunidad podrá instar la anotación preventiva del crédito refaccionario en el Registro de la Propiedad y su posterior conversión en hipoteca en los términos previstos en la legislación hipotecaria (art. 96.2). Otras legislaciones

(118) PRETEL SERRANO, «Aspectos notariales y registrales de la Ley del Suelo», en *AAMN*, T. XXXII, 1993, págs. 241 y 242.

(119) «Aspectos registrales del Proyecto de equidistribución» en *Aspectos civiles e hipotecarios de la Ley del Suelo*, cit., págs. 141 y 142.

autonómicas mencionan específicamente como garantes del cumplimiento de la legalidad de las transacciones llevadas ante ellos a los Registradores y a los Notarios (así, la Ley Valenciana —art. 23—, de Galicia —art. 28—, de Baleares —art. 32—, o Madrid —art. 21—). Pero todo esto es aplicable a los BIC y no a los inmuebles sitios en centros históricos o conjuntos monumentales que no han sido calificados individualmente como bien cultural porque, a estos efectos, son inmuebles normales (120).

Creemos que, ante tantas limitaciones y gravámenes, también el particular que adquiere un inmueble en un centro histórico ha de poder contar con una información veraz y completa. Por eso insistimos en que la colaboración del Registro de la Propiedad en este aspecto supondría un nivel más profundo de protección. A nadie se le escapa el esfuerzo que esto supone, pero la recompensa es lograr una mayor coordinación entre aquél y los catálogos municipales o lo establecido en los Planes especiales. Quizá, como ya mencionábamos más arriba, con una breve indicación marginal de remisión a las condiciones históricas y urbanísticas del inmueble concreto sería suficiente para proteger al que acude al Registro, ya que la inseguridad jurídica de los terceros adquirentes que lo consultan es evidente; de ahí la conveniencia del acceso al Registro de la mayor información urbanística para que aquéllos puedan conocer la situación jurídica de la finca así como tener «noticia» de sus condiciones histórico-urbanísticas.

7. REFLEXION FINAL

¿Quién no está orgulloso del enorme y rico patrimonio histórico que encierran nuestras ciudades? Las generaciones que ahora lo disfrutamos estamos llamadas a conservarlo para las venideras, y esa obligación se acrecienta, en nuestro caso, respecto a nuestros antepasados, por el mayor avance tecnológico con el que contamos, de prevención y de consolidación. Esto es algo que debe quedar muy claro. Pero junto a ello no podemos perder el norte del sentido común y de la lógica. Los grandes monumentos de nuestras ciudades, por sus materiales, por sus técnicas constructivas y por su titularidad —en gran parte— pública, están desde hace tiempo protegidos. En este trabajo, sin

(120) Considera ALVAREZ ALVAREZ que en los conjuntos o sitios históricos que incluyen ciudades o barrios enteros, como Granada o Lorca... el derecho de tanteo sólo tendrá sentido cuando se trate de enajenación de bienes declarados BIC. Otra interpretación supondría una paralización del mercado inmobiliario de esas ciudades, pueblos o territorios que haría más odiosa la declaración de BIC para un conjunto o sitio (*ob. cit.*, pág. 282). También las Leyes Autonómicas sobre Patrimonio Histórico se hacen eco de esta postura, por ejemplo, la Ley Valenciana (art. 22), de Baleares (art. 32) o la Ley del País Vasco (art. 25).

embargo, nos hemos querido referir a todos aquellos inmuebles, no considerados en sí mismos como bienes de interés cultural, que forman parte de un centro o barrio histórico, y que, por tal hecho, y a pesar de su escaso o nulo valor cultural o arquitectónico, están haciendo que sus titulares carguen con una serie de obligaciones de conservación y custodia, a veces imposibles de costear. Obligaciones que cuando rebasan el límite del deber de conservación y no cuentan con el necesario apoyo económico de la comunidad por razones de interés general, inciden en el contenido esencial del derecho de propiedad que, como se ha visto, presupone la obtención de un mínimo de rentabilidad. Por ello la finalidad del presente estudio no ha sido otra que poner de manifiesto esa situación que está suponiendo el abandono y deterioro de nuestros barrios históricos.

No cabe duda que la mejor protección es la que lleva a cabo el titular, el que vive en estos inmuebles, que nota cada día las necesidades de los mismos. Pero, por otro lado, dada la vetustez, es decir, el agotamiento de las estructuras o materiales de tales edificios, esas medidas de conservación necesarias gravan excesivamente la economía de los particulares, en un país como España en que las rentas de la gran mayoría de su población no pasan de ser medias o medias-bajas. Las medidas de fomento que existen en la actualidad en las leyes de patrimonio y en las urbanísticas, tanto estatales como autonómicas, son claramente escasas y las pocas que se recogen quedan inaplicadas en la práctica por falta de previsión presupuestaria. Y esta situación se agrava, insistimos, respecto a los inmuebles del patrimonio histórico que no tienen la categoría de BIC, sino que pertenecen a una zona, barrio o centro histórico que globalmente sí se cataloga como tal. Para los titulares de estos inmuebles no se encuentran más que cargas y limitaciones, entre los que destaca su deber especial de conservar que, en muchos casos, por la situación constructiva de los edificios ante el paso del tiempo y las incidencias climáticas, excede claramente del límite que la legislación le asigna. La incongruencia se hace más clara si pensamos en la aplicación del principio de la función social de la propiedad que supone que la comunidad tiene el derecho de disfrutar de tales conjuntos históricos. Pero, por lo general, el titular no puede hacer frente él sólo a lo que va a constituir un beneficio para todos (se produce la sensación de que la función social funciona para todos menos para él). Por ello, deben ser los poderes públicos los que «diligentemente» (sin retrasos por absurdas discusiones entre las distintas Administraciones que ponen en peligro no ya sólo al edificio sino, lo que es imperdonable, la seguridad de las personas) compartan el costo de lo que exceda de ese deber de conservación para prolongar la vida útil y segura de aquellos bienes cuyo disfrute, al menos en parte, va a ser compartido por toda la sociedad; y, si el estado de la edificación es tal que sea irrecuperable, habrá que decretar sin miedo la demolición (sin perjuicio de su reconstrucción respetando el «am-

biente» al que pertenece), porque antes que nada está la seguridad de las personas. Otra cosa es desvirtuar la esencia del derecho de propiedad y convertirlo, efectivamente, en «ese terrible derecho» en el que «el propietario queda preso de su propia titularidad» (121).

MARÍA JESÚS LÓPEZ FRÍAS
Doctora en Derecho
Profesora Asociada del Departamento de Derecho Civil
de la Universidad de Granada

(121) Vid., nota núm. 11.