

SOBRE EL DEBER DE CONSERVACIÓN URBANÍSTICO. EL CASO DE LA RESTAURACIÓN DE LAS FACHADAS DE HUESCA. STSJA DE 14 DE ABRIL DE 1993

IGNACIO PEMÁN GAVÍN

SUMARIO: — I. Antecedentes. — II. Comentario: 1. Introducción; 2. La rehabilitación como límite negativo del deber de conservación en condiciones de ornato; 3. El deber positivo de conservación. Dificultades que conlleva su concreción; 4. Conclusión.

I. ANTECEDENTES

El Tribunal Superior de Justicia de Aragón, con fecha 14 de abril de 1993, dictaba Sentencia estimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de D.C.V. contra el acuerdo del Ayuntamiento de Huesca de fecha 15 de abril de 1991. Acuerdo por el que la Comisión de Gobierno había aprobado el Proyecto de restauración de fachadas en Plaza Universidad, esquina c/ Quinto Sertorio, imponiendo al recurrente, en cuanto propietario de uno de los edificios afectados, una parte proporcional de su coste que «deducida la subvención municipal correspondiente por aplicación de la Ordenanza para el Fomento de la Rehabilitación de edificios del Casco Antiguo, se cifraba en 1.281.244 pts.».

Aunque el relato fáctico resulta escueto, la Sentencia aclara que, en un primer momento —abril de 1990—, el recurrente había solicitado licencia de obras «para el adecentamiento de la fachada» del edificio con un presupuesto de obra de 1.335.982 pts. incluyendo diversas partidas relativas a reforma interior de vivienda; iniciativa que el Ayuntamiento asume, redactando el Proyecto de Restauración de fachadas objeto de impugnación.

El recurrente impugna la imposición al particular de una parte del coste del Proyecto de Rehabilitación —1.281.244 pts.—, por considerar que extralimita el contenido legal del deber de conservación de los par-

ticulares —art. 181 TRLS— en la medida en que las obras previstas «exceden de las de mera conservación para constituir obras de mejora».

Se plantea, pues, el problema del límite del deber de conservación, en la medida en que su concreción predetermina el agente —público o privado— que debe sufragar el coste económico de las obras.

II. COMENTARIO

1. Introducción

Tal como recuerda la Sentencia comentada, la legislación urbanística define un doble deber del propietario: por una parte el deber de conservación de los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y edificaciones en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato. Deber que incluye, como es sabido, el de sufragar su coste económico (1).

Y por otra parte el deber de realizar las obras de reforma por interés turístico o artístico, en fachadas o espacios visibles desde la vía pública (2).

(1) Señalaba el derogado artículo 181 del Texto Refundido aprobado por Decreto de 9 de abril de 1976 —art. 245 del vigente TRLS aprobado por R.D.L. 1/92, de 26 de junio— que «los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular, edificaciones y carteles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos».

El párrafo segundo del artículo 10 del Reglamento de Disciplina Urbanística —aprobado por R.D. 2.187/1978, de 23 de junio— desarrolla dicho precepto. En su párrafo segundo señala que «A tal fin, el Organismo que ordene la ejecución de tales obras concederá a los propietarios o a sus administradores un plazo que estará en razón a la magnitud de las mismas, para que proceda al cumplimiento de lo acordado transcurrido el cual sin haberlas ejecutado, se procederá a la incoación del expediente sancionador, con imposición multa, en cuya resolución, además, se requerirá al propietario, propietarios o a sus administradores a la ejecución de la orden efectuada, que, de no cumplirla, se llevará a cabo por el Organismo requirente, con cargo al obligado, a través del procedimiento de ejecución subsidiaria previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo».

(2) Señalaba el derogado artículo 182 del TRLS aprobado por Decreto de 9 de abril de 1976 —hoy art. 246 del TR vigente— que «los Ayuntamientos y, en su caso, las Diputaciones Provinciales y las Comisiones Provinciales de Urbanismo —el vigente art. 246 se refiere a organismos competentes— podrán también ordenar, por motivos de interés turístico o estético, la ejecución de obras de conservación y de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública, sin que estén previamente incluidas en Plan alguno de ordenación. En idénticos términos el artículo 11.1 del Reglamento de Disciplina Urbanística».

Tanto el deber específico de realizar o de soportar unas obras de mejora de las fachadas, como el de realizar las obras de conservación, no han sufrido alteración alguna desde la inicial redacción en la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 (Rep. Leg. 773), arts. 168 y 169. Con anterioridad a esta Ley, el Ordenamiento Jurídico únicamente había reco-

En este caso la financiación del coste económico no tiene una solución única: si las obras integran el deber de conservación, el propietario debe sufragar su coste; por el contrario si las obras superan dicho deber el coste es atribuido a la Administración (3).

El valor estético, pues, integra un doble deber urbanístico (4): uno de carácter general, de mera conservación y otro específico de realizar obras de mejora de las fachadas justificado por la concurrencia de un interés —por lo que ahora interesa— artístico. Este último deber puede incluir obras o partidas correspondientes al deber general de conservación, y además cualesquiera otras que procuren la mejora de las fachadas. En el primer caso —deber de conservación—, el propietario debe sufragar el coste de las obras. Y en el segundo, depende de la naturaleza de las mismas; las partidas que correspondan al deber general de conservación deberán ser abonadas por el propietario y las que extralimiten este deber, por la Administración.

nocido el deber genérico de conservación en condiciones de ornato. Deber que normalmente se contemplaba en las Ordenanzas Locales: Véase sobre Ordenanzas en materia de ornato y embellecimiento: *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)*. BASSOLS COMA, M., Ed. Montecorvo. Madrid. 1973.

(3) Señalaba el párrafo segundo del artículo 182 LS: «las obras se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieren en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a fondos de la Entidad que lo ordene cuando lo rebasaren para obtener mejoras de interés general». En idénticos términos el párrafo segundo del artículo 246 del vigente Texto Refundido.

Por su parte el párrafo 2 del artículo 11 del Reglamento de Disciplina Urbanística añade una cláusula al señalar que tales obras serán a costa de los propietarios «si se contuvieran dentro del deber definido en el apartado 1 del artículo 10 (deber de conservación en condiciones de seguridad, salubridad y ornato) o supusieran un aumento de valor para el inmueble y hasta donde éste alcance. García de Enterría y Parejo Alfonso han señalado sobre esta última cláusula que únicamente cabe entenderla dentro del límite de conservación a riesgo de vulnerar el contenido del artículo 182 de la Ley del Suelo. —*Lecciones de Derecho Urbanístico*. Editorial Civitas, S.A., Madrid 1981, pág. 756—».

(4) Se trata evidentemente de un valor protegido por la legislación urbanística, sin perjuicio de la protección sectorial; en caso de concurrencia, el sistema legal sectorial se impone. Así la Sentencia de 5 de octubre de 1987, Ar. 8.299 al analizar una orden de ejecución municipal en relación con un edificio declarado Monumento Nacional señala que «de los preceptos analizados lo que no se desprende en modo alguno es la posibilidad de adoptar un acuerdo... por tratarse de una construcción... declarado Monumento Histórico-Artístico de carácter nacional por Real Decreto de 23 de abril de 1986, sometido a la protección del Estado, bajo la tutela ejercida por el Ministerio de Cultura... según consta acreditado en autos, lo que condicionaba cualquier actuación de la propiedad respecto a su reparación o reconstrucción y hace de este caso un supuesto especial al que no cabe aplicar el artículo 181.1 de la Ley del Suelo en la forma efectuada por la administración demandada».

2. *La rehabilitación como límite negativo del deber de conservación en condiciones de ornato.*

De acuerdo con este contexto legal el recurrente impugna el Proyecto municipal, pero tal como aclara la Sentencia, no tanto por considerar improcedente la realización de las obras, como por la atribución de su financiación. Como señala la Sentencia «La cuestión litigiosa se circunscribe, en consecuencia, a determinar si las obras en cuestión contenidas en el Proyecto Municipal... exceden o no del aludido límite de conservación que, en cuanto a su costeamiento, vincula a los propietarios de edificios afectados».

Pues bien, la Sentencia considera que tal límite «surge de la contraposición entre las ideas de conservación y restauración. En concreto, afirma que el deber de conservación integra aquellas obras encaminadas a mantener una cosa o cuidar de su permanencia. Y por el contrario entiende que extralimita dicho deber de conservación para situarse dentro del deber específico del de mejora de la fachada, las obras de restauración.

La prueba pericial practicada puso de manifiesto que el Proyecto impugnado pretendía, mediante alguna de las partidas previstas, «tratar de reproducir condiciones originales de los elementos tratados», lo que otorgaba al Proyecto un carácter restaurador y no de mera conservación.

A la vista de tales afirmaciones la Sentencia concluye que, al extralimitar el contenido del deber de conservación, el acuerdo impugnado vulneraba lo dispuesto en «el citado artículo 182.2 de la Ley del Suelo».

La idea de la restauración como límite negativo del deber de conservación y por ende del deber económico de sufragar las obras, además de tener una cierta tradición jurisprudencial (5) resulta, en mi opinión,

(5) La idea de la rehabilitación como fundamento del límite del deber de conservación encuentra antecedentes jurisprudenciales con anterioridad a la propia legislación urbanística, si bien lógicamente con un alcance diferente. Así la Sentencia de 3 de julio de 1953, Ar. 2.153 analiza la orden municipal de ejecución del Ayuntamiento de Madrid requiriendo al propietario de un inmueble a que dentro del plazo establecido solicitara licencia para la «conseguir el buen aspecto exterior de dicha casa». Con anterioridad el propietario había presentado proyecto de licencia con el siguiente contenido: a) desmontar el único mirador existente y para el blanqueo y reparo de la fachada. El Ayuntamiento la deniega por entender que debe reconstruir el mirador que falta en lugar de demoler el existente. Pues bien, a la vista de ello el Tribunal Supremo anula la orden municipal por entender que «la obligación de construir el cierro supone un exceso puesto que no existe disposición legal alguna que autorice a obligar o imponer al propietario a mantener y conservar en su inmueble las construcciones o elementos que no le convienen, salvo las casas

útil y eficaz. En primer lugar porque los términos «conservación» y «restauración» tienen una evidente tradición dentro de nuestro mundo cultural y en concreto del constructivo y arquitectónico. Tradición que permite abundar en las ideas señaladas en la Sentencia:

a) Por una parte a la idea de conservación, se ha dicho, le caracteriza un sentido preventivo, de evitación del deterioro, lo que se traduce en una actividad periódica (6). Frente a ello, es esencial a la rehabilitación lo que únicamente pueda ser objeto de un tratamiento singular.

b) Por otra parte la idea de conservación aparece normalmente conectada con aquellos aspectos que no son específicos o característicos de un bien determinado. De acuerdo con ello únicamente sería conservación aquello que pueda ser exigido de forma genérica y homogénea. Sin embargo la idea de rehabilitación como tratamiento singular —singular frente a lo periódico pero singular también frente a lo genérico— exigiría lo que García de Enterría denomina un análisis crítico de las características propias de un determinado edificio (7), o lo que Comerams incluye dentro del tratamiento derivado de la naturaleza del bien (8).

De acuerdo con ello configurarían el deber de conservación aquellas actuaciones que eviten el deterioro del edificio, exigibles con carácter periódico y genérico para todos los bienes y tendría por el contrario

de monumentos artísticos o históricos, ni menos para imponerle la realización de nuevas construcciones limitándose las facultades que con carácter excepcional se confiere a la Corporación Municipal a la apreciación de si es opuesto o no al ornato público las nuevas construcciones que se soliciten para autorizarlas o denegarlas».

(6) Señalan R.V. Sneyrers y P.J. de Henau que «el primer requisito de una buena conservación es mantener los objetos sin polvo mediante una limpieza periódica...» *La conservación de los bienes culturales*, UNESCO, 1979, 2.ª edición, pág. 232; en el capítulo relativo a «La conservación de la Piedra». Otra idea esencial a la conservación la señala William Boustead en el capítulo dedicado a la «conservación de cuadros», al afirmar que «el conservador está obligado a estudiar especialmente los métodos de prevenir y eliminar las proliferaciones de...».

(7) Señalan en concreto que «el (interés) turístico o el estético sólo se concretan a partir de un juicio crítico, desde sus propias exigencias, de aquellas características y pueden suponer con normalidad la transformación de éstas». *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid 1981, pág. 755.

(8) Comerams, P. «Training of technical personnel-conservation», informe presentado a la séptima Conferencia General del CIM, Nueva York, confirma esta idea cuando al dotar de un carácter residual a la restauración frente a la conservación, indica que «esto está tanto más justificado cuanto que los principios de restauración varían en función de la naturaleza del objeto y de su estado de conservación...» citado por Daifuku H, *La conservación de los bienes culturales*, UNESCO, 1979, 2.ª edición. Dentro del capítulo «La importancia de los bienes culturales», pág. 29.

un carácter rehabilitador o restaurador el tratamiento singular e individualizado derivado de la propia naturaleza y características del edificio.

Pero además de esta posibilidad de integrar el contenido del deber legal dentro de un marco más amplio del estrictamente jurídico, la alusión a la restauración, permite establecer algunas conexiones normativas:

a) Por una parte pone de manifiesto una cierta homogeneidad conceptual de los tres elementos que configuran el deber de conservación, seguridad, salubridad y ornato. Entre los diversos criterios que determinan el límite negativo del deber de conservación en relación con la seguridad y salubridad tiene relevancia propia la idea de reconstrucción. Reconstrucción en relación con la seguridad y salubridad y restauración para el ornato apuntan hacia una idea similar ya que al igual que reconstrucción, los términos restauración, rehabilitación o reposición tienen etimológicamente en común, desde un punto de vista arquitectónico, la idea de devolver una cosa a su estado constructivo anterior (9).

b) Por otra parte la conexión entre el contenido del deber específico de realizar obras de mejora, y la idea de rehabilitación aludida en la Sentencia tiene incluso hoy día un reconocimiento normativo, como lo demuestra el contenido del Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, de actuaciones protegibles en materia de vivienda, que remite en relación con las obras complementarias de rehabilitación, a las obras de reforma de fachada de acuerdo con la legislación urbanística (10).

Con fundamento pues en la idea de la restauración como límite del deber de conservación la Sentencia anula el acuerdo municipal. El órga-

(9) El Diccionario de la Real Academia Española define los términos rehabilitar, restaurar, reformar, de la siguiente manera: Rehabilitar: «habilitar de nuevo o restituir una persona o cosa a su antiguo estado». Restaurar: «recuperar o recobrar. 2. Reparar, renovar o volver a poner una cosa en aquel estado o estimación que antes tenía. 3. Reparar una pintura, escultura, edificio, etc. del deterioro que ha sufrido». Reformar: «... 2. Reparar (que significa de acuerdo con el mismo Diccionario 'componer, aderezar, o enmendar el menoscabo que ha padecido una cosa'), restaurar, restablecer (de acuerdo con la misma fuente 'volver a establecer una cosa o ponerla en el estado que antes tenía'), reponer ('volver a construir, colocar a una... cosa en... lugar o estado que antes tenía')».

(10) El art. 30, califica como actuaciones protegibles en materia de rehabilitación además de la adecuación estructural, condiciones de seguridad y adecuación funcional, saneamiento y habitabilidad las «obras complementarias de las actuaciones de rehabilitación siempre que el inmueble rehabilitado presente condiciones de adecuación estructural y funcional». Y entre ellas «Las que fueran requeridas por los valores arquitectónicos, históricos y ambientales de los edificios, de acuerdo, en su caso, con las órdenes particulares de ejecución de obras que pudieran dictarse en aplicación del artículo 182 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, texto refundido aprobado por Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril».

no jurisdiccional, ante la existencia de algunas partidas que trascendían la mera conservación para situarse dentro del contenido propio de una restauración, considera que el acuerdo impugnado vulnera el artículo 182.2 de la Ley del Suelo.

Aunque aparentemente ese mayor alcance del proyecto municipal no se traducía en términos económicos, ya que el importe que debía abonar resultaba menor en el proyecto municipal —1.281.244 ptas. deducidas las subvenciones correspondientes y 1.335.982 ptas. en el particular—, la Sentencia puntualiza que tal diferencia surgía «en las partidas exclusivamente referidas a fachadas» donde «el municipal supera en cuantía al importe del particular».

El Proyecto municipal había recogido pues un «plus» sobre el tratamiento de la fachada planteado por el particular, que por su carácter restaurador excluía la participación económica acordada del particular. Pero aunque este planteamiento resuelve suficientemente la cuestión de la legalidad del acto impugnado, deja abierta la concreción de la efectiva participación económica del particular. El acuerdo imponía al particular el pago de una cantidad, pero concluida su improcedencia por excesiva, surge la pregunta sobre cuál era, en realidad, el efectivo alcance de la obligación económica del particular dentro del Proyecto aprobado.

3. *El deber positivo de conservación. Dificultades que conlleva su concreción.*

La consecuencia más evidente, pues, de la anulación del acuerdo municipal es la necesidad de redistribuir el contenido económico del Proyecto de obras, de acuerdo con el carácter rehabilitador o conservador del Proyecto.

A pesar que del contenido de la Sentencia no queda claro si el Proyecto tenía —todo él— un carácter rehabilitador, o si recogía alguna partida imputable al propietario por configurar el deber de conservación, existen datos que permiten inclinarse por ésta última posibilidad (tanto la previa existencia de un proyecto particular de reforma de la fachada, como el hecho de que el proyecto municipal «supere» el tratamiento planteado por el particular, abundan sobre esta idea). Y en estos casos me parece necesario respetar la sustantividad propia de aquellos aspectos que por su propia naturaleza tienen un carácter de mera conservación debiendo ser objeto de distinción de aquellos otros que, por el contrario, tienen un carácter restaurador. El carácter global de un Proyecto no resulta incompatible con esta distinción, necesaria en cualquier caso, a efectos de su distribución económica. De otra manera, el deber

económico inherente al de conservación de la fachada del inmueble, desaparecería cuando tal clase de reparaciones se integraran en una actuación de mayor alcance.

Se trata de un sistema de funcionamiento, de un contenido del deber de conservación que separa claramente al ornato de los otros elementos del deber de conservación.

La autonomía del ornato se pone de manifiesto con claridad en los efectos de la extralimitación del deber de conservación. Más allá del deber de conservación del edificio en condiciones de seguridad y salubridad se encuentra la declaración del estado ruinoso del edificio. La ruina marca el límite negativo del deber de conservación, describe el estado físico del edificio que volatiza el deber de conservación del propietario. Donde empieza la ruina, quiebra el deber de conservación.

El ornato, por su parte, queda excluido de dicho sistema. Según viene señalando el Tribunal Supremo la ruina incluye las obras que afectan a la estabilidad, salubridad y habitabilidad del edificio «con exclusión de las de ornato y embellecimiento» (11) pasando a configurar un sistema funcional diferente: superado el deber de conservación, aparece un nuevo deber, específico, diferente, de realizar las obras de mejora de la fachada, que bien podrá incluir obras de mera conservación, como de restauración, como de ambas al mismo tiempo. Por tanto el

(11) Señala la Sentencia de 13 de febrero de 1987, Ar. 2.975 que «no sólo ha de computarse el coste de las obras que afectan a la estabilidad del edificio sino las concernientes a su salubridad y habitabilidad teniendo en cuenta tanto las que hayan de realizarse en elementos estructurales, como las que sean necesarias en los elementos secundarios, incluso las de instalaciones y servicios con la sola exclusión de las de ornato y embellecimiento...». En el mismo sentido, entre otras muchas, las STS de 10 de noviembre de 1989, Ar. 8.182, de 6 de marzo de 1990, Ar. 1.956, algunas de ellas con el antecedente de la Sentencia de 11 de octubre de 1986, Ar. 7.654. Idea recogida inicialmente en la doctrina por García de Enterría y Parejo Alfonso en los mismos términos *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Editorial Cívitas S.A., Madrid 1981, pág. 772.

No obstante en mi opinión esta afirmación debe ser matizada ya que tal exclusión no puede entenderse en términos absolutos. Me parece en este sentido de interés la sugerencia que apunta Ferrando Correll. Señala en concreto que «deberán asimismo reseñarse aquellas (partidas) que sin ser básicas para el mantenimiento estructural, lo sean para el ornato». Y continúa posteriormente indicando que «Así, entendemos comprendidas las de enfoscado, enlucido, pintura, etc., de aquellas partes saneadas en las que se ha debido intervenir para la resolución de la estabilidad. Ciertamente es que no deberán incluirse aquellas que tiendan a mejorar el edificio y no a reparar, si bien debe tenerse en cuenta cualquier obra que precisa el inmueble para adaptarlo a la normativa vigente de obligado cumplimiento, excepción hecha de los establecimientos públicos que caso de no realizar las obras indicadas debería variar la categoría con la que se clasificara. Así, la Sentencia del TS de 13 de octubre de 1982 (Ar. 6.363) y 22 de diciembre de 1982 (Ar. 8.098)» *Edificios ruinosos. Supuestos de declaración y procedimiento*, FERRANDO CORELL, J.V., Cívitas, 1990, pág. 321.

deber general de conservación y el específico de mejora no son, al contrario que la ruina y el deber de conservación en condiciones de seguridad y salubridad, dos planos excluyentes: dentro de las obras de mejora el deber de conservación conserva su propia sustantividad, delimitando el deber económico de las partidas que tengan este carácter.

Dada la escasez de datos reflejados en la Sentencia sobre el contenido del proyecto no cabe analizar en qué proporción la financiación debería ser en este caso pública o privada, por lo que plantear la cuestión en un plano teórico. Planteamiento que, debo advertir, no está exento de problemas ya que a pesar de tratarse de un deber que tiene una cierta tradición en el ámbito local, su contenido está sujeto a una lógica adaptación a las circunstancias —fundamentalmente constructivas— de cada momento, lo que exige adoptar las debidas cautelas. Por todo ello, me limitaré a recordar algunas ideas aproximativas sobre el contenido positivo del deber de conservación en condiciones de ornato.

La idea de conservación, como un aspecto que permite ser objeto de una actividad preventiva, periódica, generalizable y más o menos homogénea configura de por sí una referencia útil.

Pero si esta idea de conservación la conectamos con su objeto específico, el ornato, puede aportarse alguna idea adicional. Con carácter general, el término «ornato» hace referencia no tanto a un estado, como a unos elementos, los decorativos (12).

Pero dentro del Derecho administrativo el ornato ha sido conectado con la idea de imagen urbana, lo que evidentemente no hace referencia a cualesquiera elemento constructivo que implique un ornamento del edificio, sino aquellos que sean percibibles desde el exterior (13).

Se trata por tanto de un ornato referido a fachadas, lo que explica

(12) Según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua el término Ornato significa: Adorno (lo que se pone para la hermosura o mejor parecer de personas o cosas), atavío (objetos que sirven para adorno), aparato (pompa, ostentación).

(13) En concreto García de Enterría y Parejo Alfonso definen el deber relativo al ornato como «la conservación de dichos bienes de modo que no afecten a la imagen urbana». *Lecciones de Derecho Urbanístico, op. cit.*, pág. 746.

Esta misma idea ha sido recogida por el Tribunal Supremo. Así la Sentencia de 15 de octubre de 1992, Ar. 8.031 en relación con una solicitud de declaración de ruina señala que «En efecto, nuestro ordenamiento —arts— 76 y art. 87.1 del Texto Refundido de la Ley del suelo, 9-4-1976... 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 ornatos públicos —art. 181.1 del citado Texto— y ello con la finalidad de evitar riesgos a personas y cosas y peligros para la higiene y también para el sostenimiento de lo que se ha llamado «imagen urbana».

que el artículo 245 TRLS alude al ornato, y el art. 246 TRLS lo concrete en las fachadas.

Pero, ¿cuál es el nivel exigible de conservación de las fachadas? La normativa local, donde surge este deber, conectó desde un principio con la idea de policía urbana. Originariamente las Ordenanzas Municipales concretaban el estado de policía relativo al ornato refiriéndose al revocado o calciado de sus casas, o arreglo de los zócalos de las mismas (14).

Pero tal como se he señalado anteriormente parece lógico entender que el contenido del ornato está sujeto a una lógica transformación en función de las propias exigencias culturales de cada momento.

Actualmente esta mutación parece inferirse de la propia Jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así, al revoco o enlucido parece añadirse con más o menos contundencia la pintura de la fachada (en función del material constructivo). El revoco tienen normalmente una doble vertiente, estética en cuanto es el elemento exterior del edificio, y constructivo ya que se trata de una capa que protege el propio paramento del exterior (15). La pintura, capa superpuesta sobre el propio revoco, tiene una función esencialmente estética, construye el paisaje urbano.

(14) Señalaba el art 226 de las Ordenanzas Municipales del Ayuntamiento de Madrid aprobadas por el Gobierno Civil el 27 de diciembre de 1901 «que la distribución de los huecos y decoración de las fachadas, será enteramente arbitraria, en todo lo que no se oponga a la seguridad y todo lo que no se oponga a la seguridad y ornato público».

Por su parte el artículo 231 establecía que «todo propietario tendrá la obligación de hacer el revocado o calciado de sus casas cada cuatro años, como igualmente pintar o arreglar los zócalos de las mismas».

El propio Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua ha recogido esta idea de policía que en sentido genérico, significa limpieza y aseo recoge y en el específico de policía urbana como «limpieza, higiene, salubridad y ornato de los pueblos».

En fin, dentro de la doctrina, García de Enterría y Parejo Alfonso apuntan como contenido del deber de conservación en condiciones de ornato una idea similar: la «de mantenimiento del decoro (Según el Diccionario de la Real Academia: parte de la arquitectura, que enseña a dar a los edificios el aspecto y propiedad que les corresponde según sus destinos respectivos) y de la limpieza del bien». *op. cit.*, pág. 755,

(15) El término Revoque según el *Diccionario de Términos de Arte y Arqueología*, Guara Editorial, Guillermo Fatás y Gonzalo M. Borrás, significa «capa de cal y arena o de materiales análogos con que se recubre un paramento». El término enfoscado es definido como: «Primer revestimiento de yeso, mortero, etc., que se da a un muro antes del enlucido para enrasarlo y tapar sus imperfecciones». Y el término Enlucido: «Segunda capa de cal, yeso, etc., que se da a un muro sobre el enfoscado. Forma su aspecto exterior. — Revestimiento de un muro con mortero de cal y yeso. A veces se extiende irregularmente para que presente un aspecto rugoso». Por su parte *El Diccionario de Arquitectura Civil*, Benito Bails, Arquitecturas de los Precursores, Zaragoza 1991, aparece el término Revocar como «enfoscar y enlucir las paredes por la parte de afuera». Y según este mismo Diccionario, enfoscar significa «tapar los mechinales y otros agujeros que quedan en una pared

Por ello su consolidación supondría un paso decisivo en la profundización de la idea de ornato expresivo de un orden estético más elaborado (16).

Pero además de este condicionamiento, es evidente que los elementos constructivos varían a lo largo de la historia arquitectónica y lo que en otro tiempo era revoco o pintura sobre la capa de mortero, ahora, además, puede ser ladrillo «caravista».

En todo caso, la reparación y pintura del revoco o enlucido, o la

después de labrada» y Enlucido «revestido de yeso o mezcla, dado de llana, que se le echa a una pared».

Todos ellos configuran, pues, elementos verdaderamente constructivos. Por tanto la idea de conservación relativa al revoco o enlucido, parece pues, excluir la pintura de la fachada, en cuanto se trata de la capa —de distintos materiales— sobre la que, en su caso, se pinta.

(16) El Tribunal Supremo viene confirmando las órdenes de ejecución que incluyen la pintura de las fachadas, aunque en ocasiones alude a circunstancias excepcionales como justificación de tal obligación. Así la Sentencia de 2 de diciembre de 1986, Ar. 419/87 analiza una orden de ejecución de obras de restauración y limpieza de las fachadas de determinadas zonas representativas de la ciudad. Confirma dicha orden de acuerdo con el siguiente razonamiento». Como se ha indicado, esta alegación no puede prosperar, pues, aparte de que, conforme al artículo 181, los propietarios de edificaciones deben mantenerlas en las indicadas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, de lo estimado resulta que se han escogido, lo que constituye una justificación razonable de la aplicación al caso de autos de la Ordenanza referida, zonas representativas de la ciudad de Barcelona para la campaña y restauración de fachadas de que se trata...».

Por su parte la Sentencia de 8 de abril de 1987, Ar. 4.252 confirma una Orden de ejecución consistente en limpiar la fachada, pintura de los balcones y de las persianas por considerar dichas obras contenido natural de la norma: «los artículos 181 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976 y 10 del Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 de junio de 1978 imponen en su número 1, a los propietarios de edificaciones el mantenerlas en condiciones de ornato público, lo que comprende, lógicamente, la restauración y limpieza de las correspondientes fachadas y, en su número 2, atribuyen a los Ayuntamientos el ordenar, incluso de oficio, la ejecución de las obras necesarias para conservar tales condiciones...».

Por fin cabe señalar la más reciente Sentencia de 23 de junio de 1989, Ar. 4.879 donde el Tribunal Supremo examina una orden de ejecución de obras de pintura de fachadas del inmueble cuya conformidad a Derecho parece justificar en la llegada de relevantes personalidades. Señala en concreto que «En el presente caso ha quedado demostrado la urgencia de llevar a cabo el decoro de la fachada ante la inminente visita a la Ciudad de relevantes personalidades y de la celebración de las fiestas lustrales siendo, por otra parte, es caso el coste de la obra (87.370 pts.) lo que no supone un gasto excesivamente elevado, debiendo indicarse además que en la fecha en que se dictó la orden de ejecución aún no se había instado la declaración de ruina (pocos días después)». Pero con carácter más general añade que «esa obligación destinada a mantener en condiciones decorosas, desde el punto de vista de la perspectiva urbana, el aspecto exterior del inmueble, sean cuales fueren las causas inmediatas determinantes de la voluntad municipal es compatible con una futura y eventual declaración de su ruina legal, en tanto que el importe de la reparación y pintado no exceda de lo que racionalmente resulta admisible para preservar el ornato público de los inmuebles urbanos».

limpieza del ladrillo o piedra, son todo ellos aspectos que por su carácter genérico pueden considerarse objeto del deber de conservación, y en todo caso, fuere cual fuere el carácter global del proyecto, objeto del deber económico del propietario.

La delimitación del contenido positivo del deber de conservación en condiciones de ornato exige tener en cuenta elementos constructivos concretos, pero su mutable condición exige conservar una idea clara de lo que en un plano teórico incluye o excluye la idea de conservación, que con independencia de técnicas constructivas, servirá de referencia estable.

4. *Conclusión.*

El objeto de la Sentencia comentada, su propio planteamiento formal permite realizar, pues, dos reflexiones. La primera, el interés que una delimitación vía negativa del deber de conservación tiene dentro del orden estético. El concretar desde un punto de vista jurídico lo que trasciende el deber de conservación permite a su vez delimitar el alcance del deber económico del propietario. La restauración, la rehabilitación como tratamiento singular, específico, en función de las características y naturaleza del bien resulta, creo, una aportación eficaz.

Pero por otra parte, por lo indeterminada que a este respecto puede resultar la Sentencia, no hay que dejar de insistir en que el carácter Rehabilitador que algunas partidas puedan atribuir a un proyecto de reforma de una fachada, no excluye la existencia de partidas que por su naturaleza puedan tener un carácter de mera conservación. Ello exige, en mi opinión, un ejercicio de concreción del contenido positivo del deber de conservación. La tradición local señala un punto de arranque donde lo importante era la capa de mortero normalmente denominada «revoco». Pero el desarrollo cultural, donde el color tiene un peso específico mayor —integra el denominando «paisaje urbano»— parece gravar el deber del propietario, incluyendo dentro de la conservación en condiciones de ornato la propia pintura de las fachadas.