

---

# El nuevo deber de conservación de edificios

Gerardo GARCÍA ÁLVAREZ  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Zaragoza

## RESUMEN

*La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas se inserta en una tendencia constante a la ampliación de los deberes del propietario respecto a la conservación del edificio. Sin embargo, este texto legal supone un salto cualitativo importante, al incorporar deberes que poco tienen que ver con la conservación, sino que se insertan en la adaptación a nuevas exigencias normativas y al introducir una faceta de colaboración con la Administración en intervenciones de renovación y regeneración urbana que van más allá del límite del edificio para afectar a su entorno cercano. La simple adición de nuevos contenidos, sin replantear íntegramente la institución, produce una clara descompensación de sus elementos.*

**Palabras clave:** deber de conservación; ruina; rehabilitación urbana.

## ABSTRACT

*The Urban rehabilitation, regeneration and renewal act of 2013 is part of a constant trend towards the expansion of the duties of the owner with respect to the conservation of the building. However, this act supposes an important change, because it includes duties of adaptation to the new regulatory requirements and because it includes also the obligation to collaborate with the Administration in interventions of renewal and urban regeneration outside the boundary of the building, in its close surroundings. This addition of content, without a conscious redesign of the whole institution, is cause of a clear imbalance of its elements.*

**Keywords:** conservation of building; urban improvement; duties of the owner of a building.

**SUMARIO:** I. FIJACIÓN DE LÍMITES CUANTITATIVOS OBJETIVOS EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA Y ELIMINACIÓN DE LOS LÍMITES SUBJETIVOS.—II. ELEMENTOS SUSTANTIVOS: 1. La incorporación del mantenimiento de la funcionalidad al deber de conservación. 2. La inclusión en el deber de conservación de las obras de mejora y las de adaptación a la normativa técnica sobre instalaciones. 3. La proyección del deber de conservación sobre el entorno: el deber de participar en actuaciones de remodelación urbana. 4. La exigencia de accesibilidad universal de los edificios. 5. Eficiencia energética.—III. ELEMENTOS FORMALES: 1. El reconocimiento de las comunidades de propietarios y de los titulares de derechos de uso como cotitulares del deber de conservación. 2. La plasmación formal del deber de conservación: el informe de evaluación del edificio y el certificado de eficiencia energética: 2.1. Precedentes de la regulación actual. 2.2. Ámbito de aplicación: inmuebles comprendidos en el deber de evaluación. 2.3. Régimen y contenido del informe. 2.4. Informe de Evaluación del Edificio y certificado energético.—IV. CONCLUSIONES.—V. BIBLIOGRAFÍA.

## I. FIJACIÓN DE LÍMITES CUANTITATIVOS OBJETIVOS EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA Y ELIMINACIÓN DE LOS LÍMITES SUBJETIVOS<sup>1</sup>

La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (en adelante Ley de Rehabilitación o LR) ha sido una norma con una gestación administrativa muy larga y una tramitación parlamentaria muy breve. Su origen prelegislativo parece estar en un texto preparado en la anterior legislatura —por tanto, bajo un Gobierno de signo político distinto— y, ante las dudas suscitadas sobre su constitucionalidad desde un punto de vista competencial, algunos de sus contenidos habrían ido deslizándose en textos legales como la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible o el Real Decreto-ley 8/2011<sup>2</sup>, que guardan estrecho parentesco con la lógica a la que responde la Ley de Rehabilitación. En cambio, su tramitación parlamentaria ha sido considerablemente rápida: el Proyecto de Ley fue presentado por el Gobierno el 5 de abril de 2013<sup>3</sup> y aprobado por el Pleno del Senado en su sesión de 19 de junio de 2013, sin introducir enmiendas en el texto remitido por el Congreso de los Diputados<sup>4</sup>. También es llamativa la falta de debate público de una norma que puede afectar de manera muy diferente a los millones de españoles que son propietarios de sus viviendas.

La capacidad para pasar por encima de las divisiones ideológicas y para lograr una aceptación parlamentaria tan carente de debates de fondo —con la excepción de las

<sup>1</sup> Abreviaturas: LR: Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. TRLS: Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. RDU: Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio. IEE: informe de evaluación del edificio.

<sup>2</sup> Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las Entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

<sup>3</sup> *BOCG*. Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 45-1, de 12 de abril de 2013.

<sup>4</sup> *BOCG*. Senado, apartado I, núm. 210-1531, de 24 de junio de 2013.

reticencias de Izquierda Unida, que ha señalado la existencia de riesgos sociales en el incremento del deber de conservación—, se debe probablemente a la fe en su capacidad para generar actividad en un sector económico fundamental en otro tiempo, como el de la construcción. De hecho, en el apartado I del preámbulo, entre varias y reiteradas referencias a la crisis económica, se hace alusión al propio texto legal como un elemento en «el camino de la recuperación económica, mediante la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción y también la garantía de un modelo sostenible e integrador, tanto ambiental, como social y económico, requieren volcar todos los esfuerzos en aquellas actuaciones, es decir, las de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas, que constituyen el objeto esencial de esta Ley». No es el único preámbulo normativo en el que se hace referencia a esta reconversión en similares términos: algo parecido se dice respecto a la reactivación del mercado inmobiliario en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, que regula el Plan Nacional de Vivienda, la Rehabilitación Edificatoria y la Regeneración y Renovación Urbana<sup>5</sup>.

En este contexto no puede extrañar que en el intento de activar el sector de la construcción se acuda no sólo a una flexibilización de los instrumentos urbanísticos que pueden legitimar las actuaciones de intervención en la ciudad consolidada o a la posibilidad de ocupar con carácter estable espacios libres o de dominio público para posibilitar actuaciones de rehabilitación edificatoria —medidas que ya estaban en la Ley de Economía Sostenible—, sino a una erosión de la posición jurídica del propietario, a quien podrá imponérsele un justiprecio en especie si la expropiación tiene por fundamento operaciones de rehabilitación [LR art. 13.2.a)] o cuyos deberes de conservación se ven considerablemente incrementados, además de en gran medida diferidos a su concreción en resoluciones administrativas, lo que acentúa la deslegalización de la institución.

Ciertamente, la Ley de Rehabilitación modifica el art. 9 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (en adelante, TRLS), introduciendo límites cuantitativos al deber de conservación del propietario de un edificio —que ya aparecían parcialmente en el Real Decreto-ley 8/2011—, que hasta hace poco tiempo no existían en la legislación básica.

El límite cuantitativo ordinario del deber de conservación de edificios se establece en «la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta» (TRLS art. 9.1, párr. 1.º), lo que supone establecer ese límite coincidiendo con el máximo establecido por los legisladores autonómicos. Supone un incremento muy considerable respecto al tradicional valor actual del edificio, aunque se trate de un incremento acogido de forma bastante pacífica por la doctrina y, en general, por la sociedad<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> En el citado plan se dedican a la rehabilitación edificatoria y a la regeneración y renovación urbanas los arts. 19 a 32, a lo que hay que añadir los arts. 33 a 36 en los que se contempla el apoyo a la realización del informe de evaluación del edificio, como disposiciones complementarias de los contenidos de la Ley de Rehabilitación.

<sup>6</sup> No obstante, una posición matizadamente crítica puede encontrarse en mi trabajo, G. GARCÍA ÁLVAREZ, *La ruina en el Derecho urbanístico: crisis y evolución del modelo tradicional*, Aranzadi, Pamplona, 2007.

La cuestión que se plantea, una vez que el legislador estatal ha establecido con carácter básico este límite cuantitativo del deber de conservación, es la situación en que están las normas autonómicas que siguen utilizando el concepto de «valor actual del edificio» para delimitar el supuesto de ruina económica y, por tanto, el límite cuantitativo del deber de conservación del propietario<sup>7</sup>. ¿Puede entenderse que estas normas autonómicas han quedado incursas en una inconstitucionalidad sobrevenida al entrar en contradicción con la legislación básica?

Ciertamente, el Tribunal Constitucional ha reconocido en términos muy amplios la competencia del legislador estatal para establecer los límites del deber de conservación inherentes a la propiedad inmobiliaria [STC 61/1997, de 20 de marzo, FFJJ 32. *b*) y, sobre todo, 34. *b*)]. En este último fundamento, se hace referencia respecto a la delimitación del deber de conservación respecto a las órdenes de ejecución dictadas por motivos turísticos o culturales, a que «a efectos del orden constitucional de distribución de competencias, este tema se reconduce, pues, a la regulación del derecho de propiedad privada (art. 149.1.1 CE) y no a la genérica función urbanística (art. 148.3 CE)», para añadir lo siguiente: «Salta a la vista que se limita a formular unos deberes genéricos y mínimos que habrán de ser colmados por la legislación sectorial aplicable dictada en el marco del sistema competencial en materias como patrimonio histórico o medio ambiente, entre otras». Finalmente, se concluye lo siguiente:

«...el art. 246.2 TRLS, en cuanto establece la existencia de un límite o frontera entre aquellos deberes de conservación que son manifestación de la función social (art. 33.2 CE) y aquellos otros que desbordan las exigencias de aquélla y, por consiguiente, están sujetos a indemnización (art. 33.3 CE), entronca también con la competencia estatal en materia de expropiación forzosa en punto a la indemnización (art. 149.1.18 CE), al apuntar la divisoria entre las obras no indemnizables (por estar contenidas dentro del deber de conservación que les corresponda en virtud de la función social), de aquellas otras que, excediendo de lo que le es exigible al propietario, sirven directamente al interés general, como afirma el precepto, y tienen, en consecuencia, impacto materialmente expropiatorio. [...] Ciertamente, no quiere ello decir que sea el legislador estatal el único obligado o competente para fijar los supuestos indemnizatorios o la divisoria entre la delimitación del contenido y la ablación del mismo, pues ello es una obligación (art. 33.3 CE) que pesa sobre cualquier legislador (como se infiere, entre otras, de las SSTC 37/1987 o 170/1989), pero es evidente que en el caso del art. 246.2 TRLS no hace sino reconocer un deber básico (art. 149.1.1 CE) y apuntar cuándo su cumplimiento da derecho a indemnización (art. 149.1.18)».

No obstante, si la limitación cuantitativa del deber se concibe como una garantía del propietario, el establecimiento por el legislador autonómico basándose en motivos de política urbanística —propiciar la sustitución ordenada de edificaciones obsoletas o

---

<sup>7</sup> Pueden citarse la Ley 2/2001, de 25 de junio, del Suelo de Cantabria, art. 202.2. *a*), la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, art. 196.2. *a*), o, finalmente, el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, art. 224.2. *a*).

deterioradas— de un límite inferior al establecido por la legislación básica, debería considerarse constitucionalmente adecuado.

Recogiendo lo que ya se establecía en el Real Decreto-ley 8/2011, art. 18.3, el legislador básico al aprobar la Ley de Rehabilitación también ha fijado un límite cuantitativo extraordinario para los supuestos de incumplimiento de una orden de ejecución mediante la modificación del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 (art. 9.3):

«Conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable, en los casos de inejecución injustificada de las obras ordenadas, dentro del plazo conferido al efecto, se procederá a su realización subsidiaria por la Administración pública competente o a la aplicación de cualesquiera otras fórmulas de reacción administrativa a elección de ésta. En tales supuestos, el límite máximo del deber de conservación podrá elevarse, si así lo dispone la legislación autonómica, hasta el 75 por 100 del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente».

En este caso el legislador básico ha sido mucho más prudente: se establece un límite cuantitativo general que, ante un incumplimiento previo, comporta un agravamiento de los deberes del propietario, pero establece ese agravamiento como disponible para el legislador autonómico: el límite «podrá elevarse, si así lo dispone la legislación autonómica». Este límite ha situado en fuera de juego la legislación urbanística aragonesa, ya que con anterioridad establecía que el límite cuantitativo del deber de conservación simplemente desaparecía en caso de incumplimiento de una orden de ejecución<sup>8</sup>. Lo mismo sucede con las leyes autonómicas de patrimonio cultural en las que se establecía que el incumplimiento del deber de conservación o, más específicamente, de una orden de ejecución de obras de mantenimiento o reparación comportaba la desaparición del límite cuantitativo del deber de conservación<sup>9</sup>.

En todos estos casos, aunque en la legislación autonómica no se establezca una ampliación hasta el 75 por 100 del coste de reemplazo de la edificación, sino otro superior, la voluntad del legislador autonómico está claramente expresada y la limitación sobrevenida introducida por el legislador estatal no debe llevar a la desaparición completa de los preceptos por su incompatibilidad, sino a una interpretación conjunta y a la aplicación del límite sobrevenido.

Por el contrario, han desaparecido los límites cuantitativos subjetivos introducidos en 2011 en el ahora derogado art. 111.2 de la Ley de Economía Sostenible y en el

---

<sup>8</sup> Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, art. 254.2: «Tras la adopción de la orden de ejecución no se admitirá expediente de declaración de ruina, salvo que se acredite mediante informe técnico de facultativo competente que la ruina hubiese sobrevenido igualmente, conforme a criterios objetivos, de haberse ejecutado las obras ordenadas. Cuando el interesado incumpla una o varias órdenes de ejecución y a consecuencia de ello se produzca la situación legal de ruina, el límite normal del deber de conservación se ampliará en la medida necesaria para restaurar el inmueble en los términos señalados por la orden u órdenes de ejecución incumplidas».

<sup>9</sup> Vid. G. GARCÍA ÁLVAREZ, «Deber de conservación, ruina y rehabilitación», en J. TEJEDOR BIELSA (coord.), *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monografía núm. XV, *Rehabilitación y Regeneración Urbana en España. Situación actual y perspectivas*, Zaragoza, 2013, pp. 73-108, pp. 90-94.

modificado art. 10.2 de la Ley de Propiedad Horizontal, preceptos en los que se establecían unos límites a las cargas económicas que podían imponerse a los propietarios, fijando con carácter preceptivo ayudas económicas para los propietarios cuyos ingresos no superasen 2,5 veces el IPREM o limitando los costes repercutibles a un 33 por 100 de sus ingresos anuales. Aunque la eliminación de estos condicionantes pueda facilitar las actuaciones de rehabilitación, también puede, junto con el incremento del deber de conservación y la introducción de elementos como la disposición fiduciaria de los bienes de los propietarios por las asociaciones administrativas encargadas de las labores de rehabilitación o la afección real al pago de las obligaciones derivadas de esas actuaciones, llevar a situaciones muy delicadas desde un punto de vista social y humano<sup>10</sup>.

## II. ELEMENTOS SUSTANTIVOS

Donde se producen los cambios con mayor relevancia para el régimen jurídico del deber de conservación es en lo relativo a sus contenidos: se ha consolidado como parte del mismo el mantenimiento de la funcionalidad, pero junto a ello se ha consagrado un deber de realización de mejoras por motivos turísticos o estéticos, de adaptación a la normativa técnica —lo que está llamado a tener una repercusión considerable en cuanto a la eficiencia energética— y a la accesibilidad universal.

### 1. La incorporación del mantenimiento de la funcionalidad al deber de conservación

La cuestión de si el mantenimiento de la funcionalidad del inmueble forma parte del deber de conservación de un edificio o construcción tardó en estar clara en la jurisprudencia, existiendo pronunciamientos judiciales contradictorios con la tendencia general relativos, por ejemplo, a las renovaciones de la instalación eléctrica o de los aparatos sanitarios, que en algún caso se considera que no pueden ser computadas para determinar el estado ruinoso de la edificación por tratarse de obras que responden a la finalidad de conseguir en el edificio una mayor comodidad y, por tanto, extrañas al deber de conservación<sup>11</sup>. Sin embargo, la jurisprudencia dominante considera al menos desde finales de los años ochenta del siglo pasado que el mantenimiento de unas mínimas condiciones de habitabilidad o, más en general, funcionalidad, forma parte del deber de conservación, incluso cuando sea precisa la incorporación de elementos inicialmente ausentes del edificio, pero que las concepciones actuales consideran imprescindibles, como puede ser un cuarto de baño por vivienda<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> En sentido coincidente, *vid.* G. R. FERNÁNDEZ, «Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 285, 2013, pp. 37-66, pp. 46-47.

<sup>11</sup> STS de 2 de febrero de 1993 (Ar. RJ 1993/585), ponente Mariano de Oro-Pulido.

<sup>12</sup> GARCÍA ÁLVAREZ, «Deber de conservación...», *op. cit.*, pp. 78-84.

La doctrina mayoritariamente había adoptado una posición matizadamente favorable a la incorporación de una funcionalidad mínima, admitiendo con cautela la necesidad de incorporar elementos nuevos al edificio como contenido, en determinados casos, del deber de conservación. En este sentido, se ha señalado que, si bien la regla general es que no deben incluirse las obras destinadas a «mejorar» el edificio en vez de limitarse a «repararlo», deberá tenerse en cuenta cualquier obra que precise el inmueble para adaptarlo a la «normativa vigente de obligado cumplimiento»<sup>13</sup>. Yendo más allá, se ha señalado por algún autor<sup>14</sup> que el deber de conservación no sólo comprendería la incorporación de mejoras técnicas que van apareciendo paulatinamente, sino incluso los «razonables cambios de sensibilidad estética y ornamental», aunque con dos cautelas. Primero, la aplicación del principio de protección de la confianza legítima (positivado en el art. 3.1, párr. 2.º, de la Ley 30/1992, de procedimiento común), que se traduciría fundamentalmente en el otorgamiento de plazos suficientemente amplios para la adaptación y necesidad de que haya transcurrido un plazo prolongado para que se puedan imponer cambios estéticos en fachadas o elementos visibles desde la vía pública. Segundo, imposibilidad de desconocer los regímenes transitorios específicos que establecen las normativas especiales de seguridad o instalaciones.

Al final, todo esto viene a suponer una vuelta al largo tiempo denostado desarrollo reglamentario del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976, concretamente al art. 13.2 del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio (en adelante, RDU), un precepto que nunca llegó a aplicarse directamente, pero que contenía términos homologables a los expuestos:

«La valoración de las obras se contendrá en un presupuesto por partidas, especificándose las necesarias para mantener la construcción o parte afectada en condiciones de seguridad y, en su caso, *de habitabilidad o uso específico*, según los *criterios técnicos en el momento de realizar la valoración, aunque fueran distintos de los tenidos en cuenta al realizarse la construcción, incluyendo los gastos para las reparaciones higiénico-sanitarias necesarias y los exigidos por la legislación específica vigente* respecto a condiciones generales o especiales en función del uso».

El problema de llevar este criterio a sus últimas consecuencias —¿ha de computarse el coste de la instalación de un ascensor en todos los edificios de más de 14 metros de altura que carezcan de él?— es que la inclusión en el cómputo de obras que poco o nada tienen que ver con la devolución del edificio a su estado originario rompe los criterios para mantener la proporción que debería haber entre el valor del edificio y los costes

---

<sup>13</sup> J. V. FERRANDO CORELL, *Valoración de inmuebles de naturaleza urbana*, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, p. 262. En el mismo sentido, F. GARCÍA ERVITI, «La ruina económica en la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 183, 2001, pp. 53-69, p. 60, y L. ARROYO JIMÉNEZ, *La revisión de las técnicas de conservación urbanística*, Civitas, Madrid, 2006, p. 43.

<sup>14</sup> J. M.ª RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «Deber jurídico de conservación y órdenes de ejecución: crisis de la regulación tradicional, nuevas regulaciones autonómicas y algunas propuestas», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 6, 2002, pp. 273-299, pp. 290-291.

de las reparaciones necesarias<sup>15</sup>. Seguramente este mantenimiento de la proporcionalidad es lo que motiva que los legisladores autonómicos, primero, y el legislador básico, posteriormente, hayan decidido prescindir del valor real de la edificación a efectos de establecer el límite del deber de conservación, refiriéndolo a un objeto hipotético: los costes de construcción de un edificio de nueva planta.

No obstante, ya en el Real Decreto-ley 8/2011, art. 17, se establecía que «el término *rehabilitación* engloba las siguientes actuaciones», entre ellas, «las de *conservación*, entendiéndose por tales las reparaciones y obras precisas para *mantener un inmueble en las condiciones de habitabilidad, seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato*, que serán exigibles en los términos establecidos en la legislación aplicable», que constituirían un mínimo al que se pueden añadir «las de *mejora*, entendiéndose por tales, de conformidad con lo dispuesto por el art. 111 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, las que se realicen por *motivos turísticos o culturales o, en general, por motivos de calidad y sostenibilidad del medio urbano*, cuando los inmuebles formen parte de un plan, programa o instrumento legal de rehabilitación previamente aprobado, y cuyo fin sea garantizar la *seguridad, salubridad, accesibilidad, reducción de emisiones e inmisiones contaminantes* de todo tipo y de agua y energía, y, en particular, que se cumplan todos o algunos de los requisitos básicos relacionados en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación». Existía ahí ya una ruptura de la tradición urbanística, pero condicionada a la exigencia de un plan o programa de alcance general, y sin afectar a elementos externos al propio edificio. Estos límites han desaparecido con la Ley de Rehabilitación y la modificación del art. 9.1 del TRLS. En el aspecto concreto que ahora nos ocupa, la mera referencia a la «habitabilidad» ha sido sustituida por una referencia a la «funcionalidad» del inmueble: «El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes de dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística y *conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso...*».

## 2. La inclusión en el deber de conservación de las obras de mejora y las de adaptación a la normativa técnica sobre instalaciones

Tradicionalmente en nuestra legislación urbanística ha existido una distinción entre las obras de conservación —íntegramente a cargo del propietario y que, cuando superasen el límite del deber de conservación, acarrearán la declaración de ruina— y las obras de mejora, cuyo coste correspondía a la autoridad que las ordenase<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> F. GONZÁLEZ BOTIJA, «La declaración de ruina económica en el Derecho administrativo español», *Revista de Administración Pública*, núm. 141, 1996, pp. 167-196, pp. 194-195.

<sup>16</sup> Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, art. 182.2: «Las obras se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieren

En el art. 17 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, se utilizaba el término *rehabilitación*, para englobar una serie de actuaciones, entre ellas, «las de *conservación*, entendiéndose por tales las reparaciones y obras precisas para *mantener un inmueble en las condiciones de habitabilidad, seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato*, que serán exigibles en los términos establecidos en la legislación aplicable», que serían un mínimo al que añadir «las de *mejora*, entendiéndose por tales, de conformidad con lo dispuesto por el art. 111 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, las que se realicen por *motivos turísticos o culturales o, en general, por motivos de calidad y sostenibilidad del medio urbano*, cuando los inmuebles formen parte de un plan, programa o instrumento legal de rehabilitación previamente aprobado, y cuyo fin sea garantizar la *seguridad, salubridad, accesibilidad, reducción de emisiones e inmisiones contaminantes* de todo tipo y de agua y energía, y, en particular, que se cumplan todos o algunos de los requisitos básicos relacionados en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación». Finalmente, la «rehabilitación», según el mismo precepto, comprendería actuaciones de «*regeneración urbana*, entendiéndose por tales, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 110 de la Ley de Economía Sostenible, las que se desarrollen en ámbitos urbanos vulnerables, obsoletos o degradados, alcanzando *tanto a la urbanización y a las dotaciones, como a los edificios*, y tengan como finalidad el cumplimiento de los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional al servicio de un medio urbano sostenible».

Con anterioridad, en el art. 111 de la Ley de Economía Sostenible se establecía que la posibilidad de que la Administración ordenase la realización de obras de mejora hasta el importe máximo del deber legal de conservación, además de por motivos turísticos y culturales, en el supuesto de que la construcción o el edificio quedase afectado por un programa, plan o cualquier otro instrumento legal de rehabilitación de viviendas y se refiriesen a obras encaminadas a garantizar los derechos reconocidos por Ley a las personas, especialmente las que padezcan alguna discapacidad, o vengan impuestas por normas legales sobrevenidas por razones de seguridad, adecuación de instalaciones y servicios mínimos, reducción de emisiones e inmisiones contaminantes de cualquier tipo y las necesarias para reducir los consumos de agua y energía. Se preveía que la aprobación de tales programas, planes e instrumentos, así como la orden de ejecución de las obras citadas comportarían la declaración de la utilidad pública o, en su caso, el interés social, a los efectos de expropiación forzosa.

Por tanto, aunque en términos quizá un tanto confusos, se mantenía una diferenciación entre el tradicional deber de conservación, incluso incorporando elementos funcionales, con el deber de mejora exigible en determinados casos, concretamente, cuando «los inmuebles formen parte de un plan, programa o instrumento legal de rehabilitación previamente aprobado» con determinadas finalidades especificadas en el propio texto

---

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».

legal y una clara diferenciación, ni que decir tiene, con las actuaciones de regeneración urbana.

Los límites conceptuales entre conservación, mejora y rehabilitación se han vuelto borrosos o incluso han desaparecido con la nueva redacción dada al art. 9 del TRSL de 2008 por medio de la DA 12.<sup>a</sup> de la Ley de Rehabilitación.

En primer lugar, respecto a las obras de mejora. De acuerdo con la redacción original del TRSL de 2008, los deberes de los propietarios de «instalaciones, construcciones y edificaciones» comprendían un deber de «usarlos» de acuerdo con el planeamiento y de «conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso», además de en condiciones de «seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles». Otro de los deberes de los propietarios de esas «instalaciones, construcciones y edificaciones» era el de «realizar los trabajos de mejora y rehabilitación *hasta donde alcance el deber legal de conservación*». Finalmente, se añadía

«este deber constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios, cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, corriendo a cargo de los fondos de ésta las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general».

En estos términos, la utilización del concepto jurídico indeterminado «deber de conservación» suponía una *remisión al desarrollo jurisprudencial del mismo, con una muy matizada aplicación de qué mejoras entran en el ámbito del deber de conservación, las estrictamente ligadas al mantenimiento de la funcionalidad del edificio*. El significado cambia radicalmente cuando las obras de mejora que puede exigir la Administración ya no se refieren a la dualidad entre «conservación del edificio» y «mejoras de interés general», sino únicamente y de forma indiferenciada a un coste objetivo a determinar por relación al valor de la construcción:

«Este deber, que constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios *cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad o sostenibilidad del medio urbano*, se establece en la *mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta*, equivalente al original en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio. *Cuando se supere dicho límite, correrán a cargo de los fondos de aquella Administración, las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general*».

Lo primero que falta en el párrafo anterior es un «también»: el límite del deber de conservación «también» se aplica a las obras de mejora, porque literalmente parece establecerse que las obras de conservación propiamente no tienen que estar dentro del límite del deber de conservación, que sólo se aplicaría, en los términos literales del artículo, a las obras de mejora. Lo que, evidentemente, carece de sentido.

Segundo, *no aparece ninguna mención a que esas obras de mejora tengan que estar previstas en ningún plan, programa u otro instrumento de carácter general*. Lo único que se

exige, en el párr. 3.º del art. 9.1, *in fine*, es que la imposición se haga «motivadamente», lo que podría sugerir una motivación *ad hoc*, aunque la exigencia de motivación no parece extenderse a todas las obras de mejora, sino que dejaría fuera las ordenadas «por motivos turísticos y culturales», siendo literalmente exigible sólo para las relativas a la «mejora de la calidad o sostenibilidad del medio ambiente urbano»:

«Las obras adicionales para la mejora de la calidad y sostenibilidad a que hace referencia el párr. 1.º de este apartado *podrán consistir en la adecuación parcial o completa a todas, o a algunas de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración, de manera motivada, el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas*».

En sus términos literales esto carece de sentido, porque además cualquier acto administrativo de gravamen o de carácter discrecional ha de ser objeto de motivación de acuerdo con la legislación básica<sup>17</sup>. En consecuencia, parece más lógico interpretar que la exigencia de acto singular motivado para los casos de «a todas, o a algunas de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación» deriva de que no será suficiente que en el reglamento técnico relativo a un determinado tipo de instalaciones —instalación eléctrica, térmica, gas, etc.— se prevea la necesidad de adaptación, sino que para que ese deber sea exigible será precisa la adopción de una resolución con carácter de acto administrativo individual y motivado especificando esa necesidad de adaptación para un determinado inmueble.

Respecto a las obras de mejora motivadas por motivos turísticos o culturales, aunque ya no se exija de forma expresa su inclusión en un programa o plan de actuación, parece lógico exigir que exista un apoyo normativo específico, en una ordenanza o plan urbanístico, puesto que en caso de la adopción de decisiones singulares que no contaran con ese apoyo sería muy difícil evitar la imputación de arbitrariedad y trato discriminatorio contrario al principio de igualdad, de rango constitucional y específicamente traducido en el ámbito urbanístico en la regla de equidistribución de beneficios y cargas. La única solución en tal caso sería la anulación de la orden de ejecución de obras de mejora o, alternativamente, su consideración como vinculación singular generadora de un derecho a indemnización, sin excluir que pese a la existencia de un fundamento normativo específico, la imposición de determinados deberes pueda no obstante suponer una vinculación singular relativa a la conservación de los edificios si no se basa en unos criterios de general aplicación<sup>18</sup>.

De forma acorde con el razonamiento anterior, por medio de la DF 3.ª2, de la Ley se modifica el art. 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la

---

<sup>17</sup> Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común, art. 54.1.a) y f).

<sup>18</sup> TRLS de 2008, art. 35: «Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos: [...] b) Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa».

Edificación, que hace ahora referencia también a los edificios existentes, haciendo una remisión al reglamento para la determinación de que requisitos básicos se les exigirán: «...se establecen los siguientes requisitos básicos de la edificación, que deberán satisfacerse, *de la forma que reglamentariamente se establezca*, en el proyecto, la construcción, el mantenimiento, la conservación y el uso de los edificios y sus instalaciones, *así como en las intervenciones que se realicen en los edificios existentes...*».

Esto comporta una deslegalización del deber de adaptación a los cambios normativos: en cada reglamento técnico que afecte a un tipo de instalaciones se podrá establecer libremente el régimen transitorio para la adaptación a las nuevas exigencias de seguridad.

Tercero, la mejora obligatoria, sin relación a la situación inicial del inmueble, pasa a correr a cargo del propietario, con el único límite cuantitativo del 50 por 100 del valor de un edificio de nueva planta. *Este valor tiene sentido para decidir cuándo la conservación de un inmueble se convierte en antieconómica. Cuando se trata de imponer cargas en beneficio del interés general, es arbitrario: el coste de la construcción puede tener poco o nada que ver con el valor de mercado del inmueble, puesto que se excluye el valor del suelo. En consecuencia, poco o nada tiene que ver con la capacidad económica que evidenciaría la titularidad del edificio o construcción.* Por otra parte, no se establece un límite temporal: ¿Con qué periodicidad se pueden imponer al propietario costes de mejora equivalentes a la mitad del coste de un edificio nuevo? En términos castizos, cualquier propiedad es «mejorable» hasta la completa ruina de su propietario y en este caso la mejora obligatoria se extiende más allá de los estrictos límites de la propiedad, puesto que abarca actuaciones en el entorno del edificio.

### **3. La proyección del deber de conservación sobre el entorno: el deber de participar en actuaciones de remodelación urbana**

El deber de conservación comprende también las actuaciones de *rehabilitación, regeneración y renovación urbana*. Faceta del deber de conservación de acuerdo con el art. 4.1 de la Ley 8/2013. De acuerdo con el art. 13.1.c) de la Ley de Rehabilitación: «El análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del *coste de la transformación física propuesta*, garantizando el *menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares*, medido en cualquier caso, *dentro de los límites del deber legal de conservación*». Es decir, se admite directamente el impacto directo sobre el patrimonio de los particulares, que no se impone en términos de una contribución especial de naturaleza tributaria, como podría haberse hecho<sup>19</sup>, sino de un deber específico integrado

<sup>19</sup> El hecho imponible se define en estos términos en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, art. 28: «Constituye el hecho imponible de las contribuciones especiales la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento

en el genérico deber de conservación, probablemente pensando en una mayor facilidad para la Administración.

En el mismo sentido, cuando sea preciso alterar el planeamiento urbanístico para realizar actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas o se trate de actuaciones que no precisen tal alteración, sino una simple delimitación del ámbito o, incluso, únicamente la identificación de la actuación aislada, será preceptiva una «memoria de viabilidad económica» (art. 11.1): este instrumento deberá asegurar su viabilidad económica, en términos de rentabilidad, de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas y *de adecuación a los límites del deber legal de conservación*. Además del análisis de costos y los posibles ingresos procedentes de inversores externos y de empresas suministradores de agua, energía o telefonía e incorporando los costes públicos futuros de mantenimiento de las redes públicas, teniendo en cuenta que los límites de la aportación de los propietarios *coincidirá con su deber de conservación*. En cualquier momento y sin sujeción a periodicidad, se impone al propietario soportar costes de rehabilitación urbana, sin siquiera necesidad de que figuren en un plan urbanístico.

Parece claro, en consecuencia, que entre las «obras de mejora» incluidas en el deber de conservación estarían algunas que trascienden al concreto edificio para referirse a su entorno.

#### 4. La exigencia de accesibilidad universal de los edificios

En el vigente TRLS, art. 9.1, se establece como uno de los contenidos del deber de conservación de los edificios, junto a su conservación en las condiciones legales para servir de soporte a su uso propio, la «accesibilidad universal».

Sin embargo, pese a la falta de matices en el TRLS, esta exigencia de accesibilidad universal no está sujeta a los límites generales del deber de conservación, sino a uno propio: la de los «ajustes razonables». Ajustes razonables son aquellos que no supongan una «carga desproporcionada», lo que, en los edificios constituidos en régimen de propiedad horizontal, se entenderá que se produce cuando el coste de las obras repercutido anualmente, y descontando las ayudas públicas a las que se pueda tener derecho, «exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes» (LR art. 2.4).

Lo que sí comportan las exigencias de accesibilidad universal es un régimen urbanístico privilegiado con el que se busca facilitar la adaptación de los edificios, flexibilizando determinadas normas urbanísticas y permitiendo la ocupación de espacios públicos o uso común. De acuerdo con el art. 10.3 de la Ley de Rehabilitación, será posible ocupar

---

o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las Entidades respectivas». Por otra parte, existe un claro límite en cuanto al gravamen: «La base imponible de las contribuciones especiales está constituida, como máximo, por el 90 por 100 del coste que la Entidad local soporta por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios» (art. 31).

superficies de espacios libres o de dominio público cuando resulten indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos, por no resultar viable otra solución, técnica o económicamente. No obstante, una condición legal adicional de esta ocupación es que sean compatibles con el mantenimiento de la funcionalidad de los espacios libres, dotaciones públicas y demás elementos del dominio público.

Esa misma posibilidad se prevé también, en términos similares, para las superficies comunes de uso privativo, tales como vestíbulos, descansillos u otros elementos, tanto si se ubican en el suelo, como en el subsuelo o en el vuelo.

Los planes urbanísticos deberán contener las previsiones en tal sentido, permitiendo que las superficies ocupadas no computen a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, a otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones, o mediante cualquier otra previsión.

Todo lo anterior tiene sus consecuencias en la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal, modificada por la DF 1.<sup>a</sup> de la Ley de Rehabilitación. En el art. 10.1 de este texto legal se especifica que las actuaciones para lograr una accesibilidad universal tendrán carácter obligatorio y no requerirán de acuerdo previo de la Junta de propietarios, impuestas por las Administraciones públicas o solicitadas por un propietario, siempre que no supongan una carga para la comunidad de propietarios que supere los ajustes razonables. No obstante, no cualquier propietario estará legitimado para solicitar las adaptaciones necesarias con el efecto señalado, sino únicamente aquellos propietarios «en cuya vivienda o local vivan, trabajen o presten servicios voluntarios, personas con discapacidad, o mayores de setenta años». Si las obras para realizar las adaptaciones necesarias superasen los costes asumibles como ajustes razonables, el propietario solicitante tendrá la opción de asumir el coste adicional [Ley de Propiedad Horizontal art. 10.1. b)].

No obstante, la adaptación de los edificios existentes a condiciones de accesibilidad universal no es actualmente exigible. Esta cuestión ha sufrido diversos cambios normativos hasta llegar a su concreción actual. Hasta fechas recientes se encontraba en vigor DF 9.<sup>a</sup>1, de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, en la redacción dada por la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad:

«En el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno aprobará, según lo previsto en su art. 10, unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y las edificaciones, que serán *obligatorias en el plazo de cinco a siete años* desde la entrada en vigor de esta Ley para los espacios y edificaciones nuevos *y en el plazo de doce a catorce años para todos aquellos existentes que sean susceptibles de ajustes razonables*».

La entrada en vigor de la Ley 51/2003 se produjo el 4 de diciembre de 2003, al día siguiente a su publicación en el *BOE*, por lo que la exigibilidad en materia de accesibilidad en los edificios existentes habría debido producirse entre diciembre de 2015 y diciembre de 2017. En todo caso, en la redacción original de la Ley 51/2003 se hablaba de

quince a diecisiete años para los edificios existentes, por lo que la redacción introducida en 2011 suponía un acortamiento considerable de esos plazos.

La Ley 51/2003 ha sido derogada por la DD única, *b*), del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, por lo que la norma en vigor es la DA 3.<sup>a</sup>1, de ese texto refundido:

«Los supuestos y plazos máximos de exigibilidad de las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación, en todo caso, son los siguientes: [...] *b*) Para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones: Espacios y edificaciones nuevos: 4 de diciembre de 2010. *Espacios y edificaciones existentes el 4 de diciembre de 2010, que sean susceptibles de ajustes razonables: 4 de diciembre de 2017*».

En consecuencia, a partir de esa fecha la adaptación a condiciones de accesibilidad universal será preceptiva, dentro del límite específico de los «ajustes razonables».

Como sucede en el caso de la eficiencia energética, los incumplimientos en esta materia no se sancionarán como incumplimientos del deber de conservación en los términos que establezca la legislación urbanística autonómica que resulte aplicable, sino conforme a un régimen específico, contenido en los arts. 83 a 88 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

## 5. Eficiencia energética

A efectos de eficiencia energética existe una notable diferencia entre los edificios nuevos y los edificios existentes. No obstante, determinados aspectos de la eficiencia energética sí se han incorporado al deber de conservación a través de concretos aspectos del Código Técnico de la Edificación que son aplicables a los edificios existentes, principalmente a aquellos sobre los que se realizan determinadas actuaciones de reparación o rehabilitación.

La eficiencia energética de los edificios *nuevos* es una exigencia con apoyo normativo de rango legal en el art. 20 del TRLS, en el que, tal como ha quedado redactado tras su modificación por la Ley de Rehabilitación, se exige para el otorgamiento de la escritura de obra nueva terminada, entre otros extremos, que se acredite el cumplimiento de «los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente», lo que será necesario para la inscripción en el Registro de la Propiedad, una exigencia que en realidad ya fue introducida por medio del art. 24 del Real Decreto-ley 8/2011, pero que ha suscitado algunas dudas aplicativas<sup>20</sup>.

Tanto a los edificios nuevos como a determinados edificios existentes se les aplica la exigencia de obtención del «certificado energético», documento regulado por medio del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico

---

<sup>20</sup> Vid. F. ACEDO-RICO HENNING, «Aspectos registrales...», *op. cit.*, pp. 79-85.

para la certificación de la eficiencia energética de los edificios. Esta norma reglamentaria derogó el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprueba el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción, procedimiento que afectaba a los edificios de nueva construcción y a las reformas o rehabilitaciones de los existentes, con una superficie útil superior a 1000 metros cuadrados y en los que se renovase más del 25 por 100 del total de los cerramientos.

En el ámbito comunitario, la norma más relevante es la Directiva 31/2010/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios, cuyo plazo de transposición, para la mayor parte de sus contenidos, expiró el 9 de julio de 2012 (art. 28.1). Una primera cuestión es a qué edificios les serán aplicables sus disposiciones, además de a todos los edificios nuevos.

En cuanto a los requisitos de eficiencia energética —establecidos en el art. 4 de la Directiva— la norma comunitaria abarca, junto a los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios nuevos o de nuevas unidades del edificio, a los requisitos aplicables a edificios y unidades y elementos de edificios existentes que sean objeto de reformas importantes y a los elementos de la envolvente de un edificio con repercusión significativa sobre la eficiencia energética cuando se sustituyan o modernicen [Directiva 31/2010/UE art. 1.2.c), i) y ii)]. De acuerdo con este precepto, junto con el art. 2.10 de la Directiva, ésta será aplicable a los edificios que soporten «reformas importantes», entendidas como la renovación de un edificio cuando, a elección de cada Estado miembro, se dé una de estas dos circunstancias: que los costes totales de la renovación referentes a la envolvente del edificio o a sus instalaciones técnicas sean superiores al 25 por 100 del valor del edificio, excluido el valor del terreno en el que está construido, o bien se renueva más del 25 por 100 de la superficie de la envolvente del edificio. Sin embargo, de acuerdo con la normativa española vigente, a los edificios que no tengan la condición de nuevos, aun habiendo sufrido reformas importantes, no se les aplica la exigencia de certificación energética, que sólo será preceptiva cuando se vendan o alquilen, de acuerdo con la Directiva.

Entre las normas de transposición de la Directiva 31/2010/UE está la Orden FOM/1635/2013, de 10 de septiembre, por la que se Actualiza el Documento Básico DB-HE «Ahorro de Energía», del Código Técnico de la Edificación. En este documento se dedica el epígrafe IV a la fijación de los criterios de aplicación en edificios existentes, criterios que son básicamente tres.

Primero, de «no empeoramiento», que establece que con carácter general no se podrán reducir las condiciones preexistentes de ahorro de energía de un edificio sobre el que se intervenga cuando sean menos exigentes que las establecidas para los edificios nuevos. Cuando el edificio cuente con unas condiciones más exigentes que las establecidas para los edificios nuevos, sí podrán reducirse, aunque con ese límite mínimo.

Segundo, de «flexibilidad», buscando el máximo grado de adecuación a la norma general, podrán establecerse compromisos cuando, entre otros casos, otras soluciones no sean técnica o económicamente viables o cuando se pudiese alterar de manera in-

aceptable el carácter o aspecto de edificios con valor histórico o arquitectónico reconocido.

Tercero y más relevante, en lo relativo a la «reparación de daños» se establece en determinados supuestos un deber de intervención sobre los elementos relevantes para la eficiencia energética:

«Los elementos de la parte existente no afectados por ninguna de las condiciones establecidas en este DB, podrán conservarse en su estado actual siempre que no presente, antes de la intervención, daños que hayan mermado de forma significativa sus prestaciones iniciales. Si el edificio presenta daños relacionados con el requisito básico de “Ahorro de energía”, la intervención deberá contemplar medidas específicas para su resolución».

Se trata, como es evidente, de un ejemplo práctico en una materia muy relevante, de la habilitación legal hecha a la Administración para dotar de contenido determinados aspectos del deber de conservación, como se establece en el art. 9.1, párr. 3.º, del TRLS de 2008:

«En particular, cuando se trate de edificaciones, el deber legal de conservación comprenderá, además, la realización de los trabajos y las obras necesarias para satisfacer, con carácter general, los *requisitos básicos de la edificación* establecidos en el art. 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, y para adaptarlas y actualizar sus instalaciones a las normas legales que les sean explícitamente exigibles en cada momento. Las obras adicionales para la mejora de la calidad y sostenibilidad a que hace referencia el párr. 1.º de este apartado *podrán consistir en la adecuación parcial o completa a todas, o a algunas de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación*, debiendo fijar *la Administración*, de manera motivada, *el nivel de calidad* que deba ser alcanzado para cada una de ellas».

### III. ELEMENTOS FORMALES

En la Ley de Rehabilitación se recoge el cambio del paradigma de propietario urbano desde el propietario único típico en la España de mediados del siglo XX, a la comunidad en régimen de propiedad horizontal ya generalizada hace mucho tiempo. Aunque va más allá, facilitando la conversión de esas comunidades de propietarios o sus agrupaciones en entidades dotadas de personalidad jurídica llamadas a actuar como entidades colaboradoras de la Administración en las actuaciones de renovación o regeneración urbanas.

Desde otro punto de vista, el deber de conservación cada vez en mayor medida se exigirá a través del control periódico de las edificaciones realizado por sujetos privados, para lo que se reconvierten las inspecciones técnicas de edificios en informes de evaluación del edificio, conforme a una tendencia inveterada del legislador en el cambio urbanístico, que parece no poder limitarse a cambiar el régimen de una institución, sino que necesariamente ha de cambiarle también el nombre.

## 1. El reconocimiento de las comunidades de propietarios y de los titulares de derechos de uso como cotitulares del deber de conservación

La propiedad es un elemento determinante de deberes urbanísticos en la Ley de Rehabilitación, aunque el arquetipo de propietario ya no es el propietario individual del edificio, sino que se reconoce el protagonismo habitual de las comunidades de propietarios u otras formas de asociación de los propietarios. El concepto de propietario que subyace en la Ley de Rehabilitación ya no es el de un propietario de todo un edificio, a menudo explotado en régimen de alquiler de sus distintas dependencias, sino el del propietario de un condominio, que concurre junto con el resto de copropietarios y con la propia comunidad de propietarios, generalmente de propiedad horizontal —ente sin personalidad jurídica, pero con una limitada, aunque no despreciable, capacidad de obrar— como sujeto principal del deber de conservación. La existencia de relaciones complejas de propiedad es un elemento que se tiene en cuenta en el articulado de la Ley. Con la Ley de Rehabilitación, la propiedad urbana —incluso en suelo urbano consolidado— genera deberes en cierto modo comparables a los de los propietarios de suelo en los desarrollos urbanos. En consecuencia, la realización de las obras resultantes de las actuaciones sobre el medio urbano (art. 7.1 LR) incumbe *prima facie* a los propietarios, las comunidades de propietarios, las agrupaciones de comunidades de propietarios o las cooperativas de viviendas, en todos los casos como resultado de la propiedad de inmuebles directa o indirectamente afectados, aunque también a las Administraciones públicas «cuando afecten a elementos propios de la urbanización y no exista el deber legal de los propietarios de asumir su coste» (art. 8 LR), es decir, en una posición que en principio se dibuja como subsidiaria, al menos respecto a la asunción de los costes de la rehabilitación.

También por esa vinculación entre propiedad y rehabilitación mediante el deber de conservación, se reconoce a los propietarios un derecho de iniciativa, no sólo respecto a las actuaciones de rehabilitación edificatoria, sino a las de regeneración y renovación urbanas: «la *iniciativa* para proponer la ordenación de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas, podrá partir *de las Administraciones públicas*, las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas y *los propietarios*. En concreto, estarán legitimados para ello las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de vivienda constituidas al efecto, los propietarios de terrenos, construcciones, edificaciones y fincas urbanas, los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, y las empresas, entidades o sociedades que inter vengan en nombre de cualesquiera de los sujetos anteriores» (art. 9.1 LR). Asimismo, también la propiedad subyace en la prioridad de las actuaciones que «partan bien de la iniciativa de los propios particulares incluidos en el ámbito, bien de una amplia participación de los mismos en ella» (art. 9.2 *in fine* LR).

No obstante, siendo la propiedad un elemento determinante para reconocer derechos y deberes, un cambio mayor introducido con la Ley de Rehabilitación es la existencia de *otros sujetos activos del deber de conservación*. Efectivamente, aunque el

deber de conservación incumbe principalmente a los propietarios, ya no es un deber suyo en exclusiva. Los titulares de «derechos de uso» —típicamente los arrendatarios, pero también los usufructuarios u otros titulares de derechos reales o personales que les den derecho al uso del inmueble, dada la amplitud de la formulación legal— aparecen como corresponsables del deber de conservación [Ley 8/2013 art. 8.a)]. La distribución de las cargas deberá hacerse en función de que las obras necesarias por motivos de conservación tengan el «carácter de *reparaciones menores motivadas por el uso diario de la vivienda*, sus instalaciones y servicios», en cuyo caso corresponderán al titular del derecho de uso, incumbiendo al propietario en el resto de supuestos. Para determinar el ámbito de las «reparaciones menores» se hace una remisión a la legislación aplicable en función de la relación jurídica. La referencia a «vivienda» como elemento que atribuye deberes de conservación a sus usuarios creo que ha de entenderse como un mero *lapsus calami* —uno más de los que salpican la Ley— porque no tendría ningún sentido que cargándose legalmente al arrendatario o usufructuario de una vivienda con una parte del deber de conservación, exigible por tanto directamente por la Administración a través del correspondiente procedimiento administrativo, se exonerase completamente al arrendatario —o al usufructuario— de un local de negocio o de una oficina.

Con anterioridad, el arrendatario ya era jurídicamente responsable de las pequeñas reparaciones<sup>21</sup>. La novedad es que ahora lo será *ante la Administración*, que podrá dirigirse contra él para la realización de esas pequeñas reparaciones, lo que es una medida lógica. Por otra parte, al hacerle corresponsable del deber de conservación —aunque lo sea limitadamente— se da mayor legitimidad a la medida, utilizada en ocasiones por algunos ayuntamientos, de permitir que los arrendatarios promuevan directamente la realización de las inspecciones periódicas del edificio y soliciten directamente las correspondientes subvenciones.

No obstante, en la Ley también se permite que el propietario pueda trasladar el cumplimiento de porciones superiores a las «pequeñas reparaciones» e incluso de la totalidad del deber de conservación, *mediante pacto contractual*, a los «titulares de derechos de uso» otorgados por él sobre el inmueble [Ley 8/2013 art. 8.a)], se supone que con efectos ante la Administración pública (puesto que si se tratase de permitir un mero reparto interno a la relación contractual de los gastos de mantenimiento del edificio, la cláusula legal sería completamente superflua). Por otra parte, parece lógico admitir también que esa corresponsabilidad o incluso completa responsabilidad de los usuarios pueda derivar de negocios jurídicos distintos de un contrato, como pudiera ser una disposición testamentaria estableciendo un usufructo o incluso un usufructo legal, dado que entre los deberes del usufructuario está legalmente contemplado el de conservación de la cosa, realizando las reparaciones ordinarias —las derivadas del uso natural de la cosa— y correspondiendo las extraordinarias al propietario<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> «Las pequeñas reparaciones que exija el desgaste por el uso ordinario de la vivienda serán de cargo del arrendatario», según el art. 21.4 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

<sup>22</sup> Código Civil arts. 500 y 501.

Esto constituye una novedad mayor, puesto que hasta la fecha la legislación urbanística prescindía completamente de las cláusulas contractuales que pudieran existir entre particulares, determinando los obligados por deberes públicos como los de conservación de un edificio —o de la urbanización o de restablecimiento de la legalidad—, en virtud de la titularidad del inmueble, sin perjuicio de posibles acciones civiles por parte del perjudicado por las actuaciones del transmitente o de otro particular. Ahora el propietario podrá oponer a la Administración, en un procedimiento administrativo encaminado a la adopción de una orden de ejecución de obras de reparación o rehabilitación, la existencia de cláusulas contractuales que establecen la asunción de la obligación por otro particular, debiendo la Administración extender a ese tercero sus actuaciones posteriores, so pena de nulidad del acto resolutorio. Esto tiene el inconveniente de que, con relativa frecuencia, ante la Administración urbanística podrán plantearse, como una suerte de «cuestión prejudicial», problemas relativos a la vigencia, validez o interpretación de un contrato privado.

Por otra parte, las comunidades de propietarios (así como las «agrupaciones» de comunidades de propietarios y las cooperativas de vivienda, cuando sean titulares de elementos comunes) adquieren plena capacidad de obrar, no sólo en cuanto al deber de conservación en su acepción clásica, sino en cuanto a actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, equiparándose a estos efectos a los propietarios [p. ej., art. 8. *b*), 15.1 o 15.3. *a*) de la Ley de Rehabilitación], pudiendo ser beneficiarios de la expropiación forzosa [LR art. 15.3. *g*] o beneficiarios de subvenciones, así como gestionar las otorgadas a los propietarios de las fincas integrantes de la comunidad [LR arts. 15.3. *e*)], a fin de asumir o colaborar con la Administración pública en las labores del «nuevo» deber de conservación.

Podrán constituirse en asociaciones «administrativas» —y, por tanto, adquirir personalidad jurídica— las comunidades de propietarios (así como las agrupaciones de comunidades de propietarios y las cooperativas de vivienda) y los propietarios «de terrenos». Esta última apelación es problemática, pero probablemente inocua, por cuanto el propietario de una vivienda en propiedad horizontal o en otro régimen de comunidad es, por ese hecho, también propietario de una parte proporcional del solar, aunque probablemente lo que se pretenda es imponer que sea necesariamente la comunidad de propietarios, con independencia de la voluntad de sus miembros, quien forme parte de la asociación, en igualdad de condiciones con los propietarios de terrenos no edificados.

Estas asociaciones «administrativas» —es decir, asociaciones que ostentan la condición de entidades colaboradoras de la Administración, cabe entender— tendrán determinadas facultades conferidas *ope legis*: participar en los concursos que puedan convocarse para la adjudicación de obras de conservación o rehabilitación urbana como «fiduciarias con pleno poder dispositivo sobre los elementos comunes del correspondiente edificio o complejo inmobiliario y las fincas pertenecientes a los propietarios miembros de aquéllas, sin más limitaciones que las establecidas en sus correspondien-

tes estatutos» [Ley 8/2013 art. 15.1 y 15.3.b)]. Es decir, por la vía de la constitución de una asociación, la comunidad de propietarios queda convertida *en algo muy parecido a una junta de compensación*, lo que pasa es que el pleno poder de disposición de una entidad instrumental sobre propiedades ajenas es más fácil de asumir —social y jurídicamente— cuando se trata de terrenos o naves sustituibles por su valor económico, que cuando se trata de viviendas, dotadas de una protección constitucional expresa que se añade a la genérica atinente al derecho de propiedad, no sólo bajo forma del derecho a una vivienda digna, sino del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio.

La inscripción en el registro administrativo correspondiente, previa verificación de la legalidad de sus estatutos por la Administración urbanística competente, de las asociaciones «administrativas» constituidas a efectos de actuaciones de conservación, rehabilitación, regeneración y renovación urbana tendrá carácter «constitutivo» (Ley 8/2013 art. 16.1), es decir, que en principio será requisito necesario para la adquisición de personalidad jurídica —lo que entra en claro conflicto con la regulación orgánica del derecho fundamental de asociación—<sup>23</sup> y del carácter de entidad colaboradora de la Administración, lo que sí está dentro del ámbito de disposición del legislador sectorial. La disolución también requerirá de la aprobación de la Administración urbanística competente (Ley de Rehabilitación art. 16.3), lo que constituye también una contradicción con la regulación general del derecho de asociación, aunque en este caso el conflicto pueda resolverse a favor de la legislación especial, ya que la regulación de este aspecto no tiene naturaleza de Ley Orgánica<sup>24</sup>. Finalmente, los acuerdos adoptados por la asociación serán susceptibles de recurso de alzada ante la Administración urbanística (Ley de Rehabilitación art. 16.2).

Además, se ha establecido que «la participación en la ejecución de las actuaciones previstas en esta Ley se producirá, siempre que sea posible, *en un régimen de equidistribución de cargas y beneficios*» otorgándose de este modo preferencia a esta forma de gestión urbanística de las actuaciones sobre el medio urbano [arts. 15.2 y 10.2.a) LR], tendiendo presente, además, que «la conformidad o autorización administrativas correspondientes a cualesquiera de las actuaciones referidas en el apartado 1, determinará la *afección real directa e inmediata, por determinación legal, de las fincas constitutivas de elementos privativos de regímenes de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario privado, cualquiera que sea su propietario, al cumplimiento del deber de costear las obras*. La afección real se hará constar mediante nota marginal en el Registro de la Propiedad, con constancia expresa de su carácter de garantía real y con el mismo régimen de preferencia

---

<sup>23</sup> De acuerdo con la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación (art. 5.1), las asociaciones se «constituyen» mediante acuerdo de tres o más personas físicas o jurídicas, teniendo la inscripción en el correspondiente Registro a «los solos efectos de publicidad» (art. 10.1). Ambos preceptos tienen rango de Ley Orgánica, al constituir el desarrollo del derecho fundamental de asociación, contenido en el art. 22 de la Constitución, según la DF 1.<sup>a</sup>1, de la Ley Orgánica 1/2002.

<sup>24</sup> Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, art. 17, que tiene el carácter de norma de directa aplicación, de acuerdo con la DF 1.<sup>a</sup>2.

y prioridad establecido para la afección real al pago de cuotas de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística» (art. 12.2 LR)<sup>25</sup>.

Debe señalarse que la posibilidad de que la imposición de cargas relativas a la rehabilitación o renovación urbanas, aún relativas al entorno inmediato, pueda derivar en la pérdida de la vivienda que tenga el carácter de primera residencia es difícilmente compatible con el tratamiento constitucional del derecho a la vivienda y a la inviolabilidad del domicilio. Incluso, acudiendo a la legislación básica de procedimiento administrativo, a la hora de ejecutar un apremio sobre el patrimonio deberá jugar el principio de proporcionalidad, eligiendo de entre los posibles el medio de ejecución forzosa menos lesivo a la libertad individual (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común, art. 96.2), lo que deberá comportar que se ejecuten primero bienes patrimoniales distintos del domicilio habitual del deudor. En este sentido, el Tribunal Constitucional, desde uno de sus primeros pronunciamientos en esta materia, la Sentencia 144/1987, de 23 de septiembre, ha señalado que los poderes del juez que debe autorizar la entrada en domicilio no se limitan a verificar la apariencia de legalidad del acto administrativo (fundamentalmente, sus aspectos externos y la existencia de notificación), sino que se extienden a la aplicación del principio de proporcionalidad: ha de verificarse la necesidad de la entrada en domicilio, no habiendo otro medio menos gravoso para ejecutar el acto administrativo.

Pese a la prioridad dada a los mecanismos de compensación, la administración podrá utilizar para gestionar la ejecución de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y las de regeneración y renovación urbanas «todas las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación de las Administraciones públicas, de régimen local y de ordenación territorial y urbanística» (art. 13.1 LR). En cualesquiera supuestos de iniciativa pública o en los de ejecución subsidiaria cabrá pues la gestión directa o indirecta, si bien el art. 14.3 LR regula especialmente ésta última imponiendo los concursos públicos para la ejecución de estas actuaciones, en cuyas bases se «determinarán los criterios aplicables para su adjudicación y el porcentaje mínimo de techo edificado que se atribuirá a los propietarios del inmueble objeto de la sustitución forzosa, en régimen de propiedad horizontal».

En los concursos podrán presentar ofertas cualesquiera personas físicas o jurídicas, interesadas en asumir la gestión de la actuación, incluyendo los propietarios que formen parte del correspondiente ámbito previamente constituidos en asociación administrativa, sin que ostenten preferencia alguna para la adjudicación. No obstante, *la adjudicación sí tendrá en cuenta, con carácter preferente, aquellas alternativas u ofertas que propongan términos adecuadamente ventajosos para los propietarios afectados*, salvo en el

---

<sup>25</sup> Sobre los supuestos de afección real de bienes inmuebles ligados a actuaciones de rehabilitación y su constancia en el Registro de la Propiedad, *vid.* F. ACEDO-RICO HENNING, «Aspectos registrales de la Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 285, 2013, pp. 67-88, pp. 72-75.

caso de incumplimiento de la función social de la propiedad o de los plazos establecidos para su ejecución, tal como se regula en el art. 9.2 del TRLS, estableciendo incentivos, atrayendo inversión y ofreciendo garantías o posibilidades de colaboración con los mismos; y aquellas que produzcan un mayor beneficio para la colectividad en su conjunto y propongan obras de eliminación de las situaciones de infravivienda, de cumplimiento del deber legal de conservación, de garantía de la accesibilidad universal, o de mejora de la eficiencia energética. En todo caso, lo establecido en la Ley de Rehabilitación deberá integrarse con las normas urbanísticas autonómicas que regulan la figura del agente edificador o rehabilitador.

Podrán suscribirse convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un Consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto de duración limitada, o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento (art. 14.3 *in fine* LR), lo que permitirá usar la excepción a la adjudicación pública derivada de la regulación por la legislación de contratación pública del *in house providing*. No obstante, la contratación de las tareas precisas para ejecutar las tareas delegadas por la Administración deberá pasar por el correspondiente procedimiento de adjudicación conforme a las normas de contratación pública.

El régimen de la propiedad horizontal se ha modificado para facilitar la realización de obras de rehabilitación. Las obras obligatorias no requieren acuerdo previo de la Junta de Propietarios, impliquen o no modificación del título constitutivo o de los estatutos, cuando vengán impuestas por las administraciones públicas o sean solicitadas a instancia de los propietarios, incluyendo expresamente «los trabajos y las obras que resulten necesarias para el adecuado mantenimiento y cumplimiento del deber de conservación del inmueble y de sus servicios e instalaciones comunes incluyendo en todo caso [...] cualesquiera otras derivadas de la *imposición, por parte de la Administración, del deber legal de conservación*», «las obras y actuaciones que resulten necesarias para garantizar los ajustes razonables en materia de *accesibilidad universal* [...]» [art. 10.1.a) y b) de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal].

También se consideran obligatorias «la *ocupación de elementos comunes del edificio* o del complejo inmobiliario privado durante el tiempo que duren las obras a las que se refieren las letras anteriores», «la *construcción de nuevas plantas* y cualquier otra alteración de la estructura o fábrica del edificio o de las cosas comunes, así como la constitución de un complejo inmobiliario, tal y como prevé el art. 17.4 del TRLS, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que resulten preceptivos a consecuencia de la inclusión del inmueble en un ámbito de actuación de rehabilitación o de regeneración y renovación urbana» y «los actos de división material de pisos o locales y sus anejos para formar otros más reducidos e independientes, el aumento de su superficie por agregación de otros colindantes del mismo edificio, o su disminución por segregación

de alguna parte, realizados por voluntad y a instancia de sus propietarios, *cuando tales actuaciones sean posibles a consecuencia de la inclusión del inmueble en un ámbito de actuación de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas* [art. 10.1.c), d) y e) LR].

Príman en la LR y, tras las modificaciones introducidas, en la Ley de Propiedad Horizontal, *el deber de conservar y rehabilitar conforme a lo establecido en la nueva norma sobre las condiciones subjetivas de los obligados*, lo cual puede plantear no pocos problemas, teniendo presente las características de la población afectada, la aplicación de la lógica equidistributiva y, conforme a la misma, que «los pisos o locales quedarán afectos al pago de los gastos derivados de la realización de dichas obras en los mismos términos y condiciones que los establecidos en el art. 9 para los gastos generales», así como que «los propietarios que se opongan o demoren injustificadamente la ejecución de las órdenes dictadas por la autoridad competente responderán individualmente de las sanciones que puedan imponerse en vía administrativa» [arts. 12.2 y 10.2.c) y b) de la Ley de Propiedad Horizontal]. Para sortear algunas dificultades, se establece la posibilidad de que la gestión de tales actuaciones puede ser asumida por empresas no propietarias, constituyendo asociaciones administrativas que se regirán por la normativa aplicable a las entidades urbanísticas colaboradoras, aunque esto puede agudizar los problemas sociales.

Sorprende que esta cuestión no esté contemplada en el contenido mínimo de la memoria de viabilidad económica de estas actuaciones (art. 11 LR), cuando las condiciones subjetivas de los particulares incluidos en las mismas resultarán sin duda decisivas para garantizar su viabilidad. Simplemente se establece que la memoria deberá incluir «el análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido en cualquier caso, dentro de los límites legales del deber de conservación» [art. 11.c) LR]. Resultará difícil en la práctica impulsar estas actuaciones contra los mismos, a través de sanciones o ejecutando sus pisos o locales.

Por último, se regula con considerable amplitud la posibilidad de pago obligatorio en especie de los justiprecios expropiatorios pues «no será preciso el consentimiento del propietario para pagar el correspondiente *justiprecio expropiatorio en especie*, cuando el mismo se efectúe *dentro del propio ámbito de gestión y dentro del plazo temporal establecido para la terminación de las obras correspondientes* [art. 13.2.a) LR].

## **2. La plasmación formal del deber de conservación: el informe de evaluación del edificio y el certificado de eficiencia energética**

El informe de evaluación del edificio (IEE de ahora en adelante) contemplado en la Ley de Rehabilitación presenta un innegable parentesco con las inspecciones técnicas de edificios reguladas con anterioridad por los legisladores de las comunidades autónomas y, con posterioridad, por el propio legislador básico. La nueva regulación comporta

la derogación de la regulación básica de la inspección técnica de edificios, pero no las establecidas por los legisladores autonómicos. Efectivamente, en cuanto a la legislación básica, el IEE *sustituye a la antigua Inspección Técnica de Edificios*, que ha dejado de ser exigida por la normativa básica, aunque podrá mantenerse por las legislaciones autonómicas o las ordenanzas locales, previéndose en tal caso la incorporación de sus contenidos al IEE [Ley de Rehabilitación, DT 1.<sup>a</sup>1. *a*) y 2], por lo que se plantean problemas de compatibilidad sólo parcialmente abordados en la Ley de Rehabilitación.

Se ha señalado la existencia de una diferente finalidad de ambos instrumentos, estando centrado el anterior informe técnico del edificio en cuestiones relativas a la seguridad y salubridad, lo que ponía el foco sobre el comportamiento de los materiales constructivos, mientras que el IEE atiende en gran medida a la implantación de instalaciones mecánicas relativas a la accesibilidad —ascensores— o eficiencia energética —climatización o instalaciones centralizadas de calefacción—, lo que aconsejaría la realización de dos regulaciones diferenciadas, sobre todo en el control del mantenimiento<sup>26</sup>.

Dada la composición del parque inmobiliario, se ha estimado que la nueva regulación hará preciso la realización de, al menos, setecientos mil evaluaciones de edificios en los próximos cinco años, lo que puede suponer un considerable elemento de dinamización de la actividad profesional<sup>27</sup>.

### 2.1. Precedentes de la regulación actual

En el Real Decreto-ley 8/2011 se establecían determinadas reglas básicas sobre la exigencia de las inspecciones técnicas de edificios, ya reguladas con anterioridad en las legislaciones de una amplia mayoría de las comunidades autónomas, aunque con diferencias significativas en su régimen jurídico, como un desarrollo del genérico «deber de conservación» que corresponde al propietario<sup>28</sup>.

Como tantas otras técnicas urbanísticas, la implantación inicial de esta técnica se hizo por la valenciana Ley 6/1994, reguladora de la actividad urbanística, a la que han seguido las leyes redactadas conforme a ese modelo —empezando por Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura o Andalucía—, pero también otras que no lo siguen tan fielmente —como Madrid— o, incluso, que se apartan de él en muchas otras cuestiones significativas, pero no en ésta, como Aragón, Castilla y León, Asturias o Galicia. Por referirse únicamente al régimen de la primera comunidad en implantarlo, contenido inicialmente en la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urba-

---

<sup>26</sup> G. R. FERNÁNDEZ, «Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 285, 2013, pp. 37-66, p. 43.

<sup>27</sup> E. PORTO REY, «El Informe de evaluación de edificios en la nueva Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 285, 2013, pp. 125-155, p. 130.

<sup>28</sup> Así se califica, acertadamente a mi juicio, en Í. SANZ RUBIALES, «La naturaleza jurídica de la inspección técnica de construcciones desde el deber de conservación», *Revista Urbanismo y Edificación*, núm. 12, 2005, pp. 65-78, pp. 65 y ss.

nística de la Comunidad Valenciana, art. 87<sup>29</sup>, que se refiere a la «inspección periódica de construcciones» y establece la obligación de los propietarios de las catalogadas o de antigüedad superior a cincuenta años de promover una inspección a cargo de facultativo competente cada cinco años.

Lo que caracteriza esta técnica en el modelo valenciano serían tres elementos. Primero, la utilización de dos criterios complementarios para determinar la existencia de esta obligación como parte del deber genérico de conservación, como son los de antigüedad o catalogación del inmueble. Segundo, la realización de la inspección por un profesional privado, libremente elegido por el propietario. Tercero, los aspectos de la construcción concernidos no son todos los comprendidos en el deber de conservación, sino los relativos a la seguridad y condiciones mínimas de uso (en términos literales: «Para asegurar su estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructurales o para mantener o rehabilitar sus dependencias en condiciones de habitabilidad o uso efectivo según el destino propio de ellas»). *Esto supone que se excluyen los aspectos relativos al ornato público.*

Entre las leyes autonómicas, también la Ley madrileña ha podido inspirar algún aspecto de la vigente legislación estatal. Difiere de la valenciana no sólo porque el umbral de antigüedad que convierte la inspección periódica en obligatoria se rebaja a los treinta años, aunque de forma compensatoria se amplíe su periodicidad a diez años, sino porque se limita drásticamente la libertad de elección del propietario a la hora de encargar la inspección, que tendrá que ser realizada por entidades homologadas, con lo que sigue todavía de modo más evidente el modelo de la legislación industrial (Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, art. 169, estando la homologación de las entidades de inspección regulada en la DA única). Pueden ser homologados como Entidades de Inspección Técnica tanto los profesionales colegiados, como personas jurídicas de cualquier clase, siempre que sean independientes de las empresas cuya actividad tenga lugar en el ámbito de la construcción, la promoción o la administración inmobiliaria. En el caso de que el resultado de la inspección fuera inicialmente desfavorable y no se realizasen los trabajos recomendados, se prevé la adopción de una orden de ejecución, puesto que en la Ley 9/2001 se establece que el contenido de los informes de inspección podrá fundamentar la adopción de órdenes de ejecución de obras de conservación o rehabilitación por el Ayuntamiento (art. 169.6). Esto parece indicar que las recomendaciones de obras de conservación contenidas en el informe no son inmediatamente obligatorias.

Las inspecciones periódicas también han sido contempladas en diferentes ordenanzas locales, en algún caso sin apoyo en la respectiva norma legal autonómica, lo que ha sido defendido como válido por un sector de la doctrina, al amparo de la potestad re-

---

<sup>29</sup> Cuyas previsiones se reproducen actualmente en el art. 207 de la Ley 16/2005, de 30 diciembre, Urbanística Valenciana. Las inspecciones periódicas no se regularon en el Decreto 67/2006, de 12 de mayo, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, pero sí se mencionaron en dos preceptos para establecer que podrán servir de base para la adopción de órdenes de ejecución o para la declaración de ruina (respectivamente, arts. 500 y 506.2 *in fine*).

glamentaria local en materias de su propia competencia<sup>30</sup>. En este sentido se pronunció el Tribunal Supremo en la Sentencia de 26 de junio de 2007 (Ar. RJ 2007/8632), en la que se dio por buena en conjunto la ordenanza del Ayuntamiento de Madrid<sup>31</sup>, casando la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de mayo de 2003<sup>32</sup>, mucho más restrictiva, aunque el Tribunal Supremo anula en dos extremos concretos, los relativos a la dispensa de determinados edificios —los que fuesen sede de embajadas, consulados u organismos internacionales—, que estima contraria al principio de igualdad, y la previsión de multas coercitivas, puesto que en esa materia existe una reserva de Ley que se habría infringido.

En la Ley 8/2013 se prescinde en buena medida de esa regulación anterior y se introduce una nueva figura: el «Informe de evaluación de los edificios», regulado en los arts. 4 a 6 y en la DT 1.<sup>a</sup>

## 2.2. *Ámbito de aplicación: inmuebles comprendidos en el deber de evaluación*

Están comprendidos en el deber de exhibir la IEE los propietarios de inmuebles situados en «edificaciones con tipología residencial colectiva». Ese es el principal ámbito, aunque no el único, de exigencia del IEE. La regla prevista en el art. 5.1 del Anteproyecto de marzo de 2003, de que tal exigencia podría ser actualizada por la Administración mediante un requerimiento «en cualquier momento», que suponía sujetar a la IEE, además de los edificios comprendidos en los supuestos generales, cualquier otro mediante una decisión singular de la Administración competente, ha desaparecido en el texto de la Ley. No obstante, sí aparece en el vigente art. 4.1 de la Ley de Rehabilitación una remisión a los supuestos previstos en la DT 1.<sup>a</sup> de la propia Ley. En todo caso, los propietarios de edificios deberán presentar a la Administración el IEE cuando sean requeridos por la Administración urbanística «para que acrediten la situación en la que se encuentran aquéllos, al menos en relación con el *estado de conservación* del edificio y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre *accesibilidad universal*, así como sobre el grado de *eficiencia* energética de los mismos» (LR art. 4.1).

---

<sup>30</sup> D. SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUDERO y L. MORAL SORIANO, «Ordenanzas locales, reserva de ley y reservas democráticas. A propósito de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de mayo de 2003», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 3, 2003, pp. 120-130; D. SIBINA TOMÁS, «Las políticas y técnicas para facilitar la transformación sostenible del suelo urbano consolidado: examen general y su concreción en las ordenanzas municipales de inspección técnica de las edificaciones», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 6, 2004, pp. 164-190, pp. 186 y 189. Por mi parte, mantuve una posición mucho más restrictiva, muy lejana de la posteriormente adoptada por el Tribunal Supremo, en G. GARCÍA ALVAREZ, «La regulación de la Inspección técnica de edificios mediante normas municipales. En particular, la Ordenanza del Ayuntamiento de Zaragoza reguladora del deber de conservación de edificación e inspección técnica de edificios», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 30, 2007, pp. 321-350.

<sup>31</sup> Ordenanza de Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones fue aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 28 de enero de 1999.

<sup>32</sup> Sentencia núm. 674/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.<sup>a</sup>), de 28 de mayo (RJCA 2003/683).

En el art. 2.6 de la Ley de Rehabilitación se define un «edificio de tipología *residencial de vivienda colectiva*» (una formulación redundante que es claramente equivalente a la más correcta «tipología residencial colectiva» del art. 4) como aquél con «más de una vivienda», aunque pueda albergar al mismo tiempo otros usos, definición que comprende las viviendas adosadas e incluso pareadas, excluyendo únicamente los edificios de vivienda unifamiliar aislada en sentido estricto.

La cuestión es si el concepto de edificio colectivo debe entenderse en sentido jurídico, dependiendo por tanto de la existencia de una comunidad de propietarios sobre elementos comunes o, al menos, de varias dependencias susceptibles de utilización independiente, o en sentido arquitectónico, bastando con la existencia de elementos estructurales comunes.

Dado que la finalidad del IEE comprende el *estado de conservación*, en principio parece lógico aplicar la regla jurisprudencial de la «unidad predial» acuñada por el Tribunal Supremo para los supuestos de ruina, que prescinde en buena medida de la configuración jurídica del inmueble. Esta regla jurisprudencial comporta que el edificio o construcción debe ser concebido como una unidad en sentido no jurídico o registral, sino fáctico o técnico, es decir, tanto estructural como funcionalmente. Aunque siguiendo la tradición de la legislación estatal, encarnada en el TRLS de 1976, en algunas legislaciones autonómicas se hace todavía alusión a la posibilidad de una ruina parcial de la edificación, apareciendo en la regulación de la ruina «económica» una referencia al «edificio o plantas afectadas». En cambio, el Tribunal Supremo tradicionalmente ha puesto un especial énfasis en *la unidad estructural*, de modo que *sólo se podrá declarar la ruina parcial* de una edificación jurídicamente única *cuando existan fácticamente dos o más edificaciones independientes*, de tal manera que la demolición de uno o varias de ellas no afecte ni a la estabilidad ni a la posibilidad de utilizar conforme al plan aplicable lo no demolido<sup>33</sup>. Tampoco cabrá la ruina parcial cuando haya elementos arquitectónicos necesarios en común, aunque no afecten a la estabilidad y aunque hayan sido construidos en épocas distintas, si su desaparición comporta la pérdida de funcionalidad de una parte sustancial del edificio<sup>34</sup>.

En consecuencia, un edificio que contenga viviendas pareadas, al contar con elementos estructurales comunes entraría en la exigencia del IEE. Es cierto que aspectos como la accesibilidad pueden ser totalmente independientes para cada vivienda en un edificio de viviendas adosadas o pareadas y, por otra parte, ni siquiera tiene mucho sentido la exigencia de las reglas de «accesibilidad universal» para cada una de las viviendas en tales supuestos. Sin embargo, lo categórico del tenor legal y el contexto jurisprudencial no parecen dejar lugar para otra interpretación.

Además de los anteriores, en la definición contenida en el art. 2.6 se asimilan expresamente a los edificios de vivienda colectiva el «edificio destinado a ser ocupado o habi-

---

<sup>33</sup> En este sentido, entre otras muchas, SSTS de 6 de mayo de 1993, Ar. RJ 1993/3477; 23 de noviembre de 1993, Ar. RJ 1993/8516; 5 de noviembre de 1998, Ar. RJ 1998/8453; 27 de octubre de 2000, Ar. RJ 2000/9029, y 14 de noviembre de 2001, Ar. RJ 2001/9769.

<sup>34</sup> En este sentido, STS de 23 de noviembre de 1993, Ar. RJ 1993/8516.

tado por un grupo de personas que, sin constituir núcleo familiar, compartan servicios y se sometan a un régimen común, tales como hoteles o residencias», exigiéndose por tanto a estos edificios la realización periódica del IEE.

No obstante, no todos los edificios de tipología residencial colectiva, sino que la Ley establece un requisito adicional: *ex lege* y sin necesidad de resolución ni requerimiento administrativo específico, están sujetos al IEE los edificios de «tipología residencial colectiva» con una antigüedad superior a cincuenta años, aunque los propietarios tienen un plazo de cinco años para realizar la evaluación, a contar desde la fecha en que alcanzan esa antigüedad (Ley de Rehabilitación, DT 1.<sup>ª</sup>1.a)]. A diferencia de lo que resultaba de los arts. 21 y 22 y la DA 3.<sup>ª</sup> del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las Entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, derogados por la Ley 8/2013, *no se establece ninguna excepción para los edificios ubicados en municipios de menos de 25.000 habitantes.*

Esta excepción quizá no haya sido considerada necesaria al excluir implícitamente con carácter general de la exigencia de IEE a los edificios unifamiliares, que son los predominantes en los pequeños núcleos, exención que no estaba establecida con anterioridad en la legislación básica.

Junto a los anteriores también se incluyen en la exigencia de IEE, los edificios en los que se pretendan realizar obras de conservación, accesibilidad o eficiencia energética *con ayudas públicas* [DT 1.<sup>ª</sup>1.b)]. Se plantea la duda de si en este caso es precisa la tipología residencial colectiva, aunque dado que el párr. a) de la DT 1.<sup>ª</sup>1, hace referencia expresa a edificios de tipología residencial colectiva y el párr. b) simplemente a «edificios» parece lógico entender que en este segundo caso es el sólo hecho de pretender acometer obras con ayudas públicas lo que se considera suficiente para que el IEE sea exigible con carácter previo. Puede haber buenas razones para ello: la acreditación mediante un IEE del estado anterior del edificio permite una mayor objetividad en el otorgamiento de las ayudas y facilita el control de la realización de las obras subvencionadas. No obstante, una técnica legislativa más depurada habría sido de agradecer.

No existe excepción para los edificios de titularidad pública cuando respondan a la tipología residencial colectiva que, por el contrario, se sujetan expresamente al IEE, aunque podrá ser realizado por los servicios técnicos propios de la Administración titular (Ley 8/2013 art. 6.1).

### 2.3. Régimen y contenido del informe

En cuanto al contenido propio del IEE, comprende el estado de conservación del edificio, el cumplimiento de la normativa sobre accesibilidad universal y el grado de eficiencia energética. A diferencia de las distintas regulaciones de la Inspección Técnica,

que se referían habitualmente a concretos aspectos del estado del edificio, la referencia genérica al estado de conservación comportaría la inclusión de los aspectos de ornato público o calidad ambiental.

A diferencia del régimen de la Inspección Técnica de Edificios, tal como se regulaba en el Real Decreto-ley 8/2011, concretamente en el art. 22 —expresamente derogado por la Ley de Rehabilitación— *respecto al IEE no se configura claramente un deber de obtener una evaluación positiva* en primera instancia o tras realizar las obras y trabajos incluidos en el informe inicial. Por un lado, en la Ley no se ha incluido el texto del art. 5.4 del Anteproyecto de marzo de 2013, en el que se aclaraba que el contenido del Informe Técnico puede servir de base para una orden de ejecución de obras de conservación dictada por la Administración, excluyendo *sensu contrario* su eficacia inmediata. Por otro lado, en el art. 4.2, párr. 5.º *in fine*, de la Ley de Rehabilitación se contiene una formulación muy ambigua: tras referirse a la posibilidad de que por normativa autonómica o local ya sea exigible un informe de Inspección Técnica de Edificios (el legislador estatal parece olvidarse de la propia legislación estatal que ya desde 2011 establecía con carácter preceptivo la Inspección Técnica de Edificios en términos que no precisaban de desarrollo en la normativa autonómica o local para hacerla exigible), en cuyo caso sólo deberá ser complementado con la certificación de eficiencia energética, añade lo siguiente:

«Asimismo, cuando contenga todos los elementos requeridos de conformidad con aquella normativa, podrá surtir los *efectos derivados de la misma, tanto en cuanto a la posible exigencia de la subsanación de las deficiencias observadas, como en cuanto a la posible realización de las mismas en sustitución y a costa de los obligados*, con independencia de la aplicación de las medidas disciplinarias y sancionadoras que procedan, de conformidad con lo establecido en la legislación urbanística aplicable».

El legislador estatal parece partir implícitamente de que la normativa autonómica o local haya establecido la obligatoriedad para el propietario de las obras incluidas en el informe de la Inspección Técnica del Edificio, pero se remite a estos efectos a la normativa aplicable, que es la autonómica. En consecuencia, derogado el precepto estatal que establecía el carácter vinculante de las obras contenidas en el informe, la normativa autonómica o, en su defecto o con su consentimiento, la normativa local, debería poder establecer la necesidad de una orden de ejecución dictada por la Administración competente para convertir las obras —o parte de ellas— en preceptivas para el propietario. No obstante, es preciso reconocer que el tenor literal del precepto transcrito permitiría también la interpretación contraria, lo que quizá no sea un indicio de buena técnica legislativa.

No obstante, puede aducirse un argumento sustantivo. Si admitimos que los informes periódicos que en la normativa de seguridad industrial se establecen como preceptivos para determinados aparatos o instalaciones y se encomiendan a organismos de control habilitados, esto sería un argumento a favor del carácter preceptivo de las obras consideradas necesarias en el informe, puesto que en la legislación industrial el deber del titular del aparato o instalación no se limita a solicitar —y pagar— el informe conforme a la periodicidad establecida, sino que el deber abarca la obtención de un informe positi-

vo, realizando las subsanaciones que sean precisas. Sin embargo, la legislación industrial sí contempla un mecanismo para la resolución de los conflictos o diferencias de criterio que puedan surgir entre el sujeto obligado y el organismo de control<sup>35</sup>. La inexistencia de un mecanismo de garantía frente a contenidos arbitrarios en el IEE sería un argumento a favor de su falta de vinculación inmediata, aunque sus contenidos puedan servir como base para el procedimiento de adopción de una orden de ejecución, procedimiento en el que el obligado por el deber de conservación podrá hacer valer ante la Administración su propia posición al respecto.

El IEE debe realizarse como máximo cada diez años o periodo más breve previsto en la normativa aplicable (LR art. 4.4), lo que deja un margen para el desarrollo autonómico sensiblemente menor que el previsto en el Anteproyecto de marzo de 2013, en el que se establecía un intervalo máximo de quince años. Servirá de base para la elaboración de censos de edificios y otras construcciones precisados de rehabilitación, cuya existencia se establece como preceptiva (LR art. 5), aunque no se establezca la Administración encargada de su creación y administración, cuestión que queda para el desarrollo por el legislador autonómico. La realización del informe corresponde a profesionales individuales o, en caso de que así lo decida cada Comunidad Autónoma, a empresas registradas como «entidades de inspección registradas», que deberán contar con técnicos competentes (LR art. 6).

Los técnicos competentes podrán tener dos orígenes profesionales. Primero, profesionales que cuenten con la correspondiente titulación académica, puesto que se reconoce directamente la capacidad para la elaboración del IEE a quien esté en posesión de «cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación», según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. Segundo, quien acredite la cualificación necesaria de acuerdo con lo establecido con una futura orden ministerial conjunta de los departamentos de Fomento y de Industria a la que se remite casi en blanco el texto legal, puesto que se establece como único condicionamiento que se tenga en cuenta «la titulación, la formación, la experiencia y la complejidad del proceso de evaluación» (Ley de Rehabilitación art. 6 y DF 18.<sup>a</sup>). Es decir, una regulación como la que ha sido frecuente para la delimitación de los profesionales habilitados como instaladores o mantenedores en los reglamentos de seguridad

---

<sup>35</sup> Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial, art. 46.2: «Cuando del protocolo, acta, informe o certificación de un Organismo de control no resulte garantizado el cumplimiento de las exigencias reglamentarias, el interesado podrá manifestar su disconformidad ante el Organismo de control y, en caso de desacuerdo, ante la Administración competente que lo autorizó. La Administración requerirá al Organismo los antecedentes y practicará las comprobaciones que correspondan, dando audiencia al interesado en la forma prevista en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, resolviendo en el plazo de tres meses si es o no correcto el control realizado por el Organismo de control. En tanto no exista una revocación de la certificación negativa por parte de la Administración, el interesado no podrá solicitar el mismo control de otro Organismo autorizado».

industrial. En consecuencia, se está habilitando para establecer reglamentariamente limitaciones a la libre prestación de servicios, es de suponer que al amparo de excepción que contempla la Directiva Servicios para el ámbito de la seguridad, aunque habría sido precisa una motivación específica que el legislador no se ha dignado expresar. No obstante, se trata de una disposición sin consecuencias jurídicas en tanto no se produzca el desarrollo reglamentario preciso, que aún no ha tenido lugar.

#### 2.4. *Informe de Evaluación del Edificio y certificado energético*

Como ya se ha señalado, mientras que el Derecho español ha ido incorporando las exigencias relativas a la eficiencia energética de los edificios nuevos, en lo relativo a los edificios existentes no existe con carácter general una exigencia de eficiencia, pero sus estímulos a su mejora, uno de los cuáles es la exigencia en determinados casos del «certificado energético».

En consecuencia, la regulación del IEE convive con la del «certificado energético», documento regulado por medio del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios. Certificación que es aplicable a *todos* los edificios de *nueva construcción* y, sólo en algunos casos, a los edificios ya existentes. El objeto del certificado energético es, por tanto, mucho más amplio que el IEE, aunque puedan coincidir parcialmente sus ámbitos de aplicación respecto a la «certificación energética de los edificios existentes». Respecto a este tipo de edificios, la obligación legal se aplica a cualquier edificio que se venda o alquile —aunque con importantes excepciones contenidas en el art. 2.2 del Procedimiento—, incluyendo expresamente en el ámbito de obtener y proporcionar al adquirente o arrendatario el certificado a las viviendas unifamiliares, excluidas del IEE. También están sujetos a certificación energética los edificios en los que una Administración pública ocupe una superficie superior a 250 m<sup>2</sup>, si es frecuentado habitualmente por el público. Por tanto, no existe limitación únicamente a los edificios de tipología residencial colectiva, como es el caso del IEE.

La regulación del certificado de eficiencia energética tiene carácter básico (DF 2.<sup>a</sup> del Real Decreto 235/2013), invocándose por el Gobierno las competencias del Estado sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, protección del medio ambiente y bases del régimen minero y energético. La habilitación legal para su aprobación está en el art. 83.3 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible —precepto no derogado por la LR—, en el que se estableció que los certificados de eficiencia energética para los edificios existentes se obtendrán de acuerdo con el procedimiento básico que se establezca reglamentariamente, para ser puestos a disposición de los compradores o usuarios de los edificios cuando los mismos se vendan o arrienden. De manera concordante, en la DF 51.<sup>a</sup> de esta misma ley —tampoco derogada— se autorizó al Gobierno para la aprobación, en el plazo de seis meses, del procedimiento básico de certificación energética en edificios existentes establecida

en el art. 83, estableciendo que deberían incorporarse los supuestos de excepción y los sistemas de certificación previstos en los arts. 4 y 7 de la Directiva 2002/91/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre, relativa a la eficiencia energética de los edificios.

El Real Decreto 235/2013 no supone la primera regulación de la certificación energética en el Derecho interno español, sino que tiene un precedente en el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, mediante el que se aprobó un Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de *edificios de nueva construcción*. Esa primera regulación ha quedado derogada y sustituida.

El Real Decreto 47/2007 se aprobó con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva 2002/91/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre, por lo que dejó pendiente la certificación de los edificios ya existentes. Sin embargo, la Directiva 2002/91/CE sería modificada y posteriormente objeto de refundición en la Directiva 2010/31/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo, relativa a la eficiencia energética de los edificios<sup>36</sup>, que extendía las exigencias de la certificación energética a los edificios existentes en que se dieran determinadas circunstancias, lo que hacía necesaria una nueva trasposición de la normativa comunitaria, realizada precisamente a través del Real Decreto 235/2013.

En cumplimiento del Derecho comunitario, en esta norma reglamentaria se establece, entre otros extremos, el deber del propietario de poner a disposición de los compradores o arrendatarios de los edificios un certificado de eficiencia energética. También deberán contar con certificado de eficiencia energética los edificios nuevos y los edificios o partes de edificios en los que una autoridad pública ocupe una superficie útil total superior a 250 m<sup>2</sup> y que sean frecuentados habitualmente por el público (Procedimiento, art. 2.1). No obstante, se establecen también algunas excepciones, derivadas de lo admitido por el Derecho comunitario, entre las que pueden destacarse los edificios industriales, de la defensa y agrícolas o los edificios existentes de viviendas, cuyo uso sea inferior a cuatro meses al año, o bien durante un tiempo limitado al año y con un consumo previsto de energía inferior al 25 por 100 de lo que resultaría de su utilización durante todo el año (Procedimiento, art. 2.2).

A las categorías referidas de edificios para los que será preciso la obtención del certificado energético se añadirán los edificios sometidos a la obligación de IEE, como se señala más adelante, una exigencia que, contrariamente a las anteriores, no deriva del Derecho comunitario.

---

<sup>36</sup> Ha de tenerse también en cuenta la Directiva 2012/27/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre, relativa a la eficiencia energética, que ha refundido varias de las directivas a las que se hace referencia en el texto de la Directiva 2010/31. Ha de tenerse también en cuenta el Reglamento Delegado (UE) núm. 244/2012, de 16 de enero, que complementa la Directiva 2010/31/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la eficiencia energética de los edificios (refundición), estableciendo un marco metodológico comparativo para calcular los niveles óptimos de rentabilidad de los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios y de sus elementos.

Para ello en el Real Decreto 235/2013 se establece el procedimiento que debe cumplir el cálculo de la calificación de eficiencia energética, estableciendo los factores que deberán tenerse en cuenta por su mayor incidencia en el consumo energético, además de las condiciones técnicas y administrativas para las certificaciones de eficiencia energética de los edificios. También se concreta el régimen sancionador, para el que se establece un régimen *ad hoc* en las DDAA 3.<sup>a</sup> y 4.<sup>a</sup> de la Ley de Rehabilitación. Es decir, que a diferencia de lo que sucede con la omisión de la obtención del IEE, no constituye una infracción de la normativa urbanística autonómica, concretamente del deber de conservación de edificios, sino de un régimen sancionador establecido por el propio legislador estatal, con consecuencias jurídicas potencialmente muy diferentes.

En consecuencia, las exigencias derivadas de la eficiencia energética para los edificios existentes —a diferencia de los nuevos edificios— es únicamente formal: la obtención de un certificado de eficiencia energética en los casos en que procede legalmente, documento en el que deberá constar no sólo la clasificación energética del edificio o parte del mismo evaluada, sino recomendaciones sobre los medios para mejorar esa eficiencia, con una indicación de su coste estimado y de los plazos de amortización de esa inversión de acuerdo con los costes estimados y actuales de la energía.

No obstante, no es la única medida jurídica de fomento. De acuerdo con el art. 10.4 de la Ley de Rehabilitación, las obras de mejora energética de los edificios, siempre que comporten una reducción igual o superior al 30 por 100 del gasto energético anual en calefacción o refrigeración —o las obras que comporten una reducción equivalente del consumo de agua—, gozan de un régimen urbanístico privilegiado: se permite la ocupación de espacios libres o partes del dominio público cuando resulten indispensables, por no resultar viable otra solución, técnica o económicamente, para la instalación de aislamiento térmico en el exterior del edificio, o el cerramiento o acristalamiento de las terrazas techadas, la instalación de dispositivos bioclimáticos adosados a las fachadas o cubiertas o la centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes y de captadores solares u otras fuentes de energía renovables, en las fachadas o cubiertas. Esa misma posibilidad puede aplicarse también a las superficies comunes de uso privativo, tales como vestíbulos, descansillos o elementos similares. No obstante, una condición legal de esta ocupación es que sean compatible con el mantenimiento de la funcionalidad de los espacios libres o elementos del dominio público. Por otra parte, esas instalaciones podrán no computar a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, a otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones, si así lo prevén los planes urbanísticos.

Las sanciones por el incumplimiento de la normativa sobre certificación técnica, contenidas en la DA 4.<sup>a</sup> —que se refiere literalmente a las infracciones tipificadas en una inexistente «DA 3.<sup>a</sup> bis (nueva)», que ha de entenderse como la DA 3.<sup>a</sup>—, serán meramente pecuniarias, con un arco que oscila entre los 300 y los 6.000 euros, aunque se prevé que en los casos en que el beneficio que el infractor haya obtenido por la comisión de la infracción fuese superior al importe de las sanciones en principio aplicables, la sanción se impondrá por un importe equivalente al del beneficio así obtenido. En todo caso, esta

última previsión debe ser objeto de aplicación restrictiva y, por tanto, sólo será aplicable en muy específicas infracciones, como «actuar como *técnico certificador sin reunir los requisitos* legalmente exigidos para serlo» [LR DA 4.ª3.c)], porque en supuestos como la venta de un inmueble sin entregar «*el certificado de eficiencia energética*, válido, registrado y en vigor» [LR DA 4.ª4.e)], su aplicación resultaría claramente desproporcionada.

El certificado de eficiencia energética del edificio deberá ser conservado por su propietario y exhibido a solicitud de la Administración competente en materia energética o de edificación (Procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, art. 5.7). Incorporará recomendaciones sobre la mejora energética del edificio en su conjunto y de sus elementos individuales [Procedimiento, art. 6.f)] y tendrá una validez de diez años, al cabo de los cuales deberá ser renovado o actualizado (Procedimiento, art. 11), aunque dicha renovación no será precisa en tanto no se vaya a producir la venta o alquiler del edificio o de alguna de sus partes (Procedimiento, art. 14.2).

En la Ley de Rehabilitación se establece la certificación energética como uno de los tres contenidos básicos del IEE —junto con la evaluación del estado de *conservación* del edificio y la evaluación de las condiciones básicas de *accesibilidad* universal—, pero no se establece una regulación sustantiva de esa certificación, remitiéndose al contenido y mediante el procedimiento establecido para la misma por la normativa vigente [Ley 8/2013 art. 4.2.c)]. No obstante, esta previsión establece un supuesto adicional de exigibilidad de la certificación energética, que se añade a las previsiones de la normativa sectorial: en aquellos casos en los que resulte preceptiva la realización del IEE.

Por otra parte, el IEE tiene un plazo de vigencia de diez años (Ley de Rehabilitación art. 4.4), lo que simplifica su exigencia conjunta con el «certificado energético», salvo que Ayuntamiento o Comunidad Autónoma establezcan una periodicidad menor, caso en el que habría que plantearse si también es preciso obtener anticipadamente un nuevo certificado energético, puesto que —a diferencia de la regulación del IEE— en su normativa propia no se concede margen a las autoridades municipales o autonómicas para acortar el plazo de vigencia del «certificado energético».

Por otra parte, si en el momento de la entrada en vigor de la Ley de Rehabilitación un edificio que entre dentro del ámbito de exigencia del IEE cuenta con un informe de Inspección Técnica de Edificio en vigor, bastará con que se obtenga la certificación energética para cumplir con la nueva obligación incorporada al deber de conservación del propietario (LR art. 4.2, párr. 2.º), no debiendo obtener el IEE hasta la fecha de la renovación prevista para la Inspección Técnica de Edificio, salvo que el lapso sea superior a diez años desde la entrada en vigor de la Ley, en cuyo caso deberá hacerse un informe complementario, para el que es de suponer que el plazo será el establecido para los edificios residenciales colectivos de más de cincuenta años sin Inspección Técnica de Edificio [LR, DT 1.ª1.a)].

Como se ha señalado, la regulación contenida en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, tiene en su integridad carácter básico, al amparo de la compe-

tencia del Estado sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, protección del medio ambiente y bases del régimen energético (DF 2.<sup>a</sup>). Por otra parte, el hecho de que se esté transponiendo una Directiva considerablemente detallada, deja poco margen para el desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas. De hecho, una mayoría de las que han aprobado alguna norma en la materia se han limitado a la creación del correspondiente registro administrativo en el que deberán constar los certificados de eficiencia energética emitidos y cuya exigencia deriva de la reglamentación básica (Real Decreto 235/2013, DT 3.<sup>a</sup>). En este sentido Madrid<sup>37</sup> y un grupo mayoritario de comunidades<sup>38</sup>, aunque algunas otras sí han establecido alguna regulación de cuestiones formales o procedimentales<sup>39</sup>.

En cuanto a las competencias municipales en materia de eficiencia energética, estas tienen un carácter relevante pero limitado, no pudiendo entrar en los aspectos técnicos de las instalaciones. En este sentido, la Sentencia de 12 de mayo del 2008, del Tribunal

---

<sup>37</sup> Orden de 14 de junio de 2013, por la que se crea el Registro de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios de la Comunidad de Madrid.

<sup>38</sup> Asturias (Resolución de 31 de julio de 2013, por el que se habilita el registro de certificados de eficiencia energética de edificios y de los técnicos y las empresas competentes para su emisión y se regula su organización y funcionamiento en el ámbito del Principado de Asturias); Cantabria (Orden INN/16/2013, de 27 de mayo, por el que se regula el registro de certificaciones de eficiencia energética de los edificios de la Comunidad Autónoma de Cantabria); Castilla y León (Orden EYE/362/2013, de 14 de mayo, por la que se modifica la Orden EYE/23/2012, de 12 de enero, que regula el procedimiento de inscripción en el Registro de Certificaciones de Eficiencia Energética de Edificios de Castilla y León, modificada por Orden EYE/1034/2013, de 10 de diciembre); Cataluña (Ley 2/2014, de 27 de enero, de medidas económicas, art. 149, por el que se añade una DA única, a la Ley 9/1991, de creación del Instituto Catalán de Energía, órgano que se encargará de la gestión del Registro de certificados de eficiencia energética de los edificios); Murcia (Orden de 24 de mayo de 2013, por el que se crea y regula el Registro de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios de la Región de Murcia) y La Rioja (Decreto 22/2013, de 26 de julio, por el que se regula el Registro de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios de La Rioja).

<sup>39</sup> En Castilla-La Mancha, la Ley 1/2007, de 15 de febrero, de Fomento de las Energías Renovables e Incentivación del Ahorro y Eficiencia Energética, art. 18, se prevé la certificación energética mediante la implantación de medidas de control a efectos de acreditación y certificación para garantizar medidas de eficiencia energética, precepto desarrollado por el Decreto 6/2011, de 1 de febrero, por el que se regula las actuaciones en materia de certificación energética de edificios en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y crea el Registro Autonómico de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios y Entidades de Verificación de la Conformidad. Finalmente se ha aprobado la Orden de 11 de junio de 2013, por la que se regula la inscripción de las certificaciones de eficiencia energética de los edificios existentes en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

El País Vasco, además de una Orden de 2 de abril de 2013 por el que se crea el Registro de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios, cuenta con una Orden de 12 de diciembre de 2012, por la que se regula el control externo de la Certificación de Eficiencia Energética, aparte de la regulación relativa a los edificios de nueva construcción (Decreto 240/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la certificación de la eficiencia energética de los edificios de nueva construcción).

En Galicia, por medio del Decreto 42/2009, de 21 de enero, por el que se regula la certificación energética de edificios de nueva construcción en la Comunidad Autónoma de Galicia, art. 17, se creó el Registro de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios de la Comunidad Autónoma de Galicia, existiendo una posterior Resolución 75/2013, de 20 de mayo, por el que se aprueba el modelo de solicitud para la inscripción de los certificados de eficiencia energética de los edificios existentes en el Registro de Certificados de Eficiencia Energética de Edificios de Galicia.

Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana<sup>40</sup>, en la que se estima parcialmente el recurso contencioso administrativo presentado contra la Ordenanza Municipal de Captación Solar para Usos Térmicos del Ayuntamiento de Valencia con anterioridad a la vigencia del Código Técnico de la Edificación, aprobado mediante el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por cuanto contiene las determinaciones técnicas que deben reunir los aparatos de captación solar, careciendo, según el Tribunal, los entes locales de competencia para esa regulación técnica y vulnerando además el principio de las mejores técnicas disponibles, como se señala en el FD 7.º, *in fine*:

«...una vez aprobada la normativa estatal en la materia, esto es, el Código Técnico de la Edificación y el nuevo RITE, que, respondiendo a un enfoque flexible basado en prestaciones u objetivos, admite diversas soluciones técnicas, la Ordenanza recurrida resulta incompatible con aquélla, en la medida en que restringe las soluciones técnicas aplicables en el Municipio de Valencia para cumplir las obligaciones de contribución de energía solar fijadas. Y es que una cosa es que estas normas estatales, conforme a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que rige en los ámbitos en que se proyectan (industria, energía, protección ambiental), *reconozcan la posibilidad de que las exigencias mínimas que establecen, por ejemplo, los valores de captación de energía solar, puedan ser incrementados por las Administraciones competentes y otra muy distinta que puedan reducirse las soluciones técnicas que admite el Derecho básico estatal*. Tal posibilidad está vedada, inclusive, a las Comunidades Autónomas, que están condicionadas por el mínimo común denominador que determina esta regulación estatal. [...] Y ninguna duda cabe que, al restringirse las soluciones técnicas admisibles, se impide alcanzar los fines perseguidos por la legislación estatal en este ámbito, cuyo enfoque, según ya se ha visto en la exposición de motivos del Código Técnico de la Edificación [...] permite la apertura del sector a mercados cada día más globales de productos de construcción y de los profesionales del sector. Además, frente a los tradicionales códigos prescriptivos, la adopción de un código basado en prestaciones, supone una mayor apertura a la innovación que se justifica también por la consideración de que los conocimientos y la tecnología de la edificación están en continuo progreso, de tal forma que la normativa promueva la investigación y no dificulte el progreso tecnológico».

#### IV. CONCLUSIONES

La Ley de Rehabilitación puede ser un paso importante en el redireccionamiento de la actividad urbanística hacia la ciudad existente. Hará falta una cierta perspectiva temporal para poder decirlo. No obstante, la regulación que se hace del deber de conservación del edificio presenta deficiencias técnicas importantes desde un punto de vista jurídico. Pese a ello, quizá la crítica más relevante es la completa desaparición de la proporcionalidad al haber perdido en buena medida la relación anteriormente existente entre el parámetro de referencia —inicialmente el valor actual del edificio, posteriormente el coste de reposición— y los contenidos del deber.

---

<sup>40</sup> Recurso de apelación núm. 1024/2006, Ar. JUR 2008/303437, ponente María Inmaculada Revuelta Pérez.

El valor del edificio o el coste de su hipotética reposición pueden ser criterios adecuados para referir a ellos los deberes relativos al mantenimiento en condiciones adecuadas del propio edificio e incluso para establecer límites generales a los deberes de adaptación a nuevas exigencias en lo relativo a las instalaciones por la normativa de seguridad industrial o de la edificación. Sin embargo, no es un límite adecuado cuando se refieren a él las obras de mejora exigibles por motivos turísticos o estéticos o la aportación de fondos para financiar actuaciones urbanísticas extrañas al edificio aunque situadas en su entorno cercano. El valor de la edificación o su coste de reemplazo sólo son parámetros válidos respecto a los costes de su propio mantenimiento en condiciones de seguridad y funcionalidad, pero no son en absoluto representativos del valor patrimonial del inmueble en el mercado, diferencia que se acentúa en el caso del coste de reemplazo, que sólo depende de tipología y superficie útil. Aunque primariamente referido al sistema tributario, en el art. 31 de la Constitución se proclama el principio de que «todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica», por lo que el parámetro utilizado cuando se trate de imponer deberes en interés general que acarreen gastos debe tener relación con la capacidad económica. Aunque ese principio puede matizarse en función del incremento de valor que experimente el inmueble, la existencia de ese incremento patrimonial simplemente parece presumirse y su cuantificación en absoluto se tiene en cuenta para moderar los deberes impuestos, como sí se hacía en el Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978.

La utilización de la figura del «deber de conservación» como base para la imposición de nuevos deberes que puedan servir para financiar, al menos parcialmente, las intervenciones sobre la ciudad existente ha podido responder a una simple cuestión de comodidad o a un designio de evitar el debate público. En todo caso, lleva a un resultado inadecuado y, en la realidad, muy difícil de llevar a la práctica dada la resistencia social que cabe esperar en el caso de que las Administraciones locales pretendan utilizar estos mecanismos en la medida que no se apoye sobre los patrimonios particulares sino de una manera extremadamente moderada y que supongan beneficios claros para los ciudadanos llamados a contribuir.

La regulación vigente supone también un nuevo paso en la deslegalización del deber de conservación, que es un aspecto esencial del derecho de propiedad urbana y que, en consecuencia, está sometido a una reserva material de Ley. La única preocupación del legislador parece haber sido la introducción de múltiples habilitaciones con el fin de poder generar actividad económica, pero eso se ha hecho a costa de una erosión sensible de la seguridad jurídica.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ACEDO-RICO HENNING, F.: «Aspectos registrales de la Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 285, 2013, pp. 67-88.
- ARROYO JIMÉNEZ, L.: *La revisión de las técnicas de conservación urbanística*, Civitas, Madrid, 2006.

- FERNÁNDEZ, G. R.: «Comentarios a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 285, 2013, pp. 37-66.
- FERRANDO CORELL, J. V.: *Valoración de inmuebles de naturaleza urbana*, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 1994.
- «El deber normal de conservación y su límite: la evolución de un concepto», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 207, 2004, pp. 41-66.
- GARCÍA ÁLVAREZ, G.: *La ruina en el Derecho urbanístico: crisis y evolución del modelo tradicional*, Aranzadi, Pamplona, 2007.
- «La regulación de la Inspección técnica de edificios mediante normas municipales. En particular, la Ordenanza del Ayuntamiento de Zaragoza reguladora del deber de conservación de edificación e inspección técnica de edificios», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 30, 2007, pp. 321-350.
- «Deber de conservación, ruina y rehabilitación», en J. TEJEDOR BIELSA (coord.), *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monografía núm. XV, *Rehabilitación y Regeneración Urbana en España. Situación actual y perspectivas*, Zaragoza, 2013, pp. 73-108.
- GARCÍA ERVITI, F.: «La ruina económica en la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 183, 2001, pp. 53-69.
- GONZÁLEZ BOTIJA, F.: «La declaración de ruina económica en el Derecho administrativo español», *Revista de Administración Pública*, núm. 141, 1996, pp. 167-196.
- PORTO REY, E.: «El Informe de evaluación de edificios en la nueva Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 285, 2013, pp. 125-155.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.<sup>a</sup>: «Deber jurídico de conservación y órdenes de ejecución: crisis de la regulación tradicional, nuevas regulaciones autonómicas y algunas propuestas», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 6, 2002, pp. 273-299.
- SANZ RUBIALES, Í.: «La naturaleza jurídica de la inspección técnica de construcciones desde el deber de conservación», *Revista Urbanismo y Edificación*, núm. 12, 2005, pp. 65-78.
- SIBINA TOMÁS, D.: «Las políticas y técnicas para facilitar la transformación sostenible del suelo urbano consolidado: examen general y su concreción en las ordenanzas municipales de inspección técnica de las edificaciones», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 6, 2004, pp. 164-190.