DEBER DE CONSERVACIÓN, RUINA Y REHABILITACIÓN

GERARDO GARCÍA ÁLVAREZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA HIPERTROFIA DEL DEBER DE CONSERVACIÓN Y EL DESAJUSTE DE SUS PARÁMETROS.– II. SUJETOS PRIVADOS EN LAS ACTUACIONES DE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS: LAS NUEVAS ASOCIACIONES ADMINISTRATIVAS DE CONSERVACIÓN.– III. EL CONTEXTO JURISPRUDENCIAL DE LA REFORMA: MANTENIMIENTO O RECUPERACION DE LA FUNCIONALIDAD DEL EDIFICIO EN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO: 1. La progresiva incorporación de la funcionalidad de la edificación al deber de conservación. 2. La incorporación del mantenimiento de la funcionalidad por la jurisprudencia.– IV. NUEVOS CONTENIDOS DEL DEBER DE CONSERVACIÓN DE EDIFICIOS Y DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA: 1. Nuevos contenidos del deber de conservación. 2. Limitaciones cuantitativas y garantía real del deber. 3. Potestades administrativas respecto a la rehabilitación o a la participación en la renovación o regeneración urbanas. 4. El nuevo «Informe de evaluación de los edificios»: A) Ámbito de aplicación: inmuebles comprendidos en el deber de evaluación. B) Régimen y contenido. C) Informe de Evaluación del Edificio y certificado energético.– V. FOMENTO DE LAS ACTUACIONES DE MEJORA ENERGÉTICA Y DE LA ACCESIBILIDAD DE LOS EDIFICIOS.– VI. CONCLUSIONES.– VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Los contenidos del deber de conservación mantienen desde hace veinte años un crecimiento constante, tanto en sus límites cuantitativos como en sus contenidos, incorporando con la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, unos deberes que van más allá de la reparación del edificio o de la prevención de su deterioro, abancando la mejora y adaptación del edificio e incorporando el deber de participación en la regeneración urbana. Deberes que en gran medida quedan a la determinación discrecional de la Administración urbanística. El procedimiento de adicción y la falta de un replanteamiento global del deber de conservación lleva a una progresiva incoherencia de sus parámetros fundamentales, con una posible infracción en algunos aspectos de la prohibición constitucional de la arbitrariedad.

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

ABSTRACT: During the last twenty years, the duty regarding conservation of buildings has regularly increased. The Act number 8/2013 on urban rehabilitation, regeneration and renewal incorporates new duties, not only regarding the reparing and prevention of the building deterioration (the improving of building's maintenance), but also duties for improvement of buildings as well as the obligation to participate in urban regeneration. In addition, the Act empowers the Administration to concretise these duties at its discretion.

This imposition of new duties, based on some parameters that are currently inconsistent, can lead to a breach of the constitutional rule on arbitrariness prohibition.

Key words: conservation of the buildings; urban improvement; duties of the owner of a building.

I. INTRODUCCIÓN: LA HIPERTROFIA DEL DEBER DE CONSERVACIÓN Y EL DESAJUSTE DE SUS PARÁMETROS

Hasta un cierto momento, el deber de conservación de edificios evolucionó de forma natural, mediante una interpretación de las normas acorde con la realidad social del tiempo de su aplicación. Por un lado, evolucionando desde la preconcepción de propietario único del edificio como paradigma, edificio generalmente arrendado a una pluralidad de inquilinos de las viviendas y locales de negocio, algo muy acorde con la sociedad española de la primera mitad del siglo XX, hacia la realidad de un país en que si bien el arrendamiento del local de negocios (o de los inmuebles destinados a oficinas) sigue siendo habitual, más del 80 por ciento de la población habita en viviendas de propiedad familiar y la forma más difundida de la propiedad de edificios de vivienda colectiva es la comunidad de propiedad horizontal. Por otro lado, de forma más relevante, el régimen sustantivo del deber de conservación también ha evolucionado de forma natural, normativamente aunque fundamentalmente a través de la jurisprudencia, incorporando progresivamente elementos funcionales: no bastaría ya con que el edificio no sea una fuente de peligro para sus ocupantes o los terceros por motivos de seguridad o salubridad, ni siquiera que no menoscabe el ornato público, sino que deberá estar en condiciones de ser utilizado en el momento presente, como ha ido estableciendo la jurisprudencia de forma paulatina.

En este contexto, la regulación del deber de conservación de edificios contenida en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, supone, más que un salto cualitativo, una ruptura con la evolución natural de la institución. Ya no se trata de conservación del edificio, ni siquiera matizada por la necesidad de adaptación a las imprescindibles condiciones de habitabilidad de acuerdo con los usos sociales del presente, como había hecho la jurisprudencia, sino de un deber de adaptación a la normativa reglamentaria sobre edificación o instalaciones que se vaya aprobando, con la posibilidad reconocida a la Administración pública de ordenar discrecionalmente obras de mejora con fines públicos a cargo y a costa del propietario y, finalmente, con un deber de «conservación» —o más bien, de «mejora»—, que ya no se limita al propio edificio, sino que parece extenderse a su entorno cercano, abriendo la posibilidad de imponer al propietario deberes económicamente onerosos de participar en actuaciones de rehabilitación o regeneración urbanas, derivados del hecho de la propiedad de un edificio

en una determinada zona. No se trata propiamente de una profundización o «estiramiento», sino de un deber público *propter rem* que presenta similitudes con el gravamen de un hecho imponible —la propiedad de un edificio o de una parte del mismo—, pero sin ninguna de las garantías formales ni materiales inherentes a la imposición de un tributo.

Una de las finalidades, casi me atrevería a decir que una de las finalidades principales, de la L3R es generar actividad económica en el sector de la construcción. De hecho, en el apartado I del preámbulo, entre varias y reiteradas referencias a la crisis económica que se prolonga desde finales del año 2007 hasta la actualidad, 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*». En consecuencia, no parece demasiado absurdo establecer un paralelismo con otras políticas sociales «financiadas» con la imposición de cargas diversas a los propietarios urbanos. Podría citarse la legislación histórica de arrendamientos urbanos, con su protección a ultranza del inquilino a costa del propietario, o incluso, con mayores semejanzas con la reciente reforma normativa, con la regulación de los porteros de fincas urbanas, con su evolución desde la seguridad al fomento del empleo. La contratación de estos empleados se estableció como obligatoria por medio de un Real Decreto de 24 de febrero de 1908, disponiendo que en todas las casas dedicadas a vecindad haya necesariamente un portero encargado de la vigilancia de la escalera y de impedir la comisión de delitos contra la propiedad y las personas habitantes de la finca, norma inicialmente aplicable a Madrid y Barcelona, aunque se dejaba en manos del Ministerio de Gobernación su extensión a otros lugares. De hecho, su extensión a Zaragoza se produjo como consecuencia de una huelga revolucionaria de carácter general e indefinido, por Orden del Ministerio de Gobernación de 10 de octubre de 1934. Sin embargo, lo surgido como una medida de seguridad se convertiría en la posguerra en una medida social, extendiéndose a todas las provincias españolas y encargándose las Direcciones Provinciales de Trabajo, ya no de Gobernación, de las posibles dispensas contemplada en la normativa, entre otros motivos posibles, por las dificultades económicas de los propietarios de la finca, como se contemplaba en la Reglamentación de Trabajo de porteros de Zaragoza, de 5 de marzo de 1947, una de las primeras entre otras reglamentaciones, predominantemente de ámbito provincial (1). Es decir, una evolución desde la preocupación por

(1) ARROYO (2009: p. 102-103). Más en extenso, MALDONADO (2001: pp. 25 y ss).

la seguridad física de las personas a medida de fomento del empleo dirigida, en aquél caso, a personas con baja cualificación profesional.

El problema es que se ha cogido una institución como el deber de conservación, diseñada para imponer unos deberes proporcionados respecto a la seguridad del edificio y a su incidencia en el paisaje urbano, y se le han añadido otros contenidos, rompiendo con la regla hasta ahora bien establecida de que quien ha cumplido con todos los deberes urbanísticos de equidistribuir, ceder, urbanizar y edificar, convirtiéndose en propietario de un edificio en suelo urbano consolidado, no puede ser gravado con nuevos deberes urbanísticos en relación a la urbanización más que en caso de incremento del aprovechamiento urbanístico y en proporción a ese incremento. A partir de ahora sí podrá ser gravado con nuevos deberes, no tributarios, sino urbanísticos y establecidos no en función del valor de su aprovechamiento patrimonializado, sino del coste de un hipotético nuevo edificio. Eso puede suponer un cambio mayor de las reglas del juego que habría merecido un más profundo debate público.

II. SUJETOS PRIVADOS EN LAS ACTUACIONES DE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS: LAS NUEVAS ASOCIACIONES ADMINISTRATIVAS DE CONSERVACIÓN

El concepto de propietario que subyace en la L3R 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 capacidad de obrar— como sujeto principal del deber de conservación.

Un cambio relevante es que el deber de conservación, aunque 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 [art. 8.a) L3R]. 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

Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública
ISSN 1133-4797, XV, Zaragoza, 2013, pp. 73-108

creo que ha de entenderse como un *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.

No obstante, en la Ley también se permite que el propietario pueda trasladar el cumplimiento de porciones mayores 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 [art. 8.a) L3R], 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).

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 por supuesto 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 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, necesariamente, 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) L3R], pudiendo ser beneficiarios de la expropiación forzosa [art. 15.3, g) L3R] o beneficiarios de subvenciones, así como gestionar las otorgadas a los propietarios de las fincas integrantes de la comunidad [art. 15.3, e) L3R, a fin de asumir o colaborar con la Administración pública en las labores del «nuevo» deber de conservación.

Podrán constituirse en asociaciones «administrativas» las comunidades de propietarios (así como las agrupaciones de comunidades de propietarios y

las cooperativas de vivienda) y los propietarios «de terrenos» (la acotación es misteriosa, 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, a no ser que se pretenda imponer que sea necesariamente la comunidad de propietarios, con independencia de la voluntad de sus miembros, quien forme parte de la asociación). 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 correspondientes estatutos» [art. 15.1 y 15.3, b) L3R]. 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 es más fácil de asumir 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, de las asociaciones «administrativas» constituidas a efectos de actuaciones de conservación, rehabilitación, regeneración y renovación urbana tendrá carácter constitutivo (art. 16.1 L3R). La disolución requiere aprobación de la Administración urbanística (art. 16.3 L3R). Finalmente, los acuerdos adoptados por la asociación serán susceptibles de recurso de alzada ante la Administración urbanística (art. 16.2 L3R).

III. EL CONTEXTO JURISPRUDENCIAL DE LA REFORMA: EL MANTENIMIENTO O RECUPERACION DE LA FUNCIONALIDAD DEL EDIFICIO EN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO

La incorporación del mantenimiento de la funcionalidad del edificio o construcción no es una novedad de la L3R, y ni siquiera fue una novedad de la Ley 8/2007, de 27 de mayo, de suelo, y del correspondiente texto refundido de 2008, sino que ha sido incorporada por la jurisprudencia de forma paulatina y con matices. Matices que en gran medida se pierden con la nueva regulación legal.

1. La progresiva incorporación de la funcionalidad de la edificación al deber de conservación

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia, «conservación» es la «acción y efecto de conservar», lo que en su primera acepción —las demás no vienen al caso— significa «mantener algo o cuidar de su permanencia». En consecuencia, en una primera aproximación parece que el deber de conservación deba hacer referencia a evitar el deterioro de algo preexistente, sin necesidad de añadirle elementos nuevos. Siguiendo con los significados de las palabras, para encontrar una acepción útil a nuestros efectos del término «rehabilitación» tenemos que ir a la cuarta de las recogidas en el Diccionario, que es la que se emplea en medicina: «Conjunto de métodos que tiene por finalidad la recuperación de una actividad o función perdida o disminuida por traumatismo o enfermedad». En consecuencia, tampoco hace referencia a la adquisición de nuevas funciones, ni siquiera a la mejora de las anteriormente poseídas, sino al remedio del deterioro.

Si las normas jurídicas han de interpretarse de acuerdo con el «sentido propio de sus palabras», de acuerdo con el art. 3.1 del Código Civil, parecería que ese es el punto de partida para interpretar el alcance del «deber de conservación» establecido en la legislación urbanística. No obstante, a efectos del deslinde de las obras cuyo coste es computable a efectos de verificar el estado de ruina de un edificio, de las que suponen mejoras y, por tanto, no son computables, en ocasiones se ha intentado introducir una diferencia entre obras de «reparación», computables, que serían las dirigidas a devolver el edificio a su estado original, y obras de «rehabilitación», no computables, encaminadas a adaptar el inmueble a los nuevos requisitos técnicos o legales (2). Sin embargo, un problema que se plantea inmediatamente es que determinadas obras de reparación, requeridas para restituir las construcciones a sus condiciones normales, especialmente en lo relativo a las instalaciones, habrán de ajustarse a la normativa vigente para que el edificio cumpla los requisitos de habitabilidad.

La cuestión ha tardado en estar clara en la jurisprudencia, aunque puedan apreciarse tendencias dominantes desde hace ya tiempo. No obstante, existen pronunciamientos judiciales contradictorios 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 (3), mientras que en otros supuestos se ha considerado que deben ser incluidas entre las obras

(2) García Erviti (2001: pp. 59-61)

(3) STS de 2 de febrero de 1993 (Ar. RJ 1993, 585), ponente Mariano de Oro-Pulido.

necesarias las «redes interiores de agua y electricidad», por estar destinadas a poner el edificio en condiciones de servir adecuadamente a sus fines (4), por citar dos pronunciamientos casi coetáneos del Tribunal Supremo.

La doctrina mayoritariamente ha adoptado una posición matizada, 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» (5). Yendo más allá, se ha señalado por algún autor (6) 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, párrafo segundo, 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 TRLS de 1976, concretamente al art. 13.2 del RDU de 1978, 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 catorce 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

(4) STS de 22 de octubre de 1991 (Ar. RJ 1991, 8376), ponente Javier Delgado Barrio.

(5) FERRANDO (1994: p. 262). En el mismo sentido, GARCÍA ERVITI (2001: p. 60) y ARROYO (2006: p. 43).

(6) RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (2002: pp. 290-291).

edificio a su estado originario rompe los criterios para mantener la proporción que debería haber entre el valor del edificio y los costes de las reparaciones necesarias (GONZÁLEZ BOTIJA, 1996, 194-195). 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*, entendiendo 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*, entendiendo por tales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, las que se realicen por *motivos turísticos o culturales o, en general, por motivos de calidad y sostenibilidad del medio urbano*, cuando los inmuebles formen parte de un plan, programa o instrumento legal de rehabilitación previamente aprobado, y cuyo fin sea garantizar la *seguridad, salubridad, accesibilidad, reducción de emisiones e inmisiones contaminantes* de todo tipo y de agua y energía, y, en particular, que se cumplan todos o algunos de los requisitos básicos relacionados en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación». 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 desaparecieron con la Ley 8/2007.

2. La incorporación del mantenimiento de la funcionalidad por la jurisprudencia

Lo cierto es que, pese a la existencia de matices e incluso de contradicciones, la jurisprudencia ha aplicado flexiblemente el deber de conservación, incorporando al mismo el mantenimiento de la funcionalidad, ya desde los primeros momentos de la aplicación de TRLS de 1976. Por otra parte, en la jurisprudencia del Tribunal Supremo se han incorporado con normalidad desde la mitad de los años 80 del siglo XX los gastos necesarios para la «habitabilidad», que se asocian con la «salubridad», o los relativos a la «funcionalidad» del inmueble. En sentencias anteriores a esas fechas podemos encontrar afirmaciones como que las obras a tener en cuenta «deben ser únicamente aquéllas que son necesarias para devolver al edificio al estado de su uso normal, *sin*

añadir a él comodidades, mejoras o lujos de que antes no disponía, lo que hace que de la valoración municipal deban excluirse las cantidades correspondientes a instalación de dos cuartos de baño y una cocina de butano», incluidas en la Sentencia de 26 de junio de 1980. Los cambios sociales, sin necesidad de cambios normativos —se trata de sentencias que aplican en todos los casos el TRLS de 1976— han sido suficientes para promover la evolución de la jurisprudencia. En este sentido, el Tribunal Supremo afirmó en la Sentencia de 14 de marzo de 1984 (Ar. RJ 1984/2515), lo siguiente:

> «no sólo ha de computarse el coste de las obras que afectan a la estabilidad del edificio, sino que también entran en juego las concernientes a *la salubridad o habitabilidad*, y no sólo las que hayan de realizarse en elementos estructurales, sino también las que sean necesarias en los elementos secundarios, *incluso los de las instalaciones o servicios*, con la sola exclusión de las de ornato o embellecimiento».

Pueden citarse en este mismo sentido, las Sentencias del Tribunal Supremo de 26 de junio y 21 de octubre de 1980 (Ar. RJ 1980/3359 y 1980/3928, respectivamente), 27 de enero de 1981 (Ar. RJ 1981/291), 28 de octubre de 1987 (Ar. RJ 1987/9193), 25 de septiembre de 1989 (Ar. RJ 1989/6688), 26 de julio y 26 de diciembre de 1990 (Ar. RJ 1990/6822 y 1990/10257), 22 de octubre de 1991 (Ar. RJ 1991/8376), 23 de mayo de 1995 (Ar. RJ 1995/5838) y 16 de mayo de 1996 (Ar. RJ 1996/3975), entre otras muchas.

El concepto de «habitabilidad» aparece como una evolución natural de la exigencia de «salubridad» de las construcciones, aplicada en este caso a las destinadas a usos residenciales. En este sentido se utiliza en la Sentencia de 10 de noviembre de 1989 (7)

> «En relación con la valoración de las obras de reparación, hay que tener en cuenta que, según reiterada jurisprudencia, deben comprenderse únicamente como tales las precisas para *devolver la normalidad* a la edificación, tanto en el aspecto de la estabilidad *como en el de la salubridad o habitabilidad*, con exclusión, por tanto, de las de ornato o embellecimiento …».

Los términos anteriores son retomados en la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 1991 y de 22 de marzo de 1994 (8), en las que no obstante se realizan considerables matizaciones. Citando esta última:

> «… las precisas para devolver la normalidad a la edificación, tanto en el aspecto de estabilidad como en el de salubridad o habitabilidad, con exclusión por tanto, de las de ornato o embellecimiento —Sentencia de 10 noviembre 1989—, sin que puedan ser tenidas en cuenta las obras que obedezcan a la finalidad de conseguir en el edificio una mayor comodidad y un ornato superior al que tenía la

(7) Ar. RJ 1989/8182; ponente Mariano de Oro-Pulido y López.

(8) Ar. RJ 1991/8802 y 1994/1815, respectivamente; ponente de ambas Mariano de Oro-Pulido y López.

Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública
ISSN 1133-4797, XV, Zaragoza, 2013, pp. 73-108

finca —Sentencias de 5 enero y 6 marzo 1990— o *aquellas que excedan de la reposición funcional del edificio para entrar en el ámbito de la renovación y mejora de la situación anterior* —Sentencia de 18 julio 1988— o, en fin, aquellas otras que supongan modernización y mejoramiento —Sentencia de 26 marzo 1987—».

No obstante, la habitabilidad se incorpora definitivamente, casi como cláusula de estilo en sentencias como la de 18 de abril de 1994 (RJ 1994, 2813) o la de 22 de noviembre de 2000 (RJ 2000, 9061), esta última referida a las Normas Urbanísticas del Ayuntamiento de Madrid que excluían del cómputo las obras de habitabilidad y prohibían la utilización del índice corrector por uso o conservación, lo que se consideró contrario a derecho. En la misma línea, la Sentencia de 22 mayo 2001 (RJ 2001, 3793), que da un paso más, al referirse al concepto de *habitabilidad socialmente aceptado*, con una argumentación casuística:

> «Por lo que hace a la indebida inclusión de determinadas partidas como gastos de reparación, en las que se incluyen los alicatados, la instalación eléctrica, la pintura de paramentos y fachadas, y a las que se alude en el motivo tercero, es evidente que las partidas que se pretenden excluir no pueden ser consideradas como reparaciones de ornato en un edificio que ha de hacer frente a las necesidades del siglo XXI. Ninguno de los gastos imputables a las partidas mencionadas exceden conceptualmente del *concepto de salubridad o habitabilidad socialmente aceptado, que es predicable de los edificios destinados a habitación en el momento presente*».

En paralelo con la línea anterior, aparecen sentencias que parecen llegar a resultados coincidentes pero utilizando el concepto de «funcionalidad» en lugar de «habitabilidad». Este concepto aparece, salvo error por mi parte, en la Sentencia de 26 julio 1990 (9) (en la que también se hacen interesantes consideraciones a propósito del concepto de «imagen urbana»):

> (...) las reparaciones incluidas en su segundo informe son las de pura consolidación, en tanto que las que han de tenerse en cuenta para la declaración de ruina prevista en el art. 183,2,b) del Texto Refundido *son todas las necesarias para poner el edificio en condiciones de servir adecuadamente para su función* y éstas, que aparecen contempladas en su primer informe, son bastantes para cubrir el porcentaje previsto en aquel precepto: de ello deriva la necesidad de tener en cuenta las *reparaciones de cocina, ducha y sanitarios* ...

Encontramos términos muy similares en la Sentencias de 26 de diciembre de 1990 (pintura) o de 22 octubre 1991 (acabados interiores, redes interiores de agua y electricidad) (10). Finalmente, la línea parece definitivamente consolidada con la Sentencia de 2 de febrero de 1993 (Ar. RJ 1993, 585), en la que se afirma lo siguiente, con cita de las anteriores:

---

(9) Ar. RJ 1990, 6822; ponente Javier Delgado Barrio.

(10) Ar. RJ 1990/10257 y Ar. RJ 1991/8376, respectivamente; ponente en ambos caso Javier Delgado Barrio.

> «… las reparaciones a tener en cuenta, según reiterada doctrina jurisprudencial, son *todas las necesarias para poner el edificio en condiciones de servir adecuadamente a sus fines, de suerte que aquél pueda cumplir su función* …».

Términos casi idénticos pueden encontrarse en Sentencias como las de 27 enero 1998 (Ar. RJ 1998/1879) o 28 junio 1999 (Ar. RJ 1999/5292).

Por otra parte, parece lógico considerar que la restitución de la habitabilidad de un edificio comporte la adaptación a la normativa vigente en el momento de realizarse las obras, como pueda ser el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (11) o el Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión (12), normas que están sometidas a cambios constantes y que, en última instancia, afectan a la seguridad.

IV. NUEVOS CONTENIDOS DEL DEBER DE CONSERVACIÓN Y DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA

La Ley 8/2013 se caracteriza por un *enorme crecimiento* del deber de conservación, ya muy expandido en las reformas legales inmediatamente anteriores respecto a su regulación tradicional, hasta el punto de que difícilmente puede seguirse hablando de «conservación», sino más bien de «adaptación a las exigencias normativas» respecto a la propia edificación o deber de «participar en la regeneración y renovación urbanas». Precisamente, lo que más caracteriza la última regulación es la extensión del supuesto «deber de conservación» más allá de los estrictos límites del edificio.

1. Nuevos contenidos del deber de conservación

Como ya se ha señalado, 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*, entendiendo 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

(11) Real Decreto 1751/1998, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE) y sus Instrucciones Técnicas Complementarias (ITE) y se crea la Comisión Asesora para las Instalaciones Térmicas de los Edificios, modificado por el Real Decreto 1218/2002, de 22 de noviembre, tanto en aspectos administrativos, como respecto a las ITE.

(12) El Reglamento vigente fue aprobado por Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, y lleva como anexos cincuenta y una Instrucciones Técnicas Complementarias. Ha incorporado, actualizados, los contenidos del anterior Reglamento, de 1973 y los de la norma UNE-EN 20460, sobre «Instalaciones eléctricas en edificios», norma armonizada que ya con anterioridad tenía carácter obligatorio.

Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública
ISSN 1133-4797, XV, Zaragoza, 2013, pp. 73-108

términos establecidos en la legislación aplicable», que serían un mínimo al que añadir «las de *mejora*, entendiendo por tales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, las que se realicen por *motivos turísticos o culturales o, en general, por motivos de calidad y sostenibilidad del medio urbano*, cuando los inmuebles formen parte de un plan, programa o instrumento legal de rehabilitación previamente aprobado, y cuyo fin sea garantizar la *seguridad, salubridad, accesibilidad, reducción de emisiones e inmisiones contaminantes* de todo tipo y de agua y energía, y, en particular, que se cumplan todos o algunos de los requisitos básicos relacionados en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación». Finalmente, la «rehabilitación», según el mismo precepto, comprendería actuaciones de «*regeneración urbana*, entendiendo por tales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley de Economía Sostenible, las que se desarrollen en ámbitos urbanos vulnerables, obsoletos o degradados, alcanzando *tanto a la urbanización y a las dotaciones, como a los edificios*, y tengan como finalidad el cumplimiento de los principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional al servicio de un medio urbano sostenible». Por tanto, se mantenía una clara 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 legal y, 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 TRLS de 2008 por medio de la disposición adicional duodécima de la Ley 8/2013.

En primer lugar, respecto a las obras de mejora. De acuerdo con la redacción anterior 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 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 tales 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 párrafo tercero del art. 9.1, *in fine,* es que la imposición se haga «motivadamente», lo que parece sugerir una motivación *ad hoc*, aunque la exigencia de motivación no parece extenderse a una parte de las obras de mejora, las ordenadas «por motivos turísticos y culturales», sino solo 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 párrafo primero 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*».

De forma acorde, por medio de la disposición final tercera, dos, de la Ley se modifica el art. 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la 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

Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública
ISSN 1133-4797, XV, Zaragoza, 2013, pp. 73-108

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* …».

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% del valor de un edificio de nueva planta. Este valor tiene sentido para decidir cuando 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 que ver con su valor de mercado, 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. 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.

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 L3R. De acuerdo con el art. 13.1, c) L3R: «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, sino de un deber específico integrado en el genérico deber de conservación. 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 transcienden al concreto edificio para referirse a su entorno.

2. Limitaciones cuantitativas y garantía real del deber

No obstante, la extraordinaria expansión «cualitativa» del deber de conservación podría parecer que tiene un cierto contrapeso en la contención «cuantitativa», puesto que se establece un límite cuantitativo del deber de conservación en la legislación básica.

Ese límite cuantitativo era algo más claro en el Anteproyecto de Ley que se difundió por el Ministerio de Fomento de marzo de 2013, puesto que en el art. 4.3 de ese documento —artículo enteramente eliminado ya en el proyecto de Ley remitido al Congreso por el Gobierno— se establecía un límite incondicionado para los costes que debía asumir el propietario (cada vez que se le requiriese para cumplimentar su deber de conservación, puesto que no se mencionaba ningún parámetro temporal para su acumulación):

> «Cuando el importe de los trabajos y obras a realizar exceda de los límites establecidos en el apartado anterior [es decir, del 50% del valor de reposición a nuevo] y no proceda la demolición del inmueble, *la Administración resolverá la forma de costear, sin cargo para el propietario, la parte correspondiente a aquél exceso*. A tales efectos, podrá establecer ayudas públicas, bonificaciones o firmar acuerdos de financiación de conformidad con lo previsto en el artículo 18, además de todas aquellas fórmulas que específicamente prevea la legislación aplicable».

La referencia a «sin cargo para el propietario» chocaba frontalmente con las previsiones de diversas legislaciones autonómicas de «modelo valenciano» en las que se prevé la realización con carácter preceptivo de convenios con el propietario para que la Administración recupere a medio o largo plazo su aportación u obtenga contraprestaciones por ella, pese a haberse motivado por la existencia de un exceso sobre el deber de conservación. No obstante, esta previsión no habría afectado a una mayoría de legislaciones autonómicas, como la legislación aragonesa, puesto que ni en la legislación vigente ni en en la anterior se prevén tales contraprestaciones.

La supresión del art. 4 del Anteproyecto de marzo de 2013 no ha sido total en cuanto al fondo, ya que una parte de su contenido se ha incorporado al TRLS de 2008 a través de la modificación de su art. 9, lo que se hace, junto con otros preceptos, a través de la disposición final 12ª de la L3R. El resultado es un art. 9 LS mucho más largo y complejo. El hecho de que el legislador no haya realizado una redacción enteramente nueva, sino que haya practicado distintos añadidos da lugar a una suerte de palimpsesto jurídico y a una redacción bastante torturada. En el aspecto concreto del límite cuantitativo del deber de conservación se establece lo siguiente (art. 9.1, párrafo primero, *in fine,* LS):

Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública
ISSN 1133-4797, XV, Zaragoza, 2013, pp. 73-108

> «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».

Como ya se ha señalado, lo primero que falta en la redacción transcrita es un «también»: el deber de conservación, que «también» 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…* (y no sólo de las obras de reparación). Porque, literalmente, el deber de conservación sólo sería un límite para las obras de mejora del edificio o de su entorno, lo que carece completamente de sentido y debe descartarse. De no ser así y haber desaparecido cualquier límite cuantitativo para las obras propiamente de conservación, aplicándose el límite cuantitativo sólo a las de mejora, estaríamos ante una regulación puramente arbitraria e incompatible con el derecho fundamental de propiedad reconocido en el art. 33 de la Constitución vigente, incluso tan degradado y escaso de contenidos como ha quedado tras años de legislación invasiva y jurisprudencia constitucional permisiva.

En cuanto al límite cuantitativo propiamente tal, es el establecido a partir de la valenciana Ley reguladora de la actividad urbanística, seguido por una amplia mayoría de legislaciones autonómicas. Supone calcular el coste de un edificio nuevo, de similar tipología y superficie, pero con todos los requisitos actualmente exigibles, y aplicarle el 50 por ciento. Esto supone un incremento respecto a la legislación urbanística tradicional, que aplicaba el 50 por ciento al valor «actual» del edificio, por tanto sin añadir instalaciones o requisitos exigibles a un edificio nuevo, pero no a uno ya construido, y tener en cuenta su antigüedad y estado de conservación, lo que en un edificio de una cierta antigüedad y con achaques de senectud es una diferencia enorme (13). No obstante, el problema principal es que ese valor guarda una cierta relación con las obras exigibles sobre el propio edifico —aunque discutible respecto a las obras ordenadas por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad o sostenibilidad del medio urbano—, pero es puramente arbitrario cuando se trata de establecer los límites en la participación en las obras de rehabilitación y mejora urbanas.

Si se trata de establecer una nueva figura de tipo impositivo sobre la propiedad urbana, pero sin pasar por los requisitos y garantías impuestos

(13) Vid. García Álvarez (2007: pp. 177 y ss.).

por el principio constitucional de legalidad tributaria, no es algo distinto a la introducción de las cesiones de aprovechamiento urbanístico introducidas en 1975, en las postrimerías del régimen franquista. El problema es que el valor de referencia es puramente arbitrario, puesto que no guarda apenas ninguna relación con el valor de mercado del inmueble y, por tanto, con la manifestación de riqueza que supone la titularidad del inmueble. Llevando la regulación a sus últimas consecuencias, el límite cuantitativo del deber de conservación —y, por tanto, de las pérdidas que se le pueden imponer por la Administración por su participación preceptiva en actuaciones de rehabilitación urbana— que se aplica al propietario de una casa de adobe construida a principios del siglo pasado en un pequeño pueblo de la Castilla profunda es el mismo que se aplica al propietario de un chalet de igual superficie útil, recién estrenado y situado en la zona más cara de Marbella o de Mallorca. En ambos casos, es el 50 por ciento del coste de construcción de un edificio nuevo con las condiciones necesarias para ser autorizado, sin que en el caso del chalet ultralujoso ni siquiera se añada el coste de las instalaciones adicionales no obligatorias para obtener la autorización o licencia urbanística. Este límite, aplicado no ya a las obras exigibles por razones de seguridad o salubridad sobre el propio inmueble, sino a la participación en labores de rehabilitación urbana será quizá en algunos casos confiscatorio, pero en todos puramente arbitrario e incompatible con el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad.

Por otra parte, el límite general del 50 por ciento del valor de reposición a nuevo —límite del deber ordinario de conservación— puede llegar al 75 por ciento de ese mismo valor en caso de deterioros que sean consecuencia del incumplimiento de una orden de ejecución (art. 9.2, párrafo segundo, in fine, LS):

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

Este límite del deber «extraordinario» de conservación procede directamente del Real Decreto-Ley 8/2011, por lo que la única legislación urbanística que establecía un límite extraordinario superior, la aragonesa, se había ya adaptado a la nueva regulación. En efecto, tanto en la Ley 5/1999 (art. 187.2) como en la vigente LUA, el legislador aragonés había dispuesto que en caso de incumplimiento de una orden de ejecución, desaparecían los límites del deber de conservación, sin que se pudiese declarar la ruina del edificio, a no ser que el propietario pudiese demostrar que ésta había sobrevenido por causas sobrevenidas e independientes. El problema viene de que si bien la única legislación

Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública
ISSN 1133-4797, XV, Zaragoza, 2013, pp. 73-108

urbanística que establecía esta inexistencia de límites al deber de conservación en caso de incumplimiento de una orden de ejecución de obras de conservación o reparación, la aragonesa, ya se ha adaptado, no sucede lo mismo con las legislaciones autonómicas de patrimonio cultural en las que se establece lo mismo, pero limitado a bienes inmuebles integrantes del patrimonio cultural como bienes de interés cultural u otras figuras de protección. Ante la falta de matices de la legislación básica, o ésta es inconstitucional por superar su ámbito competencial, o las legislaciones de patrimonio cultural de una buena parte de las comunidades autónomas incurren en una inconstitucionalidad sobrevenida.

La ampliación del deber de conservación en las leyes de patrimonio cultural aparece por primera vez en la Ley 8/1995, de 30 de octubre, del patrimonio cultural de Galicia, en la que se estableció que el incumplimiento del deber de conservación de un bien inmueble no sólo constituye infracción grave (art. 91.c), prohibiéndose en tal caso el acceso a la financiación pública (art. 83.3), sino que no podrá declararse la ruina cuando la situación se haya producido por incumplimiento del deber de conservación (art. 41.3), sin más precisiones.

Unos años más tarde, la legislación valenciana ya presenta un perfil más acabado: en el art. 40 de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del patrimonio cultural valenciano, se rodea de una serie de cautelas la declaración de la ruina de un inmueble que haya sido declarado Bien de interés cultural: la Administración cultural será tenida como parte en el procedimiento, serán preceptivo un trámite de información pública y existirá la posibilidad de recurrir a la expropiación forzosa desde el inicio del procedimiento. Pero, sobre todo, se establece que el *incumplimiento del deber de conservación* no podrá jamás servir de causa para dejar sin efecto la declaración de Bien de interés cultural y determinará para el propietario la obligación de realizar a su cargo las obras de restauración y conservación necesarias, sin que sea aplicable en este caso el límite del deber normal de conservación (art. 40.1 *in fine*). Por contraste, la coetánea Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, se limitó a establecer, de forma más ambigua, que si la ruina declarada es consecuencia del incumplimiento del deber de conservación, no será posible la demolición, salvo en el caso de que haya riesgo para las personas.

En el mismo año, en la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria, se contiene un régimen mucho más acabado para evitar que el incumplimiento doloso de los deberes de conservación de los inmuebles, o incluso la simple negligencia, puedan llevar a la destrucción de bienes del patrimonio cultural. El problema se enfrenta desde cuatro perspectivas distintas: la situación de ruina no supone la cesación del deber de conservación; ese deber de conservación puede ampliarse en caso de incumplimiento; la autorización de demolición posterior a la declaración de ruina tiene como condición absoluta

que no se haya incumplido el deber de conservación; y, como cierre, la expropiación forzosa. Primero, la declaración de ruina no implica la desaparición del deber de conservación (art. 59.1), por lo que podrá exigirse al propietario que realice o financie obras de rehabilitación hasta el límite de ese deber, pero no el establecido por la legislación urbanística, sino por la de patrimonio cultural. Segundo, una regulación específica del deber de conservación de los bienes del patrimonio cultural. Según la legislación de patrimonio cultural, sólo podrá declararse el estado de ruina cuando el edificio presente daños que hagan peligrar las condiciones mínimas de seguridad y cuya reparación exija la reposición de más de la mitad de los elementos estructurales que tengan una misión portante o sustentante del inmueble, siempre que la Administración no subvencione el exceso (art. 58.1). En otros términos, si no hay afección a los elementos sustentantes, esa afección no produce un peligro grave de seguridad o bien no afecta a más de la mitad de esos elementos sustentantes, se podrá obligar al propietario a realizar obras de conservación, sin límite alguno. De todas formas, es lógico pensar que la garantía constitucional del derecho de propiedad impondrá que no se puedan imponer obras de conservación, sin subvención, que superen el valor económico del inmueble. Tercero, incluso ese deber de conservación reforzado puede verse incrementado en caso de incumplimiento, ha de entenderse a mi juicio que doloso o culposo, del deber de conservación (además, en este caso no tendría lugar el límite derivado de la garantía constitucional del derecho de propiedad): en el art. 58.2 se reconoce el derecho del propietario a percibir ayudas económicas por lo que exceda del límite del deber de conservación —se supone que el definido en el art. 58.1.a) al que ha se ha hecho referencia—, pero tal derecho no existirá cuando se haya incumplido el deber de conservación (art. 58.3). Cuarto, el incumplimiento del deber de conservación no parece que pueda impedir la declaración de ruina, pero como ya se ha señalado, la declaración de ruina no supone el cese del deber de conservación. ¿Qué supone esto?. La demolición puede autorizarse, por el Consejo de Gobierno, en determinadas circunstancias, tras un procedimiento en el que habrá de darse audiencia al Ayuntamiento afectado, y con el informe favorable a la demolición de dos instituciones culturales (art. 59). Pero, en ningún caso podrá autorizarse la demolición de un inmueble cuando la declaración del estado de ruina tenga como causa última el incumplimiento de deberes de conservación (art. 59.4). En caso de ruina inminente, puede procederse a la demolición por fuerza mayor, aunque previendo la posterior reposición de los materiales recuperados (art. 58.4). Quinto, el estado de ruina, declarada o simplemente iniciado el procedimiento para su declaración, con independencia de su causa, puede dar lugar a la expropiación forzosa del inmueble, excluyéndose del justiprecio el valor de la edificación (art. 58.5).

Las dos siguientes leyes por orden cronológico, la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de patrimonio histórico de Canarias, y la Ley 2/1999, de 29 de marzo,

Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública
ISSN 1133-4797, XV, Zaragoza, 2013, pp. 73-108

de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura, ya contienen referencias expresas al incumplimiento de una orden de ejecución, aunque no lo hagan en términos coincidentes. En la Ley extremeña, el incumplimiento del deber de conservación y, concretamente, la *desobediencia de una orden de ejecución* comportará el deber de reposición del inmueble a su estado originario (art. 35.4), con exclusión de las ayudas públicas (art. 83.3) y, además, constituye infracción grave (art. 92.3.b). En la Ley de Canarias se establece la expropiación forzosa del inmueble, cuando los costes de reparación superen el deber legal de conservación pero el edificio no deba ser demolido (art. 58.6), pero, sobre todo, se prevé la ampliación del deber de conservación del propietario en caso de incumplimiento del deber de conservación (art. 58.4) y *se presumirá que el estado de ruina es imputable incumplimiento del deber de conservación cuando no se haya cumplido una orden de ejecución* (art. 58.5).

En sentido coincidente, en la asturiana Ley 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural, se establece, en términos no muy claros, que la ruina no podrá fin en todos los casos al deber de conservación —lo que puede ser una referencia a la modalidad de órdenes de ejecución subvencionadas—, pero que cuando la ruina sea consecuencia del incumplimiento del propietario, el deber de conservación se mantiene en todo caso (art. 34.3).

Como consecuencia de la limitación del deber extraordinario de conservación al 75 por ciento del coste de un edificio de nueva planta, todas las leyes anteriores, correspondientes a las comunidades de Galicia, valenciana, Madrid, Cantabria, Canarias, Extremadura y Asturias incurrirían en una inconstitucionalidad sobrevenida, salvo que pueda hacerse una interpretación integradora y entender incorporado el nuevo límite de la legislación básica por medio de una interpretación sistemática que permita salvar su constitucionalidad. Ciertamente, la formulación literal de la ley básica dificulta esa aplicación integradora al establecer en el art. 9.2, párrafo segundo que «*el límite máximo del deber de conservación podrá elevarse, si así lo dispone la legislación autonómica, hasta el 75% del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente*», cuando habría sido mucho más sencillo disponer que en caso de que la legislación autonómica prevea la ampliación del límite del deber de conservación en caso de incumplimiento, ese límite quedará fijado en un máximo del 75 por ciento del valor de referencia. No obstante, la única solución razonable y conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la interpretación conforme a la Constitución es aplicar la nueva regla en tales términos. Una vez más hay que lamentar la defectuosa técnica legislativa.

En la legislación cultural de Castilla y León se contiene una formulación diferente: en la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, se prescinde de la ampliación del deber de conservación y se acude a otra lógica, como es la del restablecimiento de la legalidad infringida. Si

el propietario incumple sus deberes legales, estará obligado a reparar íntegramente el daño causado. En consecuencia, la situación de ruina debida al incumplimiento del deber de conservación comportará la obligación para el propietario de *reposición* de las cosas a su estado anterior (art. 40.2), hay que suponer que sin límite cuantitativo alguno. No obstante, el efecto es materialmente equivalente a una ampliación del deber de conservación, por lo que hay que concluir que en Castilla y León el restablecimiento de la legalidad tampoco podrá suponer costes para el propietario que vayan más allá del 75 por ciento del coste de un edificio de nueva planta.

Un último aspecto relevante de la legislación básica es la afección real del edificio o vivienda al cumplimiento de los deberes de «conservación» en sentido amplio: la orden de ejecución comporta la existencia *ope legis* de una hipoteca legal, puesto que, como se señala en el art. 9.2, párrafo primero, in fine, LS:

> «El *acto firme de aprobación de la orden administrativa de ejecución* que corresponda determinará la afección real, directa e inmediata, por determinación legal, del inmueble, al cumplimiento de la obligación del deber de conservación. Dicha afección real se hará constar, mediante nota marginal, en el Registro de la Propiedad, con referencia expresa a su carácter de garantía real y con el mismo régimen de preferencia y prioridad establecido para la afección real, al pago de cargas de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística».

La exigencia de firmeza del acto administrativo comporta que no se producirá el acceso al Registro de la Propiedad en tanto esté pendiente un recurso administrativo o contencioso-administrativo, en cualquiera de sus fases, lo que no parece una solución demasiado acertada desde el punto de vista de la seguridad jurídica. Por lo demás, cuando llegue a acceder al Registro, esa nota marginal está llamada a tener una duración muy limitada: o la orden de ejecución de obras de conservación o mejora se ejecuta y la nota marginal se cancela, o no se ejecuta, en cuyo caso se produce la ampliación de la cantidad que supone el límite del deber de conservación en un 50 por ciento adicional (del 50 al 75 por ciento del coste de un edificio de nueva planta), lo que deberá tener reflejo en el Registro de la Propiedad (art. 9.2, párrafo segundo, *in fine,* LS):

> «Cuando el propietario incumpla lo acordado por la Administración, una vez dictada resolución declaratoria del incumplimiento y acordada la aplicación del régimen correspondiente, *la Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación del acto o actos correspondientes para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio*».

No deja de ser curioso que en este caso, por contraste con el anterior, no se exija la firmeza del acto administrativo, ni siquiera en vía administrativa, por lo que puede perfectamente convertirse en habitual el que sea éste, la constatación de incumplimiento de la orden de ejecución, y no la orden

Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública
ISSN 1133-4797, XV, Zaragoza, 2013, pp. 73-108

de ejecución de obras de reparación o mejora en sí misma, la que termine accediendo al Registro mediante nota marginal.

3. Potestades administrativas respecto a la rehabilitación o a la participación en la renovación o regeneración urbanas

Una cuestión muy relevante jurídicamente es si la decisión de ordenar no ya la realización de las obras necesarias por motivos de seguridad, salubridad u ornato público, como en la legislación tradicional, sino diversos aspectos de la rehabilitación de un inmueble, incluidos los aspectos de ahorro energético o de accesibilidad, puede ser acordada discrecionalmente por la Administración, como se establece claramente en el art. 9.1, párrafo tercero, LS en el que se excluye la necesidad de previsión en instrumentos de ordenación o gestión urbanística para la adaptación a diversos aspectos del Código Técnico de la Edificación:

> «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 artículo 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 párrafo primero 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 el párrafo primero a que se remite el precepto transcrito se hace referencia a dos grandes grupos de obras dentro del deber de conservación: las necesarias para mantener el edificio en uso, entre ellas específicamente las de seguridad, salubridad, accesibilidad *universal* y ornato legalmente exigibles y las «*obras adicionales*» que sean convenientes por motivos turísticos o culturales. En consecuencia, en el párrafo transcrito parece introducirse una limitación para las obras adicionales «para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano» que, primero, deberán consistir en la adecuación total o parcial a lo que figura como exigencia básica en el Código Técnico de la Edificación, pero no en ningún otro tipo de obras o condiciones que no figuren en el Código Técnico como condición básica; y, segundo, deberán acordarse de forma motivada, lo que es una perfecta redundancia completamente innecesaria del art. 54 de la Ley 30/1992, a no ser que lo que se quiera indicar es que se acuerdan por acto singular, eso sí, motivado, sin necesidad de inclusión en un plan, ordenanza u otro instrumento jurídico de alcance general.

Ahora bien, ¿qué pasa con las obras «adicionales» que puedan exigirse por motivos turísticos o culturales?. Sensu contrario, sí se exigirá la inclusión

previa en un plan, ordenanza u otros instrumentos jurídicos que delimiten lo exigible y las condiciones de esa exigencia, siendo muy conveniente un desarrollo autonómico de este aspecto. Recuérdese que, como se acaba de señalar, esa decisión discrecional supone además la inmediata constitución de una hipoteca legal, inscrita en el Registro de la Propiedad, aunque limitada cuantitativamente al 50 por ciento del coste de un edificio de nueva planta, con la consiguiente limitación fáctica de los derechos de disposición del inmueble inherentes al derecho de propiedad. Como ya se ha dicho, en caso de declaración administrativa de incumplimiento, la afección real se incrementa al 75 por ciento del valor de un edificio de nueva planta.

En el sentido del carácter discrecional de la orden de rehabilitación iría también el art. 4.1 L3R, en el que se establece la potestad de la Administración para, «en cualquier momento» requerir que se acredite el estado de cualquier edificio de «*tipología residencial colectiva*», no ya respecto al «estado de conservación» o a la «accesibilidad», sino sobre el «grado de eficiencia energética». Acreditación que, en caso de ser negativa, motivará que el informe se establezca un plazo de subsanación, cuyo incumplimiento, a su vez, dará lugar a una orden de ejecución (art. 4.4 L3R). No obstante, suscita ciertas dudas el que, si bien en cuanto a la «acreditación» se mencionan expresamente la accesibilidad y la eficiencia energética junto al estado de conservación, en la fijación de plazos de subsanación y eventual orden de ejecución no se menciona sino este último.

En los términos de la Ley, la decisión discrecional de la Administración, sin necesidad de previsión en instrumentos de ordenación o gestión urbanística, podría entenderse que se extiende a la participación de las operaciones de rehabilitación urbana que no requieran modificación del plan (entre otros preceptos, art. 10.1, párrafo segundo, L3R).

En el Anteproyecto de marzo de 2013 aparecía como normativa básica la tradicionalmente denominada «ruina urbanística» (art. 4.2, b), es decir la que afecta a los edificios en situación de fuera de ordenación que precisan obras que no pueden ser autorizadas debido a su disconformidad con la ordenación urbanística. Se trata de una modalidad de ruina de los edificios y construcciones de la que han prescindido las legislaciones autonómicas que siguen el «modelo valenciano», aunque no en otras muchas, como la aragonesa o la castellano-leonesa. Como es evidente, la existencia de esta figura de ruina afecta de forma decisiva al régimen de las situaciones de fuera de ordenación, que son tenidas en cuenta por la legislación básica para establecer el régimen de valoraciones de suelo o para establecer que son situaciones no indemnizables, lo que pudo motivar la intención de concretar algo desde la legislación básica lo que sigue siendo un concepto totalmente indeterminado, que se remite a la legislación autonómica (que, a su vez, en muchos casos se remiten al planeamiento urbanístico).

4. El nuevo «Informe de evaluación de los edificios»

En el Real Decreto-Ley 8/2011 se establecían determinadas reglas básicas las inspecciones técnicas de edificios, ya reguladas en las legislaciones de las comunidades autónomas como un desarrollo del genérico «deber de conservación» que corresponde al propietario (SANZ RUBIALES, 2005, 65 y ss.), aunque con diferencias significativas en su régimen jurídico. Como tantas otras técnicas urbanísticas, el la implantación inicial de esta figura 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 Urbanística de la Comunidad Valenciana, art. 87, cuyas previsiones se reproducen actualmente en el art. 207 de la Ley 16/2005, de 30 diciembre, Urbanística Valenciana, que se refiere a la «inspección periódica de construcciones» y establece la obligación de los propietarios de las catalogadas o de antigüedad superior a 50 años de promover una inspección a cargo de facultativo competente cada cinco años. Las inspecciones periódicas no se regularon en el Decreto 67/2006, de 12 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*).

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»); en otros términos, parecen estarse excluyendo las relativas al ornato público (14).

(14) No obstante, el panorama de los mecanismos arbitrados por el legislador valenciano quedaría muy incompleto sin hacer referencia, al menos, a la licencia de ocupación, regulada en la Ley 3/2004, de 30 junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación, arts. 24 y 32

Entre las leyes autonómicas, también la Ley madrileña ha podido inspirar algún aspecto de la 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 disposición adicional 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).

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 reglamentaria local en materias de su propia competencia (SARMIENTO y MORAL, 2003, 120 y ss.; SIBINA, 2004, 186 y 189). 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

---

a 36. La licencia de ocupación deberá obtenerse a la terminación de las obras de edificación —sería la tradicional licencia de «primera ocupación»—, pero su renovación es necesaria en determinados casos: cuando hayan transcurrido diez o más años desde la obtención de la primera licencia de ocupación, en el momento en que se produzca la segunda o posteriores transmisiones de la propiedad o bien cuando sea necesario formalizar un nuevo contrato de suministro de agua, gas o electricidad. Si la edificación fuera anterior a la introducción de la figura de la licencia de ocupación, su obtención será necesaria siempre que se produzca cualquiera de los supuestos anteriores (transmisión de la propiedad o nuevo contrato de suministro). También será precisa su obtención o renovación —en este caso, con independencia del tiempo transcurrido desde su primera obtención— cuando se produzca un cambio de uso del la edificación o cuando se hayan producido obras que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o modifiquen esencialmente el conjunto del sistema estructural u otros elementos o partes del edificio afectados por los requisitos básicos de la edificación, o bien cuando se trate de obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, o de carácter parcial cuando afecten a los elementos o partes objeto de protección.

Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública
ISSN 1133-4797, XV, Zaragoza, 2013, pp. 73-108

la ordenanza del Ayuntamiento de Madrid (15), casando la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de mayo de 2003 (16), 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 art. 4 a 6 y en la disposición transitoria primera.

A) 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. Lo que aparece en el vigente art. 4.1 L3R es una remisión a los supuestos previstos en la disposición transitoria primera de la propia Ley. Los propietarios 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» (art. 4.1 L3R).

En el art. 2.6 L3R 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 debe entenderse en sentido

(15) 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.

(16) Sentencia núm. 674/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 28 de mayo (RJCA 2003\683).

jurídico, dependiendo por tanto de la existencia de una comunidad de propietarios, 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. 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. Siguiendo la tradición de la legislación estatal, encarnada en el TRLS de 1976, en algunas legislaciones autonómicas se hace 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 (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, 14 de noviembre de 2001, Ar. RJ 2001/9769). 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 una pérdida de funcionalidad de una parte sustancial del edificio (en este sentido, STS de 23 de noviembre de 1993, Ar. RJ 1993/8516).

Sin embargo, aspectos como la accesibilidad pueden ser totalmente independientes para cada vivienda en un edificio de viviendas adosadas 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.

Además de los anteriores, en la definición contenida en el art. 2.6 se asimilan a edificios de vivienda colectiva el «edificio destinado a ser ocupado o habitado 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 el IEE en los mismos términos.

En cuanto a los edificios a los que se aplica la exigencia de IEE, estarán comprendidos:

Primero, *ex lege* y sin necesidad de resolución ni requerimiento administrativo específico, los edificios de «tipología residencial colectiva» con una antigüedad superior a 50 años, aunque los propietarios tienen un plazo de cinco años para realizar la evaluación, a contar desde la fecha en que alcancen

Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública
ISSN 1133-4797, XV, Zaragoza, 2013, pp. 73-108

esa antigüedad [disposición transitoria primera, 1, a) L3R]. A diferencia de lo que resultaba de los art. 21 y 22 y la disposición adicional tercera 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 L3R, no se establece ninguna excepción para los edificios ubicados en municipios de menos de 25 mil habitantes.

Segundo, los edificios en los que se pretendan realizar obras de conservación, accesibilidad o eficiencia energética *con ayudas públicas* (disposición transitoria primera, 1, b). Se plantea la duda de si en este caso es precisa la tipología residencial colectiva, aunque dado que el párrafo a) de la disposición transitoria primera, 1, hace referencia expresa a edificios de tipología residencial colectiva y el párrafo b) simplemente a «edificios» parece lógico entender que en este segundo caso el solo hecho de pretender acometer obras con ayudas públicas es suficiente para que la IEE sea exigible con carácter previo a su realización. Una vez más, 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 (art. 6.1 L3R).

B) Régimen y contenido

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 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 L3R— 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. Ciertamente, 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. Ciertamente, en el art. 4.2, párrafo quinto in fine, de la L3R 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 se olvida de la legislación estatal que ya desde 2011 establecía con carácter

preceptivo la Inspección Técnica de Edificios sin necesidad de desarrollo en la normativa autonómica o local), 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 establezcan 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. En consecuencia, derogado el precepto estatal que establecía la vinculatoriedad de las obras contenidas en el informe, la normativa autonómica o, en su defecto o con su consentimiento, la normativa local, podrá 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.

El IEE debe realizarse como máximo cada diez años o período más breve previsto en la normativa aplicable (art. 4.4 L3R), 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 (art. 5), aunque dado que el IEE está fundamentalmente dirigido a edificios de tipología residencial colectiva, esa formulación tan amplia parece seguro que quedará reducido a un censo de edificios residenciales de una cierta antigüedad. 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 (art. 6).

Los técnicos competentes tendrán dos orígenes profesionales. Primero, la 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

Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública
ISSN 1133-4797, XV, Zaragoza, 2013, pp. 73-108

se establece como único condicionamiento que se tenga en cuenta «la titulación, la formación, la experiencia y la complejidad del proceso de evaluación» (art. 6 y disposición final decimoctava L3R). 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 industrial. Es decir, que 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.

El IEE *sustituye a la antigua Inspección Técnica de Edificios*, que ha dejado de ser exigida por la legislación básica, aunque podrá mantenerse por las legislaciones autonómicas o las ordenanzas locales, previéndose en tal caso la incorporación de sus contenidos al IEE [disposición transitoria primera 1, a) y 2 L3R].

C) Informe de Evaluación del Edificio y certificado energético

Esta regulación convive con el «certificado energético» regulado por 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, cuyo objeto por tanto es mucho más amplio que el IEE, aunque coinciden parcialmente sus ámbitos de aplicación en la «certificación energética de los edificios existentes», aunque el ámbito de esta nueva 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 las viviendas unifamiliares, o en el que una Administración pública ocupe una superficie superior a 250 m^2, si es frecuentado habitualmente por el público, y no únicamente a los edificios de tipología residencial colectiva, como es el caso del IEE. La regulación del certificado de eficiencia energética tiene carácter básico (disposición final segunda 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. Su fundamento legal está en el artículo 83.3 LES —precepto no derogado por la L3R—, 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 disposición final quincuagésima primera 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 ar-

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

El Real Decreto 235/2013 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, que deroga, norma reglamentaria que se aprobó con la finalidad de dar cumplimiento a las exigencias relativas a la certificación energética de edificios establecidas en la Directiva 2002/91/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, dejando pendiente la certificación de los edificios ya existentes.

Por otra parte, la Directiva 2002/91/CE sería modificada por la Directiva 2010/31/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios, lo que hacía necesaria una nueva trasposición, realizada a través del Real Decreto 235/2013. Esta nueva norma reglamentaria establece el deber del propietario de poner a disposición de los compradores o usuarios de los edificios un certificado de eficiencia energética. Para ello 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, apoyándose para ello en el caso de los edificios existentes en la legislación de protección de consumidores y usuarios, concretamente en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. Es decir, que a diferencia de lo que sucede con la omisión del IEE, no es una infracción de la normativa urbanística, concretamente del deber de conservación de edificios, sino de la de protección de los usuarios, con consecuencias muy diferentes.

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 cuáles 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 L3R 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 [art. 4.2, c) L3R]. Por otra parte, el IEE tiene un plazo de vigencia de diez años (art. 4.4 L3R), 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 L3R 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 (art. 4.2, párrafo segundo, L3R), 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 [disposición transitoria primera, 1, a) L3R].

V. FOMENTO DE LAS ACTUACIONES DE MEJORA ENERGÉTICA Y DE LA ACCESIBILIDAD DE LOS EDIFICIOS

Las actuaciones de renovación y regeneración urbanas quedan en buena medida comprendidas en el hipertrofiado deber de conservación que resulta de la L3R,ya sean actuaciones de mejora en el propio edificio o se produzcan en su entorno. Por ello, resulta imprescindible un breve repaso del régimen de estas actuaciones.

Puede haber iniciativa pública, que parta de cualquiera de las Administraciones públicas, o *iniciativa privada, restringida a los propietarios*, incluidas en esta rúbrica las comunidades de propietarios y entidades afines (art. 9.1 L3R). En todo caso, la Administración deberá actuar en caso de insuficiencia o degradación grave de edificaciones o conjuntos urbanos, dando prioridad a los problemas de infravivienda, de accesibilidad y de racionalización del consumo de energía, debiendo asegurar a efectiva ejecución de las obras de conservación

y de las actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas (art. 9.2 L3R). Serán obras privadas las financiadas por los propietarios y obras públicas las financiadas por la Administración [art. 8, c) L3R].

En la L3R se incluyen una serie de medidas para facilitar las operaciones de rehabilitación. En el art. 10.4 del Anteproyecto de marzo de 2013 se preveía incluso que en los casos en que se produzca un incremento de la densidad o la edificabilidad, se excluirían las cesiones, sea para equipamiento o para el reparto de la plusvalía urbanística, cuando las actuaciones fuesen dirigidas a la supresión de la infravivienda y no fuesen económicamente viables en otro caso; o al aislamiento térmico, mediante fachadas ventiladas, cerramiento de terrazas techadas, dispositivos bioclimáticos en fachadas o cubiertas, instalaciones energéticas comunes o captadores solares, cuando se consiguiese una mejora en la eficiencia energética del 30 por ciento. Esta medida ha desaparecido en la redacción definitiva, lo que puede complicar determinadas actuaciones, aunque en la LS ya se confería un margen amplio en este sentido al planificador urbanístico para determinadas actuaciones de regeneración urbana.

En los art. 10.3 y 10.4 de la L3R se contiene un mandato al planificador urbanístico para articular los mecanismos de ocupación del dominio público, además de excluir el cómputo de la edificabilidad adicional ni de las distancias a linderos u otros edificios (o técnicas urbanísticas equivalentes que garanticen el mismo resultado), cuando no haya otra solución técnica disponible y la ocupación vaya dirigida a garantizar la accesibilidad universal al edificio o a la mejora de la eficiencia energética del edificio, siempre que se consiga una reducción de al menos el 30 por ciento de la demanda energética anual en calefacción o refrigeración y consistan en: la instalación de aislamiento térmico o fachadas ventiladas por el exterior del edificio, o el cerramiento o acristalamiento de las terrazas ya techadas; la instalación de dispositivos bioclimáticos adosados a las fachadas o cubiertas; la centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes y de captadores solares u otras fuentes de energía renovable, o realización de obras en zonas comunes o viviendas que logren reducir, al menos, en un 30 por ciento, el consumo de agua en el conjunto del edificio.

VI. CONCLUSIONES

La L3R supone una incursión del legislador estatal en materias urbanísticas al amparo de un amplio abanico de títulos competenciales como la legislación básica sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucio-

nales, legislación civil, Hacienda general y deuda del Estado, procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, bases y coordinación general de la sanidad, bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, legislación básica sobre protección del medio ambiente y bases del régimen energético, o condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. Pese a que las materias reguladas entran claramente en lo que tradicionalmente se ha considerado normativa urbanística, no se aprecia ninguna extralimitación patente, lo que finalmente es una demostración de la labilidad del título competencial «urbanismo» cuando lo que está en cuestión no son materias ejecutivas, sino la legislación urbanística.

En lo que se refiere al deber de conservación de edificios que corresponde a sus propietarios, en la L3R se hace una ampliación discutible, convirtiendo en más exigente el deber de prevención a través de la sustitución de la Inspección Técnica de Edificios por un Informe de Evaluación de Edificios más completo; estableciendo un deber general de adaptarse a la normativa aplicable en materia de construcción e instalaciones, cuya finalidad es habilitar al Ejecutivo para que en los reglamentos técnicos de construcción o seguridad industrial establezca discrecionalmente qué normativa se aplica retroactivamente a los edificios existentes; estableciendo un deber de mejora cuando la Administración discrecionalmente lo considere conveniente por motivos turísticos o de estética urbana; o, finalmente, estableciendo el deber de los propietarios de edificios en suelo urbano, incluso plenamente consolidado, de contribuir a las actuaciones de rehabilitación, renovación o regeneración urbana. No obstante, es muy posible que una interpretación correctora impida la aplicación de este último punto, muy problemático jurídica y socialmente.

Lo que no es discutible, sino directamente arbitrario, es que el parámetro de las cargas que pueden imponerse al propietario del edificio, no ya para la conservación del mismo, sino para su mejora o para la mejora de su entorno, sea el 50 por ciento del coste de construcción de un edificio similar. Establecer en esos términos tal contribución supone que la imposición de cargas públicas se hace prescindiendo totalmente de elementos como el valor del suelo o el grado de deterioro del edificio y, por tanto, prescindiendo de su valor real.

Desde otro punto de vista, establecer como norma básica un límite «ordinario» del 50 por ciento del coste de un edificio nuevo y un límite «extraordinario», en caso de incumplimiento del deber de conservación y con previsión expresa del legislador autonómico del 75 por ciento de ese valor de referencia, deja fuera de juego buen número de las leyes autonómicas de patrimonio cultural, que en varios casos abolían ese límite en caso de incumplimiento del deber de conservación o, más específicamente, de incumplimiento de una orden de ejecución de obras de reparación.

Por lo demás, extraña que el legislador —en realidad, el protolegislador, es decir, la Administración autora última de los textos legales— no haya hecho un mínimo esfuerzo —o, al menos, el mínimo esfuerzo efectivo— de coordinación entre la regulación del Informe de Evaluación del Edificio y el «certificado energético» regulado casi contemporáneamente 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.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ARROYO ABAD, Carlos (2009): «La relación laboral del empleado de fincas urbanas», en Anuario Jurídico y Económico Escurialense 2009, pp. 99-116.

MALDONADO MONTOYA, Juan Pablo (2001): *La relación laboral de los empleados de fincas urbanas*, Madrid, Civitas.

GARCÍA ERVITI, Federico (2001): «La ruina económica en la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 183, pp. 53-69.

GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo (2007): *La ruina en el Derecho Urbanístico. Crisis y evolución del modelo tradicional,* Pamplona, Aranzadi.

FERRANDO CORELL, José Vicente (2004): «El deber normal de conservación y su límite: la evolución de un concepto», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 207, pp. 41-66.

ARROYO JIMÉNEZ, Luis (2006): *La revisión de las técnicas de conservación urbanística*, Madrid, Civitas.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María (2002): «Deber jurídico de conservación y órdenes de ejecución: crisis de la regulación tradicional, nuevas regulaciones autonómicas y algunas propuestas», en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid* núm. 6, 2002, pp. 273-299.

SANZ RUBIALES, Íñigo (2005): «La naturaleza jurídica de la inspección técnica de construcciones desde el deber de conservación», *Revista Urbanismo y Edificación* núm. 12, pp. 65-78.

SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUDERO, Daniel y MORAL SORIANO, Leonor (2003): «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», en *Cuadernos de Derecho Local* núm. 3, pp. 120-130.

SIBINA TOMÀS, Doménec (2004): «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», en *Cuadernos de Derecho Local* núm. 6, pp. 164-190.