

E. Deber de conservación y rehabilitación

Gerardo García Álvarez

Catedrático de Derecho administrativo. Universidad de Zaragoza

Resumen: *El deber de conservación, tradicional en nuestro derecho, ha dado paso a un deber de rehabilitación, plasmado en el deber de mantener la funcionalidad del edificio y hacer para ello las adaptaciones precisas. El límite general de la mitad del coste de un edificio nuevo, que puede elevarse hasta las tres cuartas partes de ese coste, da amplísimas posibilidades a la Administración urbanística, aunque genera un riesgo cierto de gentrificación.*

Palabras clave: *conservación, rehabilitación.*

Abstract: *The traditional duty to conserve buildings has been replaced by a duty to rehabilitate them: it is obligatory to maintain the building's usability by making the necessary adaptations to do so. There is a general economic limit of half the cost of a new building, which may be raised in certain circumstances. The quantitative and qualitative extension of this duty of the owners gives the urban planning authorities very broad possibilities, although it generates a certain risk of gentrification.*

Keywords: *conservation, rehabilitation.*



Sumario: 1. Un cambio de paradigma: de la conservación a la rehabilitación. 2. El refuerzo de la comunidad de propiedad horizontal para las tareas de conservación y rehabilitación. 3. La inserción de la rehabilitación entre los contenidos del deber de conservación y la afectación real de los inmuebles como garantía de cumplimiento. 4. Ejecución forzosa. 5. La regulación diferenciada de los contenidos del deber de conservación en suelo urbanizado. 6. Los contenidos positivos del deber de conservación: inspecciones técnicas, evaluaciones del edificio y los límites de la competencia estatal. 7. Conclusión. Bibliografía.

1. UN CAMBIO DE PARADIGMA: DE LA CONSERVACIÓN A LA REHABILITACIÓN

En la regulación del deber de conservación y de la ruina en la legislación urbanística vigente sigue existiendo una clara influencia de la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana. No en vano esa fue la primera norma en la que se definió el concepto de ruina, como se recordaba en la exposición de motivos (V, in fine). En los artículos 168 y 169 se establecía el deber de conservación, habilitando a la Administración para ordenar «de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar» las «condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos», además de permitir «ordenar, por motivos de interés turístico o estético, la ejecución de obras de conservación y de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública», obras que «se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieren en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a fondos de la entidad que lo ordene cuando lo rebasaren para obtener mejoras de interés general», habilitando a los propietarios a recabar la cooperación de ayuntamientos y diputaciones para mantener los edificios catalogados «en condiciones adecuadas». En consonancia con ello, se establecía en el artículo 170 que se declarararía el «estado ruinoso» cuando concurriera un «daño no reparable técnicamente por los medios normales», un «coste de reparación superior al cincuenta por ciento del valor actual del edificio o plantas afectadas» o por «circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del inmueble». Son términos que resultan familiares a cualquier urbanista actual. Sin embargo, el significado, orientación y finalidades de estas instituciones han cambiado por completo.

La ruina era concebida como un mecanismo para permitir una renovación ordenada del parque inmobiliario urbano. De ahí la introducción de las llamadas «ruina económica» y «ruina urbanística», aplicadas a edificios cuya conservación era antieconómica o que se encontraban en una



situación libertad de disposición restringida del propietario por hallarse en «fuera de ordenación» (art. 48). La declaración de ruina permitía salir de situaciones de bloqueo en casos de desacuerdo en las incipientes comunidades de propiedad horizontal o, sobre todo, en caso de edificios arrendados, dado que la jurisprudencia civil, que es la directa inspiradora de la regulación de la «ruina económica» entendía que el estado ruinoso de edificios, locales o viviendas hacía desaparecer el contrato de arrendamiento urbano por pérdida del objeto.

En paralelo, otras dos instituciones urbanísticas incidían en la misma finalidad de renovación ordenada del parque residencial urbano. Por un lado, la autorización administrativa de derribo, otorgada por el Gobernador Civil supeditada a determinados incrementos en la superficie útil de las edificaciones, que permitía el desplazamiento (con realojo) de los inquilinos. Por otro lado, el concepto de edificación «inadecuada», que con apoyo en el artículo 42.3 de la Ley del Suelo permitía al propietario solicitar la inclusión del edificio en el Registro de Solares, desarrollado por el Decreto 635/1964, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, en el que se daba una amplia definición de edificación inadecuada en el artículo 5.4: altura inferior en un 50 por ciento a la máxima autorizada, volumen inferior en un 50 por ciento al máximo autorizado o diferencias notables con la altura o el volumen máximo unidas al mal estado del inmueble, entre otras. Esa inclusión en el Registro de Solares habilitaba a resolver los contratos de arrendamiento indemnizando a los arrendatarios conforme a los criterios de la Ley de Expropiación Forzosa.

En estas condiciones, no es de extrañar que los tribunales contencioso-administrativos hicieran una interpretación favorable a la declaración de la ruina, en la que destacaba el carácter de acto debido para la Administración y su naturaleza evolutiva, de tal manera que deterioros posteriores al acuerdo de dictar una o varias órdenes de ejecución no ejecutadas sumaban a la hora de verificar si las obras necesarias sobrepasaban el deber de conservación del propietario.

A ello se unía un tortuoso procedimiento de ejecución forzosa de las órdenes de conservación (se requería establecer un plazo, iniciar y resolver un procedimiento sancionador en caso de su incumplimiento, fijar un nuevo plazo que, ya incumplido, permitía a la Administración realizar una ejecución subsidiaria) y, por supuesto, una legislación de arrendamientos urbanos hiperprotectora del arrendatario, iniciada durante la Dictadura de Primo de Rivera, pero mantenida por los gobiernos posteriores, incluso tras la adopción de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, que comportaba que en muchos casos los costes de mantenimiento del edificio fueran inferiores a los rendimientos que proporcionaba al propietario.



El punto de inflexión vendría de dos acontecimientos: un artículo doctrinal, publicado por Javier García-Bellido García de Diego en la Revista de Derecho urbanístico en 1984, y la incorporación de un modelo, formalmente continuista pero profundamente innovador, en la legislación valenciana (Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística), que serviría de modelo para la legislación de muchas otras comunidades autónomas y, finalmente, para la legislación básica.

La influyente reflexión de García-Bellido tiene como contexto un cambio profundo en la concepción de la ciudad edificada y, sobre todo, del patrimonio cultural: de una concepción monumentalista, en que solo determinados edificios singulares merecen ser conservados, se pasa a valorar los ambientes urbanos como testimonios de formas de vida y momentos históricos que merecen ser conservados, aunque el edificio en sí mismo considerado carezca de un valor intrínseco. A ello se añade una consideración más discutible, que la rehabilitación de un edificio es más económica que su sustitución.

El nuevo modelo simplifica los supuestos de ruina a uno solo: la ruina económica. No hay ningún daño que no sea «técnicamente reparable» si se prescinde del coste. Por otra parte, no tendría sentido forzar la sustitución de un edificio por no ser conforme al plan urbanístico vigente, porque los planes pasan, son contingentes. En cuanto a la ruina económica, se aboga por eliminar la referencia al valor «actual» del edificio: lo relevante es lo que costaría uno nuevo, con análoga tipología e igual superficie útil. Aunque hay legislaciones autonómicas que mantienen la ruina «urbanística» para los edificios «fuera de ordenación» o los ilegales (una vez que la posibilidad de ordenar la demolición por su ilegalidad ha prescrito)⁽¹⁾, la regulación actual reposa sobre la ruina económica. La diferencia entre el «valor actual» de un edificio y su «coste de sustitución» puede ser enorme: conforme al sistema más utilizado para llegar al valor actual, la aplicación de valores catastrales, el deterioro del edificio le resta valor (mientras aumenta los costes de reparación), pero también lo hace el mero transcurso del tiempo, conforme a una curva de depreciación que solo se estabiliza a los ochenta años. En el caso extremo de un edificio industrial en «edad marginal», el deber de conservación se ha multiplicado por 5,5 aproximadamente, suponiendo que el estado de conservación sea perfecto. En el caso de un edificio residencial, en las mismas circunstancias el deber de conservación se habría multiplicado «solamente» por 3. Eso, dejando de lado los posibles deterioros del edificio, que yo no entran en la cuenta del límite del

(1) Como es el caso del aragonés Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (TRLUA), artículo 261.2, c).



deber de conservación. En consecuencia, la regulación actual supone una renuncia a la ruina como mecanismo urbanístico ordinario, reservándose para supuestos de extraordinario deterioro.

La conclusión anterior se ve reforzada si se tienen también en cuenta el refuerzo extraordinario de los mecanismos de ejecución forzosa, considerados en sentido amplio, y la incorporación de nuevos deberes positivos del propietario de edificios en cuanto a su conservación. Las órdenes de ejecución pasan a ser inmediatamente ejecutivas y se prevén multas coercitivas como mecanismo de ejecución forzosa, además de mecanismos de edificación forzosa y de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad. En diversas leyes regionales de patrimonio cultural y en la legislación urbanística aragonesa (TRLUA artículo 257.2) se prevé además que el incumplimiento injustificado de una orden de ejecución de obras de reparación o rehabilitación comporta el incremento del deber de conservación hasta donde sea necesario para cubrir el deterioro subsiguiente (aunque el vigente artículo 15 del LSRU de 2015 limita con carácter básico ese incremento al 75 por ciento del coste de remplazo del edificio).

Además, se establece el deber de los propietarios de determinados edificios (típicamente, edificios catalogados y los de antigüedad superior a 50 años) de encargar a un profesional independiente una inspección periódica del mismo (habitualmente, cada diez años, aunque legislaciones como la aragonesa lo rebajen a quince), pudiendo el Ayuntamiento requerir su entrega o, en caso de no haberse realizado, su cumplimiento. Este mecanismo, inspirado en la legislación de seguridad industrial, facilita a la Administración el seguimiento del estado de los edificios potencialmente en riesgo, evitando un deterioro excesivo que los sitúe fuera del deber de conservación y, por tanto, en situación de ruina. No obstante, una cautela elemental es que los gastos realizados para cumplir con las recomendaciones de la inspección periódica anterior (en algunas normas autonómicas, las dos anteriores) deberán ser tenidos en cuenta a la hora de verificar si se sobrepasa el deber de conservación.

Más importante que lo anterior es que el deber de conservación no desaparece automáticamente con el estado ruinoso del edificio. El propietario no puede ser obligado a asumir cargas económicas más allá de su deber de conservación, pero la Administración puede decidir remover esa situación poniendo la diferencia entre el límite cuantitativo del deber de conservación y el coste de las obras necesarias para hacer desaparecer el estado ruinoso. La declaración de ruina es, por tanto, un acto discrecional.

El último desarrollo del deber de conservación, desarrollado de forma completamente independiente de los anteriores, supone su extensión a las actuaciones de rehabilitación urbana, no ya del propio edificio. Este

nuevo desarrollo, operado a través de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, supone un cambio drástico en la concepción misma del deber de conservación, aunque hasta ahora su plasmación en la práctica urbanística ha sido extraordinariamente prudente. Aunque hubiera sido deseable una mayor claridad en la inclusión de un deber adicional que supone una ruptura radical con nuestra tradición urbanística, su consagración legal es inequívoca⁽²⁾.

El problema de esta nueva previsión es que es arbitraria. Referir deberes que materialmente tienen una naturaleza análoga a la tributaria, como es la contribución económica a actuaciones de rehabilitación urbana, a un objeto puramente hipotético, como es un edificio de nueva planta que muy posiblemente nunca se llegará a construir y que, desde luego, no forma parte del patrimonio del obligado, es inequívocamente arbitrario. Existe un deber general, establecido en el artículo 31 de la Constitución, de contribuir al «sostenimiento de los gastos públicos», pero con relación a la «capacidad económica» de cada uno. No puede ser que una casa unifamiliar en un municipio semi-deshabitado del Aragón profundo comporte el mismo límite del deber de conservación que un chalet en Marbella en primera línea de playa, simplemente porque tienen igual superficie útil y análoga tipología, más si los deberes económicos que de ello derivan no se limitan al propio edificio, sino a su entorno urbano.

A ello se añade el problema adicional que pueda comportar la «gentrificación» –término admitido por la Real Academia Española– de determinados entornos tradicionales derivada de la imposición de deberes urbanísticos que los propietarios solo sean capaces de afrontar mediante la venta de su vivienda. Todo ello derivado de que, al contrario que en normativas anteriores, en que las aportaciones de los propietarios eran proporcionales al incremento de valor de sus propiedades, a través de nuevos desarrollos urbanos o de la desconsolidación de suelo urbano incrementando el aprovechamiento urbanístico.

Conforme a lo ya señalado, el deber de los propietarios de conservación del edificio (que comportará también un derecho de participar en los procedimientos administrativos dirigidos a la renovación o regeneración urbanas) experimentó una profunda transformación con la aprobación de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación

(2) En el LSRU, los artículos 15.1, c) y 17.4 establecen deberes del propietario respecto a «la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación». En el mismo sentido la parte vigente del artículo 22.5. En los párrafos del artículo 22.5, a) y c) se hacían nuevas referencias a la no superación del deber legal de conservación en operaciones de rehabilitación urbana, pero han sido anulados por motivos competenciales por Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre. Finalmente, el artículo 33.1, c) permite trasladar mediante cláusula contractual a los arrendatarios de fincas urbanas «gastos de conservación y obras de rehabilitación y regeneración y renovación urbanas».

urbanas, trasladada al Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, LSRU)⁽³⁾.

El deber de conservación ha dejado de ser una institución singular, peculiar dentro de la lógica urbanística debido probablemente a su naturaleza mixta, con una regulación y una práctica muy relacionadas con el Derecho civil, en especial con la regulación de los arrendamientos urbanos. Como se ha recordado en el epígrafe anterior, la institución de la ruina se integró en la primera regulación urbanística sistemática, contenida en la Ley del Suelo de 1956, como un instrumento dirigido a facilitar e incluso a fomentar la sustitución de edificios obsoletos. Sin embargo, quedó fuera de la lógica del sistema urbanístico cuando ésta se modificó profundamente en el tratamiento de la ciudad consolidada, siguiendo el camino marcado por la valenciana Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística, al incorporar una lógica radicalmente conservacionista, ahora aplicada con carácter general, no ya a determinados edificios histórica o arquitectónicamente o a conjuntos singulares o históricos.

Queda la duda de si el legislador ha sido enteramente consciente de esa transformación de la lógica interna de la institución y por ello sigue arrasando de unos textos a otras formulaciones que tienen ochenta años de antigüedad y responden a otra mentalidad y otras necesidades, pero a la vez trufando el texto heredado con interpolaciones y añadidos que dificultan su comprensión y lo hacen cada vez menos coherente. Ciertamente, también podrá ser que el legislador haya sido consciente de la transformación, pero no haya querido asumir el debate social que podría provocar la asunción clara y abierta de que en los últimos treinta años se han incrementado enormemente los deberes, no solo de conservación, sino de rehabilitación de los propietarios de edificios urbanos en un país en que una abrumadora mayoría de las familias son propietarias de su propia vivienda.

Con antecedentes en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la legislación vigente ha incorporado plenamente como parte del deber de conservación del edificio el mantenimiento de su funcionalidad, debiendo ser susceptible de ser utilizado conforme a los usos previstos o tolerados por el planeamiento urbanístico («usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística»). El deber de «conservación» también se

(3) Sobre esta cuestión pueden destacarse las aportaciones de MENÉNDEZ (2013), (2014a, pp. 2031-2054) y su monografía (2014b). Pueden citarse también las aportaciones de LOZANO (2013), PEMÁN (2013), SOSPEDRA (2013) y VILLANUEVA (2015, pp. 26-37). Perspectivas más específicas son adoptadas al tratar este tema por DÍAZ LEMA (2014, pp. 61-102), BERMÚDEZ (2014, pp. 173-186) y GIFFREU (2015, pp. 96-116). Por mi parte me he ocupado con anterioridad del tema del deber de conservación tras la Ley de rehabilitación de 2013 en dos publicaciones, GARCÍA ÁLVAREZ (2013a, pp. 73-108) y (2013b, pp. 145-183). Con anterioridad, en 2007.



extiende a la recuperación de esa funcionalidad, aplicando además estándares actuales de habitabilidad, con el límite económico del deber de conservación, además de abarcar expresamente la adaptación de instalaciones conforme a su normativa específica. Si a todo ello se añade la extraordinaria elevación cuantitativa de los límites del deber de conservación que deriva de tomar como referencia el coste de reposición del edificio, la conclusión clara es que los límites entre la «conservación» en sentido propio y la «rehabilitación» de la edificación se han desdibujado hasta desaparecer en la práctica.

Sin embargo, como tantas veces en el Derecho urbanístico, las potestades de la Administración se ven limitadas en la práctica por la realidad social, en este caso por la falta de capacidad económica de muchos propietarios para asumir costes elevados.

2. EL REFUERZO DE LA COMUNIDAD DE PROPIEDAD HORIZONTAL PARA LAS TAREAS DE CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN

Con la LSRU se produce un cambio muy perceptible, al abandonar el paradigma del propietario único de cada edificio, que se había mantenido en la legislación urbanística por mero arrastre. Todavía era muy probablemente el supuesto más habitual en 1956, cuando aun existía de forma generalizada la fórmula de un edificio residencial colectivo cuyo propietario era una persona física (o a veces una comunidad de herederos), explotándose mediante su arrendamiento a una pluralidad de inquilinos de las viviendas y locales de negocio, además de servir de vivienda a sus propietarios, algo muy usual en la sociedad española de la primera mitad del siglo xx. Por el contrario, en la realidad española actual, si bien sigue siendo habitual el arrendamiento del local de negocios (o de las partes del edificio destinadas a oficinas), más del 80 por ciento de la población habita en viviendas de propiedad familiar y la forma más común de la propiedad de edificios de vivienda colectiva es la comunidad de propiedad horizontal. Por otra parte, incluso las viviendas destinadas a alquiler están en una gran cantidad de casos integradas en una comunidad de propiedad horizontal, que es la forma de organización por antonomasia de la vivienda urbana en España.

Como consecuencia de los cambios en la regulación introducidos en su momento por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, el sujeto más habitual del deber de conservación es –de iure y no solo de facto– la comunidad de propiedad horizontal,



ente sin personalidad jurídica [LSRU artículo 9.5 y 17.5, b) y concordantes], pero con una innegable capacidad de obrar.

La comunidad de propiedad horizontal constituye el sujeto idóneo para asumir la responsabilidad de la conservación o rehabilitación de todos los elementos comunes del edificio. Es además el sujeto idóneo para cumplir con los deberes de accesibilidad universal, procediendo a adaptar los elementos comunes del edificio con este fin. También será en muchos casos el sujeto lógico para realizar actuaciones de mejora de la eficiencia energética.

Si bien este es un cambio que puede suponer una mayor eficiencia en la imposición y seguimiento de la ejecución de medidas de conservación o rehabilitación, la consideración a efectos jurídico públicos de los titulares de derechos de uso entre los sujetos obligados a las labores de conservación *ordinarias* –e incluso, en virtud de cláusulas contractuales privadas, eventualmente de la *rehabilitación*–, puede comportar una cierta distorsión en los procedimientos administrativos relativos a la concreción de esos deberes. Efectivamente, 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 [LSRU artículo 9.5 y 17.5, a)]. La distribución de las cargas deberá hacerse en función de que las obras necesarias por motivos de conservación tengan el «carácter de *reparaciones menores motivadas por el uso diario de la vivienda*, sus instalaciones y servicios», en cuyo caso corresponderán al titular del derecho de uso, incumbiendo al propietario en el resto de supuestos. Para determinar el ámbito de las «reparaciones menores» se hace una remisión a la legislación aplicable en función de la relación jurídica.

Más llamativo es que en el artículo 33.1, c) LSRU se permita trasladar mediante cláusula contractual a los arrendatarios de las fincas urbanas los «gastos de conservación y *obras de rehabilitación y regeneración y renovación urbanas*». Lo que desde luego no es coherente con el principio de que la titularidad de los deberes urbanísticos se determina en función de la titularidad del inmueble, cuya principal manifestación está en el artículo 27 LSRU, cuando se establece que el «nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario». El propietario podrá oponer a la Administración la existencia de una cláusula en un contrato privado en virtud de la cual los deberes de rehabilitación urbana han sido asumidos por un tercero no propietario.

En todo caso, la referencia legal únicamente a la «vivienda» como un elemento susceptible de transmitir deberes de conservación a sus usuarios ha de entenderse como un mero error de redacción, aunque haya

pasado sin modificaciones del artículo 8, a) de la Ley 8/2013 al LSRU de 2015 sin haber sido corregido. No parece lógico que se cargue al arrendatario o usufructuario de una vivienda con una parte indeterminada del deber de conservación, exigible por tanto directamente por la Administración a través del correspondiente procedimiento administrativo, pero no al arrendatario o usufructuario de un local de negocios o de una oficina. Por otra parte, en el artículo 33.1, c) LSRU se hace referencia al «arrendamiento o cesión de uso de local, vivienda o cualquier otro elemento de un edificio por plazo determinado» entre los contratos que permiten trasladar a otro sujeto los gastos de rehabilitación.

En consecuencia, en la vigente LSRU se permite expresamente que el propietario pueda trasladar el cumplimiento de partes relevantes e incluso de la totalidad de los deberes de conservación y de rehabilitación mediante pacto contractual, con efectos frente a la Administración Pública (si se hubiera tratado de permitir un mero reparto interno a la relación contractual de los gastos de mantenimiento del edificio, la previsión sería completamente superflua). En consecuencia, el propietario podrá hacer valer frente a la Administración en el procedimiento administrativo encaminado a una orden de ejecución de obras de conservación o rehabilitación, la existencia de un pacto contractual que establezca la asunción del deber por otro particular, debiendo la Administración extender a ese tercero sus actuaciones posteriores, so pena de nulidad del acto resolutorio.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 9.5 del LSRU de 2015, *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 solo en cuanto al deber de conservación en su acepción clásica, sino en cuanto a *actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana*. A estos efectos se les equipara a los propietarios, pudiendo ser beneficiarios de la expropiación forzosa o beneficiarios de subvenciones, así como gestionar las otorgadas a los propietarios de las fincas integrantes de la comunidad, a fin de asumir o colaborar con la Administración pública en las labores del «nuevo» deber de conservación. Las comunidades de propietarios podrán constituirse en asociaciones «administrativas» (también las agrupaciones de comunidades de propietarios y las cooperativas de vivienda) y los propietarios «de terrenos». Estas asociaciones «administrativas» tendrán determinadas facultades conferidas *ope legis*: la posibilidad de 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». A través de la constitución de una asociación, la comunidad de propietarios queda convertida en algo muy parecido a una junta de compensación, que constituye sin duda el modelo de estas previsiones. Sin embargo, el pleno poder de disposición respecto a las fincas de los propietarios individuales es más asumible en el caso de terrenos o naves, sustituibles por su valor económico, que cuando se trata de viviendas, especialmente si constituyen el lugar donde vive su propietario, dado que en tales casos son objeto de una protección constitucional expresa como objeto del derecho a una vivienda digna y, sobre todo, del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio, que va más allá de la mera protección general de la propiedad privada.

3. LA INSERCIÓN DE LA REHABILITACIÓN ENTRE LOS CONTENIDOS DEL DEBER DE CONSERVACIÓN Y LA AFECTACIÓN REAL DE LOS INMUEBLES COMO GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO

Del LSRU de 2015, artículo 4.4, se desprende el deber de las Administraciones públicas, establecido con el carácter de norma básica, de «asegurar» la realización de obras de conservación y la ejecución, entre otras, de las obras de rehabilitación edificatoria o de renovación o regeneración urbana. Para ello deberán «formular» y «ejecutar» los «instrumentos» necesarios, fundamentalmente planes urbanísticos, en especial planes especiales, y órdenes de ejecución de obras de conservación o rehabilitación. En relación con la conservación de las edificaciones, las situaciones que obligan a las Administraciones públicas competentes a actuar serían las de «insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de *funcionalidad, seguridad y habitabilidad* de las edificaciones», aunque también podrían incluirse las «situaciones graves de pobreza energética» que sean debidas al mal estado del inmueble.

El legislador básico ha definido incluso las prioridades que deberán respetar las Administraciones públicas a la hora de realizar su deber de actuación. Desde un punto de vista material, las actuaciones de las Administraciones públicas deberán dirigirse prioritariamente a «eliminar situaciones de infravivienda», «garantizar la seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad universal» y el «uso racional de la energía». No obstante, también serán prioritarias las actuaciones que sean iniciativa de los particulares directamente afectados o que logren una amplia participación, aunque



la referencia a los «particulares incluidos en el ámbito» podría hacer pensar que esta previsión no está dirigida primariamente a actuaciones de conservación o reparación de edificios, sino a la renovación o regeneración urbana. Pese a ello, la formulación literal no excluye las actuaciones de rehabilitación edificatoria.

En el artículo 9 del LSRU de 2015 se establecen una serie de condicionantes a la acción pública que resultan aplicables tanto en las «actuaciones de transformación urbanística» como en las «edificatorias». Entre las que se podrían destacar en el caso de actuaciones de conservación o rehabilitación de edificios realizadas a través de su adjudicación a un contratista está el deber de establecer previamente «el porcentaje mínimo de techo edificado que se atribuirá a los propietarios del inmueble objeto de la sustitución forzosa, en régimen de propiedad horizontal». De ello se deduce que los propietarios iniciales siempre y en todo caso deberán conservar parte de la propiedad del futuro inmueble restaurado o rehabilitado como requisito de la validez de la actuación. Las alternativas más evidentes cuando ello no sea posible será la expropiación o el convenio con aportación de fondos en forma de subvención. Esto condiciona la utilización del mecanismo de seleccionar un tercero que actúe como rehabilitador, al que solo se le podrá atribuir una retribución en especie cuando ello no lleve a que el remanente de superficie de techo para los propietarios sea inferior a la superficie mínima que resulte aplicable para una vivienda o local comercial independiente. Por otra parte, al reconocer en todos los casos a los «propietarios del ámbito» el derecho a participar en la licitación de las obras a realizar, deberá reconocérseles incluso en el caso de una actuación singular de rehabilitación del edificio a través de rehabilitador.

Además, salvo que se haya producido un previo incumplimiento de la función social de la propiedad o de los plazos que se hubieran establecido con carácter previo para la ejecución de la actuación por los propios propietarios, la «adjudicación del concurso tendrá en cuenta, con carácter preferente, aquellas alternativas u ofertas que propongan términos adecuadamente ventajosos para los propietarios afectados», lo que dará a los propietarios que decidan participar en la licitación una consistente ventaja sobre otros eventuales licitadores. Debe además tenerse en cuenta que se aplican en el caso de la conservación o rehabilitación de inmuebles las previsiones provenientes de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, como el reconocimiento a las comunidades de propietarios de «plena capacidad jurídica para todas las operaciones, incluidas las crediticias, relacionadas con el cumplimiento del deber de conservación, así como con la participación en la ejecución de actuaciones de rehabilitación y en las de regeneración y



renovación urbanas», constituir «asociaciones administrativas para participar en los concursos públicos que la Administración convoque a los efectos de adjudicar la ejecución de las obras» o asumir la gestión de las obras, por sí mismos o en asociación con otros sujetos (LSRU de 2015 artículo 9.4 y 9.5).

Al entenderse incluidas las obras de conservación y rehabilitación del edificio entre las «actuaciones sobre el medio urbano», la consecuencia es una afectación real «de las fincas constitutivas de elementos privativos de regímenes de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario privado, cualquiera que sea su propietario, al cumplimiento del deber de costear las obras», lo que deberá acceder al Registro de la Propiedad como nota marginal (LSRU 2015 artículo 14, d). En el artículo 15.4 se aclara que la afectación real se aplica a las obras ordenadas por la Administración en cumplimiento del deber legal de conservación, debiendo incluso hacerse constar mediante nota marginal en el Registro de la Propiedad el incremento del deber de conservación al 75 por ciento del coste de reposición del edificio en caso de que así lo prevea la legislación autonómica para los casos de incumplimiento. En el mismo sentido, en el artículo 65.1, a) del LSRU de 2015 se establece que los expedientes de ejecución de la ordenación urbanística que supongan el establecimiento de garantías reales de la obligación de conservación de las edificaciones, serán inscribibles en el Registro de la Propiedad cuando su acto de aprobación sea firme. Por otra parte, la existencia de un procedimiento de ejecución forzosa relativo al incumplimiento del deber de conservación (también en el caso de incumplimiento del deber de edificación) se incluirá en los certificados de dominio (LSRU de 2015, artículo 50.2, *in fine*):

«La situación de ejecución subsidiaria, de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas, o cualesquiera otras a las que quede sujeto el inmueble correspondiente, se consignará en las certificaciones registrales que se expidan».

4. EJECUCIÓN FORZOSA

El legislador básico se ha implicado en poner a disposición de la Administración los mecanismos para lograr que las obras de conservación y rehabilitación incluidas en una orden de ejecución se materialicen.

La propiedad queda afectada a los costes generados por las obras de conservación a través de una garantía real que tendrá acceso al Registro de la Propiedad a través de una nota marginal, como ya se ha dicho.



Además, en el LSRU se establece que la Administración cuenta con mecanismos de ejecución forzosa como la ejecución subsidiaria, la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad y la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas, además de «cualesquiera otras» que puedan ser establecidas por el legislador autonómico (art. 49). Repasando la legislación autonómica, esas cualesquiera otras serán las multas coercitivas, previstas de forma generalizada como mecanismo de ejecución forzosa en caso de incumplimiento de las órdenes de ejecución de obras de conservación.

Aunque en forma negativa o indirecta, el legislador básico habilita a los legisladores autonómicos para articular la venta o sustitución forzosas y la expropiación como «expropiación-sanción», con pérdida de parte del valor del edificio (art. 49.3):

«En los supuestos de expropiación, venta o sustitución forzosas previstos en este artículo, el contenido del derecho de propiedad del suelo *nunca podrá ser minorado* por la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística en un *porcentaje superior al 50 por ciento de su valor*, correspondiendo la diferencia a la Administración».

Se regula sucintamente el procedimiento de venta o sustitución forzosa, con especial atención a sus aspectos registrales.

Puede plantearse la aplicación del artículo 43.2 del LSRU a supuestos de incumplimiento del deber de conservación. De acuerdo con este precepto:

«No obstante lo establecido en el apartado anterior, cuando se aplique la expropiación en la gestión de las *actuaciones sobre el medio urbano*, *no será preciso el consentimiento del propietario para pagar el justiprecio expropiatorio en especie*, siempre que el mismo se efectúe dentro del propio ámbito de gestión y dentro del plazo temporal establecido para la terminación de las obras correspondientes. Asimismo, *la liberación de la expropiación no tendrá carácter excepcional, y podrá ser acordada discrecionalmente* por la Administración actuante, cuando se aporten garantías suficientes, por parte del propietario liberado, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan».

La posibilidad de pagar el justiprecio mediante la entrega de aprovechamiento urbanístico –convirtiendo por tanto la expropiación en una permuta forzosa– o la de liberar de la expropiación a propietarios que se muestren dispuestos a colaborar en la realización de las obras de conservación del edificio pueden ser ambos instrumentos útiles.



5. LA REGULACIÓN DIFERENCIADA DE LOS CONTENIDOS DEL DEBER DE CONSERVACIÓN EN SUELO URBANIZADO

El deber de conservación aparece recogido en dos artículos del LSRU, lo que responde a una diferenciación cualitativa del alcance del deber de conservación de los edificios en función de la situación legal del suelo en que se ubiquen. La diferencia está referida únicamente a los contenidos o límites cualitativos del deber de conservación del edificio, pero no a su límite cuantitativo, que está establecido 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», tanto en el artículo 15 como en el 17.

En el artículo 15, relativo a un genérico «contenido del derecho de propiedad del suelo», sin calificación añadida, se establece el deber de conservar «los terrenos, las instalaciones, *construcciones y edificaciones*» en «condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal [y] ornato». Este deber genérico se concreta seguidamente en términos *cualitativos*, puesto que el deber de conservación «constituye el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios», mientras que «las obras que lo rebasen para obtener *mejoras de interés general*» correrán a cargo de la Administración que las ordene.

En el artículo 17, dirigido a regular el «contenido del derecho de propiedad del suelo en situación de *urbanizado*», se establece el deber del propietario de participar en las actuaciones del suelo urbano en régimen de distribución de beneficios y cargas. En sentido coincidente, «en particular, cuando se trate de edificaciones», se establecen una serie de deberes específicos. En primer lugar, un *deber de adaptación* de las edificaciones a los requisitos básicos de la edificación, para lo que se deberá proceder a adaptar y actualizar las *instalaciones* de las edificaciones a las normas legales que sean «explícitamente exigibles en cada momento» para la edificación existente. En consecuencia, la norma básica en materia de propiedad inmobiliaria en suelo urbanizado establece un deber de adaptación –no de mera conservación–, que se remite a la normativa sectorial para su concreción, es decir, fundamentalmente a los reglamentos de seguridad relativos a las instalaciones de los edificios.

En el artículo 17 se establecen unos límites *cualitativos* que varían respecto a los establecidos con carácter general, puesto que las obras que estén dentro del límite cuantitativo del deber de conservación, serán a costa del propietario en casos como *obras ordenadas por* «*motivos*



turísticos o culturales» o para la «mejora de la calidad o sostenibilidad del medio urbano».

Por tanto, esa mejora del suelo urbano se hará, dentro de los límites cuantitativos, con cargo al deber de conservación de los propietarios, que deberán contribuir a su financiación. Para asegurar que los límites cuantitativos no se superen, los planes urbanísticos y los proyectos de obras (instrumentos de ordenación y ejecución de las actuaciones) en suelo urbanizado incorporarán un memoria en la que deberá verificarse, entre otras cuestiones, la «adecuación a los límites del deber legal de conservación» (LSRU artículo 22.5). De acuerdo con la redacción original, en la memoria deberá analizarse «en concreto, las modificaciones sobre incremento de edificabilidad o densidad, o introducción de nuevos usos, así como la posible utilización del suelo, vuelo y subsuelo de forma diferenciada, *para lograr un mayor acercamiento al equilibrio económico, a la rentabilidad de la operación y a la no superación de los límites del deber legal de conservación*». También deberá analizarse la inversión y los ingresos que puedan generarse, «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*»⁽⁴⁾.

Como se ha señalado, en el artículo 17, relativo al deber de conservación en suelo urbanizado se incluye la misma referencia cuantitativa que en la norma general del artículo 15 (la mitad del coste de reemplazo del edificio), añadiendo que correrán a cargo de la Administración que las

(4) Las concreciones de los contenidos de esa memoria, un elemento esencial de garantía de los propietarios, fueron consideradas inconstitucionales por motivos competenciales por el Tribunal Constitucional (Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre). El Abogado del Estado adujo que: «La memoria de viabilidad económica del artículo 11 no es un documento urbanístico, ya que trata de garantizar el equilibrio entre el deber de conservación y las cargas que pueden llegarse a imponer, y está relacionado con el principio de equidistribución del artículo 8.5 c) de la Ley de suelo estatal».

De acuerdo con el Tribunal Constitucional (FJ 5, a): «La exigencia de que se incorpore a los instrumentos de ordenación el informe o memoria de viabilidad económica es, asimismo, constitucional». No obstante, en el FJ 17 se matiza que si bien la exigencia de memoria económica es acorde con el carácter de norma básica, apoyada en el artículo 149.1.13 de la Constitución, no lo es el detalle de sus contenidos y previsiones, agotando la materia: «No obstante, a diferencia del informe regulado en el artículo 15.4 del texto refundido de la Ley de suelo, este precepto no se limita a establecer una directriz o un mandato genérico, sino que regula de forma pormenorizada cada uno de los elementos que considera necesarios para cumplir la finalidad con que ésta ha sido diseñada. [...] Dicha detallada regulación supone que las competencias estatales en las que pretende ampararse van a incidir sobre un ámbito, el urbanismo, en el que la competencia autonómica es, en principio, exclusiva, lo que no ha sido tenido en cuenta en este caso. La consecuencia es que se alcanza tal grado de concreción que invade el ámbito competencial autonómico en la medida en que excluye, a priori, la posibilidad de desarrollo por parte de la legislación autonómica sobre una cuestión relacionada con actuaciones de rehabilitación edificatoria o de regeneración y renovación urbanas. [...] En consecuencia, las letras a), b), c), d) y e) del artículo 11 de la Ley 8/2013 son inconstitucionales por haber sobrepasado el legislador estatal sus competencias en los términos ya analizados en la citada STC 141/2014. Conclusión que ha de extenderse a las mismas letras del artículo 22.5 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, que las reproducen».

ordene las obras que lo rebasen «*para obtener mejoras de interés general*». En términos literales (art. 17.4 *in fine*):

«Cuando se supere dicho límite, las obras que lo rebasen *para obtener mejoras de interés general* correrán a cargo de los fondos de la Administración que haya impuesto su realización».

Cabría entender que aunque las obras ordenadas superen el límite cuantitativo, si su objetivo no es el interés general, sino que van a producir un incremento del valor del edificio, correrán a cargo del propietario. De aceptarse esa posible interpretación, se pasaría de un límite cuantitativo claro a un concepto jurídico bastante indeterminado, con disminución de la seguridad jurídica.

Sin embargo, es una interpretación posible. Su origen puede rastrearse en el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Tras recogerse en el artículo 10 de esta norma reglamentaria el deber de los propietarios de terrenos, urbanizaciones, edificaciones y carteles de mantenerlos en «condiciones de seguridad, salubridad y ornato público» y la correlativa potestad de la Administración de ordenar la ejecución de las obras necesarias para conservar las condiciones mencionadas en el párrafo anterior, se contemplaban en el artículo 11 la posibilidad de ordenar la realización de obras con otros fines: «por motivos de interés turístico o estético, la ejecución de obras de conservación y de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública, sin que estén previamente incluidas en Plan alguno de Ordenación». A continuación se detallaba en el artículo 11.2:

«Las obras se ejecutarán con cargo a los propietarios si se contuvieran dentro del deber definido en el apartado 1 del artículo 10 [seguridad, salubridad y ornato público] *o supusieran un aumento de valor para el inmueble y hasta donde éste alcance*, y con cargo a los fondos de la Entidad que lo ordene cuando se rebasasen estos límites para obtener mejoras de interés general».

En otros términos, el aumento del valor del inmueble es siempre a cargo del propietario, con independencia de su coste. La cuestión es si el contenido de esa norma reglamentaria, de cuya aplicación no hay rastros en la jurisprudencia, ha podido ascender a rango legal. En el artículo 9.1 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, se estableció que:

«El derecho de propiedad del suelo comprende, cualquiera que sea la situación en que éste se encuentre y sin perjuicio del régimen al que esté



sometido por razón de su clasificación, los deberes de [...] realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación».

Lo que era una formulación sumamente genérica, más teniendo en cuenta que en ese momento –contrariamente a, como se está viendo, sucede en la actualidad– la legislación básica no establecía los límites del deber legal de conservación, que se había dejado a la decisión libre de los legisladores de las comunidades autónomas. La única previsión con algo de contenido sustantivo al respecto era hasta ese momento el artículo 246.2 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, con una regla mucho menos contundente:

«Las obras se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieren en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a fondos de la Entidad que lo ordene *cuando lo rebasare para obtener mejoras de interés general*».

Lo que tradicionalmente se ha entendido en el sentido de que la única justificación para no declarar la ruina y, por tanto, ordenar la demolición de la edificación pese a encontrarse el edificio incurso en una situación de ruina económica era la existencia de razones de «interés general», como pueda ser el carácter de protegido del edificio. En consecuencia, la imposición de deberes de conservación que superasen el límite ordinario de ese deber ha constituido tradicionalmente una «vinculación singular» que da lugar a un derecho del propietario de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración⁽⁵⁾. En consecuencia, cualquier obra cuyo coste sobrepasase el límite cuantitativo del deber legal de conservación solo podía entenderse ordenada por razones de interés general.

La interpretación tradicional, de acuerdo con la cual el límite cuantitativo tiene carácter absoluto debe ser mantenida: pese a que la técnica legislativa no haya sido la mejor, no parece que fuera otra la intención del legislador. Además, la práctica administrativa y la jurisprudencia han considerado absoluto el límite cuantitativo y sería exigible una formulación clara del legislador cuando se trata de modificar una regulación consolidada, no solo por una cuestión de seguridad jurídica, sino por una elemental exigencia democrática. Es más, se mantiene la regulación de las vinculaciones singulares en el artículo. 48, b) del propio texto refundido (aunque también con una formulación oscura, que requiere un examen de la evolución legislativa

(5) MARTÍN REBOLLO, L. (1993), *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas en el ámbito urbanístico*, Santander, Universidad de Cantabria, pp. 70-71.

para saber de que se está hablando y que constituye una muestra adicional de mala técnica legislativa)⁽⁶⁾. Es más, en otro caso carecería de sentido la propia formulación del límite cuantitativo en los términos en que se hace, reiterando lo establecido en el artículo 15 como límite cuantitativo aplicable con carácter general para todas las edificaciones, de nuevo en el artículo 17 para las edificaciones situadas en suelo en situación de urbanizado, en los mismos términos literales, si no es para reiterar que las diferencias en el contenido cualitativo aplicables en este último caso, no se extienden al límite cuantitativo, que es el mismo en todos los casos.

Esta reiteración no se da para la elevación del límite cuantitativo en los casos en que sea necesaria una reacción administrativa contra el incumplimiento de una orden de ejecución, supuesto contemplado en el artículo 15.4, párrafo segundo, en el que se habilita al legislador autonómico para prever la elevación de ese límite hasta el 75 por ciento del coste de reposición del edificio, previsión que en buena lógica ha de entenderse también aplicable para edificios y construcciones situados en suelo urbanizado.

6. LOS CONTENIDOS POSITIVOS DEL DEBER DE CONSERVACIÓN: INSPECCIONES TÉCNICAS, EVALUACIONES DEL EDIFICIO Y LOS LÍMITES DE LA COMPETENCIA ESTATAL

En la redacción original de los artículos 29 y 30, junto con la disposición transitoria segunda del LSRU de 2015 se regulaba el «Informe de evaluación del edificio» como un contenido positivo del deber de conservación de los propietarios. Es un recurso al ejercicio privado de funciones públicas inspirado en la legislación de seguridad industrial, en la que es habitual el empleo de mecanismos similares. El titular—en este caso, el propietario del edificio— encarga (y paga) un informe a un profesional con la cualificación requerida, con periodicidad preestablecida, sobre el cumplimiento de la normativa aplicable, en este caso la relativa a la conservación del edificio —básicamente seguridad y funcionalidad, aunque también salubridad y ornato público—, a los que para el informe de evaluación del edificio se añadía lo referido a las normas sobre accesibilidad y la eficiencia energética. A la

(6) Sobre la singularidad de la conservación de edificios respecto a otros supuestos de vinculación singular, MUÑOZ GULLOSA, 2015, pp. 199-207. Una visión completa y crítica de esta regulación y de su jurisprudencia aplicativa en LÓPEZ RAMÓN, Teoría de las vinculaciones singulares urbanísticas, Revista Aragonesa de Administración Pública, 55, 2020, pp. 220-258, y Las vinculaciones singulares urbanísticas, Atelier, Barcelona, 2020.



inspección técnica del edificio, contemplada con anterioridad en diversas normas autonómicas y ordenanzas locales, se le ampliaba su contenido con la accesibilidad y la eficiencia energética.

El antecedente directo era la regulación por el legislador básico de la inspección técnica del edificio, relativa a seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato, y determinación de las obras necesarias para corregir las deficiencias, en los artículos 21 y 22, en la disposición adicional tercera y en las disposiciones transitorias primera y segunda 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. Una regulación material extraña para un decreto-ley, pero no fue ese el motivo de su anulación por el Tribunal Constitucional, sino la falta de competencia del legislador nacional.

En la Sentencia 5/2016, de 21 de enero, el Tribunal Constitucional consideró que no hay base para su regulación ni en el artículo 149.1.13, relativo a la planificación general de la economía, ni en el artículo 149.1.23, bases de la protección ambiental, por falta de una conexión lo suficientemente directa como para desplazar la competencia del legislador autonómico para regular lo que es claramente una técnica urbanística. El Tribunal Constitucional también rechazó que el artículo 149.1.1, que atribuye al Estado competencia para regular las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales, constituyese base suficiente para regular un deber inherente a la propiedad urbana en determinadas circunstancias, pero que no integra su contenido básico o esencial. Con independencia de lo artificial y disfuncional de la distinción entre estatuto de la propiedad urbana y urbanismo, que fundamenta la distribución de competencias legislativas en esta materia, lo cierto es que de acuerdo con la jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional parecía probable desde un principio una declaración de inconstitucionalidad. En Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre, el Tribunal Constitucional, en coherencia con la sentencia anterior, declaró la inconstitucionalidad de la regulación contenida en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, del informe de evaluación de los edificios, con excepción de la previsión genérica de que los propietarios de los edificios pueden ser requeridos para acreditar el estado del edificio en varios aspectos, contenida en la actualidad en el artículo 29.1 LSRU. Se prevé igualmente la existencia de censos de edificios, desarrollados en colaboración por las Administraciones públicas, nutridos de esos informes, con la finalidad de la detección temprana de las necesidades de rehabilitación (disposición adicional primera, 1, LSRU).



7. CONCLUSIÓN

La existencia de un régimen diferenciado de conservación de los edificios situados en suelo rural (en los que resulta de aplicación única el régimen general del artículo 15 LSRU) y de los situados en suelo urbanizado responde a la incorporación de la rehabilitación como un contenido propio del tradicional deber de conservación. En suelo urbanizado, aunque se mantiene el límite cuantitativo en la mitad del coste de reposición del edificio, se establece de forma expresa un deber de adaptación de las instalaciones a lo establecido en la normativa sectorial, se incluyen en el deber de conservación las obras de mejora ordenadas por «motivos turísticos o culturales» y, sobre todo, se enuncia de forma expresa la «mejora de la calidad o sostenibilidad del medio urbano». En el mismo sentido, los deberes derivados de la conservación superan lo que era su ámbito tradicional, el propio edificio, para extenderse al entorno urbano.

La introducción en 1975 del deber general de cesión de un porcentaje de aprovechamiento lucrativo en las actuaciones de nueva urbanización a la Administración urbanística actuante, supuso la implantación de lo que en términos económicos es un tributo sobre el incremento del aprovechamiento urbanístico del suelo. Esta lógica tributaria se extiende al suelo rústico (o preservado de la transformación urbanística) en el artículo 16.2 del LSRU, en el que el legislador básico habilita al autonómico para imponer «prestaciones patrimoniales» por «usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria», aparte de que el propietario deba «costear y, en su caso, ejecutar» las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables, con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración. Es decir, el reconocimiento de un tributo por la implantación de usos privados que se añade a los impuestos territoriales ya existentes, siguiendo el modelo de las cesiones de aprovechamiento lucrativo, aunque en este caso deberá materializarse necesariamente en metálico.

Algo similar ha sucedido con la transformación del deber de conservación del edificio en la medida en que éste se ha convertido en deber de rehabilitación –siguiendo una tendencia de largo recorrido de exigir el mantenimiento o recuperación de la funcionalidad del edificio–, pero que en la legislación vigente se extiende al entorno urbano, permitiendo a la Administración la imposición de cargas a los propietarios con la finalidad de financiar actuaciones de renovación o regeneración urbanas.

Con ser producto de una misma tendencia a la incorporación de la rehabilitación como un contenido esencial del deber de conservación, la incorporación del entorno urbano supone un salto cualitativo de gran calado y, a mi juicio, insuficientemente justificado.



El límite cuantitativo del deber de conservación fue diseñado, tanto en su variante original en referencia al valor actual del edificio como en la vigente relativa al coste de reposición del edificio, con una lógica referida a la relación coste-beneficio de reparar o, alternativamente, sustituir el edificio. Aplicado como parámetro del deber de contribuir económicamente a las actuaciones de regeneración y renovación urbanas es arbitrario. Además de que puede conducir a situaciones sociales indeseables, como la gentrificación de los barrios tradicionales.

Al valor actual del edificio se llega calculando el coste de reposición, es decir, el «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», por utilizar la fórmula del artículo 15.3 LSRU, al que se aplican coeficientes de depreciación en función de la antigüedad y estado de conservación del inmueble. Se está «valorando» un objeto que no existe en el mercado, como es un edificio desvinculado del suelo que lo sustenta, por lo que es un valor puramente artificial, una convención. Incluso cuando el edificio añade valor al suelo que lo sustenta –no siempre es así–, en general no supondrá sino una fracción relativamente pequeña del valor económico de la propiedad inmobiliaria.

La diferencia entre valoración a efectos de determinar el límite del deber de conservación y rehabilitación y valor real del inmueble se incrementa cuando se usa el coste de reposición, como es evidente, puesto que se atribuye el mismo valor a un edificio viejo, deteriorado e incluso originalmente construido con materiales deficientes que a uno recién terminado conforme a técnicas constructivas modernas. Algo que materialmente es equivalente a un tributo debe responder a una manifestación de riqueza o, en los términos del artículo 31 de la Constitución, de «capacidad económica», y aplicarse de acuerdo a los principios de progresividad y, muy relevante en este caso, de igualdad, nuevamente en palabras de la Constitución.

En todo caso, el deber de conservación ha incorporado definitivamente contenidos propios de la rehabilitación, permitiendo la imposición de las obras necesarias para dotar al edificio de una funcionalidad que sea compatible con los usos previstos o tolerados en el plan urbanístico, con el único límite de lo que costaría construir un edificio nuevo. El problema, como tantas veces en la legislación urbanística, es la desconexión entre la norma jurídica y la realidad social.



BIBLIOGRAFÍA

- BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J. (2014), «La conservación de los bienes culturales: deber de los propietarios; y condiciones de restauración», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 291, pp. 173-186.
- DÍAZ LEMA, J. M. (2014), «Propiedad urbana y expropiación por incumplimiento de deberes (en particular, el deber de conservación)», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 291, pp. 61-102.
- GARCÍA ÁLVAREZ, G. (2007), *La ruina en el Derecho urbanístico. Crisis y evolución del modelo tradicional*, Pamplona, Aranzadi, 2007.
- (2013a), «Deber de conservación, ruina y rehabilitación», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra XV, dedicado a Rehabilitación y regeneración urbana en España, pp. 73-108.
- (2013b), «El nuevo deber de conservación de edificios», *Anuario de Derecho Municipal*, 2013, pp. 145-183.
- GIFREU I FONT, J. (2015), «El deber legal de conservación y rehabilitación de los propietarios de viviendas: la inspección técnica de edificios en Cataluña y la concreción del técnico facultativo competente para calificar el estado general de conservación», *Práctica urbanística*, núm. 137, pp. 96-116.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2020a), «Teoría de las vinculaciones singulares urbanísticas», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 55, 2020, pp. 220-258.
- (2020b), *Las vinculaciones singulares urbanísticas*, Atelier, Barcelona, 2020.
- LOZANO CUTANDA, B. (2013), «Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: hacia el «agente rehabilitador», *Análisis Gómez-Acebo & Pombo*, julio 2013.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. M. (2013), «Nuevo enfoque del deber de conservación en la Ley 8/2013, De 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas», en <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1116238>.
- (2014a): «El deber de conservación desde el prisma del Estado Social», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, pp. 2031-2054.
- (2014b), *El deber de conservación: una construcción inacabada*, Madrid, Iustel.
- MUÑOZ GULIOSA, M. A. (2015), «La problemática conceptualización jurídica de la vinculación singular y su trascendencia aplicativa», *Revista de Administración Pública* núm. 196, pp. 171-207.
- PEMÁN GAVÍN, I. (2013), «De la política higienista a la política proteccionista del patrimonio edificado: los nuevos paradigmas en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», www.consultores-urbanismo.com.
- MARTÍN REBOLLO, L. (1993), *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas en el ámbito urbanístico*, Santander, Universidad de Cantabria.
- SOSPEDRA NAVAS, F. J. (2013), «El deber de conservación del propietario del suelo tras la reforma operada por Ley 8/2013», *Revista de Urbanismo*, de 1 de septiembre de 2013, ElDerecho.com.



VILLANUEVA LÓPEZ, Á. (2015), «Pasado, presente y futuro de las órdenes de ejecución por motivos de conservación. Incidencia de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas sobre las mismas», *Práctica urbanística*, núm. 132, 2015, pp. 26-37.

