

**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.**

**Ignacio Pemán Gavín  
Abogado.**

**INDICE**

I.- Introducción. La evolución del régimen del deber de conservación del propietario de patrimonio edificado

II.- Régimen del deber de conservación. Técnica al servicio de la visión higienista

III.- Evolución. A partir de 1976; Ley/1990-ley 6/1998-Ley2007.

IV.- El cambio sustantivo: 2011-2013. De la ley de economía sostenible a la ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana

V.- En concreto las medidas de conservación y rehabilitación en la vigente ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas

**I.- INTRODUCCIÓN. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DEL DEBER DE CONSERVACIÓN DEL PROPIETARIO DE PATRIMONIO EDIFICADO.**

El estatuto del propietario del patrimonio edificado ha sido objeto de una evolución desde su primera regulación en la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana (en adelante LS/56) hasta la recientemente aprobada Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas –en adelante Ley 3/R- que ha venido por tercera vez en un período de tres años a modificar, entre otros aspectos colaterales, el régimen del deber de conservación del propietario recogido en el Texto Refundido de la Ley de Suelo -Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio- (en adelante TRLS/2008).

Esta última modificación constituye un cambio sustancial en el tratamiento del deber de conservación que tradicionalmente había recogido nuestro ordenamiento jurídico y refleja una clara evolución de las políticas urbanas higienistas a una política proteccionista a ultranza del patrimonio edificado. En efecto, la modificación introducida por la Ley 3/R supone un paso decisivo en el objetivo inicial de las políticas urbanas que era fomentar la sustitución de los edificios, la renovación y desarrollo de las ciudades a través de una regulación del deber de conservación que potenciaba la demolición del patrimonio edificado. Frente a ello, la Ley 3/R cierra un conjunto de modificaciones introducidas en los últimos años que reflejan una política

proteccionista del patrimonio edificado y ello con independencia de su valor histórico, de su estado extremo de degradación, intensificando las cargas del propietario y extendiendo las políticas proteccionistas con carácter general a todo patrimonio edificado.

Paralela a esta evolución y como reflejo de la misma se detecta una evolución en el tratamiento del legislador del deber de conservación que ha terminado por posicionar al deber de conservación del patrimonio edificado en un lugar relevante de las políticas urbanas. Como veremos, a continuación con mayor detenimiento cabe detectar una evolución a lo largo de las últimas décadas caracterizado por un cambio evolutivo desde un carácter residual en nuestro ordenamiento a adquirir un papel relevante en el régimen urbanístico, de una regulación escasa, limitada a casos extremos de seguridad y salubridad a la adopción de un régimen amplio que refleja la penetración del interés público en aspectos, tradicionalmente incluidos en la esfera de las relaciones privada-pública, como es la regulación de las Comunidades de Propietarios, la adopción de acuerdos, etc. Cabría resumir las pautas que, en esencia, han caracterizado esta evolución en cinco puntos o aspectos del régimen del deber de conservación:

- Por una parte, se detecta una evolución de una menor intensidad a una mayor carga de los deberes del propietario de patrimonio edificado.

- En segundo lugar, de un carácter residual en las políticas públicas de la ciudad a ubicar el deber de conservación en un papel central en dichas políticas.

- Asimismo, se detecta un proceso evolutivo de una visión aislada del edificio a una integración en un contexto o hábitat más amplio con el fin de generar una economía de escala.

- En cuarto lugar, de la configuración estática de la propiedad horizontal una vez finalizada su construcción, a una visión dinámica a fin de permitir su configuración a nuevas necesidades.

- Y por último, cabe señalar la evolución de un régimen claro sobre el contenido del deber de conservación al carácter indeterminado en su última versión.

## **II.- RÉGIMEN DEL DEBER DE CONSERVACIÓN. TÉCNICA AL SERVICIO DE LA VISIÓN HIGIENISTA LS/56- TRLS/76-TRLs/2008.**

### **1.- Antecedentes:**

La LS/56) introduce por primera vez el régimen del deber de conservación de los propietarios en unos términos sucintos y claros que ha perdurado prácticamente hasta las últimas reformas legislativas, es decir, durante más de 60 años. Un primer diagnóstico que indica tanto el escaso interés que el legislador había tenido por esta materia como su impoluta técnica, hija de una década prodigiosa en lo que al derecho público se refiere.

Con anterioridad a la LS/56, el deber de conservación de los propietarios había tenido muy escaso reflejo en el ordenamiento jurídico. Por una parte, la limitada regulación que había contemplado el Código Civil -arts 389 a 391- de acuerdo con el art. 348 del mismo cuerpo legal

a cuyo tenor, “la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes”. Y desde el punto de vista del Derecho Público las diferentes regulaciones del deber de conservación respondían a ese mismo carácter limitado y residual en las técnicas urbanísticas dado que las políticas públicas desarrolladas tanto en el siglo XIX como en los inicios del siglo XX se centraron en la expansión de las ciudades. Como ha señalado M. Bassols Coma si *en la mayoría de los países, los problemas de orden higiénico y sanitario serán los motores fundamentales de las primeras actuaciones urbanísticas...Por el contrario en nuestro país el naciente urbanismo tendrá un carácter eminentemente expansionista. Sólo a finales del siglo XIX las cuestiones sanitarias adquirirán una importancia decisiva y se impondrá una visión sanitaria*<sup>1</sup>.

Esta actitud se reflejó en la falta de una previsión sobre esta materia en las incipientes regulaciones urbanísticas, dejando dicho tratamiento al ámbito municipal que se limitó a establecer unos deberes de mínimos:

a) Así, la Ley de ensanche de las poblaciones de 29 de junio de 1864 ninguna referencia recogía al posible deber de conservación de los propietarios. En la intención de sus redactores,-como señala asimismo M. Bassols Coma- *“más que una Ley de carácter urbanístico, se trataba de una Ley de fomento de la vivienda”* –Bassols pág. 247<sup>2</sup>-. Objetivo, cabe añadir, que va a caracterizar de forma indeleble el espíritu del legislador hasta fechas recientes.

b) De esta manera, los antecedentes más claros fueron las Ordenanzas Municipales, como consecuencia de las competencias que la Constitución 1812 atribuyó a los municipios en materia de a) Tranquilidad b) seguridad y c) salubridad pública. -art. 321-, aunque hubo que esperar hasta la mitad del siglo XIX para que aparecieran las primeras ordenanzas municipales en Madrid<sup>3</sup> y Barcelona<sup>4</sup>, en especial esta última que recogió una regulación en materia de ornato, limpieza, y salubridad.

## **2.- Régimen del deber de conservación LS /56- TRLS/76-.**

De acuerdo con estos antecedentes, La LS/56 recogió por primera vez desde una perspectiva pública, un régimen del deber de conservación del patrimonio edificado que refleja esa visión expansionista de la tradición decimonónica y de las Ordenanzas municipales. Se trataba en definitiva de establecer reglas para las situaciones extremas de los edificios que potenciaban su demolición. Y ello lo hace a través de un régimen nítido y escueto que, en esencia, se ha mantenido vigente hasta prácticamente la reforma de la Ley 3/R, cuyas pautas más importantes pueden resumirse de la siguiente manera:

### **a) Expresión de una política de renovación de las edificaciones.**

---

<sup>1</sup> Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956) Montecorvo, Madrid, 1973

<sup>2</sup> Génesis y evolución...op. cit.

<sup>3</sup> Ordenanza Municipal de Madrid (de Policía Urbana y Rural aprobado por el Jefe Superior de la provincia el 16 de noviembre de 1847

<sup>4</sup> Ordenanzas municipales de Barcelona, aprobadas por acuerdo del Ayuntamiento de 11 de noviembre de 1856.

Por una parte, el contenido del deber de conservación de los propietarios incluía tres aspectos básicos que continúan siendo una referencia esencial aún hoy día: Seguridad, salubridad y ornato<sup>5</sup> salvo que las obras de conservación exlimitaran el 50% del valor actual del edificio, (es decir, deducida la depreciación por su antigüedad) que predeterminaba el límite del estado de ruina –que además podía declararse por ruina técnica y urbanística–.

Además, establecía que por motivos de interés turístico o estético, la Administración podía ordenar la ejecución de obras de conservación y de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública, sin que estuvieran previamente incluidas en Plan alguno de ordenación<sup>6</sup>.

El contenido y alcance del deber de conservación del propietario encontraba, por tanto, un límite tanto en las obras de rehabilitación y mejora, como en la situación de ruina del edificio. Se trataba de un régimen muy favorable a la demolición y por tanto a la sustitución de las edificaciones dada la amplitud con la que la declaración de ruina podía ser adoptada. Durante décadas su interés resultó escaso para la ciudad y por el contrario resultó de esencial relevancia en las relaciones privadas como consecuencia de sus efectos como causa de excepción al régimen de prórroga forzosa en aquél momento prevista en el régimen de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964 especialmente gravoso en los alquileres con rentas antiguas.

#### **b) Técnicas para su implantación: medidas de policía y de fomento.**

Para llevar a cabo los deberes de conservación de seguridad y salubridad, el legislador previó dos técnicas o potestades públicas que se pueden resumir en los siguientes términos:

- Medidas de policía: Por una parte, a través de las órdenes de ejecución, y su ejecución forzosa a través de alguna de las modalidades de la Ley de Procedimiento Administrativo inicialmente en la Ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo hoy día previstas en el artículo 95 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

---

<sup>5</sup> Artículo 178 Ley 56 1. Los propietarios de terrenos, urbanizaciones particulares, edificaciones y carteles, deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos.2. Los Ayuntamientos y, en su caso, los demás Organismos competentes ordenarán, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones.

<sup>6</sup> Artículo 179 LS/1956.1. Los Ayuntamientos y, en su caso, las Diputaciones Provinciales y la Comisiones Provinciales de Urbanismo podrán también ordenar, por motivos de interés turístico o estético, la ejecución de obras de conservación y de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública, sin que estén previamente incluidas en Plan alguno de ordenación.2. Las obras se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieren en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a fondos de la entidad que lo ordene cuando lo rebasaren para obtener mejoras de interés general.3. Los propietarios de bienes incluidos en los catálogos a que se refiere el artículo veinte podrán recabar, para conservarlos, la cooperación de los Ayuntamientos y Diputaciones, que la prestarán en condiciones adecuadas. En los mismos términos el artículo 181 del Real Decreto 1346/1976, de 9 abril Texto refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

- Medidas de fomento. Por otra parte, para la ejecución de las obras que extralimitaran el deber de conservación por constituir obras de mejora o de rehabilitación de edificios que debían sufragarse a cargo de los fondos públicos y no del propietario de conformidad con el 179 LS/56 que señalaba que *“Las obras se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieren en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a fondos de la entidad que lo ordene cuando lo rebasaren para obtener mejoras de interés general”*.

### **c) Conclusión y valoración general.**

En definitiva, el marco jurídico instaurado con la LS/56 y su posterior modificación de 1975 definió un deber de conservación de los edificios desvinculado del planeamiento y de unos objetivos generales de la Administración. Normalmente, la Administración actuaba a instancia de denuncias motivadas, tal como se ha indicado por los efectos que una eventual declaración de ruina podía tener dentro de las relaciones arrendaticias. Por tanto, tales actuaciones en ningún caso eran manifestación de unas previsiones o planificación de la Administración, ni respondía a un carácter selectivo de acuerdo con determinadas prioridades urbanísticas o por su capacidad de revitalización de una determinada zona de la ciudad. Por ello, estas técnicas resultaron escasamente beneficiosas o útiles en la protección y en la regeneración de la ciudad.

## **III.- EVOLUCIÓN. LAS SUCESIVAS REFORMAS A PARTIR DE 1975: LEY/1990–LEY/1998-LEY/2007.**

### **1.- Paulatina ampliación de los deberes, el límite del deber de conservación.**

#### **a) El deber de conservación.**

Las Leyes que sucesivamente fueron aprobadas en las siguientes décadas mantuvieron en esencia el planteamiento anterior incorporando las referencias genéricas al medio ambiente y a la rehabilitación pero con una escasa efectiva relevancia al quedar excluidas del deber de sufragar dichos costes en cuanto extralimitaran el deber legal de conservación.

Así, el art. 31 R.D.L. 1/1992 (que aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo tras la reforma introducida por la Ley 8/1990 de 25 de Julio) estableció que *“Quedarán igualmente sujetos al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana”*. Este nuevo enfoque lo recogió posteriormente el art. 19 de la Ley 6/98, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones y lo reiteró con el mismo alcance el artículo 9 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, (el Texto Refundido de la Ley de Suelo hoy vigente). El artículo 9 precitado recoge nuestra tradición urbanística en los siguientes términos: a) Por una parte, las condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; y b) así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación.

## **b) Ampliación de las medidas de fomento.**

Frente a este panorama de continuismo y falta de relevancia de las técnicas de conservación en el contexto de la recuperación de la ciudad, se detecta un importante impulso y cambio de paradigma durante este periodo en las medidas de fomento al establecer medidas concretas económicas para la rehabilitación de viviendas en ámbitos de relevancia urbanística. En concreto, el R.D de 14 de Diciembre de 1983<sup>7</sup> incorporó por primera vez medidas específicas económicas de fomento de la rehabilitación en las denominadas Áreas de Rehabilitación Integrada delimitadas de acuerdo con criterios objetivos: la económica, la vivienda, y el urbanismo entendido como una interrelación entre la vivienda y el espacio público. Se trataba de la inclusión de una jerarquización de las ayudas en base a las sinergias que la intervención en un edificio o conjunto de edificios puede implicar en la revitalización de un barrio. Las medidas de fomento dejaron a partir de este momento de depender exclusivamente de la iniciativa particular de reforma para constituir una expresión de la política urbanística.

## **c) Problemas con el régimen de propiedad horizontal.**

No obstante, la efectiva materialización de las medidas de fomento para la rehabilitación de viviendas y su entorno encontraron importantes obstáculos en el régimen de propiedad horizontal y en concreto en la limitada capacidad de obrar de las Comunidades de Propietarios que les impedía solicitar créditos o realizar actos jurídicos que extralimitaran estrictamente sus funciones así como en un régimen de “quórum” previsto en la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal –en adelante LPH– que exigía cualificadas mayorías o incluso unanimidad para adoptar acuerdos que afectaran a elementos comunes.

De esta manera, los sucesivos Planes de Vivienda que a partir del año 1983 y con vigencia de tres años se fueron aprobando en estas dos décadas encuentran su campo de acción en el fomento de la renovación y regeneración urbana a través de los ARIS o en ayudas individuales a la reforma o rehabilitación de viviendas pero, por el contrario, tienen muy escasos resultados en la rehabilitación conjunta de edificios. Para solucionar estos obstáculos hubo que esperar hasta las reformas que se llevaron a cabo a partir del año 2011.

## **IV.- EL CAMBIO SUSTANTIVO: 2011-2013. DE LA LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE A LA LEY 3/R.**

### **1.- Objetivos y marco común al conjunto de normas 2011-2013.**

En la última parte de la legislatura del Gobierno del PSOE (2008-2011) se aprobaron un conjunto de normas que llevan a cabo el sustancial cambio en el régimen de conservación de los edificios y en la flexibilización del régimen de propiedad horizontal. Tanto la Ley 2/2011, de

---

<sup>7</sup> Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda (BOE de 5 de enero de 1984)

4 de marzo, de Economía Sostenible como Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio<sup>8</sup>. Tras el cambio político derivado de las elecciones del año 2011, el nuevo Gobierno del PP intensificó las medidas apuntadas en la Ley de Economía sostenible con el objeto de potenciar la adecuación a las condiciones razonables de accesibilidad y eficiencia energética a través de la figura de las Comunidades de Propietarios. Para ello, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas no sólo modificó el contenido del deber de conservación de los propietarios, sino que conllevó modificaciones puntuales de la Ley 49/1960 de 21 de Julio de Propiedad Horizontal (en adelante LPH) en relación con la capacidad de obrar de dichas Comunidades.

Gran parte del fundamento de la adopción por parte del Estado español de una política más decidida en materia de conservación y rehabilitación por razón de accesibilidad y eficiencia energética se encuentra en las fuentes de derecho internacional. En el caso de la accesibilidad para disminuidos físicos, la Ley 26/2011, de 1 de agosto, tenía por objeto precisamente la adopción de la normativa española a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y en el caso de la eficiencia energética su origen se encuentra en la política de la Unión europea que desde el año 2000 viene intentando un marco legislativo encaminado a la mejora de la eficiencia energética de los edificios que se expresa principalmente a través de las sucesivas Directivas en esta materia en especial la Directiva 2012/27/UE, que apunta directamente a los edificios que representan el 40 % del consumo de energía final de la Unión Europea<sup>9</sup>.

## **2.- Los objetivos específicos de la Ley 8/2013, de 26 Junio.**

### **a).- La ineficiencia energética de los edificios como fundamento de las nuevas medidas.**

La Exposición de Motivos de la ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas alude de forma explícita y concreta a los objetivos que se plantea la Unión Europea en materia de energía en el Paquete 20-20-20 «Energía y Cambio Climático», que establece la reducción del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, la elevación de la contribución de las energías renovables al 20 % del consumo, junto a un objetivo indicativo y la mejora de la eficiencia energética en un 20 %. Y en particular alude a la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética que obliga a los Estados miembros a que establezcan, también, una estrategia a largo plazo, destinada a movilizar inversiones en la renovación de edificios residenciales y comerciales, para mejorar el rendimiento energético del conjunto del parque inmobiliario.

---

<sup>8</sup> Dicho R.D./Ley adoptó el largo título de *medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.*

<sup>9</sup> 1. Directiva 2002/91/UE (EPBD) relativa a la eficiencia energética de los edificios 2. Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios (refundición) 3.- Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética,

## **b.- La potenciación de rehabilitación por su capacidad para reactivar el subsector de la construcción en España.**

La mejora de la eficiencia energética tiene en el marco español un enfoque adicional en la necesaria potenciación de un subsector de la construcción como es la reforma y rehabilitación de viviendas y edificios. Se trata de un sector que tradicionalmente ha tenido escasa relevancia porcentual respecto a la obra de nueva planta en nuestro país por lo que el legislador se plantea como una oportunidad en el marco de la crisis económica que había afectado especialmente al sector de la construcción. La propia Exposición de Motivos se hace eco de este efecto positivo en la economía española al señalar que *“a través de esta estrategia de renovaciones exhaustivas y rentables que reduzcan el consumo de energía de los edificios, en porcentajes significativos con respecto a los niveles anteriores a la renovación, se crearán además oportunidades de crecimiento y de empleo en el sector de la construcción”*. Y concreta la potencialidad de este sector al señalar que aproximadamente el 55 % (13.759.266) de dicho parque edificado, que asciende a 25.208.622 viviendas, es anterior al año 1980 y casi el 21 % (5.226.133) cuentan con más de 50 años.

Además, el porcentaje que representa la rehabilitación en España en relación con el total de la construcción es, asimismo, uno de los más bajos de la zona euro, situándose trece puntos por debajo de la media europea, que alcanza un entorno del 41,7 % del sector de la construcción, y ello aún con el desplome de dicho sector en España, a consecuencia de la crisis.

En fin, el legislador contempla el subsector de la rehabilitación y en concreto la necesaria adecuación a mejores condiciones de eficiencia energética como un verdadero motor no solo de la construcción sino de la industria de materiales, relacionadas con las energías renovables. Quizá, como veremos, resultan excesivos estos objetivos y expectativas para las posibilidades efectivas de llevarlo a cabo a través de simples técnicas de policía y de la iniciativa de las Comunidades de Propietarios.

## **3.-Las modificaciones esenciales.**

Aún cuando la Ley 3/R recogió de forma más concreta y clara los cambios necesarios en esta materia puede considerarse como un marco jurídico común el camino emprendido por el conjunto de las Leyes citadas. Sus objetivos pueden resumirse en los siguientes aspectos:

1.-Por una parte, la ampliación del deber de conservación incluyendo aspectos tales como la mejora de las condiciones del edificio en relación a los estándares de accesibilidad y eficiencia energética y como instrumento de control de la situación del edificio, incluyó el deber de elaborar un informe de Evaluación de los Edificios.

2.- En segundo lugar, cabe resaltar la inclusión al deber de conservación como un objetivo del planeamiento urbanístico, de las técnicas de gestión.

3.- La inclusión de medidas de fomento alternativas a la financiación económica pública directa o indirecta a través de aumento de alturas, aprovechamiento de elementos comunes.

4.-Por último, la modificación del régimen de Comunidades de Propietarios tanto en lo que respecta a la capacidad de obras como a los quórums necesarios previstos en la Ley de Propiedad Horizontal.

## **V.- EN CONCRETO LAS MEDIDAS DE CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN EN LA VIGENTE LEY 8/2013, DE 26 DE JUNIO, DE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS.**

### **1.- El nivel de indeterminación del deber de conservación.**

La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas define dos niveles de conservación: el nivel básico y el de mejora.

El nivel básico de conservación incluye las condiciones de seguridad, accesibilidad universal y habitabilidad “exigibles a la edificación”. Como fácilmente se infiere de este último inciso “exigibles a la edificación” el legislador introduce un contenido indeterminado por remisión a otros criterios legales. En concreto, de acuerdo con la modificación del artículo 9 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, los deberes del propietario debe adecuarse *al 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*<sup>10</sup>.

No obstante esta indeterminación se ve parcialmente delimitada en lo que a la accesibilidad se refiere por la nueva referencia que realiza el artículo 2 de la propia Ley 3R al concepto de “ajustes razonables” que considera son *las “medidas de adecuación de un edificio para facilitar la accesibilidad universal de forma eficaz, segura y práctica, y sin que supongan una carga desproporcionada”*. Y considera que resultará desproporcionada cuando exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes.

Por su parte, las obras de mejora incluyen un amplio espectro de eventuales obras ya que pueden obedecer a distintas causas: tanto por motivos turísticos o culturales, o por mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano. Se trata en todo caso de un deber que de acuerdo con la tradición urbanística española no incluye el efectivo deber de sufragarlas sino solo de ejecutarlas *cuando no supere la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta*.

### **2.- Deber de elaborar el Informe de Evaluación de los Edificios.**

---

<sup>10</sup> Artículo 9 TRLS 2008 modificado por la Ley *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.*

La más importante innovación y sobre la que en gran parte depende la efectiva implantación de los grandes objetivos que se plantea el legislador se encuentra en el deber de elaborar el informe de Evaluación de los Edificios. Se trata de un informe que deben elaborar los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva cuando sean requeridos por la Administración competente, y en todo caso los propietarios de edificios a que se refiere la Disposición Transitoria Primera. Dicho informe tiene un contenido amplio que incluye tres aspectos diferenciados: a) La evaluación del estado de conservación del edificio. b) La evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente, estableciendo si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas. c) La certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el procedimiento establecido para la misma por la normativa vigente.

Se trata de un contenido amplio y de compleja elaboración y ello tanto por su ambicioso contenido como por su carácter impreciso ya que deberá determinar las obras necesarias de mejora y los ajustes razonables para adecuar el edificio a los estándares legalmente previstos en eficiencia energética y accesibilidad.

Como se indicaba anteriormente, el legislador concreta en la propia Disposición Transitoria Primera los supuestos que están sujetos al deber de elaborar el Informe de Evaluación de los Edificios dentro de un amplio espectro: a) Los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva con una antigüedad superior a 50 años, en el plazo máximo de cinco años, b) los edificios cuyos titulares pretendan acogerse a ayudas públicas y c) El resto de los edificios, cuando así lo determine la normativa autonómica o municipal, que podrá establecer especialidades de aplicación del citado informe, en función de su ubicación, antigüedad, tipología o uso predominante.

La concreción del deber genérico de conservación depende básicamente de la elaboración de un informe que se exige a las Comunidades de Propietarios y cuyo control sobre el efectivo cumplimiento atribuye a los Ayuntamientos por lo que su efectiva aplicación aparece como un panorama incierto.

### **3.- Urbanismo y medidas de fomento de la rehabilitación: los aumentos de edificabilidad como instrumento de financiación de la conservación y rehabilitación del edificio.**

Desde el punto de vista de las técnicas de fomento de la conservación, la Ley introduce una importante innovación al prever junto con la tradicional subvención el posible aumento desde el planeamiento de edificabilidad o densidad o diversificación de usos que permita financiar las obras de rehabilitación.

La Memoria de viabilidad económica que debe elaborarse con anterioridad a las actuaciones de rehabilitación aparece como un documento esencial que analizará desde una perspectiva global el alcance de la rehabilitación necesaria, su cuantificación económica y las formas o alternativas de financiación y entre ellos *“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” art. 11 de la Ley 3/R-.*

El legislador es consciente de la dificultad que tiene para los propietarios asumir cargas económicas en casos de mejoras en materia de eficiencia energética o estéticas, y prevé nuevas fórmulas que permitan generar recursos económicos que contribuyan a financiar las obras. Pero no cabe duda de que también estas alternativas están exentas de escollos difíciles de resolver desde la iniciativa de las Comunidades de Propietarios.

#### **4.- Flexibilización y adecuación del régimen de propiedad horizontal.**

Por último, cabe resaltar que Ley 3/R afronta uno de los obstáculos más importantes con el que tradicionalmente se había encontrado la efectiva aplicación del régimen del deber de conservación de los propietarios de los edificios consistente en los “quórum” previstos para la ejecución de obras que pudieran afectar a elementos comunes. Para ello modifica diversos artículos de la LPH -Disposición final primera-:

a) Por una parte, modifica el art. 10 LPH a fin de ampliar las obras impuestas por la Administración que no necesitan acuerdo de la Junta de Comunidad de Propietarios y entre las que incluye un amplio espectro de contenidos “*impliquen o no modificación del título constitutivo o de los estatutos, y vengán impuestas por las Administraciones Públicas o solicitadas a instancia de los propietarios*”: De esta manera incluye desde las obras impuestas por razón de Seguridad, habitabilidad y accesibilidad universal y ornato; las que resulten necesarias para garantizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad universal con el límite de las doce mensualidades de la cuota ordinaria hasta las obras que impliquen la ocupación de elementos comunes del edificio o la construcción de nuevas plantas y cualquier otra alteración de la estructura o fábrica del edificio o de las cosas comunes.

El alcance como puede observarse es muy amplio tanto en los contenidos como en la fuente de la que deriva la imposición por parte de la Administración pues no se está refiriendo únicamente a las órdenes de ejecución de la Administración sino implícitamente a la delimitación de ámbitos de ejecución que prevean un eventual aumento de edificabilidad que extralimita la referencia tradicional de la orden de ejecución sobre la que hasta entonces giraba la concreción del deber genérico de conservación.

b) En segundo lugar, modifica el artículo 17 LPH en relación con la adopción de acuerdos de la Junta de Propietarios para la ejecución voluntaria de obras comunes del edificio: así modifica entre los más relevantes el quórum para las obras que afecten a los servicios de telecomunicación (un tercio de acuerdo con el nuevo régimen); el de la supresión de barreras arquitectónicas la mayoría de los propietarios (mayoría de las cuotas) y el correspondiente a servicios comunes de interés general –(tres quintas partes).

La Ley además introduce un nuevo régimen de las Comunidades de Propietarios en relación a su capacidad de obrar acorde con los nuevos fines que le atribuye en materia de rehabilitación. A tal fin el art 15 de la Ley 8/2013 atribuye a los sujetos legitimados para llevar a cabo las actuaciones de rehabilitación –entre las que se encuentran las Comunidades

de Propietarios— facultades para: a) Actuar en el mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica para todas las operaciones, incluidas las crediticias, relacionadas con el cumplimiento del deber de conservación, b) Participar en la ejecución de actuaciones de rehabilitación y en las de regeneración y renovación urbanas que correspondan; y c) elaborar, por propia iniciativa o por encargo del responsable de la gestión de la actuación de que se trate, los planes o proyectos de gestión correspondientes a la actuación.

#### **5.- Valoración. Conclusión.**

El deber de conservación encuentra en la nueva Ley 3/R un nuevo marco jurídico dentro de los nuevos y ambiciosos desafíos que se plantea el legislador en materia de rehabilitación de edificios de acuerdo con los nuevos paradigmas en materia de accesibilidad y eficiencia energética. No obstante, se trata de unos objetivos de difícil materialización al menos en los términos previstos de rehabilitación a gran escala de edificios y ello por dos motivos.

- a) Por la dificultad para detectar por parte de los propietarios los beneficios de la adecuación a una mayor eficiencia energética.
- b) Por la falta de tradición en España de este tipo de operaciones para un mejor funcionamiento del edificio y no por razones de salubridad y seguridad.

No parece que por sí mismas las medidas legales previstas puedan resultar suficientes. Se trata de objetivos que exigen para su efectiva implantación de un mayor liderazgo de las Administraciones Públicas y de un “partenariado” con las empresas privadas que se integren tanto en la gestión como en la financiación adecuada tal como nos enseñan las buenas prácticas que se han llevado en el Reino Unido y Alemania.