

# **Nuevas políticas de suelo y vivienda: Viviendas vacías, rehabilitación urbana y mejora de la eficiencia energética de los edificios**

ÁNGEL MENÉNDEZ REXACH \*

**Sumario:** 1. Suelo y Vivienda: Viejas y Nuevas Políticas. 1.1. El marco constitucional y las opciones del Legislador. 1.2. Del ensanche a la rehabilitación urbana. 1.3. Las viviendas vacías. 2. Las Dos Dimensiones, Individual y Colectiva, de la Rehabilitación Urbana. 3. El Deber de Conservación. 3.1. Evolución legislativa. 3.2. Normativa estatal vigente. 3.3. El Informe de Evaluación de Edificios. 4. Mejora de la Eficiencia Energética de los Edificios. 4.1. Política y normativa europea. 4.2. Normativa española. 4.3. Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España. 5. Reflexión Final sobre la Necesidad de Precisar los Límites de los Deberes de Uso y Conservación.

**Resumen:** El trabajo explica el cambio de orientación de las políticas urbanas en España introducido por la Ley estatal de Suelo de 2007 y acentuado por otras disposiciones posteriores. Ese cambio de orientación coloca en el centro de las preocupaciones de los poderes públicos las actuaciones sobre el medio urbano dirigidas a la renovación o rehabilitación de la ciudad existente. En este escenario se sitúa en primer plano el deber de conservación de los propietarios de edificios. La legislación estatal señala su límite (la mitad del valor de un edificio nuevo de las mismas características), pero no están claras las obligaciones que los Municipios pueden imponer a los propietarios en cum-

---

JURISMAT, Portimão, 2017, n.º 10, pp. 21-48.

\* Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Madrid.

plimiento de ese deber legal. Uno de los aspectos más relevantes es la mejora de la eficiencia energética de los edificios, que es un objetivo fundamental a escala de la UE para reducir el consumo de energía y, con él, la dependencia de terceros países. El trabajo explica el estado de la cuestión en la normativa europea y española y concluye con unas reflexiones sobre la necesidad de definir con mayor precisión los límites del deber de conservación.

**Palabras clave:** rehabilitación urbana, deber de conservación, viviendas vacías, eficiencia energética.

**Abreviaturas utilizadas:**

BOE:	Boletín Oficial del Estado
CE:	Constitución española.
CTE:	Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 marzo
FJ:	Fundamento jurídico.
ITE:	Inspección Técnica de Edificios
LOE:	Ley 38/1999, 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación
TRLSRU:	Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre
RD:	Real Decreto
STC:	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS:	Sentencia del Tribunal Supremo
TC:	Tribunal Constitucional
TS:	Tribunal Supremo

## 1. SUELO Y VIVIENDA: VIEJAS Y NUEVAS POLITICAS<sup>1</sup>

### 1.1. El marco constitucional y las opciones del Legislador

La Constitución española vincula la intervención pública sobre el régimen del suelo a la efectividad del derecho a la vivienda (art. 47). Con esa finalidad, es lícito regular (y, por tanto, limitar) las posibilidades de utilización del suelo, tanto desde la perspectiva del propietario (función social de la propiedad), como desde la del empresario o promotor (libertad de empresa). El derecho al medio ambiente y el mandato de utilización racional de los recursos naturales (art. 45 CE) inciden también, directamente, sobre el régimen del suelo y el derecho a disfrutar de una vivienda digna, pues ésta debe localizarse “en un medio ambiente y un paisaje adecuados”.<sup>2</sup> El mandato constitucional de utilización racional del suelo tiene, en conexión con el derecho a la vivienda, una doble implicación: económica (evitar la especulación inmobiliaria para que el alza de precios no obstaculice el acceso a la vivienda) y ecológica (la vivienda debe estar situada en un entorno “adecuado”). Otros preceptos constitucionales condicionan también la planificación de los usos del suelo, como la conservación del patrimonio histórico (art. 46 CE), el fomento de la educación física y el deporte y la adecuada utilización del ocio (art. 43.2 CE), el acceso a la cultura (art. 44.1 CE) o la integración de los discapacitados (art. 49 CE), que en los últimos años se articula en torno al principio de accesibilidad universal aplicado a las ciudades, tanto a los espacios públicos como a los edificios de propiedad pública o privada.<sup>3</sup> El citado principio presupone la estrategia de “diseño universal o diseño para todas las personas”.

En el marco de los principios constitucionales mencionados, el abanico de opciones del es amplísimo, por lo que es difícil defender que, por imperativo constitucional, el legislador (estatal o autonómico) tenga que diseñar unas concretas políticas urbanas.<sup>4</sup> El dato de que, en el marco constitucional vigente, se hayan aprobado leyes

<sup>1</sup> Este trabajo tiene su origen en la ponencia presentada por el autor en el VIII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio y VIII Congreso de Derecho Urbanístico celebrado en Fuerteventura (Canarias) del 25 al 27 de mayo de 2016 con el título genérico “Nuevos tiempos, nuevos objetivos”.

<sup>2</sup> Para una visión general en España y otros países véase F. LOPEZ RAMÓN (coordinador), “Construyendo el derecho a la vivienda”, Marcial Pons, Madrid 2010.

<sup>3</sup> La regulación básica se contiene en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Por Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones. Lo desarrolla la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero (BOE de 11 de marzo de 2010).

<sup>4</sup> En esa línea, el Tribunal Constitucional ha declarado que no existe imperativo constitucional alguno que obligue a garantizar la uniformidad en el ejercicio de la iniciativa urbanizadora de los particulares, sencillamente porque “esa facultad no constituye un elemento integrante del

estatales de suelo de orientación tan diferente como las de 1998 y 2007<sup>5</sup> (ésta última incorporada con modificaciones al vigente Texto Refundido de 2015) acredita suficientemente el amplio margen de que dispone el legislador estatal. Mayor aún es el los Parlamentos regionales, dada la baja densidad de la normativa estatal con incidencia en la materia a consecuencia de la interpretación minimalista que el Tribunal Constitucional hizo de las competencias del Estado a partir de la sentencia 61/1997. Sin embargo, ese margen se va reduciendo en algunos ámbitos por aplicación de los citados preceptos constitucionales y, sobre todo, por influencia de las políticas ambientales de la UE y las normas en que se proyectan. Uno de ellos es el de la mejora de la eficiencia energética de los edificios, que se inserta en la estrategia general de reducción del consumo de energía por los Estados miembros.

## 1.2. Del ensanche a la rehabilitación urbana

De las dos implicaciones del mandato de utilización racional del suelo que antes hemos mencionado, la económica ha predominado abrumadoramente en la legislación española durante la segunda mitad del siglo XX, mientras que la ecológica se ha abordado en fechas más recientes y se va imponiendo en lo que llevamos del siglo XXI.

La preocupación por abaratar el precio del suelo para reducir el de la vivienda ha sido constante desde la Ley del Suelo de 1956, lo que explica la posición central que ha ocupado el régimen de las valoraciones, ligado a la clasificación del suelo, con el propósito de evitar la apropiación anticipada de una plusvalía, que sólo se debería reconocer cuando se hayan ejecutado las obras de transformación necesarias. En las sucesivas reformas legales ha primado el criterio de que la carestía del suelo deriva de la escasez de superficies urbanizables y que, por tanto, cualquier intento de abaratarlo debería actuar sobre la “oferta”, ampliando dichas superficies y simplificando los mecanismos legales para su transformación. En esta línea se situaron la Ley del Suelo de 1975-76 y, sobre todo, la de 1998, que, en el marco de la denominada “liberalización” del suelo, estableció la regla de que todo era, en principio, urbanizable,

---

contenido esencial de los derechos de propiedad y de libre empresa” (STC 141/2014) y que carece de sentido sostener que el art. 47 impone al legislador que asegure que en todas y cada una de las unidades de ejecución de un plan de ordenación urbana y precisamente en el suelo que en ellas se destina a dotación pública se materialicen los servicios urbanos ligados al derecho a disfrutar de una vivienda digna, pues ésta es una fórmula entre otras muchas que pueden ser usadas (ATC 247/2012).

<sup>5</sup> La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, fue derogada por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, cuyo contenido se incorporó al Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Fue objeto de importantes modificaciones por la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, lo que dio lugar a un nuevo Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU), aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que constituye la normativa estatal básica vigente en la materia.

salvo que se demostrase que había sólidas razones para excluirlo del proceso urbanizador.

Entre ambas leyes, la reforma de 1990-1992 marcó el punto de mayor énfasis en la función social de la propiedad, partiendo de la premisa de que no hay facultades urbanísticas sin previo cumplimiento de los deberes legales y estableciendo una estrecha vinculación entre la valoración del suelo y el grado de adquisición efectiva de dichas facultades.<sup>6</sup> Si todas estas leyes compartían el propósito de abaratar el precio del suelo, ninguna alcanzó ese objetivo, seguramente por razones muy diversas, entre ellas la decisiva de que nunca se ha conseguido implantar un régimen de valoraciones objetivo y asumido por las administraciones públicas y los ciudadanos. Cuestión distinta es que ese planteamiento sea correcto o si debería abandonarse, para enfocar desde otras perspectivas las políticas públicas dirigidas a la efectividad del derecho a la vivienda y el cumplimiento del mandato constitucional de impedir la especulación.

La Ley estatal de Suelo de 2007 (y su Texto refundido de 2008) supuso un cambio radical respecto de la Ley de 1998, por su orientación decidida hacia la regeneración urbana, frente al urbanismo desarrollista de las décadas anteriores basado en la transformación masiva del suelo rural, que la Ley de 1998 respaldó con la presunción legal de que todo el suelo era urbanizable, salvo que existiesen razones para preservarlo. El cambio de orientación de las políticas urbanas hacia las actuaciones sobre la ciudad existente, pasando a segundo plano las de nueva urbanización, se acentuó en los años posteriores, a través de la Ley de Economía Sostenible (Ley 2/2001, de 4 de marzo), el Real Decreto-Ley 8/2011 y, especialmente, la Ley 8/2013, promulgada con esa específica finalidad. Esta Ley reconoce que las intervenciones sobre la ciudad existente son mucho más complejas, desde el punto de vista social y económico, y que la complejidad se acentúa en el contexto actual desfavorable para la financiación pública y privada.<sup>7</sup> El contenido de la Ley 8/2013 se refundió con el de la Ley del Suelo de 2008 en el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 (TRLSRU), que constituye la legislación básica estatal vigente en la materia.

<sup>6</sup> Sobre la evolución legislativa, con más detalle, A. MENENDEZ REXACH, “Los objetivos económicos de la regulación del suelo (1956-2015)”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 311, enero-febrero 2017.

<sup>7</sup> Según datos oficiales, “el porcentaje que representa la rehabilitación en España en relación con el total de la construcción es uno de los más bajos de la zona euro, suponiendo en España en 2013 un 31% del total del sector, porcentaje que se ha incrementado desde el 23% registrado en 2007 pero que no debe considerarse como un incremento absoluto, ya que es sólo la consecuencia de la bajada de la inversión en nueva construcción. Estando en todo caso la cifra alejada de la media europea situada en el 41%, y de algunos países como Alemania donde la rehabilitación representa más del 56% de la actividad de la construcción” (Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, PITVI, 2012-2024, elaborado por el Ministerio de Fomento, cuyo contenido se puede consultar en la web del Ministerio).

Después de tantas vicisitudes normativas, hoy parece claro que no es misión primordial de los poderes rebajar el precio de la vivienda “libre”, sino procurar que exista una oferta suficiente de vivienda “protegida” (de promoción pública o privada) para quienes no puedan tener acceso a aquélla. Con esa finalidad, la Ley de Suelo de 2007 estableció una reserva de suelo para viviendas de protección pública, que comprenderá, como mínimo, las superficies necesarias para realizar el 30% de la edificabilidad destinada a uso residencial previsto en las actuaciones de urbanización.<sup>8</sup>

Es evidente que las viviendas protegidas cumplen una función social más intensa que las libres. De ahí que sus titulares puedan estar sujetos a limitaciones más estrictas, como el sometimiento a derechos de adquisición preferente (tanteo y retracto) por parte de los poderes públicos competentes. Ese sometimiento responde claramente a una finalidad de interés general: el acceso a una vivienda digna por parte de personas necesitadas (STC 154/2015). También se puede excluir la propiedad privada de esas viviendas, estableciendo un régimen de utilización en alquiler u otra modalidad de uso, como han hecho algunas Comunidades Autónomas (País Vasco).

### 1.3. Las viviendas vacías

Un problema grave para las políticas de rehabilitación urbana es la existencia de un gran número de viviendas vacías, muchas de ellas en mal estado.<sup>9</sup> La prioridad de rehabilitar o renovar ese parque es obvia, pero el problema es cómo conseguir ese objetivo. Al socaire de la crisis económica ha surgido otro tipo de viviendas vacías, las procedentes de los desahucios de sus ocupantes por el impago de los créditos hipotecarios contraídos para hacer frente al pago de la vivienda. La rigidez de las entidades financieras, a las que amplios sectores sociales atribuyen la responsabilidad de la crisis, ha dado pie a algunas Comunidades Autónomas (Andalucía, Canarias, Cataluña, Navarra, País Vasco) para adoptar medidas legales encaminadas a poner en uso las viviendas desocupadas, primero mediante medidas de fomento y, subsidiariamente, sancionadoras. Entre esas medidas se ha incluido la expropiación del uso de las viviendas vacías propiedad de instituciones financieras o, con mayor amplitud, la cesión temporal obligatoria de viviendas vacías propiedad de personas jurídicas.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> El Tribunal Constitucional consideró que esa reserva respeta la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo y vivienda, porque no les impide realizar la política urbanística y de vivienda que estimen más adecuada (STC 141/2014).

<sup>9</sup> Según el Censo de Viviendas del Instituto Nacional de Estadística (INE) de 2011 en España había en esa fecha 3,4 millones de viviendas desocupadas (2/3 necesitadas de rehabilitación) y 680.000 construidas sin vender.

<sup>10</sup> En Andalucía, el Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda (la posterior Ley 4/2013, de 1 de octubre), declaró de interés social “la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, a efectos

La adopción de estas medidas y, en especial, la última, ha sido muy controvertida.<sup>11</sup> El Presidente del Gobierno interpuso recurso de inconstitucionalidad contra las respectivas leyes autonómicas, si bien hasta ahora sólo se ha resuelto el interpuesto contra la regulación de Andalucía (STC 93/2015, de 14 de mayo). La sentencia anula la autorización de la expropiación del uso de las mencionadas viviendas porque *“constituye un obstáculo significativo para la eficacia de la medida de política económica que el Estado disciplina en la Ley 1/2013 (...) de un modo que menoscaba la competencia estatal ex art. 149.1.13ª CE”* (FJ 18). Según la sentencia *“la Ley 1/2013 conforma un régimen jurídico con el que se propone actuar sobre el sistema de ejecución hipotecaria para dar cobertura a las necesidades sociales de vivienda y, al mismo tiempo, que con ello no se perturbe significativamente el funcionamiento de los mercados hipotecarios”* (...), *“la adición por la norma autonómica de un nuevo mecanismo orientado a satisfacer esa misma situación de necesidad rompe el*

---

de expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto del mismo por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente”. Esta causa expropiandi será aplicable “a las viviendas incursas en procedimientos de desahucio instado por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, en los cuales resulte adjudicatario del remate una entidad financiera, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos y todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica estatal” (D. Adicional 2ª). El preámbulo justifica esta regulación con el argumento de que “la notoriedad de la utilización de las viviendas como bien de inversión que se predica en las personas jurídicas, frente al natural ejercicio del derecho a la vivienda propio de las personas físicas, sustancia junto a otros de índole económica y social un elemento diferenciador que cualifica el incumplimiento por las personas jurídicas titulares del deber de dar efectivo destino habitacional a las viviendas”. Una regulación análoga, con la misma justificación, se contiene en la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra y en la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de vivienda (art. 74). Esta Ley establece también un canon de vivienda deshabitada cuyos rendimientos “dotarán el patrimonio municipal de suelo” (art. 57.1), permite su alquiler forzoso, que se tramitará de conformidad con lo dispuesto en la legislación de expropiación forzosa (art.59) y configura como supuesto expropiatorio la “situación o estado de desocupación de la vivienda durante un tiempo superior a dos años sin que concurren las causas justificadas previstas como excepción a la declaración de vivienda deshabitada, y que quede acreditada la existencia de demanda de vivienda de protección pública en el término municipal o en su área funcional” (art. 72.3.c). En Cataluña, la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, autoriza la cesión obligatoria, por un período de tres años, de viviendas vacías que sean propiedad de personas jurídicas obligada al pago del impuesto sobre las viviendas vacías y que en el municipio haya, al menos, una unidad familiar en la situación de riesgo de exclusión residencial regulada en la propia ley (art. 7). La vigencia de este artículo y de otros de la ley catalana está en suspenso por haber sido impugnados ante el Tribunal Constitucional por el Presidente del Gobierno (recurso 2501-2016).

<sup>11</sup> Sobre el tema véase CARAZA CRISTÍN, María del Mar, “Reflexiones sobre la legalidad y oportunidad del Decreto Ley andaluz 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda”, en *Revista de Administración Pública de Andalucía*, nº 85, enero-abril 2013, pp. 353-387, y ARGELICH COMELLES, Cristina, “El fracaso de la expropiación temporal del uso de viviendas”, en *CEF Legal. Revista Práctica de Derecho*, nº 194, marzo 2017, p. 35 y ss.

*carácter coherente de la acción pública en esta materia, acción pública que el Estado articula con ese carácter como medio de obtener simultáneamente los dos objetivos de política económica indicados” (FJ 18).*<sup>12</sup>

La sentencia no excluye la posibilidad de expropiar el uso de viviendas desocupadas. Su fallo se basa únicamente en la incompatibilidad coyuntural de esa medida con la normativa estatal sobre ejecución hipotecaria. Habrá que ver si en las futuras sentencias sobre las otras leyes autonómicas el Tribunal Constitucional revisa su doctrina o la mantiene.

Estas iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas tratan de contribuir a la realización efectiva del derecho a la vivienda proclamado en la Constitución, no como un derecho fundamental auténtico sino como un “principio rector” cuyo contenido se debe concretar en la legislación ordinaria. En esa línea, algunas leyes lo han vinculado al derecho de propiedad, configurando como parte del contenido esencial de este derecho “el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística”.<sup>13</sup> Pese a que ha sido cuestionada, no parece que esta disposición pueda suscitar dudas de constitucionalidad puesto que la legislación estatal incluye entre los deberes legales de los propietarios el de dedicar las construcciones y edificaciones “a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística” (art. 15.1.a. TRLSRU). Cuando el planeamiento imponga el uso residencial o

<sup>12</sup> Esta discutible conclusión es rechazada por los votos particulares, con argumentos bastante más sólidos, a mi juicio, que los de la sentencia mayoritaria. En síntesis:

- a) El hecho de que una Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus competencias, haya optado por su propia solución normativa frente a un determinado problema es expresión del principio constitucional de autonomía, sin que la sentencia explique por qué la norma andaluza “rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia”.
- b) El art. 149.1.13 CE no puede servir para atribuir al Estado una competencia exclusiva para regular de “modo uniforme” la materia sobre la que incide la medida de ordenación económica, de manera que quede excluida cualquier posibilidad de regulación por parte de la Comunidad Autónoma, aunque no se oponga a la normativa del Estado ni la menoscabe.
- c) La normativa autonómica controvertida no interfiere la regulación estatal vigente (art. 1 de la Ley 1/2013, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 1/2015), que establece una suspensión de determinados lanzamientos por cuatro años, “por lo que la ejecución de la normativa autonómica, tomando como presupuesto la existencia de una resolución de lanzamiento, quedará simplemente aplazada (no necesariamente en todos los casos) hasta que haya transcurrido el plazo de cuatro años desde la entrada en vigor de la ley”.

<sup>13</sup> Art. 1.3 de la Ley 8/2010, reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, redactado por la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. En la misma línea, art. 1.2 de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias, redactado por la Ley 2/2014, de 20 de junio. Contra estos y otros artículos ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad el Presidente del Gobierno (núm. 7357-2013 contra la ley andaluza y 1824-2015 contra la canaria).

habitacional, el propietario del inmueble no podrá incumplirlo ni implantar otro diferente.

En síntesis, el legislador estatal, en ejercicio de sus competencias (art. 149.1. 6.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup>, 11.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup> y 14.<sup>a</sup> CE) ha actuado hasta ahora sobre el sistema de ejecución hipotecaria, para evitar el desahucio de familias que no pueden pagar la hipoteca de su vivienda habitual. Por su parte, los legisladores autonómicos, en ejercicio de las suyas en materia de vivienda, han adoptado medidas para garantizar el uso de las viviendas vacías pertenecientes a personas jurídicas y, en particular, a instituciones financieras, que las habrán adquirido en muchos casos previo lanzamiento de sus anteriores propietarios, incapaces de hacer frente a los créditos hipotecarios concertados con aquéllas.

La línea de actuación estatal se ha reforzado recientemente, mediante la prohibición del lanzamiento del deudor hipotecario, durante un plazo de siete años, “cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor, o a persona que actúe por su cuenta, la vivienda habitual de personas que se encuentren en los supuestos de especial vulnerabilidad” expresamente previstos.<sup>14</sup> A los deudores hipotecarios cuyo lanzamiento haya sido suspendido se les reconoce el derecho a solicitar y obtener el alquiler de la vivienda por una renta anual máxima del 3% de su valor al tiempo de la aprobación del remate. El arrendamiento tendrá duración anual, prorrogable hasta cinco años a voluntad del arrendatario.<sup>15</sup> Además, se prevé la adopción de medidas para facilitar la recuperación de la propiedad por

<sup>14</sup> Artículo 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, en la nueva redacción introducida por el art. 2 del Real Decreto Ley 5/2017, de 17 de marzo (BOE 18 de marzo). Se entiende que se encuentran en una circunstancia familiar de especial vulnerabilidad:

1.º La familia numerosa.

2.º La unidad familiar monoparental con hijos a cargo.

3.º La unidad familiar de la que forme parte un menor de edad.

4.º La unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga declarada discapacidad superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente, para realizar una actividad laboral.

5.º La unidad familiar con la que convivan, en la misma vivienda, una o más personas que estén unidas con el titular de la hipoteca o su cónyuge por vínculo de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, y que se encuentren en situación personal de discapacidad, dependencia, enfermedad grave que les incapacite acreditadamente de forma temporal o permanente para realizar una actividad laboral.

6.º La unidad familiar en que exista una víctima de violencia de género.

7.º El deudor mayor de 60 años, aunque no reúna los requisitos para ser considerado unidad familiar

<sup>15</sup> Nueva redacción introducida por el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo (art. 1.2), del apartado 4 del anexo del Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, aprobado por el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos

los deudores hipotecarios que la hayan perdido a consecuencia de procesos de ejecución.<sup>16</sup>

Se trata de un problema muy complejo, provocado por la crisis económica, que tiene una proyección directa sobre el urbanismo y la vivienda. Las políticas públicas en ambas materias deben orientarse ahora hacia la rehabilitación, lo que plantea no pocos interrogantes jurídicos, especialmente en relación con los deberes de uso y conservación.

## 2. Las Dos Dimensiones de la Rehabilitación Urbana

La rehabilitación urbana, en el sentido amplio que este término tiene en la legislación estatal vigente, puede abordarse a escala individual, en el marco del deber legal de conservación o por zonas o ámbitos, a través de actuaciones que tengan por objeto la regeneración de barrios, áreas o conjuntos urbanos degradados.<sup>17</sup> Las primeras serán normalmente actuaciones edificatorias y pueden realizarse sin modificación del planeamiento urbanístico (salvo que se alteren los usos o sus intensidades), mientras que las segundas serán, según su alcance, actuaciones de urbanización o de dotación, que requerirán la correspondiente modificación del planeamiento.<sup>18</sup>

A escala individual, la rehabilitación urbana se vincula a los deberes de conservación y uso de los propietarios de inmuebles. La legislación estatal de suelo les obliga a “realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación” (arts. 15 y 17 TRLSRU). El incumplimiento de este deber habilita para la expropiación o la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosa, sin perjuicio de que la legislación autonómica pueda prever otras consecuencias (órdenes de ejecución, sanciones, etc.) (art. 15.4 TRLSRU). El supuesto típico de la rehabilitación individual son –ya lo hemos dicho– las actuaciones de rehabilitación edificatoria, que consisten en la realización de trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, conforme a la Ley de Ordenación de la Edificación (art. 7.2.b. TRLSRU).<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Disposición Adicional 2ª del 5/2017, de 17 de marzo.

<sup>17</sup> Para más detalle, A. MENÉNDEZ REXACH, “Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 270, diciembre 2011, p. 13 y ss.

<sup>18</sup> Las actuaciones de urbanización pueden ser nueva urbanización (paso de suelo rural a urbanizado) o de reforma o renovación del suelo urbanizado. Las de dotación tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas en el suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la nueva ordenación urbanística del ámbito, sin requerir la reforma o renovación de la urbanización, pues en tal caso serían actuaciones de urbanización (art. 7 TRLSRU).

<sup>19</sup> Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley (...):  
a) Obras de edificación de nueva construcción (...)

Más importante que la individual es la rehabilitación zonal, de espacios, áreas o conjuntos urbanos deteriorados. Aquí estarán las típicas actuaciones de reforma interior, regeneración o renovación urbana, que deberán instrumentarse como actuaciones de urbanización o de dotación. La legislación estatal incluye entre las actuaciones sobre el medio urbano las de regeneración y renovación urbanas, que pueden afectar tanto a edificios como a tejidos urbanos e incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. Deberán tener carácter “integrado”, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria (art. 2 TRLSRU). La regulación detallada de esas actuaciones sobre el medio urbano corresponde a la legislación urbanística autonómica.

En la etapa postconstitucional, el Estado ha regulado áreas de rehabilitación integrada en el marco de los sucesivos planes de vivienda, respaldando el Tribunal Constitucional esa regulación como parte de la planificación de la actividad económica, que es competencia del Estado y que puede instrumentarse mediante planes económicos generales o, como en este caso, sectoriales (STC 152/1988, de 20 de julio). El vigente es el Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, rehabilitación, regeneración y renovación urbana (2013-2016, prorrogado hasta diciembre de 2017).<sup>20</sup> Este plan supuso un cambio de orientación respecto de los anteriores porque ya no apoya la adquisición de viviendas de nueva construcción, sino el acceso en régimen de alquiler, así como las actuaciones de regeneración y renovación urbana.<sup>21</sup>

---

b) Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.

c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.

<sup>20</sup> Aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril. La prórroga se dispuso por el Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre.

<sup>21</sup> Para cada programa el plan define las actuaciones subvencionables, los beneficiarios y la cuantía de las ayudas. La gestión de las ayudas corresponde, como en los planes anteriores, a las Comunidades Autónomas (art. 45).

### 3. El Deber de Conservación

#### 3.1. Evolución legislativa

La regulación de este deber es fundamentalmente administrativa, aunque hay referencias en el Código civil (art. 389), que impone obligaciones a los propietarios para evitar el estado ruinoso de los edificios o, llegado el caso, demolerlos. La Ley del Suelo de 1956 dispuso que “los propietarios de terrenos, urbanizaciones particulares, edificaciones y carteles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos”, añadiendo que “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” (art. 168). Esta Ley facultó también a la Administración para ordenar, por motivos de interés turístico o estético, la ejecución de obras “sin que estén previamente incluidas en un plan de ordenación”. Estas obras “se ejecutarán a costa de los propietarios hasta el límite del deber de conservación y con cargo a fondos de la entidad que lo ordene cuando lo rebasare” (art. 169). El deber de conservación cesaba con la declaración de ruina del edificio, que procedía en tres supuestos (art. 170): a) daño no reparable técnicamente por medios normales (ruina técnica); b) coste de reparación superior al 50% del valor actual del edificio o plantas afectadas (ruina económica); c) circunstancias urbanísticas que aconsejen la demolición (ruina urbanística).<sup>22</sup>

La Ley del Suelo de 1992<sup>23</sup> incluyó en el contenido del deber de conservación, además del mantenimiento de las condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, el cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos, y sobre rehabilitación urbana, añadiendo que el coste de las obras “se sufragará por los propietarios o la Administración, en los términos que establezca la legislación aplicable” (art. 21). Esta referencia a la legislación “aplicable” daba a entender que la determinación del límite del deber de conservación era competencia de las Comunidades Autónomas. En consecuencia, la Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística, lo fijó en “la mitad del valor de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil que la preexistente, realizada con las condiciones imprescindibles para autorizar su ocupación” (art. 88). Esta regla se impuso paulatinamente en la legislación autonómica y, desde 2013, ha sido acogida en la estatal.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Esta regulación se mantuvo en la Ley del Suelo de 1976 (arts. 181-183 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril).

<sup>23</sup> Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

<sup>24</sup> Sobre el estado de la cuestión en la legislación y la jurisprudencia, véase G. GARCÍA ALVAREZ, “Deber de conservación, ruina y rehabilitación”, en J. TEJEDOR BIELSA (edi-

### 3.2. Normativa estatal vigente

La Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación (LOE) estableció los requisitos básicos de la edificación, “que deberán satisfacerse, de la forma que reglamentariamente se establezca, en el proyecto, la construcción, el mantenimiento, la conservación y el uso de los edificios y sus instalaciones, así como en las intervenciones que se realicen en los edificios existentes” (art. 3). El desarrollo reglamentario de esta ley se contiene en el Código Técnico de la Edificación (CTE).<sup>25</sup>

El vigente TRLSRU incluye entre los deberes generales de los propietarios de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones el de “conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos”, así como “realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación” (art. 15.1.b). Tratándose de edificaciones, el deber de conservación comprende, además, la obligación de realizar los trabajos y las obras necesarios para “satisfacer, con carácter general, los requisitos básicos de la edificación” establecidos en el artículo 3.1 de la LOE, así como “adaptar y actualizar sus instalaciones a las normas legales que, para la edificación existente, les sean explícitamente exigibles en cada momento” (art. 17.3).

El límite cuantitativo de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio. 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 (arts. 15.3 y 17.4 TRLSRU). Se acoge así el criterio establecido en la legislación autonómica desde la ley valenciana de 1994 antes mencionada.<sup>26</sup>

---

tor), “Rehabilitación y regeneración urbana en España. Situación actual y perspectivas”, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza 2013, p. 73 y ss. Sobre la regulación del deber en la Ley 8/2013, véase F.IGLESIAS GONZÁLEZ, “La regulación estatal del deber de conservación de inmuebles”, Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales”, nº 179, 2014, p. 51-62.

<sup>25</sup> Aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 marzo. Regula las acciones necesarias para mantener un edificio en buen estado (art. 8.2.2).

<sup>26</sup> Muy crítico con ese límite, G. GARCÍA ALVAREZ, que lo considera “directamente arbitrario”, por no tener en cuenta elementos como el valor del suelo o el grado de deterioro del edificio y, por tanto, prescindiendo de su valor real (ob. cit. p. 107).

La Ley 8/2013, cuyo contenido se ha incorporado al vigente TRLSRU, se propuso estructurar el deber de conservación en tres niveles, según explica su Preámbulo: a) *básico o estricto*, que conlleva el destino a usos compatibles con la ordenación y la garantía de la seguridad, salubridad, ornato y accesibilidad; b) *de actualización*, que incluye los trabajos y obras necesarios para adaptar y actualizar progresivamente las edificaciones a las exigencias legales que se vayan estableciendo, sin que ello suponga la aplicación retroactiva de esas normas; c) *de mejora*, que incluye los tradicionales motivos turísticos o culturales y las obras adicionales para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano.

- a) El contenido *básico* del deber consiste en el mantenimiento de las condiciones legales para servir de soporte al uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles y comprende la realización de los trabajos y las obras necesarias para satisfacer los requisitos básicos de la edificación establecidos en el art. 3.1 de la LOE (art. 15.1.b. TRLSRU) y en el Código Técnico de la Edificación. La accesibilidad universal es exigible en los edificios nuevos a partir del 4.12.2010 y en los existentes en esa fecha a partir del 4.12.2017 (Adicional 3ª de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social, Texto Refundido aprobado por RD Legislativo 1/2013, de 29.11).
- b) El contenido *adicional* comprende las obras de “actualización” y las de “mejora”. Las primeras serán las necesarias para adaptar las edificaciones y actualizar sus instalaciones a las normas legales exigibles en cada momento. Las obras adicionales para la mejora de la calidad y sostenibilidad podrán consistir en la adecuación parcial o completa a todas o a algunas de las exigencias básicas establecidas en el CTE, debiendo fijar la Administración, de manera motivada, el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas (art. 15.1.c. TRLSRU). A mi juicio, estas obras no pueden ser impuestas en virtud del genérico deber de conservación, sino que tienen que estar previstas en las normas legales que prevean la “actualización” de los edificios en determinados aspectos.
- c) Las obras de *mejora* podrán imponerse por motivos turísticos o culturales o bien para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano. No hay distinción precisa entre estas obras y las de “actualización”. Todas parecen exigibles (siempre que no se supere el límite legal) en virtud del deber genérico de conservación. Sin embargo, ese no es fundamento suficiente, a mi juicio, sino que hace falta una previsión legal específica.

A la vista de esta regulación surge la duda de si se ha eliminado el criterio de que las obras por motivos turísticos o culturales deban ser sufragadas por la Entidad que las

ordene. La cuestión es relevante porque el Tribunal Supremo ha declarado que estas obras también son obligatorias para el propietario, pero con la importante limitación de que en lo que excedan del mantenimiento de las condiciones ordinarias de seguridad, salubridad y ornato públicos (es decir, del mantenimiento normal de los edificios), no están comprendidas en el deber de conservación, sino que deben correr con cargo a la Administración que las ordene (STS 21.09.2000). En la misma línea, el Tribunal Supremo ha declarado que el deber de conservación no incluye obras de remodelación. El edificio podrá quedar fuera de ordenación y ser expropiado, pero no se puede imponer la remodelación, ni siquiera con fondos públicos (STS de 1.07.2002).

Las consecuencias derivadas del *incumplimiento de los deberes legales* de conservación y rehabilitación deberán ser reguladas en la legislación autonómica. La estatal se limita a prever con carácter general que el incumplimiento de los deberes legales podrá conllevar la ejecución subsidiaria, la expropiación y la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosa, además de las consecuencias que prevea la legislación autonómica. Pero hay que tener en cuenta que en muchas ocasiones los obligados no podrán cumplir por falta de capacidad económica. Cuando eso ocurra, las medidas represivas serán inútiles. La experiencia ha demostrado que el régimen de edificación forzosa no funciona o, al menos, no es una fórmula que pueda aplicarse con carácter general. Lo mismo ocurrirá con la rehabilitación obligatoria. De ahí la conveniencia de adoptar con carácter previo medidas de fomento que faciliten el cumplimiento de sus obligaciones a los propietarios sin recursos suficientes (préstamos, ejecución subsidiaria con pago aplazado, etc.).

Durante muchos años la principal preocupación de la legislación española de urbanismo ha sido regular la transformación del suelo rústico en urbano, evitando en lo posible la inflación del precio del suelo derivada de la incorporación anticipada de las plusvalías urbanísticas. En la actualidad, tras el cambio de orientación hacia la rehabilitación urbana, está pendiente una reflexión profunda sobre el alcance del deber de conservación, que no está marcado con precisión. Pese a los esfuerzos de la Ley 8/2013 por distinguir los tres niveles que lo integran, no hay una delimitación precisa de su contenido ni de las obligaciones de los propietarios. Están claras en el nivel básico, pero no en los de actualización y mejora. Sobre ello volveremos al final.

### 3.3 El Informe de Evaluación de los Edificios

El instrumento para comprobar el cumplimiento del deber de conservación es ahora el Informe de Evaluación de los Edificios,<sup>27</sup> que no se identifica con la anterior ins-

<sup>27</sup> El Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, generalizó la ITE, que ya estaba regulada en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, estableciendo su obligatoriedad y sus requisitos

pección técnica (o periódica) de edificios (ITE), porque tiene un contenido más amplio. La ITE se reguló inicialmente en Ordenanzas municipales y, después, en la legislación autonómica, resolviendo las dudas que se habían suscitado sobre la necesidad de cobertura legal de dichas Ordenanzas, al estar en juego el deber de conservación.<sup>28</sup> El Informe de Evaluación de los Edificios es más ambicioso porque tiene un triple contenido (art. 29.2 TRLSRU): 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; c) la certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el procedimiento establecido por la normativa vigente.

El Informe de Evaluación de los Edificios no pretende sustituir a la ITE ni al certificado de eficiencia energética. Los incorpora a su contenido, pero sin modificar su regulación. La finalidad perseguida es que exista un documento en el que se incluyan los tres aspectos mencionados. De ahí que cuando, de conformidad con la normativa autonómica o municipal, exista una ITE que permita evaluar la conservación y la accesibilidad, se podrá complementar con la certificación de la eficiencia energética y surtirá los mismos efectos que el informe regulado por esta Ley. Asimismo, cuando contenga todos los elementos requeridos de conformidad con aquella normativa, podrá surtir los efectos derivados de ella (art. 29.2 TRLSRU). A efectos prácticos, lo importante no es la denominación del informe (será la que establezca la normativa autonómica o municipal) sino su contenido.

El certificado de eficiencia energética del edificio es una garantía para los adquirentes o arrendatarios y, como tal, se regula en la normativa de protección de los consumidores. Además, constituye una manifestación de la preocupación de la UE por reducir el consumo de energía en los edificios. De esta importante cuestión nos ocuparemos a continuación.

---

esenciales, remitiendo su regulación detallada a la legislación autonómica, con sujeción a los requisitos mínimos de la estatal (art. 21.2). La regulación contenida en ese Decreto Ley fue derogada por la Ley 8/2103. Sobre el tema, véase A. MENÉNDEZ REXACH, "El informe de evaluación de edificios en la Ley 8/2013". Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales (CyTET) nº 179, primavera 2014, p. 63-74.

<sup>28</sup> El TS entendió que no existía problema de cobertura porque: «el deber primario y sustancial impuesto por la Ley (...) incluye también el deber accesorio de demostrar su cumplimiento (...) y la forma y modo en que el propietario demuestra que lo cumple no está regulado en la Ley, ni es necesario, porque constituyen, en todo caso, aspectos accesorios que no afectan al contenido esencial del derecho de propiedad» (STS de 26 junio 2007, Sala 3ª, Sección 5ª, FD 6º).

## 4. Mejora de la Eficiencia Energética de los Edificios<sup>29</sup>

### 4.1. Política y normativa europea

La preocupación de las instituciones europeas por mejorar la eficiencia energética de los edificios tuvo su primera manifestación importante en la Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, para la eficiencia energética de los edificios.<sup>30</sup> En su parte expositiva recuerda que “*el sector de la vivienda y de los servicios, compuesto en su mayoría por edificios, absorbe más del 40% del consumo final de energía en la Comunidad y se encuentra en fase de expansión, tendencia que previsiblemente hará aumentar el consumo de energía y, por lo tanto, las emisiones de dióxido de carbono*” (6). Añade que “*las medidas para fomentar la mejora de la eficiencia energética de los edificios deben tener en cuenta las condiciones climáticas y las particularidades locales, así como el entorno ambiental interior y la relación coste-eficacia*” (9) y considera que “*las reformas importantes de los edificios existentes de unas ciertas dimensiones es una buena oportunidad de tomar medidas eficaces en relación con el coste para aumentar su rendimiento energético*” (13). De este modo, vincula estrechamente a la rehabilitación edificatoria (y con ella a la regeneración urbana) la mejora de la eficiencia energética de los edificios.

La Directiva manifiesta su preocupación por el coste excesivo de la calefacción y el aire acondicionado, sugiriendo que la facturación de esos gastos a los ocupantes de los edificios “*calculados en proporción al consumo real, podría contribuir al ahorro de energía en el sector de la vivienda*” (20). Partiendo de estas premisas, los objetivos básicos de la Directiva son (art. 1): a) el establecimiento del marco general de una metodología de cálculo de la eficiencia energética de los edificios;<sup>31</sup> b) la aplica-

<sup>29</sup> El contenido de este epígrafe es una síntesis, actualizada, de un trabajo más amplio del autor titulado “La certificación de eficiencia energética de los edificios: naturaleza, procedimiento y efectos”, en el libro colectivo “Estudos de Direito da Energia”, organização Suzana Tavares da Silva, nº 0, 2014, Instituto Jurídico, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, p. 11-40. Para una visión general del tema, véase I. GONZÁLEZ RÍOS, “Régimen jurídico-administrativo de las energías renovables y de la eficiencia energética”, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2011.

<sup>30</sup> Esta Directiva se presentó como complementaria de la Directiva 93/76/CEE del Consejo, relativa a la limitación de las emisiones de dióxido de carbono mediante la mejora de la eficacia energética, para instaurar acciones más concretas con el fin de aprovechar el gran potencial de ahorro de energía aún sin realizar y reducir las grandes diferencias que existen entre Estados miembros en este sector.

<sup>31</sup> La Directiva define la eficiencia energética de los edificios como “la cantidad de energía consumida realmente o que se estime necesaria para satisfacer las distintas necesidades asociadas a un uso estándar del edificio, que podrá incluir, entre otras cosas, la calefacción, el calentamiento del agua, la refrigeración, la ventilación y la iluminación”. El certificado de eficiencia energética de un edificio es “un certificado reconocido por el Estado miembro, o por una persona jurídica designada por él, que incluye la eficiencia energética de un edificio calculada con

ción de requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios nuevos así como de los existentes que sean objeto de reformas importantes; c) la certificación energética de edificios, y d) la inspección periódica de calderas y sistemas de aire acondicionado y la evaluación del estado de la calefacción con calderas de más de 15 años.

El contenido de esta Directiva pasó, en lo sustancial, a la posterior Directiva 2010/31/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, con efectos a partir del 1 de febrero de 2012 (art. 29).<sup>32</sup> En su parte expositiva, la Directiva 2010/31/UE insiste en la importancia de la reducción del consumo energético de los edificios, que ahora se vincula al objetivo de rebajarlo en un 20% en 2020. Es responsabilidad exclusiva de los Estados miembros establecer requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios y de sus elementos. Los requisitos que establece la Directiva son “mínimos” y se entienden sin perjuicio de que cualquier Estado miembro mantenga o introduzca medidas más estrictas, siempre que sean compatibles con el Tratado de Funcionamiento de la UE (arts. 1 y 4).

Los requisitos de eficiencia energética se revisarán periódicamente a intervalos no superiores a cinco años. No son aplicables sólo a los edificios nuevos.<sup>33</sup> También lo serán a las “reformas importantes” de los existentes, que “*ofrecen la oportunidad de tomar medidas rentables para aumentar su eficiencia energética*”, si bien su exigencia podrá limitarse a las partes renovadas que tengan más relevancia para la eficiencia energética del edificio (expositivo 16 y art. 7). Los Estados pueden definir estas reformas en términos del valor del edificio, en cuyo caso pueden utilizar criterios

---

arreglo a una metodología basada en el marco general figura en el anexo”. La finalidad de estos certificados es puramente informativa, sin perjuicio de que los Derechos nacionales puedan atribuirles otros efectos (art. 7.2, párrafo segundo, de la Directiva).

<sup>32</sup> La nueva Directiva, con la misma denominación que la anterior, lleva a cabo una labor de refundición de las modificaciones introducidas en ella e introduce otras de distinto alcance. El anexo V establece la Tabla de correspondencias entre las dos Directivas.

<sup>33</sup> No todos los edificios están sujetos a los requisitos de la Directiva. Los Estados miembros pueden exceptuar los siguientes (art. 4.2):

- a) edificios protegidos oficialmente por ser parte de un entorno declarado o en razón de su particular valor arquitectónico o histórico, en la medida en que el cumplimiento de determinados requisitos mínimos de eficiencia energética pudiese alterar de manera inaceptable su carácter o aspecto;
- b) edificios utilizados como lugares de culto y para actividades religiosas;
- c) construcciones provisionales con un plazo de utilización igual o inferior a dos años, instalaciones industriales, talleres y edificios agrícolas no residenciales de baja demanda energética y edificios agrícolas no residenciales que estén siendo utilizados por un sector cubierto por un acuerdo nacional sectorial sobre eficiencia energética;
- d) edificios de viviendas utilizados, o destinados a ser utilizados, bien durante menos de cuatro meses al año, o bien durante un tiempo limitado al año y con un consumo previsto de energía inferior al 25% de lo que resultaría de su utilización durante todo el año;
- e) edificios independientes con una superficie útil total inferior a 50 m<sup>2</sup>.

como el valor actuarial o el valor actual basado en el coste de la reconstrucción, excluyendo el valor del terreno sobre el que se levanta el edificio.

La Directiva estableció el objetivo de que el 31 de diciembre de 2020 todos los edificios nuevos fueran edificios de consumo de energía *casi nulo* ("nearly zero-energy buildings"). También deberían serlo, después del 31 de diciembre de 2018, los edificios nuevos que estén ocupados y sean propiedad de autoridades públicas (art. 9.1). Sin embargo, los apartados 1 y 2 de este artículo quedaron derogados a partir de 5 de junio de 2014 por la Directiva 2012/27/UE, a que después haremos referencia.

Los Estados miembros deben establecer un sistema de certificación de la eficiencia energética de los edificios con el fin de que los propietarios o arrendatarios puedan compararla y evaluarla. El certificado deberá incluir recomendaciones para la mejora de los niveles óptimos o rentables de eficiencia energética del edificio y podrá incluir información adicional, como el consumo anual de energía para edificios no residenciales y el porcentaje que la energía procedente de fuentes renovables representa en el consumo total de energía (art. 11.1 y 2). La validez del certificado no excederá de diez años (art. 11.8).<sup>34</sup>

La Directiva 2010/31/UE fue modificada por la Directiva 2012/27/EU, de 25 octubre 2012, también del Parlamento europeo y el Consejo.<sup>35</sup> A partir de la comprobación de que la UE no avanza hacia su objetivo de reducir en un 20% su consumo de energía previsto para 2020, propone aplicar en todos los sectores económicos nuevas medidas de eficiencia energética que contribuyan a alcanzar ese objetivo. Considera preferible que se consiga a partir de la aplicación acumulativa de medidas específicas nacionales y europeas, para lo que "*procede exigir a los Estados miembros que fijen objetivos, planes y programas nacionales de eficiencia energética de carácter indicativo*" (expositivo 16 y art. 3). En consecuencia, "*los Estados miembros establecerán una estrategia a largo plazo para movilizar inversiones en la renovación del parque nacional de edificios residenciales y comerciales, tanto público como privado*" (art. 4). A más tardar el 30 de abril de 2014, se publicará una primera versión de la estrategia, que se actualizará cada tres años y será remitida a la Comisión en el marco de los Planes nacionales de acción para la eficiencia energética.<sup>36</sup> La

<sup>34</sup> El indicador de eficiencia energética que figura en el certificado se hará constar en los anuncios publicitarios que aparezcan en los medios de comunicación cuando el edificio (o sus unidades) se pongan en venta o alquiler (art. 12.4). En los edificios públicos en que sea obligatorio, el certificado se expondrá en lugar destacado y bien visible por el público (art. 13). No obstante, no es obligatorio exponer las recomendaciones (art. 13.3).

<sup>35</sup> Esta Directiva, relativa a la eficiencia energética, modifica las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y deroga las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE.

<sup>36</sup> Con fecha 15 de junio de 2013, Ecofys, por orden de la Comisión, publicó una Guía para los planes nacionales, elaborada por Sven Schimschar, Nesen Surmeli y Andreas Hermelink. En ella se establecen criterios para la aplicación en cada país de la definición de los edificios de consumo de energía casi nulo.

Estrategia española fue enviada a la Comisión europea en julio de 2014. A ellas nos referiremos más adelante.

La Directiva de 2012 insiste en la función ejemplarizante de los edificios de los organismos públicos. Al respecto, impone a los Estados la obligación de renovar anualmente, a partir del 1 de enero de 2014, el 3% de la superficie total de los edificios con calefacción y/o sistema de refrigeración que tenga en propiedad y ocupe su Administración central (art. 5.1). No obstante, pueden excluirse los edificios protegidos, los destinados a la defensa nacional y los utilizados como lugares de culto o para actividades religiosas (art. 5.2).<sup>37</sup>

Como era previsible, la aplicación de las medidas previstas en las Directivas mencionadas ha tropezado con bastantes dificultades, entre ellas la falta de financiación y la mentalidad de los propietarios. En un informe de 2013 de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo<sup>38</sup> se afirmaba rotundamente que *“Si la UE se propone cumplir sus objetivos de eficiencia energética para 2020, así como sus ambiciones de ahorro para 2050, es necesario mejorar el respaldo financiero a la eficiencia energética de los edificios”* y que *“los propietarios de edificios tienen que llegar al convencimiento de los beneficios que les aportaría el hecho de que sus propiedades fuesen más eficientes energéticamente, no sólo porque su factura energética disminuiría, sino también por el mayor confort y el incremento del valor de la propiedad”*.

#### 4.2. Normativa española

La Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación, incluyó entre las exigencias relativas a la habitabilidad el *“ahorro de energía y aislamiento térmico, de tal forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio”* (art. 3.1.c.3). Esta disposición se desarrolla en el CTE, que incluye una serie de exigencias básicas de ahorro de energía, con el objetivo de *“conseguir un uso racional de la energía necesaria para la utilización de los edificios, reduciendo a límites sostenibles su consumo y conseguir asimismo que una parte de este consumo proceda de fuentes de energía renovable, como consecuencia de las características de*

<sup>37</sup> En la misma línea de ejemplaridad, la Directiva impone a los Estados la obligación de que las Administraciones centrales adquieran solamente productos, servicios y edificios que tengan un alto rendimiento energético. Esta obligación será aplicable a los contratos para la adquisición de productos, servicios y edificios por parte de organismos públicos, siempre que tales contratos sean de un valor igual o superior a los límites fijados en el artículo 7 de la Directiva 2004/18/CE, es decir, a los contratos sujetos a regulación armonizada en función de su importe estimado.

<sup>38</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Respaldo financiero a la eficiencia energética de los edificios /\* COM/2013/0225 final \*/

su *proyecto, construcción, uso y mantenimiento*” (art. 15, cursiva original, significando que esos términos se definen en el Anexo).

Las exigencias relativas a la certificación energética de edificios establecidas en la Directiva 2002/91/CE, se transpusieron parcialmente mediante el RD 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprobó un procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción, quedando pendiente de regulación la certificación energética de los edificios existentes, que son, lógicamente, la inmensa mayoría y que adolecen de importantes deficiencias en este aspecto.<sup>39</sup>

La modificación de la Directiva 2002/91/CE por la Directiva 2010/31/UE obligó a incorporar al ordenamiento jurídico español el contenido de esta última, cuyo plazo de transposición finalizó el 9 de julio de 2012. Por una serie de vicisitudes, se incumplió ese plazo y la Comisión demandó a España ante el TJUE. En lugar de proceder a la modificación del Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, se optó por aprobar un nuevo reglamento, que incorporase las novedades y las refundiese con las disposiciones del RD 47/2007, que continuarían en vigor.

Siguiendo este criterio unificador se dictó el RD 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios. Mediante él, según explica su Preámbulo, se transpone parcialmente la Directiva 2010/31/UE, refundiendo el contenido del RD 47/2007 con la incorporación del procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios existentes, a la vista de la experiencia de su aplicación en sus cinco años de vigencia.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> El Consejo de Estado se opuso a la aprobación del proyecto de RD que completaba la incorporación de la Directiva 2002/91/CE, porque carecía de fundamento legal. Según el Alto Cuerpo Consultivo no lo tendría hasta la promulgación de la Ley de Economía Sostenible en 2011 (ictamen 95/2013, de 13 de marzo). El Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, se propuso incorporar también parcialmente la Directiva fijando los requisitos mínimos de eficiencia energética que deben cumplir las instalaciones térmicas de los edificios nuevos y existentes y un procedimiento de inspección periódica de calderas y de los sistemas de aire acondicionado. Sin embargo, el TJUE, estimando el recurso de la Comisión, declaró incumplidas las obligaciones impuestas por los artículos 3, 7 y 8 de la Directiva, al no haber adoptado, dentro del plazo fijado, todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en esos artículos (sentencia 16-1-2014. Asunto C-67/12).

<sup>40</sup> El Preámbulo del RD 235/2013 explica que la regulación de la certificación de eficiencia energética de los edificios tenía en ese momento un doble fundamento legal: la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y la de Economía Sostenible. Pero la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (Texto Refundido aprobado por RD Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre) no dice absolutamente nada sobre la certificación de la eficiencia energética de los edificios. Si se invoca como fundamento de la regulación que comentamos, es porque esta certificación se configura como una garantía del consumidor (adquirente o arrendatario), que forma parte de su derecho de información en las transacciones inmo-

La finalidad de la aprobación del procedimiento básico “*es la promoción de la eficiencia energética, mediante la información objetiva que obligatoriamente se habrá de proporcionar a los compradores y usuarios en relación con las características energéticas de los edificios, materializada en forma de un certificado de eficiencia energética que permita valorar y comparar sus prestaciones definitiva*” (art. 1.2 RD 235/2013). Pese a su denominación, esta disposición no regula solo un procedimiento sino que establece también el régimen sustantivo de las certificaciones de eficiencia energética (condiciones técnicas y administrativas para realizarlas).

Las definiciones legales ponen claramente de relieve que la certificación es un proceso y el certificado es el documento que resulta de ese proceso. El reglamento distingue entre la certificación de proyecto, la del edificio terminado o parte de él y la del edificio existente. Lo mismo ocurre con el certificado (art. 1.3).<sup>41</sup> Se excluyen del ámbito de aplicación los supuestos previstos en las Directivas, a los que se añaden

---

biliarias y en los alquileres. La Ley de Economía Sostenible dispuso que “las Administraciones Públicas se asegurarán de que los consumidores dispongan de información completa, clara y comprensible sobre el consumo de energía y el impacto medioambiental de los productos y equipos que utilicen energía que adquieren, de manera que puedan incorporar tales elementos a sus decisiones de consumo” (art. 83.2). El vacío legal en materia sancionadora fue cubierto por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, cuyas disposiciones han pasado al vigente TRLSRU (Adicionales 12<sup>a</sup> y 13<sup>a</sup>).

<sup>41</sup> Se entiende por edificio “una construcción techada con paredes en la que se emplea energía para acondicionar el ambiente interior; puede referirse a un edificio en su conjunto o a partes del mismo que hayan sido diseñadas o modificadas para ser utilizadas por separado”. La eficiencia energética de un edificio es el “consumo de energía, calculado o medido, que se estima necesario para satisfacer la demanda energética del edificio en unas condiciones normales de funcionamiento y ocupación, que incluirá, entre otras cosas, la energía consumida en calefacción, la refrigeración, la ventilación, la producción de agua caliente sanitaria y la iluminación”. Como es obligado, la definición coincide en sustancia con la de las Directivas, aunque hay pequeñas diferencias terminológicas. El Preámbulo de la Ley 8/2013 (V, párrafo tercero) explicaba que la certificación contendrá la calificación del edificio a tales efectos (mediante letras, de A a G) y recomendaciones sobre las mejoras energéticas que podrían realizarse. Añade que “dado que la Directiva exige que esta certificación se adjunte cuando una vivienda se ponga en venta o en alquiler, en aras de una mayor transparencia del mercado, una mayor información para los propietarios y un menor coste en su emisión, se busca la doble racionalidad y sinergia que supone incluirla en el informe de evaluación del edificio”. Queda, pues, claro, que la certificación mantiene su carácter de dato informativo para el consumidor (adquirente o arrendatario de la vivienda), pero se le añade la vinculación al deber de conservación del edificio y la evaluación periódica de su cumplimiento. Indisolublemente vinculada al certificado de eficiencia energética del edificio está la etiqueta de eficiencia energética. Ésta puede utilizarse cuando se haya obtenido el certificado de eficiencia, durante el periodo de validez del mismo (art. 12). La exigencia de certificación es aplicable a (art. 2.1): a) edificios de nueva construcción; b) edificios o partes de edificios existentes que se vendan o alquilen a un nuevo arrendatario, siempre que no dispongan de un certificado en vigor; c) edificios o partes de edificios en los que una autoridad pública ocupe una superficie útil total superior a 250 m<sup>2</sup> y que sean frecuentados habitualmente por el público.

den los edificios que se compren para reformas importantes o demolición. En cuanto a los edificios nuevos se prevé que todos los que se construyan a partir del 31 de diciembre de 2020 serán edificios de consumo de energía casi nulo, conforme a lo que se establezca en el CTE. Esa fecha se adelanta al 31 de diciembre de 2018 para los edificios de titularidad pública (Disposición Adicional 2ª).

Se crean los denominados “*documentos reconocidos para la certificación de eficiencia energética*”, que se definen como documentos técnicos, sin carácter reglamentario. Son guías o programas para facilitar el cumplimiento del deber legal de certificación. Ni siquiera se pueden considerar normas “técnicas” en el sentido de las de normalización industrial y de servicios que aprueba AENOR, aunque podrían tener ese carácter si se aprueban por organismo autorizado.

El objetivo de la mejora de la eficiencia energética de los edificios se refleja en la reforma de la legislación de costas y en el TRLSRU. La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas, incorpora a su articulado ese objetivo, al regular las obras autorizables en los edificios residenciales situados en la zona de dominio público y en las de servidumbre de tránsito y protección. Con carácter general, se permite la realización de obras de reparación, mejora, consolidación y modernización siempre que no impliquen aumento de volumen, altura ni superficie y que conlleven una mejora en la eficiencia energética. A tal efecto tendrán que obtener una calificación energética final que alcance una mejora de dos letras o una letra B, lo que se acreditará mediante la certificación de eficiencia energética, de acuerdo con lo previsto en el RD 235/2013, o lo que se establezca en el futuro. El cumplimiento de los requisitos legales deberá acreditarse ante la Administración autonómica, mediante una declaración responsable<sup>42</sup>. Esta exigencia hay que entenderla referida, a mi juicio, a los aspectos que no sean objeto de la certificación de eficiencia energética (por ejemplo, medidas de ahorro de agua), pues, para acreditar el cumplimiento de los que lo sean, bastará acompañar el certificado correspondiente.

El TRLSRU, además de incluir la certificación de la eficiencia energética en el Informe de Evaluación de los Edificios, como ya hemos visto, fomenta la realización de actuaciones de mejora de dicha eficiencia, permitiendo la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público, así como las comunes de uso privativo para la realización de obras que reduzcan al menos en un 30% la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio y que consistan en (art.

<sup>42</sup> Sobre el tema véase I. GONZALEZ RÍOS, “La mejora de la eficiencia energética en edificaciones del litoral (propuestas para una interpretación integrada de la legislación de costas y de la normativa sobre eficiencia energética)”, *Revista Española de Derecho Administrativo* n° 167, 2014, p. 195-229.

24.5):<sup>43</sup> a) la instalación de aislamiento térmico o fachadas ventiladas por el exterior del edificio, o el cerramiento o acristalamiento de las terrazas ya techadas; b) la instalación de dispositivos bioclimáticos adosados a las fachadas o cubiertas; c) la realización de las obras y la implantación de las instalaciones necesarias para la centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes y de captadores solares u otras fuentes de energía renovables, en las fachadas o cubiertas cuando consigan reducir el consumo anual de energía primaria no renovable del edificio, al menos, en un 30 por ciento; d) la realización de obras en zonas comunes o viviendas que logren reducir, al menos, en un 30% el consumo de agua en el conjunto del edificio.

### **4.3. Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España**

Ya hemos dicho que el artículo 4 de la Directiva 2012/27/UE ordena a los Estados establecer “una estrategia a largo plazo para movilizar inversiones en la renovación del parque nacional de edificios residenciales y comerciales, tanto público como privado”. La Estrategia española<sup>44</sup> fue enviada por el Gobierno a la UE en julio de 2014 en coordinación con el Plan Nacional de Acción de Eficiencia Energética 2014-2020, enviado, su vez, a la UE el 30 de abril de 2014. Tras el diagnóstico del parque edificatorio y la relación de las medidas aprobadas recientemente o en curso, se definen los objetivos, los escenarios estratégicos y las medidas para impulsarlos.

Los objetivos generales son los de la Directiva, es decir, movilizar inversiones para la renovación del parque nacional de edificios residenciales y comerciales tanto público como privado.<sup>45</sup> Por razones obvias de contemporaneidad, la Estrategia está

<sup>43</sup> Cuando estas actuaciones afecten a inmuebles declarados de interés cultural o sujetos a cualquier otro régimen de protección, se buscarán soluciones innovadoras que permitan realizar las adaptaciones que sean precisas para mejorar la eficiencia energética y garantizar la accesibilidad, sin perjuicio de la necesaria preservación de los valores objeto de protección. En cualquier caso, deberán ser informadas favorablemente, o autorizadas, en su caso, por el órgano competente para la gestión del régimen de protección aplicable, de acuerdo con su propia normativa (art. 25.6).

<sup>44</sup> La Estrategia fue elaborada por la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento, en colaboración con el resto de departamentos ministeriales implicados, “así como teniendo en cuenta las aportaciones de los diferentes grupos de trabajo constituidos para su desarrollo, el resto de administraciones públicas y los principales agentes del sector”.

<sup>45</sup> Las medidas propuestas son, en síntesis (p. 67-69):

a) “Lograr una sensibilización y cultura a favor de la rehabilitación y, en especial, de la rehabilitación energética del parque edificado”.

b) Incentivar en el sector empresarial el desarrollo de estrategias de negocio con especial atención a las necesidades de las comunidades de propietarios, facilitando la reconversión de las empresas promotoras constructoras como gestoras integrales de procesos de rehabilitación).

muy ligada a los objetivos de la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. En coherencia con ella afirma que *“La rehabilitación de edificios y viviendas y la regeneración de barrios se perfila como la solución más sostenible a medio y largo plazo, frente a la construcción de nuevas viviendas ocupando nuevos suelos”* (II.4.4, p. 27). En el plano instrumental, destaca la oportunidad que ofrece la implantación del Informe de Evaluación de los Edificios. En cuanto a la financiación considera que *“La rehabilitación energética origina un ahorro de energía, que implica un menor consumo de la misma, tanto a nivel nacional (contribuyendo a minorar la dependencia energética de España), como para los propietarios (quien mejor aísle térmicamente ahora, tendrá una ventaja competitiva cuando se dispare el precio de la energía en los próximos años)”* (II.4.3, p. 26).<sup>46</sup> También apunta la posibilidad de que las empresas de servicios energéticos financien parte de la actividad rehabilitadora.

En la misma línea uno de los objetivos fundamentales del vigente Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, rehabilitación, regeneración y renovación urbana es *“mejorar la calidad de la edificación y, en particular, de su eficiencia energética”*. En el “programa de rehabilitación edificatoria” se consideran subvencionables las actuaciones que reduzcan la demanda energética del edificio, como la mejora de su envolvente térmica del edificio, la instalación de sistemas de calefacción o refrigeración más eficientes, la sustitución de lámparas por otras de mayor rendimiento energético y otras (art. 20.2.).

---

c) Medidas de carácter normativo: 1) impulsar el desarrollo normativo autonómico y municipal de la Ley 8/2013; 2) flexibilizar la aplicación del CTE a las obras de rehabilitación, mediante Orden del Ministerio de Fomento; 3) generalizar el Informe de Evaluación de los Edificios; 4) valorar diferentes opciones de mejora de la eficiencia energética en edificios existentes; 5) crear el “Libro del Edificio para edificios existentes”.

d) Medidas de carácter administrativo, que se reconducen a “la mejora de la coordinación entre los tres escalones de Administración Pública: estatal, autonómico y municipal” .

e) Medidas para mejorar la financiación, arbitrando mecanismos que superen las tradicionales subvenciones y subsidiaciones de créditos. Entre ellas: 1) canalización de los recursos del Fondo Nacional de Eficiencia Energética hacia las actuaciones de rehabilitación energética de la edificación; 2) diseñar con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) programas de apoyo a la financiación de la rehabilitación edificatoria, en particular la energética; 3) posibilitar que las empresas de servicios energéticos, constructoras o gestoras de la rehabilitación perciban directamente, con el consentimiento del cliente, las ayudas de las administraciones públicas; 4) reforzar la Línea ICO para Comunidades de Propietarios que se viene realizando desde 2013; 5) apoyar a las entidades financieras en el diseño de productos específicos destinados a financiar la rehabilitación.

<sup>46</sup> Añade que “La rehabilitación, al fijar población en sus zonas, rentabilizará las infraestructuras y dotaciones existentes, además de prolongar la vida útil de las viviendas y la consiguiente revitalización del entorno en los barrios degradados. Este beneficio se extiende a la mayoría de la sociedad, no solamente a los propietarios”.

## 5. Reflexión Final sobre la Necesidad de Precisar los Límites de los Deberes de Uso y Conservación

Las políticas urbanas de las próximas décadas deberán olvidarse de la transformación de nuevas superficies (salvo excepciones muy justificadas) y centrarse en la mejora de los tejidos existentes, con espacios públicos de calidad y unas condiciones ambientales que hagan de las ciudades un lugar para vivir más y mejor. Para el diseño y ejecución de actuaciones sobre el medio urbano, los poderes públicos competentes cuentan con instrumentos suficientes, tanto en la legislación estatal como en la autonómica, sin perjuicio de que ésta deba desarrollar más las previsiones (en general muy abstractas) de la legislación estatal, adaptándolas a sus necesidades.<sup>47</sup>

Uno de los aspectos claves de la rehabilitación urbana es hoy, como hemos visto, la mejora de la eficiencia energética de los edificios. Este objetivo es uno de los componentes esenciales del más amplio de la reducción del consumo de energía en todos los ámbitos a escala europea. Para su cumplimiento el Gobierno ha elaborado una “Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España”, de cuyo contenido (fundamentalmente técnico) acabamos de dar cuenta de forma sucinta. La consecución de los objetivos de la Estrategia requiere la adopción de medidas de fomento que movilicen las inversiones requeridas. Pero hay también un aspecto jurídico llamado a desempeñar un papel muy importante: el contenido del deber de conservación. A su proyección tradicional centrada en las obras de mantenimiento de la seguridad, salubridad y ornato, se unen ahora los niveles de “actualización” y de “mejora”. En ellos se concreta el deber de rehabilitación que la legislación vigente incluye en el genérico de conservación. Pero su alcance dista mucho de estar fijado con precisión.

¿Se puede imponer a los propietarios de edificios la ejecución de obras para mejorar su eficiencia energética en virtud del certificado de eficiencia energética? La respuesta es rotundamente negativa. El certificado tiene un contenido puramente informativo sobre las características energéticas del edificio y su calificación expresada mediante la etiqueta energética. En el caso de los edificios existentes, contendrá

---

<sup>47</sup> La legislación autonómica ha ido poco a poco desarrollando la estatal, con grandes disparidades en cuanto a la “densidad” normativa. Algunas leyes se limitan a remitirse a lo dispuesto en la legislación estatal como la Ley de Ordenación y Uso del Suelo de 2014 de las Islas Baleares y la Ley del Suelo de Galicia de 2016, mientras que otras han hecho un notable esfuerzo de sistematización y desarrollo como la Ley de Castilla y León 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo, la Ley de Urbanismo de Aragón (Texto Refundido de 2014: arts. 183-185) y, en menor medida, centrándose en el régimen de edificación y rehabilitación forzosa, la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad valenciana de 2014 (Título III del Libro II). Las Comunidades Autónomas son las competentes para la regulación completa de las actuaciones sobre el medio urbano.

también un documento de recomendaciones para la mejora de la eficiencia energética. Pero se trata solamente de eso, recomendaciones, cuya observancia es voluntaria.

¿Se puede imponer la ejecución de esas obras con fundamento en el deber de conservación? La letra de la ley parece apoyar una respuesta afirmativa, al incluir en ese deber la ejecución de obras adicionales “para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano” (art. 17.4 TRLSRU). Este artículo dispone que “las mejoras de interés general correrán a cargo de los fondos de la Administración que haya impuesto su realización”, pero “cuando se supere dicho límite”, lo que implica que, si no se supera, serán a cargo de los propietarios. La interpretación gramatical conduce, a mi juicio, a un resultado desproporcionado. Una expresión tan abstracta (“la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano”) no puede por sí sola servir de fundamento a la imposición de obras o trabajos concretos de mejora de la eficiencia energética (por ejemplo, el cambio de las ventanas o del sistema de refrigeración y calefacción). Esas actuaciones pueden recomendarse en el certificado de eficiencia energética, pero no imponerse en virtud del deber de conservación, salvo que tengan un fundamento específico en la legislación estatal o autonómica. El propio art. 17.3 apoya esta interpretación cuando obliga a adaptar las instalaciones a las normas legales que “les sean explícitamente exigibles en cada momento”. No basta, pues, la invocación genérica del deber de conservación, sino que es necesaria la existencia de un imperativo legal específico.

La hipertrofia del deber de conservación en la normativa estatal vigente, sin una construcción doctrinal sólida que lo respalde, obliga a aplicar esa regulación con prudencia y realismo. Se ha dicho con acierto que en la actualidad el derecho a la vivienda no plantea sólo problemas de “acceso”, sino fundamentalmente de “conservación”.<sup>48</sup> Para ello no sólo hay que evitar ejecuciones hipotecarias abusivas, sino también que, en virtud del deber de conservación, los propietarios tengan que comprar su vivienda dos veces, pues esto es, en definitiva, lo que puede conllevar la aplicación estricta del límite legal de la mitad del coste de reposición.

También hay que profundizar en la construcción del deber de uso. Algunas leyes autonómicas lo consideran integrante del contenido esencial de la propiedad y lo vinculan al deber de conservación y rehabilitación.<sup>49</sup> En la legislación estatal los deberes de uso y conservación están estrechamente vinculados (arts. 15 y 17 TRLSRU). Ambos son reflejo de la concepción “activa” de la propiedad urbana

<sup>48</sup> R. TENA ARREGUI, “La inclusión de nuevos derechos sociales en la Constitución (especialmente el ‘derecho a la vivienda’): ventajas e inconvenientes”, en *El Notario del Siglo XXI*, n° 65, enero-febrero 2016, p. 22.

<sup>49</sup> Por ejemplo, la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. (art. 199.1). Así lo hacía también la estatal Ley del Suelo de 1992 (art. 21.1. “deberes de uso, conservación y rehabilitación”).

imperante en la legislación española, al menos desde la Ley del Suelo de 1956. Los propietarios de edificios tienen el deber de destinarlos a los usos previstos en el planeamiento y conservarlos (incluyendo los trabajos de actualización y mejora). El cumplimiento del deber de uso conllevará la inexistencia de viviendas vacías, al menos cuando existan necesidades sociales a satisfacer. El deber de conservación implicará el mantenimiento de los edificios en las condiciones legales exigibles y su “rehabilitación”, mediante la incorporación de las mejoras derivadas de los avances de la técnica que contribuyan a la protección del medio ambiente.

La importancia del tema y su repercusión social requiere un estudio profundo para fundamentar las decisiones que ya han adoptado y tendrán que seguir adoptando los legisladores autonómicos en un futuro inmediato.