

## EL INFORME DE EVALUACIÓN DE LOS EDIFICIOS EN LA LISTA

Ana ALONSO Y SANGREGORIO

*Letrada. Gerencia Municipal de Urbanismo, Obras e Infraestructuras.  
Ayuntamiento de Málaga.*

### SUMARIO:

1. Urbanismo y derecho de propiedad
  2. El urbanismo rehabilitador
  3. El Deber de conservación
    - En el TRLSRU
    - En la LISTA
  4. El informe de Evaluación de los Edificios en el artículo 29.1 del TRLSRU. La Inspección técnica de la Edificación en la LISTA
- Bibliografía.  
Normativa.

### 1. URBANISMO Y DERECHO DE PROPIEDAD

*Sin embargo, la propiedad capitalista debería dejar de ser un derecho subjetivo del individuo para pasar a ser una función social. A la concepción de la propiedad especulación sucederá una época de propiedad-función.*

León Duguit<sup>1</sup>

La propiedad ha sido tradicionalmente concebida como un derecho real oponible *erga omnes*, el *ius utendi et abutendi*. Sin embargo, esta concepción de dominio total

---

<sup>1</sup> *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón.*

no ha existido en la práctica, ya que el ejercicio de la propiedad ha estado siempre sujeto a limitaciones y restricciones, incluso desde el Derecho romano. Las restricciones al derecho de propiedad en el Derecho romano se manifestaban en formas como la obligación de no dañar la propiedad ajena (*sic utere tuo ut alienum non laedas*), la servidumbre predial, y otras formas de limitaciones al uso de la propiedad que favorecían la coexistencia social. Indica Boza (2007:99-114) que *en forma genérica se encontraban las siguientes restricciones al contenido de propiedad: 1. Limitaciones legales a la facultas aedificandi. a) Limitaciones sobre alturas y distancias de las edificaciones. b) Limitaciones sobre luces y vistas. 2. Limitaciones de orden público, como la prohibición de demoler sin permiso oficial los edificios urbanos, y, sobre todo en Constantinopla, en época tardía, el deber de mantener y construir en determinada forma urbanística.*

Estas restricciones se intensificaron y se hicieron más amplias durante la Edad Media, persistiendo en Europa hasta finales del siglo XVIII. Fue la Ilustración la que trajo consigo la verdadera eliminación de las cargas sobre la propiedad, promoviendo un concepto unitario de la misma como derecho subjetivo, en especial a partir de la *Virginia Declaration of Rights* de 1776 y la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* de 1789. En esta nueva visión, el dominio se perfilaba como un derecho natural inherente a todo ser humano, siendo una proyección esencial de la personalidad.

Esta concepción liberal prevaleció durante los siglos XVIII y XIX, reflejándose tanto en textos constitucionales europeos como en códigos civiles, incluido el Código Civil español, y en las constituciones decimonónicas - en este sentido la Constitución de 1812 cuando proclama que *no puede el rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos-*.

Con la irrupción del movimiento obrero y las ideologías socialistas, la visión de la propiedad como un derecho individual experimentó una transformación significativa

en Europa. A pesar de mantenerse los principios de la propiedad como derecho individual, las nuevas estructuras jurídicas y políticas se orientaron hacia la aceptación de las tesis socialdemócratas que propugnaban la necesidad de un Estado intervencionista que, sin abolir la propiedad privada de los medios de producción, permitiera la propiedad pública de ciertos medios e incorporara sistemas jurídicos para la intervención estatal, orientados a la redistribución de la renta y la reducción de desigualdades sociales. Estas ideas, inspiradas por la corriente moderada del socialismo alemán y los **socialistas de cátedra**, fundamentaron el artículo 153 de la **Constitución de Weimar de 1919**. Este artículo, ampliamente reproducido con posterioridad en muchos textos constitucionales, establecía que la propiedad, aunque garantizada por la Constitución, estaría sujeta a limitaciones y obligaciones legales, enfatizando que su uso debía servir al bien de la comunidad (Neumann, 1957: 22-68), pues *su contenido y límites se deducen de las leyes... La propiedad obliga. Su uso debe servir al bien de la comunidad*. Este fue el primer texto constitucional europeo en presentar un derecho de propiedad desvinculado del concepto liberal previo, pasando a ser un derecho condicionado por obligaciones jurídicas vinculadas al bienestar social, esto es, convirtiendo el derecho de propiedad en un derecho estatutario.

En España, estas tendencias culminaron en la **Constitución de 1931**, que representó un cambio significativo en la regulación de la propiedad privada, garantizando incluso la nacionalización de ciertos medios de producción. En palabras de Corcuera Atienza (1991:15-45), *el régimen político se basará en la existencia de un pacto social en cuya virtud se compagina el mantenimiento de las estructuras capitalistas con el principio de organización y actuación obreras y superación de los planteamientos individualistas en la regulación, particularmente, del derecho de propiedad*.

Tras la Segunda Guerra Mundial, los Estados se vieron obligados a apoyar medidas basadas en el principio de redistribución hacia la igualdad, consolidándose así el Estado del bienestar. Esto llevó al reconocimiento de la propiedad como un derecho limitado por el interés general o por su función social. Esta concepción responde al

tránsito del Estado liberal burgués al llamado Estado social de Derecho ("*Sozialer Rechtsstaat*"), *que implica el desarrollo de la responsabilidad colectiva para la existencia social, económica y moral de los ciudadanos individuales, pero garantizando el respeto de los derechos privados* Este proceso se completa con la Ley Fundamental de Bonn de 1949 que construye el verdadero Estado democrático y social de Derecho. (Cordero Quinzacara, 2008: 493-525).

La **Constitución española de 1978** aborda este tema en el artículo 33, donde se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia, pero se establece que la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. Este enfoque se enmarca en una concepción moderna de la propiedad, que, aunque reconoce el ámbito subjetivo de libre disposición, incorpora la función social como elemento esencial del derecho. La interpretación jurisprudencial del Tribunal Constitucional ha sido clara y consistente, enfatizando que *el derecho de propiedad incluye las facultades de usar, disfrutar, consumir y disponer de la cosa objeto del dominio, dentro de los límites impuestos por la ley en virtud de la función social de la propiedad*<sup>2</sup>.

Esta visión de la propiedad como un derecho que no solo otorga facultades individuales, sino que también impone deberes y obligaciones, ha sido esencial para la configuración y protección del derecho de propiedad privada en la Constitución. La propiedad se concibe no como un mero ámbito subjetivo de libre disposición, sino como un derecho que incorpora necesariamente la función social de los bienes objeto del dominio.

La regulación urbanística en España convierte el derecho de propiedad en un verdadero derecho estatutario, como se indica en el artículo 11 del **Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana** (TRLSRU), que vincula el régimen urbanístico de la propiedad del suelo a destinos concretos definidos por la legislación territorial y urbanística (Chinchilla Peinado, 2023: 191-230). Esta determinación no confiere derecho a indemnización, salvo en los casos expresamente previstos por la ley.

---

<sup>2</sup> Sentencia 11/1981, de 8 de abril, fundamento jurídico 10.

El derecho a la propiedad inmobiliaria queda así condicionado y limitado por las decisiones urbanísticas reflejadas en regulaciones, planes y actuaciones administrativas.

Asimismo, la intervención pública en el ejercicio del derecho de propiedad se justifica constitucionalmente a través de otros preceptos del texto de 1978. Entre estos se destaca la protección medioambiental, el derecho a una vivienda digna y adecuada, y la preservación de bienes de valor artístico, histórico o cultural. Estas obligaciones imponen deberes adicionales a los propietarios, que deben conservar el patrimonio y cumplir con los mandatos de los poderes públicos.

Similar regulación legal contiene el artículo 15 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía -en los mismos términos que lo hacía el artículo 48 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía-. Dicho artículo regula las condiciones generales del régimen urbanístico de la propiedad del suelo, estableciendo que la clasificación, categoría y las demás determinaciones de ordenación territorial y urbanística del suelo *vinculan los terrenos y las construcciones, edificaciones y equipamientos a los destinos y usos correspondientes, definiendo su función social y delimitando el contenido del derecho de propiedad*. Asimismo, se precisa que la previsión de edificabilidad establecida por la ordenación territorial y urbanística no se integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo por sí misma. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada, en todo caso, al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen correspondiente, según lo dispuesto en esta ley y en conformidad con la normativa básica estatal.

## **2. EL URBANISMO REHABILITADOR**

El urbanismo estatal en España, desde sus primeros desarrollos hasta la promulgación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, se ha caracterizado por un enfoque claramente desarrollista, estrechamente vinculado y



frecuentemente confundido con la promoción de la vivienda. Este objetivo de expansión urbana está presente desde el primer intento legislativo en la materia: el Proyecto de Ley para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y Otras Mejoras de las Poblaciones, elaborado por José Posada Herrera en 1861, y se concreta en la primera Ley de Ensanche aprobada el 29 de junio de 1864. Como señala Oliveras Samitier (1992: 79-93), *la ley y el Reglamento para la ejecución de la Ley de Ensanche, dejan patente cómo los ensanches son el antecedente más directo de los actuales planes generales de urbanismo, especialmente cuando éstos solamente se preocupan de la expansión de las ciudades.*

Este enfoque perpetuó un urbanismo expansivo, desconectado de la ciudad existente, con las sucesivas leyes de ensanche, la regulación introducida en la Ley de Expropiación Forzosa de 1879, y la reforma de la legislación de ensanche de 1892. Así, la legislación urbanística española se ha concebido fundamentalmente como un conjunto de normas técnicas destinadas a transformar suelo rústico en urbano, configurándose, en una legislación de ensanche.

Este paradigma expansionista persistió en la normativa urbanística hasta que se comenzó a vislumbrar un cambio de perspectiva hacia la protección y rehabilitación de la ciudad existente. El punto de inflexión significativo en este cambio de orientación se manifiesta en la normativa relativa a la vivienda, que ha desempeñado un papel crucial en la promoción de la rehabilitación urbana. La imposibilidad de deslindar la actividad urbanística de la vivienda se ha reiterado en múltiples ocasiones por el Tribunal Constitucional, al analizar el marco competencial en la materia<sup>3</sup>.

En este sentido es relevante el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, que aprueba el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, que representa un hito en este cambio de enfoque, al incluir en su Capítulo VI las denominadas medidas para impulsar la rehabilitación. Regula el ámbito y las condiciones generales de las actuaciones de rehabilitación y profundiza en varios tipos de rehabilitación: áreas de rehabilitación

---

<sup>3</sup> SSTC 61/1997 y 164/2001.

integral, áreas de rehabilitación de centros históricos, y medidas para fomentar la rehabilitación aislada de edificios y viviendas.

No obstante, hasta la Ley de Suelo 8/2007, no se recoge en el ámbito estatal una obligación estructurada y general de regeneración o rehabilitación de las zonas urbanas preexistentes, García Valderrey (2008: 8-21) subraya que esta ley fue fundamental para establecer un marco legal que promoviera la rehabilitación urbana como una obligación estatal y no solo como una opción. Los avances normativos continuaron en 2011 con la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de *Medidas de Apoyo a los Deudores Hipotecarios, de Control del Gasto Público y Cancelación de Deudas con Empresas y Autónomos contraídas por las Entidades Locales, de Fomento de la Actividad Empresarial e Impulso de la Rehabilitación y de Simplificación Administrativa*. Estas normas subrayan una fuerte apuesta por la rehabilitación urbana, la conservación, mejora y regeneración de la ciudad. La *Ley de Economía Sostenible* en su exposición de motivos, destaca la importancia de impulsar las actuaciones de rehabilitación y renovación urbana en coordinación con las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

El RD 8/2011, particularmente en su Capítulo IV, aboga por el desarrollo de la rehabilitación como un ámbito de crecimiento sólido y sostenible, describiendo intervenciones que se consideran actuaciones de rehabilitación. Estas se clasifican en tres categorías principales:

- Conservación: Obras necesarias para mantener un inmueble en condiciones de habitabilidad, seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato, exigibles según la legislación aplicable.
  
- Mejora: Intervenciones motivadas por razones turísticas, culturales o por la calidad y sostenibilidad del medio urbano, realizadas en inmuebles que formen parte de un plan o programa de rehabilitación previamente aprobado.

- Regeneración Urbana: Actuaciones en ámbitos urbanos vulnerables, obsoletos o degradados, que abarcan tanto la urbanización como los edificios, buscando cumplir con principios de cohesión territorial y social, eficiencia energética y complejidad funcional.

Este proceso culmina con la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, que completa el cambio legislativo y paradigmático necesario para una transición hacia un modelo urbano centrado en la ciudad existente. Esta ley completa el cambio legislativo necesario para una transición hacia un modelo urbano centrado en la ciudad existente, integrando los avances en sostenibilidad y eficiencia energética. Para ello La LRRR, como se plasma en su propio título, regula *desde la operación más sencilla de las que puedan ponerse en marcha en la ciudad ya hecha (rehabilitación edificatoria), hasta las más complejas, es decir, aquellas que alcanzan, tanto a los edificios, como a los espacios públicos, y que pueden llegar a comprender barrios enteros o zonas determinadas de las ciudades (regeneración y renovación urbanas)* (de la Cruz Mera, 2014: 29-40). Lo importante de la norma es que como señala Quintana López (2016: 42-43) *no sólo pretende instrumentar jurídicamente la sostenibilidad urbanística mediante la regeneración de la ciudad existente, sino que también busca su justificación en la necesidad de reconvertir y reactivar el sector de la construcción ante el pleno agotamiento en España del predominante modelo de urbanismo expansivo.*

A nivel autonómico, incluso antes de que la legislación estatal diera pasos hacia esta nueva concepción urbanística, ya existía normativa autonómica orientada hacia la protección consolidada. Un ejemplo destacado es la LOUA (Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía) de 2002 que, en su Exposición de Motivos, subraya su compromiso con la protección de la ciudad existente.

En este contexto, la Ley 20/2014, de 29 de octubre, facultó al Gobierno para aprobar un texto refundido que integrara y armonizara la ley de Suelo aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, con los aspectos más relevantes de ley 8/2013, de 26 de junio, relativa a la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas,



con el fin de incorporar a la legislación reguladora de la propiedad inmobiliaria los avances significativos logrados por dicha norma, consiguiendo así la promoción de un urbanismo sostenible, con un énfasis especial en la rehabilitación edificatoria.

### **3. EL DEBER DE CONSERVACIÓN**

#### **3.1. Regulación estatal: TRLSRU**

Desde una perspectiva histórica, el deber de conservación del suelo ha sido considerado un componente esencial del estatuto de la propiedad en la legislación estatal. Este deber ha experimentado una evolución constante tanto en el ámbito legislativo como en la interpretación jurisprudencial, reflejando un entendimiento progresivo de la conservación como un aspecto multifacético del urbanismo y de la gestión del suelo.

La trayectoria legislativa en relación con el deber de conservación se remonta a la Ley del Suelo de 1956, que establecía la obligación de los propietarios de mantener sus inmuebles en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Esta ley facultaba a los Ayuntamientos y otros organismos competentes para ordenar la ejecución de las obras necesarias para garantizar dichas condiciones.

Posteriormente, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, en su artículo 245.2, consolidó la obligatoriedad de ejecutar las obras necesarias para conservar las condiciones mencionadas. Esta disposición fue interpretada de manera extensiva en la Sentencia del Tribunal Supremo 62/97 de 20 de marzo, donde se determinó que la obligación de conservación formaba parte de las condiciones básicas de la propiedad. La sentencia reconoció que dicha obligación incluía también la adecuación a las normas sobre protección del medio ambiente, patrimonios arquitectónicos y arqueológicos, y rehabilitación urbana<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Ver al respecto el interesante trabajo de Tornos Mas, Jurisprudencia sobre el Deber de Conservación del Suelo. Barcelona: Bosch. Páginas: 45-62, en las que analiza la Sentencia del Tribunal Supremo 62/97 y su interpretación del deber de conservación, incluyendo la adaptación a normativas ambientales y de protección del patrimonio.

La legislación estatal del suelo del 13 de abril de 1998 supuso una expansión sustancial del contenido del deber de conservación. Basándose en la interpretación jurisprudencial previa, la ley incluyó un espectro más amplio de actividades relacionadas con la rehabilitación. En su artículo 19, se establecía que los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones debían mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, y además cumplir con las normas de protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos, así como con la normativa sobre rehabilitación urbana. También se amplía el ámbito de los deberes específicos de conservación, *puesto que al inicial deber de mejora turística o estética se suman ahora los deberes de conservación que específicamente establezcan las legislaciones sectoriales en materia de protección del medio ambiente, del patrimonio histórico artístico y de rehabilitación urbana* (Rodríguez Andión 2004: 173-206).

El Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU), derivado de la integración de la Ley del Suelo y la Ley 8/2013, representa un avance cualitativo en la delimitación de las obligaciones de los propietarios de bienes inmuebles. En su artículo 15, el TRLSRU establece una serie de deberes vinculados al derecho de propiedad del suelo:

- a) **Compatibilidad con la Ordenación Territorial y Urbanística:** Los propietarios deben destinar sus inmuebles a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística.
- b) **Condiciones de Conservación:** Se establece la obligación de mantener los inmuebles en condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato, pero ahora añadiendo las medidas necesarias para garantizar la funcionalidad necesaria para soportar dichos usos.
- c) **Obras Adicionales por Orden de la Administración:** Los propietarios están obligados a realizar obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos, culturales o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano. Estas obras deben ajustarse a las exigencias básicas del Código

Técnico de la Edificación, y la Administración debe especificar de manera motivada el nivel de calidad que debe alcanzarse en cada caso.

Este marco normativo integrado responde a la necesidad de una mayor coherencia y eficacia en la regulación de la propiedad del suelo, reflejando un enfoque más integral hacia la conservación y rehabilitación urbana. El TRLSRU no solo armoniza las normas preexistentes, sino que también introduce clarificaciones necesarias y ajustes que responden a la evolución de las prácticas urbanísticas y a las necesidades de un desarrollo urbano sostenible. El TRLSRU de 2015 marca un hito en la legislación urbanística al unificar y actualizar disposiciones que, hasta entonces, se encontraban dispersas y, en ocasiones, descoordinadas. Esta refundición no solo facilita la interpretación y aplicación de la normativa, sino que también proporciona un marco más claro y estructurado para abordar los retos de la conservación y rehabilitación urbana en el contexto de las complejidades ambientales, sociales y económicas actuales.

El deber de conservación, tal y como se entiende actualmente, incluye no solo la preservación de las condiciones físicas de los inmuebles, sino también la adecuación a normativas ambientales y de sostenibilidad, reflejando un compromiso con la mejora continua del entorno urbano. El cambio de modelo urbanístico se proyecta principalmente sobre los deberes de los propietarios del suelo, de manera que se ensancha significativamente el deber de conservación, incluyendo nuevos contenidos que superan la antigua equivalencia entre conservación-reparación (Sospedra Navas 2013). La evolución hacia un enfoque que incorpora aspectos técnicos y jurídicos más amplios, como la rehabilitación y la protección medioambiental, es indicativa de un marco regulatorio que busca responder de manera más holística a las demandas contemporáneas de la gestión del suelo.

### **3.2. Regulación autonómica andaluza: LISTA**

Resulta evidente que la LISTA ha optado por seguir la filosofía y el régimen jurídico de la Ley estatal del suelo estatal en la regulación del deber de conservación, que lleva a cabo en sus artículos 144 a 146, y que constituyen el Capítulo III del Título

VI de la ley titulado *la actividad de edificación*. Este Título supone una novedad conceptual ya que la LOUA incluía su regulación en el Título IV dedicado a *la ejecución de los instrumentos de planeamiento*. Sin embargo, la LISTA presenta una novedad regulatoria en este sentido, ya que aparentemente crea un *quartum genus* – a unir al planeamiento, ejecución y disciplina urbanísticas tradicionales- al que dedica su Título VI, bajo la denominación *las actividades de Edificación*, y en el que se regula en su capítulo III la conservación y rehabilitación de las edificaciones.

Resulta de extraordinaria importancia tener en cuenta que del análisis del artículo 144 se deduce la manifiesta ampliación del objeto del deber de conservación recogido en la LISTA respecto de su predecesora la LOUA, pues la norma actual hace referencia a *terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones*. En este sentido el artículo 315 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la LISTA (RLISTA) especifica además que afecta a las ubicadas *en cualquier clase de suelo*.

El artículo 144 de la LISTA establece para los propietarios de terrenos, construcciones y edificios diversas obligaciones relativas a la conservación y rehabilitación: *tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, funcionalidad, accesibilidad universal, eficiencia energética, ornato público y demás que exijan las leyes, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para su habitabilidad o uso efectivo. El deber de conservación y rehabilitación integra el deber de realizar las obras adicionales que la Administración ordene por motivos turísticos o culturales, o mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano.*

En virtud de esta normativa urbanística los propietarios de bienes inmuebles están obligados a conservar sus propiedades no solo cumpliendo con los estándares tradicionales de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato, sino también asegurando la habitabilidad y el uso efectivo del inmueble.

Esta obligación se encuentra fundamentada en la compatibilidad del uso de la propiedad con la ordenación territorial y urbanística, sustentada en la ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que establece que los usos del suelo y edificaciones deben ajustarse a la ordenación urbanística, la cual integra criterios de planificación y sostenibilidad del territorio. La normativa subraya que "los actos de edificación y uso del suelo deben realizarse de conformidad con las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística vigente" (artículo 12.1 de la Ley 7/2015, de 30 de octubre, de Suelo y Rehabilitación Urbana). El deber de conservación se amplía en este contexto, ya que los propietarios deben mantener sus inmuebles en condiciones de uso efectivo y habitabilidad. Esto implica un compromiso más allá de la mera integridad física, abarcando la adecuación de la propiedad para su propósito habitable, en consonancia con las directrices urbanísticas. La jurisprudencia refuerza esta perspectiva, sosteniendo que la conservación adecuada de los inmuebles implica una función social de la propiedad que contribuye a la mejora de las condiciones urbanas y la calidad de vida de los residentes (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de junio de 2018).

En relación con la determinación de las condiciones de conservación y habitabilidad de los edificios, es crucial destacar el contenido de dos normas fundamentales. En primer lugar, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), que establece en su artículo 3 que, con el objetivo de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente, los edificios deben ser proyectados, construidos, mantenidos y conservados de tal forma que se satisfagan los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad (estructural, en caso de incendio y de utilización) y habitabilidad, incluyendo la salubridad. Dicha ley dispone que "los edificios deben diseñarse, ejecutarse, mantenerse y conservarse de manera que se garantice la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente" (artículo 3). Esta norma introduce un marco esencial para asegurar que los inmuebles no solo cumplan con los estándares tradicionales de integridad estructural, sino también con requisitos avanzados de habitabilidad.



Asimismo, el Código Técnico de la Edificación (CTE), aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, complementa y detalla los requisitos básicos establecidos en la LOE. El CTE desarrolla los requisitos esenciales de seguridad y habitabilidad, especificando las exigencias básicas correspondientes a cada uno de ellos, con el fin de lograr los objetivos de calidad en la edificación previstos en la ley. El artículo 9 del CTE establece que los edificios deben cumplir con las exigencias básicas relativas a la seguridad y la habitabilidad, conforme a las disposiciones del Código Técnico de la Edificación. Además, el CTE profundiza en el requisito de funcionalidad, haciendo referencia a la accesibilidad para personas con movilidad y comunicación reducidas, conforme al apartado 1.a) del artículo 3 de la LOE. Este desarrollo normativo asegura que las edificaciones sean accesibles y utilizables por todas las personas, promoviendo así la inclusión y el acceso universal.

En conclusión, la LOE y el CTE proporcionan un marco normativo integral que regula las condiciones de conservación y habitabilidad de los edificios, garantizando la seguridad, el bienestar social y la protección del medio ambiente, al mismo tiempo que se promueve la accesibilidad universal. Jiménez López (2011: 145-168) enfatiza que estas normativas reflejan un compromiso con la mejora continua del entorno urbano y aseguran que la propiedad inmobiliaria cumpla con una función social que beneficia a la comunidad en su conjunto.

#### **4. EL INFORME DE EVALUACIÓN DE LOS EDIFICIOS:**

##### **4.1. Regulación estatal: Art.29 DEL TRLSRU**

Un paso fundamental en el proceso de intervención municipal como garante del deber de conservación de la edificación lo constituye la instauración de la técnica de control preventivo que supone la Inspección técnica de la edificación. El elemento esencial de la misma es, junto a su carácter de intervención anterior a la producción del daño, la traslación al propietario no solo de las obligaciones derivadas de su dominio

sobre el bien, sino también las obligaciones formales de acreditación del cumplimiento de sus deberes frente a la Administración.

La inspección técnica de edificios se reguló inicialmente en ordenanzas municipales<sup>5</sup> para pasar posteriormente a la legislación autonómica. Este proceso “inverso” desde la legislación municipal a la estatal, fue objeto de “*recelos de legalidad*” resueltos por el Tribunal Supremo, al defender que 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 de 2007).

La inspección periódica de edificios se reguló por primera vez a nivel autonómico en la innovadora ley del suelo valenciana 6/1994 en su art. 87, diseñando un sistema que imponía la obligación revisora a todas las edificaciones con más de 50 años. Este sistema fue incorporado por la mayoría de la legislación autonómica. Es el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, *de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa*, el que extiende la ITE al ámbito estatal, con carácter de obligatoria, y fija sus requisitos esenciales, en una regulación básica que deja el desarrollo a la legislación autonómica.

Como consecuencia del proceso de refundición entre la ley de Suelo, aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y la ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, el Texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana toma en sus artículos 29 y 30 el texto de los artículos 4 y 6

---

<sup>5</sup> Ordenanzas aprobadas en 1999 por los Ayuntamientos de Barcelona y Madrid. Ordenanza de Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones de Madrid, de 28 de enero de 1999 y la de Barcelona, de 26 de marzo de 1999.

de la LRRR. El TRLSRU incorpora además en la transitoria segunda un calendario para la realización del Informe de Evaluación de los Edificios.

La Generalitat de Cataluña interpuso recurso ante el Tribunal Constitucional sobre varios preceptos al entender que la regulación daba lugar a la vulneración del régimen competencial en materia de urbanismo. La sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre declara la inconstitucionalidad, ente otros, de los artículos 4.2.3.4 y 5; el artículo 6, la disposición transitoria primera y la disposición final decimoctava de la Ley 8/2013. Inconstitucionalidad que, por su reproducción, se extiende a los artículos 29.2,3,4,5 y 6; al artículo 30, y la disposición transitoria segunda y final primera del TRLSRU/2015. La fundamentación jurídica del Alto Tribunal se sustenta sobre la base de diversos pronunciamientos anteriores, en los que el mismo había analizado ya el reparto competencial en la materia:

- La STC 61/1997 conforme a la cual la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad del art. 149.1.1ª CE se circunscribe al establecimiento del *contenido básico y primario del derecho, en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio, estableciendo un “mínimo común denominador”*.
- *Sin perjuicio del obligado respeto a los principios y reglas del procedimiento administrativo común, coexisten reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad ratione materiae* (SSTC 130/2013, y 135/2013). La regulación de estos procedimientos administrativos especiales no está reservada al Estado.
- El urbanismo es *la determinación del cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos urbanos y por tanto el Estado no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las Comunidades Autónomas, pero sí incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que éstas han de aceptar*. (STC 141/2014, de 11 de septiembre)

- Ya desde la sentencia 186/1988, se establece la necesidad de una interpretación estricta y restrictiva del artículo 149.1.13 CE, y la STC 21/1999, se pronuncia en el sentido de que no toda medida, con incidencia económica, puede incardinarse en este título, *siendo necesario que tenga una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general.*
- La competencia urbanística comprende, entre otras materias, *el control del estado de las edificaciones, la definición y control del deber de conservación, la rehabilitación de edificaciones, el control de los usos del suelo, y la regulación de las actuaciones urbanísticas de renovación y regeneración urbana, propias del planeamiento y ejecución urbanísticos* (STC 143/2017).

En definitiva, las consecuencias de la sentencia se reducen a la constitucionalidad del artículo 29.1, y la anulación por inconstitucionales el resto de los apartados del artículo 29 y la integridad del artículo 30.

#### **4.1.1. El objeto de la inspección**

La legislación anulada exigía la emisión del informe en unos supuestos mínimos que contenía la declarada inconstitucional disposición transitoria segunda. La declaración de inconstitucionalidad de la sentencia TC 143/2017, supone que la obligación actual de la ley estatal se limite a *los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva*. que la propia ley define en su artículo 2 como los compuestos *por más de una vivienda, sin perjuicio de que pueda contener, de manera simultánea, otros usos distintos del residencial. Con carácter asimilado se entiende incluida en esta tipología, el edificio destinado a ser ocupado o habitado por un grupo de personas que, sin constituir núcleo familiar, compartan servicios y se sometan a un régimen común, tales como hoteles o residencias.*

La declaración de inconstitucionalidad produjo nueva legislación por parte de las Comunidades Autónomas<sup>6</sup>, si bien es cierto que muchas de ellas habían regulado ya la materia antes de la aprobación de la Ley 8/2013.

En este proceso se produce una equiparación entre la mayoría de los textos legales autonómicos que van a recoger un ámbito objetivo muy similar al señalado en el artículo 29, salvo escasas excepciones<sup>7</sup>. Es de destacar que, así como el marco temporal se sitúa en torno a los 50 años, siguiendo la senda de la norma derogada<sup>8</sup>, el ámbito objetivo es menos unánime, puesto que, aunque algunas CCAA mantienen como tipología única objeto de informe la residencial de vivienda colectiva<sup>9</sup>, es más frecuente que junto a esta se incorporen otras tipologías<sup>10</sup> o simplemente se deje a la ordenación municipal<sup>11</sup>.

#### 4.1.2. Obligatoriedad de la inspección

Establece el artículo 29 que los propietarios podrán ser requeridos por la Administración competente para que acrediten la situación en la que se encuentran aquéllos (los edificios objeto de la inspección). La redacción, poco afortunada, plantea cuál sea la naturaleza -potestativa u obligatoria- de la inspección, respecto de las autoridades competentes y respecto de los propietarios.

Respecto de esta cuestión se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la propia sentencia 143/2017, en el Fundamento Jurídico 3, manteniendo que *a partir de la interpretación sistemática de la ley impugnada, cabe concluir que la exigencia del informe no depende de lo que determinen las Administraciones competentes en materia urbanística, ni tampoco del requerimiento que éstas puedan realizar, tal y como podría deducirse de la expresión según la cual «los propietarios ... podrán ser requeridos por*

<sup>6</sup> Es el caso de Andalucía (Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía),

<sup>7</sup> Pueden verse cuadros comparativos en *El informe de evaluación de los edificios: Comentario a los artículos 29 y 30*, Ana Alonso Sangregorio, Comentarios a la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana / Alejandro Javier Criado Sánchez (dir.), 2023, págs. 507-558

<sup>8</sup> Excepción notable es la normativa canaria que marca un plazo de 80 años.

<sup>9</sup> Es el caso de Cantabria o Extremadura.

<sup>10</sup> Aragón, Asturias, Galicia, Madrid, Murcia o Navarra

<sup>11</sup> Andalucía (Construcciones y edificaciones sitas en áreas delimitadas por la Ordenanza municipal).



*la Administración competente», sino que se impone directamente a los titulares de los edificios.*

Por lo tanto, cuando la ley manifiesta que los propietarios podrán ser requeridos por la Administración competente para que acrediten la situación en la que se encuentran los inmuebles objeto de inspección, el carácter potestativo se refiere sólo a la posibilidad de la Administración de requerir el documento y no a la obligación de los propietarios de mantener, siempre y en todo caso, el adecuado estado de conservación del edificio, de dar cumplimiento a la normativa vigente sobre accesibilidad universal y de realizar los preceptivos informes sobre el grado de eficiencia energética de los inmuebles.

Esta obligación parte indudablemente de la regulación de los deberes y obligaciones de los propietarios del suelo, contenida en el artículo 15 del TRLSRU que establece el deber de conservar los bienes inmuebles en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos, y 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. En este último caso, las obras podrán consistir en la adecuación a todas o alguna 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.

Ciertamente la regulación autonómica ha enfrentado esta cuestión desde distintas perspectivas, incorporando mayoritariamente la obligatoriedad para las Administraciones de exigir el certificado, mientras en los casos de Andalucía y Canarias se establece el carácter potestativo para los municipios

Por lo que hace a la Administración competente, una de las notas características de las legislaciones urbanísticas estatales y autonómicas es la común atribución a los municipios de las facultades necesarias para vigilar el cumplimiento de las obligaciones

urbanísticas por parte de los propietarios de inmuebles. Atribución que no se ve alterada por la coexistencia de otras potestades no incompatibles a favor de otras administraciones sectoriales, en especial a las referidas a materias medioambientales y protección del patrimonio histórico.

#### 4.2. Regulación autonómica andaluza: LA LISTA

La regulación de la LOUA se refería a la Inspección Técnica de la Edificación y lo hacía con un carácter poco ambicioso, constituyendo una ITE voluntaria y a la libre configuración de los Ayuntamientos. Este planteamiento se mantiene en la nueva regulación de la LISTA, aunque se encuentran diferencias sustanciales respecto de su contenido. Establece el artículo 145 de la LISTA:

*El municipio, mediante la correspondiente ordenanza, podrá delimitar áreas en las que las personas propietarias de las construcciones y edificaciones comprendidas en ellas deberán realizar, con la periodicidad que se establezca, y mínima de diez años, una inspección dirigida a determinar su estado de conservación, el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre su grado de eficiencia energética.*

*El municipio podrá requerir de los propietarios los informes técnicos resultantes de las inspecciones periódicas y, en caso de comprobar que estas no se han realizado, ordenar su práctica o realizarlas en sustitución y a costa de los obligados.*

Como puede apreciarse la nueva ley ha mantenido el carácter potestativo municipal del informe y de la determinación del área y la tipología edificatoria y edad de las edificaciones e instalaciones que engloba, así como sobre la periodicidad de las mismas, con un límite en de 10 años. Pero la diferencia del contenido es sustancial pues a las obras de conservación recogidas en la LOUA que conformaban el ámbito tradicional de la ITE se une en la LISTA la inspección dirigida a comprobar el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal y el grado de

eficiencia energética, y ello a pesar de que se sigue denominando al informe Inspección técnica de construcciones y edificaciones.

El desarrollo reglamentario de la ley aporta mejores elementos de análisis sobre el contenido obligatorio descrito en la LISTA, y en algunos casos su deficiente redacción da lugar a dudas interpretativas sobre la obligatoriedad del informe.

De acuerdo con el artículo 323, la inspección técnica de construcciones y edificaciones tiene por objeto determinar su estado de conservación, el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre su grado de eficiencia energética. Y para este fin el municipio, mediante la correspondiente ordenanza, podrá delimitar áreas en las que los propietarios de las construcciones y edificaciones comprendidas en ellas deberán realizar la inspección técnica de las edificaciones y construcciones en los plazos que determine. Para dichas áreas o con independencia de estas, el municipio también podrá establecer el deber de realizar la inspección técnica de construcciones y edificaciones en función de su antigüedad desde su fecha de terminación, así como la periodicidad en la que habrá de renovarse desde el vencimiento del plazo en que debió realizarse la anterior, y que será mínima de diez años.

Los problemas interpretativos surgen de la dicción del párrafo tercero de este artículo cuando indica que *todos los edificios deben someterse a una primera inspección técnica dentro del año natural siguiente a aquel en que se cumplan cincuenta años desde su fecha de terminación con una periodicidad mínima de diez años, salvo que se haya establecido otro plazo distinto en la correspondiente ordenanza municipal*. Y es que ese imperativo contradice la naturaleza potestativa original del artículo que parte de que los Ayuntamientos podrán discrecionalmente establecer o no las áreas de obligatoriedad en la inspección técnica. El principio de jerarquía normativa y una exégesis conforme a la naturaleza jurídica de la ITE en la ley andaluza exige entender que la expresión *todos los edificios* se refiere a todos los edificios que se encuentren en el ámbito previamente determinado en el instrumento u ordenanza municipal al efecto, y no que constituya un mandato imperativo para los Ayuntamientos

de establecer siempre y para todo su territorio la obligación de realizar la ITE de los edificios con más de 50 años.

A estos efectos se entiende como fecha de terminación de la construcción o edificio, la que conste en el certificado final de obra visado, suscrito por el facultativo o facultativos competentes. En defecto de éste debe atenderse, por este orden de preferencia, a la fecha que conste en el acta de recepción de la obra, a la fecha de notificación de la licencia de ocupación o utilización, y a la fecha que resulte de cualquier dato que, salvo prueba en contrario, permita al Ayuntamiento determinar la fecha de terminación. Ahora bien, cuando se ejecuten intervenciones de rehabilitación integral o total conforme a la legislación sobre ordenación de la edificación, el plazo de terminación comienza a contar de nuevo desde la fecha de terminación de tales intervenciones. Están excluidos de inspección técnica de construcciones y edificaciones aquellos edificios que hayan sido declarados en situación legal de ruina urbanística por el órgano municipal competente.

El Informe de inspección técnica detallará los elementos examinados, las deficiencias detectadas y aquellos impedimentos que hayan surgido para la inspección. En el caso de que el Informe de inspección técnica resultase desfavorable en lo referente al estado de conservación del edificio, establecerá un plazo para la ejecución de las obras precisas según la naturaleza y gravedad de las deficiencias. El municipio, conforme a las conclusiones del Informe de Inspección Técnica, podrá dictar órdenes de ejecución.

El Informe de inspección técnica de construcciones y edificaciones se ajustará al modelo aprobado por el municipio. En su defecto, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 9.2.b) de la Ley, se podrá ajustar a los modelos puestos a disposición por los Colegios Profesionales y de acuerdo con las competencias que ostenten sus colegiados. Mediante Orden de la Consejería con competencias en materia de vivienda y para tipologías edificatorias específicas se podrán aprobar modelos y anexos de información sobre el contenido de los Informes de inspección técnica. En este sentido debe

mencionarse la Ordenanza Tipo Reguladora del IEE aprobada como modelo por la Junta de Gobierno de la FEMP el 30 de julio de 2013.

El artículo 327 regula el Registro de inspección técnica de construcciones y edificaciones, de naturaleza administrativa y carácter público, y en el que constará al menos la dirección e identificación catastral del inmueble, año de construcción, fecha de presentación del Informe de Inspección Técnica, daños y deficiencias detectados y subsanación de estos.

El contenido del informe es por tanto triple: conservación, accesibilidad e informe de suficiencia energética.

#### A.- EL ESTADO DE CONSERVACIÓN DEL EDIFICIO

El contenido tripartito del informe de evaluación se abre con el análisis del estado de conservación del edificio. El contenido del mismo se hace coincidir con el deber de conservación, regulado en el artículo 15, suponiendo así el informe de evaluación de los edificios la evolución del sistema de control diseñado en la inspección técnica de las edificaciones, que constituyó en la ley del suelo un primer instrumento de control preventivo de dicho deber de conservación.

El contenido mínimo de la antigua ITE es el que sustancialmente debe contener el nuevo informe de evaluación de la edificación en el apartado de análisis de la conservación del inmueble, hasta el punto de que en la mayoría de las legislaciones autonómicas en las que la misma se encontraba plenamente instaurada, en el IEE se mantiene aquella incorporando a la misma el informe de eficiencia energética. Ello toda vez que así lo preveía la anulada Disposición transitoria 2.<sup>a</sup> del TRLSRU, permitiendo que la ITE se integrara como parte del informe regulado por el artículo 29 TRLSRU *cuando el ya realizado haya tenido en cuenta exigencias derivadas de la normativa autonómica o local iguales o más exigentes a las establecidas por esta Ley.*

La Ordenanza Tipo Reguladora del IEE aprobada como modelo por la Junta de Gobierno de la FEMP el 30 de julio de 2013. En ella se expresa que, a efectos de



evaluar el estado de conservación de los edificios, el IEE deberá comprobar que -al menos- se satisfacen las condiciones básicas de la edificación de seguridad estructural, higiene, salud y protección del medio ambiente entre las que se incluye la protección frente a la humedad, el suministro de agua, y la evacuación de aguas, y además la seguridad en las instalaciones de electricidad del edificio.

Conforme a estos criterios, y sobre la base de la interpretación jurisprudencial se definen en el contenido del deber de conservación de la LISTA los siguientes conceptos:

**a. Seguridad:** El concepto de seguridad en la edificación se articula en torno a una serie de condiciones esenciales que los elementos estructurales de las construcciones deben cumplir para garantizar la funcionalidad y la integridad del inmueble. Estas condiciones están diseñadas para mantener la resistencia de la edificación, prevenir filtraciones, evitar daños en las cimentaciones, y asegurar la conservación de cerramientos, instalaciones, cubiertas y elementos de protección contra caídas. La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), en su artículo 3, establece de manera exhaustiva los requisitos básicos en materia de seguridad, los cuales se desglosan de la siguiente forma:

- Seguridad Estructural: El artículo 3 de la LOE requiere que los edificios sean proyectados y mantenidos de tal manera que no se produzcan daños en la estructura que comprometan su resistencia mecánica y estabilidad. Esto incluye la cimentación, soportes, vigas, forjados, muros de carga y otros componentes estructurales. En este sentido, se especifica que "los edificios deben diseñarse para que no se produzcan en el edificio, o partes del mismo, daños que tengan su origen o afecten a la cimentación, los soportes, las vigas, los forjados, los muros de carga u otros elementos estructurales, y que comprometan directamente la resistencia mecánica y la estabilidad del edificio" (artículo 3, Ley 38/1999).

La doctrina señala que la seguridad estructural implica no solo la resistencia a las cargas previstas sino también la durabilidad y mantenimiento frente a

condiciones adversas. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reiterado que la seguridad estructural es un principio básico de la normativa edificatoria, protegiendo así tanto la seguridad de las personas como la integridad del inmueble (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2002, recurso núm. 5545/2000).

- Seguridad en Caso de Incendio: Los edificios deben permitir la evacuación segura de sus ocupantes en caso de incendio, limitar la propagación del fuego tanto dentro del edificio como a las propiedades adyacentes, y facilitar la intervención de los equipos de extinción y rescate. Esta seguridad está orientada a asegurar que los ocupantes puedan evacuar el edificio en condiciones seguras y se minimice el riesgo de daños, y a tal fin *establece que los edificios deben diseñarse de manera que en caso de incendio los ocupantes puedan desalojar el edificio en condiciones seguras, se limite la extensión del incendio y se facilite la actuación de los equipos de extinción y rescate* (artículo 3.2 LOE). La jurisprudencia ha establecido que los requisitos de seguridad contra incendios son esenciales y su incumplimiento puede dar lugar a responsabilidades civiles y administrativas (Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 2015, recurso núm. 4711/2012).

\* - Seguridad de Utilización: Los inmuebles deben diseñarse de manera que su uso normal no suponga riesgos de accidente para las personas, abarcando la prevención de caídas, golpes y otros accidentes asociados a su utilización diaria. Según la LOE, *el uso normal del edificio no debe suponer riesgo de accidente para las personas* (artículo 3.3 LOE). La jurisprudencia apoya este enfoque, señalando que los defectos en la seguridad de utilización pueden derivar en la obligación de reparación y compensación por daños (Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2006, recurso núm. 3878/2004).

Estas disposiciones son complementadas y desarrolladas en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, que aprueba el Código Técnico de la Edificación (CTE). El CTE, en sus artículos 10 y siguientes, especifica las exigencias básicas de seguridad de la edificación:

- Exigencias Básicas de Seguridad Estructural: El artículo 10 del CTE establece que el requisito básico Seguridad estructural tiene como objetivo asegurar que el edificio presente un comportamiento estructural adecuado frente a las acciones e influencias previsibles a las que pueda estar sometido durante su construcción y uso previsto.

- Exigencias Básicas de Seguridad en Caso de Incendio: El artículo 11 del CTE define que el requisito básico Seguridad en caso de incendio consiste en reducir a límites aceptables el riesgo de que los usuarios de un edificio sufran daños derivados de un incendio accidental, como consecuencia de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento.

- Exigencias Básicas de Seguridad de Utilización y Accesibilidad: El artículo 12 del CTE detalla que el requisito básico Seguridad de utilización y accesibilidad tiene como objetivo reducir a límites aceptables el riesgo de que los usuarios sufran daños inmediatos en el uso previsto de los edificios y facilitar el acceso y la utilización no discriminatoria, independiente y segura de los mismos a las personas con discapacidad.

**b. Salubridad:** El concepto de salubridad en la edificación se refiere a las condiciones mínimas necesarias para el adecuado funcionamiento de las redes de servicios e instalaciones sanitarias, así como para asegurar la ventilación, iluminación, control de emisiones de humos, saneamiento e higiene. Este término, aunque similar, presenta diferencias conceptuales según su aplicación en la normativa de vivienda y su interpretación técnica y urbanística. El artículo 3.1.c de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, establece que uno de los requisitos básicos de habitabilidad es la higiene, salud y protección del medio ambiente. Esta disposición pretende alcanzar condiciones aceptables de salubridad y estanqueidad en el ambiente interior del edificio. Especifica que “se deben incluir requisitos básicos que aseguren la higiene, salud y protección del medio ambiente, para garantizar condiciones aceptables de salubridad y estanqueidad” (artículo 3.1.c).

Asimismo, el Código Técnico de la Edificación (CTE), aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, desarrolla técnicamente estas exigencias en su artículo 13. Aquí se estipula que el objetivo del requisito básico de salubridad es reducir a límites aceptables el riesgo de que los usuarios, dentro de los edificios y en condiciones normales de utilización, sufran molestias o enfermedades, así como evitar el deterioro de los edificios y del medio ambiente en su entorno inmediato. El CTE establece que *el requisito básico de salubridad consiste en reducir a límites aceptables el riesgo de que los usuarios padezcan molestias o enfermedades y de que los edificios se deterioren o deterioren el medio ambiente* (artículo 13).

La doctrina ha examinado la diferencia nominal y conceptual entre la habitabilidad en su acepción tradicional y su concepción técnica y urbanística destacando la evolución de la normativa de habitabilidad y su relación con la protección del medio ambiente y la salud pública, destacando la ampliación del concepto hacia una visión más integradora que considera tanto aspectos técnicos como de bienestar. En el ámbito urbanístico, la salubridad incluye la gestión de factores ambientales que afectan directamente la salud de los ocupantes, extendiendo su alcance más allá de las simples instalaciones sanitarias

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha ido ampliando el alcance del concepto de salubridad a través de sus sentencias. Desde las primeras interpretaciones de las leyes urbanísticas, se ha reconocido la necesidad de asegurar condiciones higiénico-sanitarias adecuadas. La Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1982 estableció un precedente en cuanto a la interpretación extensiva de la salubridad, reconociendo la importancia de factores como la ventilación y la eliminación de humedades (Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1982, RJ 1982\4100). En sentencias como la del 29 de marzo de 1971, se ha destacado que las reparaciones para corregir deficiencias en instalaciones, como la instalación de ascensores, son esenciales para la salubridad, especialmente en edificios de varios pisos. Se ha indicado

que la corrección de filtraciones de aguas pluviales, el arreglo de puertas y otras reparaciones deben considerarse obras de carácter higiénico-sanitario<sup>12</sup>

**c. Ornato.** El ornato en la edificación se refiere a una serie de condiciones que afectan el aspecto externo del inmueble, garantizando su adecuación y embellecimiento en relación con su entorno. Este concepto incluye medidas de conservación como la limpieza, pintura, reparación y reposición de los materiales de revestimiento de las fachadas, con el objetivo de mantener una imagen urbana coherente y estética. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha definido el alcance de este deber en varias sentencias. Por ejemplo, las Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 1989 y 27 de febrero de 1990 enfatizan que el ornato debe preservar la "imagen urbana" y que las condiciones exteriores del inmueble no deben perjudicarla. En todo caso, la jurisprudencia ha limitado el deber de conservación al señalar que "el deber de conservación se refiere únicamente a las obras necesarias para devolver la normalidad a la edificación, sin incluir aquellas destinadas a alcanzar un ornato superior al original" (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1989, RJ 1989\7785). El ornato no solo cumple una función estética, sino también social, al contribuir al bienestar colectivo mediante la preservación de la armonía urbana.

**d. Funcionalidad:** La funcionalidad en la edificación se refiere a la adecuación de la forma externa y estética de una construcción a la función que debe desempeñar según su naturaleza. La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), en su artículo 3, establece los requisitos relativos a la funcionalidad, destacando la importancia de que "la disposición y las dimensiones de los espacios y la dotación de las instalaciones faciliten la adecuada realización de las funciones previstas en el edificio". Además, se incluyen aspectos como la accesibilidad y el acceso a servicios de telecomunicaciones y postales.

- El artículo 3 de la LOE detalla los requisitos básicos de funcionalidad, que abarcan:

<sup>12</sup>Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 1967, RJ 1967\1828; 15 de octubre de 1969, RJ 1969\4417; 3 de diciembre de 1970, RJ 1970\5498; 26 de febrero de 1971, RJ 1971\1177; 29 de marzo de 1971, RJ 1971\1750.



- Utilización: La disposición y dimensiones de los espacios deben facilitar la realización de las funciones previstas en el edificio.
- Accesibilidad: Debe permitirse el acceso y circulación por el edificio a personas con movilidad y comunicación reducidas, de acuerdo con la normativa específica.
- Acceso a los servicios de telecomunicación: Debe garantizarse de acuerdo con lo establecido en su normativa específica.
- Acceso a los servicios postales: Deben disponerse instalaciones apropiadas para la entrega de los envíos postales.

La jurisprudencia ha consolidado la funcionalidad como un componente esencial del deber de conservación. La Sentencia del Tribunal Supremo 444/2013 de 5 de julio establece una clara relación entre los requisitos de habitabilidad y la funcionalidad exigible, destacando que “el requisito de funcionalidad debe estar directamente vinculado a la habitabilidad del edificio” (STS 444/2013). La Sentencia de 26 de julio de 1990 refuerza esta perspectiva al establecer que “todas las actuaciones necesarias para poner el edificio en condiciones de servir adecuadamente para su función deben ser consideradas” (Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de julio de 1990, RJ 1990\6115). Asimismo, la Sentencia de 2 de febrero de 1993 subraya que “las reparaciones deben incluir todas las necesarias para que el edificio pueda cumplir adecuadamente su función” (Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1993, RJ 1993\969). Específicamente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 1991 señala que para garantizar la funcionalidad deben considerarse elementos como las instalaciones interiores de agua y electricidad, destacando su importancia para la adecuada prestación de las funciones del edificio (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 1991, RJ 1991\6952).

**e. Habitabilidad:** Se considera que una vivienda cumple con las condiciones de habitabilidad cuando sus características de diseño y calidad, así como las

del edificio en el que se encuentra y su entorno, satisfacen las exigencias normales del residente y de la sociedad. Este concepto está íntimamente ligado a la funcionalidad y ha evolucionado jurisprudencialmente en el marco del deber de conservación de los inmuebles. Inicialmente, la habitabilidad estaba estrechamente vinculada a la salubridad en construcciones de uso residencial. La jurisprudencia reflejaba esta relación, como se observa en la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1989, que al evaluar las obras de reparación, asocia habitabilidad con la estabilidad y salubridad del edificio, señalando que *deben comprenderse únicamente como tales las obras necesarias para devolver la normalidad a la edificación, tanto en el aspecto de la estabilidad como en el de la salubridad o habitabilidad*” (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1989, RJ 1989\7785).

Con el tiempo, el concepto de habitabilidad se ha aproximado al de funcionalidad, utilizándose ambos de manera indistinta en la jurisprudencia. La Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de junio de 1999 consolidó esta interpretación, indicando que la exigencia de habitabilidad forma parte integral del deber de conservación, destacando que “los requisitos de habitabilidad se integran en el deber de conservación, considerándose la funcionalidad y habitabilidad como conceptos complementarios” (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de junio de 1999, RJ 1999\4994).

La funcionalidad y habitabilidad deben ser entendidas como componentes interrelacionados que contribuyen a la calidad de vida de los ocupantes de los inmuebles, la funcionalidad debe garantizar la capacidad del inmueble para cumplir sus funciones previstas, mientras que la habitabilidad asegura condiciones adecuadas para el uso residencial.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2000 reafirma esta integración, señalando que la adaptación a las normativas técnicas vigentes es esencial para la restitución de la habitabilidad. Se indica que “la restitución de la habitabilidad de un edificio debe comportar la adaptación a la normativa vigente en el momento de

realizarse las obras” (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2000, RJ 2000\8487).

El Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 (TRLSRU) incorpora esta evolución doctrinal y jurisprudencial al establecer que las obras de conservación pueden consistir en la adecuación a las exigencias básicas del Código Técnico de la Edificación (CTE). El TRLSRU establece que “las obras podrán consistir en la adecuación a todas o alguna de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo la Administración fijar de manera motivada el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas” (artículo 7 TRLSRU).

El CTE, aprobado por el Real Decreto 314/2006, especifica las exigencias básicas que deben cumplir las edificaciones en términos de habitabilidad y funcionalidad, abarcando aspectos como la salubridad, seguridad y accesibilidad. El CTE destaca que “las obras deben cumplir con las exigencias básicas establecidas, garantizando condiciones adecuadas de habitabilidad y funcionalidad” (Real Decreto 314/2006, artículo 3).

La habitabilidad en la edificación, entendida como la satisfacción de las necesidades normales de los residentes en términos de diseño, calidad y adecuación al entorno, ha evolucionado significativamente, integrándose con el concepto de funcionalidad. Esta evolución refleja un enfoque más holístico en la normativa de conservación de inmuebles, que considera no solo la estabilidad y salubridad, sino también la adaptación a los requisitos técnicos vigentes para asegurar un entorno adecuado y funcional para los usuarios. La doctrina y la jurisprudencia han desempeñado un papel crucial en esta evolución, proporcionando un marco interpretativo coherente para la aplicación de estos conceptos en la práctica.

**f. Uso efectivo.** El concepto de uso efectivo es equiparable al de habitabilidad, para aquellos edificios, construcciones e instalaciones que no sean de uso residencial, y la jurisprudencia ha utilizado idénticos criterios respecto a la garantía de su efectivo disfrute como parte del deber de conservación. Debe tenerse en cuenta en

este sentido que el uso efectivo está siempre vinculado al uso urbanísticamente permitido.

**g. Rehabilitación:** El Código Técnico de la Edificación en su art. 3, apartado 4 establece que se entenderá por obras de rehabilitación aquellas que tengan por objeto actuaciones tendentes a lograr alguno de los siguientes resultados:

- La adecuación estructural.
- La adecuación funcional.
- La remodelación de un edificio con viviendas que tenga por objeto modificar la superficie destinada a vivienda o modificar el número de estas.

El art. 9 del TRLS de 2008 redactado por la disposición adicional duodécima de la Ley 8/2013 establecía el deber de los propietarios de realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación. Por su parte el art. 17 del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, se refiere al concepto de rehabilitación para incluir un conjunto de actuaciones que incluye *las de conservación, entendiendo por tales las reparaciones y obras precisas para mantener un inmueble en las condiciones de habitabilidad, seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato, que serán exigibles en los términos establecidos en la legislación aplicable*. La obligación de mejora y rehabilitación contenidas en el artículo 9 desaparecen del TRLSRU 2015, que se centra en el concepto de habitabilidad y uso efectivo.

Sin embargo, el concepto de rehabilitación se mantiene literalmente en la LISTA, pues esta vincula directamente las obligaciones de conservación a la realización de los trabajos y obras *precisos para conservarlos o rehabilitarlos*. La interpretación de este deber de realizar obras de rehabilitación debe entenderse en el sentido en que la jurisprudencia interpreto el antiguo artículo 9 del TRLS 2008, esto es, como actuaciones siempre y solo tendentes a la consecución de la efectiva funcionalidad y habitabilidad del inmueble, así por ejemplo la STS de 14 de marzo de 2022 cuando indica que *la*

*obligación de rehabilitar las dependencias del edificio se refiere a obtener las condiciones de habitabilidad o uso efectivo según el destino propio de ellas y se está remitiendo a criterios, condiciones y normas de la actividad edificatoria vinculada al uso concreto de cada inmueble.*

Al margen de este deber de rehabilitación que podríamos calificar de individual, destacamos en la regulación de la LISTA la configuración de un deber de rehabilitación *colectivo* al establecer que *cuando las obras necesarias alcancen a diversos propietarios, la Administración podrá delimitar un ámbito, mediante el procedimiento previsto para la delimitación de unidades de ejecución, para su ejecución por la modalidad prevista en el artículo 110*. El desarrollo reglamentario contenido en la sección segunda del capítulo III del RLISTA denominado *Ámbitos de actuaciones de rehabilitación y conservación edificatoria*, regula en los artículos 317 y siguientes la ejecución de las actuaciones de rehabilitación y conservación cuando afectan a más de un propietario mediante la determinación de ámbitos de actuación, como analizaremos posteriormente con más detalle.

**h. Las obras adicionales para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano** se incluyen como parte del deber de conservación según la LISTA, siguiendo la estela del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRUR). Este concepto se introduce para promover el desarrollo sostenible, siguiendo principios establecidos en el Informe Brundtland de 1987, que alerta sobre las repercusiones negativas del desarrollo económico sin sostenibilidad. La Ley 2/2011, de Economía Sostenible, en su artículo 111.1, establece la obligación del propietario de realizar obras cuyo objetivo sea la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, como la reducción de emisiones contaminantes y el consumo de agua y energía. La Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas define dentro del tercer nivel del deber de conservación las obras adicionales para la mejora de la calidad y sostenibilidad, indicando que *la Administración deberá determinar el nivel de calidad a alcanzar por el edificio para cumplir con las exigencias de sostenibilidad*” (Ley 8/2013, artículo 3).



La integración de la sostenibilidad en el deber de conservación representa un cambio de paradigma en la gestión urbana. Argumenta que “la incorporación de criterios de sostenibilidad en la conservación de edificios refleja una necesidad de armonizar el desarrollo urbano con la protección ambiental y el uso eficiente de los recursos

La jurisprudencia ha validado esta integración en diversas sentencias. La Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 2018 confirmó la obligación de los propietarios de realizar obras que mejoren la eficiencia energética de los edificios como parte del deber de conservación, afirmando que “las obras dirigidas a mejorar la eficiencia energética y la sostenibilidad del medio urbano deben considerarse parte del deber de conservación cuando contribuyan a la reducción del impacto ambiental” (Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 2018, RJ 2018\2564). En la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2019, se reiteró que “las medidas para la mejora de la calidad ambiental y la sostenibilidad del entorno deben considerarse en el marco del deber de conservación, siempre que se alineen con las exigencias establecidas en la normativa vigente” (Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2019, RJ 2019\3891).

La obligación de realizar obras adicionales para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano se ha consolidado como parte del deber de conservación. La normativa, respaldada por la doctrina y la jurisprudencia, promueve el desarrollo sostenible y la eficiencia energética, asegurando que las intervenciones en los edificios contribuyan a la protección del medio ambiente y al uso eficiente de los recursos.

## B. ACCESIBILIDAD UNIVERSAL

La accesibilidad universal es una condición que los entornos, procesos, bienes, productos y servicios deben cumplir para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad, comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. La Constitución Española, en su artículo 9.2, encomienda a

los poderes públicos la promoción de condiciones que hagan efectiva la libertad e igualdad de los individuos. Este mandato se desarrolla en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las personas con discapacidad, que establece un nuevo enfoque de la accesibilidad, considerándola un derecho esencial para el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad.

La accesibilidad se extiende más allá de la mera eliminación de barreras, adaptación o acondicionamiento, considerándose un derecho fundamental cuyo incumplimiento se traduce en discriminación (Pérez Bueno, 2011, pp. 235-243). Según el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, la accesibilidad universal implica que los entornos deben ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad. El artículo 2.k de este texto legislativo define la accesibilidad universal como “la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible” (Real Decreto Legislativo 1/2013, artículo 2.k).

El Real Decreto 505/2007 regula las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y las edificaciones. Este decreto tiene como objetivo armonizar y establecer medidas de acción positiva que favorezcan el uso normalizado del entorno construido. El artículo 13 del Código Técnico de la Edificación (CTE), aprobado por el Real Decreto 314/2006, establece las condiciones básicas de accesibilidad en los edificios, destacando que “los edificios deben diseñarse de manera que faciliten el acceso y la utilización por todas las personas (artículo 13).

La normativa estatal se ha reforzado con la aprobación del Real Decreto Legislativo 1/2013, que incorpora la estrategia de “diseño universal o diseño para todas las personas”. Este enfoque asegura que los espacios sean plenamente accesibles solo si

se diseñan considerando su uso por el mayor número posible de personas, incluidas aquellas con discapacidad.

El concepto de ajustes razonables, introducido en la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, se define en el artículo 2.m del Real Decreto Legislativo 1/2013 como “las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas del ambiente físico, social y actitudinal a las necesidades específicas de las personas con discapacidad, que no impongan una carga desproporcionada o indebida, para facilitar la accesibilidad y la participación en igualdad de condiciones” ( artículo 2.m). El artículo 66 de este texto establece criterios para determinar la razonabilidad de estos ajustes, considerando los costos de la medida, los efectos discriminatorios de su no adopción y la posibilidad de obtener financiación oficial o ayuda. Morcillo (2019:287-318)) argumenta que los ajustes razonables deben considerarse simultáneamente como una garantía y un límite del derecho a la igualdad de las personas con discapacidad. Señala que *los ajustes razonables garantizan que, en ausencia de plena accesibilidad, se adopten medidas que aseguren los derechos en igualdad de condiciones, pero no cualquier ajuste es exigible, sino solo aquellos que no impliquen una carga desproporcionada.*

La jurisprudencia ha respaldado una interpretación expansiva del deber de conservación en relación con la accesibilidad. La Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2007, y la de 10 de marzo de 2016, consideran que la instalación de ascensores constituye una obra necesaria para la habitabilidad, facilitando la movilidad de personas con discapacidad y eliminando barreras arquitectónicas (Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2007, RJ 2007\3538; y de 10 de marzo de 2016, RJ 2016\1389). La Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 2013 obligó a una comunidad de propietarios a autorizar la instalación de una silla-grúa en una piscina comunitaria, facilitando así el acceso a una persona discapacitada, reconociendo que tales medidas son necesarias para garantizar la accesibilidad (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 2013, RJ 2013\8396).

En Andalucía, la Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad y el Decreto 293/2009, de 7 de julio, regulan las normas de accesibilidad en infraestructuras, urbanismo, edificación y transporte. Estas normas establecen que la accesibilidad debe permitir a cualquier persona la utilización y disfrute de los entornos en condiciones de seguridad y autonomía, y tienen por objetivo *establecer normas y criterios que garanticen la accesibilidad y la utilización de los bienes y servicios de la sociedad, evitando y suprimiendo barreras físicas o sensoriales* (artículo 1).

La accesibilidad universal en la edificación se ha consolidado como un derecho fundamental y un requisito normativo esencial para garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación de las personas con discapacidad. La legislación, tanto a nivel estatal como autonómico, junto con la doctrina y la jurisprudencia, han desarrollado un marco comprensivo que integra la accesibilidad como un componente clave del deber de conservación de los inmuebles, asegurando su adecuada adaptación a las necesidades de todas las personas.

### C. EFICIENCIA ENERGÉTICA

La eficiencia energética en la edificación se refiere al consumo de energía calculado o medido necesario para satisfacer la demanda energética del edificio en condiciones normales de funcionamiento y ocupación. Esto incluye la energía consumida en calefacción, refrigeración, ventilación, producción de agua caliente sanitaria y la iluminación. Esta definición se establece en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, que aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, destacando que “la eficiencia energética comprende el consumo de energía necesario para satisfacer la demanda energética del edificio en condiciones normales de funcionamiento y ocupación” (Real Decreto 235/2013, artículo 2).

La Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, integró la eficiencia energética como un elemento esencial del desarrollo territorial y urbano

sostenible, promoviendo el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia, así como la introducción de energías renovables. Esta normativa amplía el ámbito de la Ley de Economía Sostenible, señalando que *el uso eficiente de los recursos y la energía constituye un pilar del desarrollo territorial y urbano sostenible* (Ley 8/2013, artículo 3).

La Directiva 2002/91/CE de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios, introdujo requisitos mínimos de eficiencia energética para edificios de nueva planta y aquellos sujetos a reforma, modificando la metodología de cálculo de la eficiencia energética y estableciendo el procedimiento para su certificación. Posteriormente, la Directiva 2010/31/UE de 19 de mayo de 2010, y la Directiva 2012/27/UE ampliaron estos requisitos, introduciendo el concepto de niveles óptimos de rentabilidad y la idea de edificios de energía casi nula (*nearly Zero Energy Building*).

En España, la transposición inicial de estas directivas se realizó mediante el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, que aprobó el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción. Sin embargo, este decreto no cubría la certificación de los edificios existentes. La posterior Directiva 2012/27/UE llevó a la promulgación del Real Decreto 235/2013, que estableció un marco más amplio, incluyendo la certificación energética de edificios existentes y la metodología de cálculo de la eficiencia energética (artículo 1).

La más reciente Directiva (UE) 2018/844, que modifica las directivas anteriores, introduce nuevas definiciones y revisa las existentes, mejorando las bases de datos para el registro de certificados de eficiencia energética y vinculando incentivos financieros a la mejora de la eficiencia energética basada en el ahorro de energía previsto o logrado. Esto dio lugar a la aprobación del Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, que establece las condiciones técnicas y administrativas para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, considerando los factores que más inciden en el consumo de energía (artículo 1).



Constituye el objeto de la norma el establecimiento de las condiciones técnicas y administrativas que deben regir la realización de las certificaciones de eficiencia energética de los edificios y la correcta transmisión de los resultados obtenidos en este proceso de certificación energética a los usuarios y propietarios de los mismos. Asimismo, se establecen las condiciones técnicas y administrativas para la aprobación de la metodología de cálculo de su calificación de eficiencia energética, considerando aquellos factores que más incidencia tienen en el consumo de energía de los edificios, así como para la aprobación de la etiqueta de eficiencia energética como distintivo común en todo el territorio nacional.

La finalidad de la aprobación de dicho Procedimiento básico es la promoción de la eficiencia energética en los edificios, así como, que la energía que estos utilicen sea cubierta mayoritariamente por energía procedente de fuentes renovables, con la consiguiente reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> en el sector de la edificación.

Constituyen el ámbito objetivo de inmuebles sujetos a la certificación:

1. Edificios de nueva construcción.
2. Edificios o partes de edificios existentes que se vendan o alquilen a un nuevo arrendatario.
3. Edificios o partes de edificios pertenecientes u ocupados por una Administración Pública, entendiéndose por esta última la definida en el artículo 2.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con una superficie útil total superior a 250 m<sup>2</sup>.
4. Edificios o partes de edificios en los que se realicen reformas o ampliaciones que cumplan alguno de los siguientes supuestos:
  - a. Sustitución, instalación o renovación de las instalaciones térmicas tal que necesite la realización o modificación de un proyecto de instalaciones térmicas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15

del Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, aprobado por el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio.

b. Intervención en más del 25 % de la superficie total de la envolvente térmica final del edificio.

c. Ampliación en la que se incremente más de un 10 % la superficie o el volumen construido de la unidad o unidades de uso sobre las que se intervenga, cuando la superficie útil total ampliada supere los 50 m<sup>2</sup>.

5. Edificios o partes de edificios con una superficie útil total superior a 500 m<sup>2</sup> destinados a los siguientes usos:

a. Administrativo.

b. Sanitario.

c. Comercial: tiendas, supermercados, grandes almacenes, centros comerciales y similares.

d. Residencial público: hoteles, hostales, residencias, pensiones, apartamentos turísticos y similares.

e. Docente.

f. Cultural: teatros, cines, museos, auditorios, centros de congresos, salas de exposiciones, bibliotecas y similares.

g. Actividades recreativas: Casinos, salones recreativos, salas de fiesta, discotecas y similares.

h. Restauración: bares, restaurantes, cafeterías y similares.

i. Transporte de personas: estaciones, aeropuertos y similares.

j. Deportivos: gimnasios, polideportivos y similares.

k. Lugares de culto, de usos religiosos y similares.

6. Edificios que tengan que realizar obligatoriamente la Inspección Técnica del Edificio o inspección equivalente.

Por lo que hace al contenido mínimo de la misma será:

- a. Identificación del edificio o de la parte del mismo que se certifica, incluyendo su referencia catastral y, en su caso, la existencia de circunstancias especiales de catalogación arquitectónica.
- b. Indicación del procedimiento reconocido al que se refiere el artículo 5 utilizado para obtener la calificación de eficiencia energética.
- c. Indicación de la normativa sobre ahorro y eficiencia energética de aplicación en el momento de su construcción.
- d. Descripción de las características energéticas del edificio: envolvente térmica, instalaciones técnicas, condiciones normales de funcionamiento y ocupación, condiciones de confort y demás datos utilizados para obtener la calificación de eficiencia energética del edificio.
- e. Calificación de eficiencia energética del edificio expresada de acuerdo al documento reconocido de Calificación de la eficiencia energética de los edificios.
- f. Recomendaciones de posibles intervenciones para la mejora de los niveles óptimos o rentables de la eficiencia energética de un edificio o de una parte de este. Las recomendaciones incluidas en el certificado de eficiencia energética podrán abordar, entre otras:

1º. Las intervenciones recomendadas para la mejora de la envolvente, teniendo en consideración, en su caso, el nivel de protección arquitectónica del edificio.

2º. Las medidas de mejora de las instalaciones técnicas del edificio incluyendo, si procede, la recomendación de sustitución de equipos abastecidos por combustibles fósiles por alternativas más

sostenibles. Asimismo, se podrán incluir medidas que disminuyan las pérdidas térmicas en las redes de distribución de los fluidos caloportadores.

3°. La incorporación de sistemas de automatización y control.

4°. La secuencia temporal más adecuada para la realización de las medidas propuestas.

5°. Fecha de la visita al inmueble y descripción de las pruebas y comprobaciones llevadas a cabo por el técnico competente durante la fase de calificación energética.

Las recomendaciones incluidas en el certificado de eficiencia energética serán técnicamente viables e incluirán una estimación de los plazos de recuperación de la inversión, así como también podrán incluir estimaciones sobre las mejoras en las condiciones de confort, salud y bienestar.

No será necesaria su inclusión cuando no exista ningún potencial razonable para una mejora de los niveles óptimos o rentables de la eficiencia energética, siendo necesario, en este caso, incorporar una justificación técnica de la inexistencia de potencial de mejora. Contendrá información dirigida al propietario, al promotor, al arrendatario, a la empresa mantenedora, al auditor energético o al proveedor de servicios energéticos sobre la relación coste-eficacia de las recomendaciones formuladas en el certificado. La evaluación de esa relación se efectuará sobre la base de una serie de criterios estándares, tales como la evaluación del ahorro energético, los precios subyacentes de la energía y una previsión de costes preliminar.

Por otro lado, informará de las actuaciones que se hayan de emprender para llevar a la práctica las recomendaciones. Asimismo, se podrá facilitar al propietario o arrendatario información sobre otros temas conexos, como

auditorías energéticas o incentivos de carácter financiero o de otro tipo y posibilidad de financiación. Para ello se podrán aplicar los criterios correspondientes del Reglamento Delegado (UE) n.º 244/2012 de la Comisión, de 16 de enero de 2012, que complementa la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la eficiencia energética de los edificios, estableciendo un marco metodológico comparativo para calcular los niveles óptimos de rentabilidad de los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios y de sus elementos. Dicho reglamento permite calcular los niveles óptimos de rentabilidad de los requisitos mínimos de eficiencia energética de los edificios y de sus elementos.

La inclusión del concepto de edificios de energía casi nula representa una evolución significativa en la normativa de eficiencia energética, subrayando la necesidad de que los edificios no solo cumplan con los requisitos mínimos, sino que avancen hacia la autosuficiencia energética

La jurisprudencia ha apoyado la aplicación de la normativa de eficiencia energética en diversos contextos. La Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 2011 confirmó la validez de las certificaciones energéticas como instrumento para garantizar la eficiencia energética, señalando que “la certificación energética de edificios es una herramienta esencial para la promoción de la eficiencia energética y la reducción del consumo de energía en los edificios” (Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 2011, RJ 2011\8235). La Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2020 reafirmó la importancia de la eficiencia energética en el marco del deber de conservación de los inmuebles, destacando que “la adecuación de los edificios a los estándares de eficiencia energética es parte del deber de conservación, garantizando así no solo la reducción del consumo de energía sino también la mejora del confort y la calidad de vida de los usuarios” (Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2020, RJ 2020\4567).



En Andalucía, la normativa sobre eficiencia energética se regula mediante el Decreto 169/2011, de 31 de mayo, que aprueba el Reglamento de Fomento de las Energías Renovables, el Ahorro y la Eficiencia Energética. Este reglamento establece que “la eficiencia energética y el uso de energías renovables en las edificaciones deben promoverse como parte integral del desarrollo sostenible” (artículo 1).

La eficiencia energética se ha consolidado como un requisito normativo clave para el desarrollo sostenible y la reducción del consumo de energía en la edificación. La normativa europea y nacional, complementada por la doctrina y la jurisprudencia, ha establecido un marco comprensivo para la certificación y mejora de la eficiencia energética, asegurando la sostenibilidad y el confort en los edificios. La implementación de estos requisitos en la normativa autonómica refuerza la necesidad de promover la eficiencia energética a nivel regional, integrando estos principios en el desarrollo urbano y la conservación de los inmuebles.

Podemos concluir, en definitiva, que el análisis del Informe de evaluación de la edificación pone de manifiesto que el cambio de paradigma es ya irreversible, *el tema central del urbanismo actual no es el de colonizar nuevos espacios intentando inventar nuevas fórmulas de asentamiento humano, sino el de reconstruir, recuperar los viejos centros urbanos, rehabilitarlos y reequiparlos* (García de Enterría 1983: 17).

## BIBLIOGRAFÍA:

ALONSO SANGREGORIO, A “El informe de evaluación de los edificios: Comentario a los artículos 29 y 30”. *Comentarios a la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana* / Alejandro Javier Criado Sánchez (dir.), 2023. pp. 507-558.

BOZA, R. S. “Límites y limitaciones en la propiedad antecedentes en el derecho romano actualidad y extensión por influencia del derecho urbano”. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (113). 2007. pp. 99-114.

- CHINCHILLA PEINADO, J.A. “El régimen estatutario de la propiedad: Régimen de derechos y deberes vinculados a la propiedad”. *Comentarios a la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana* / Alejandro Javier Criado Sánchez (dir.), 2023. pp. 191-230
- CORCUERA ATIENZA, F. J. “El constitucionalismo de entreguerras y la Constitución española de 1931”. *Historia contemporánea* 6, 1991. pp. 15-45.
- CORDERO QUINZACARA, E. “De la propiedad a las propiedades: La evolución de la concepción liberal de la propiedad”. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (31), 2008. pp. 493-525.
- DE LA CRUZ MERA, A. “La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 46 (179), 2014. pp.29–40.
- DUGUIT, L. *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón*, Francisco Beltrán, Librería española y extranjera. 1920. pp. 170.
- GARCÍA VALDERREY M.A. “Los deberes de la propiedad del suelo en la Ley 8/2007, de 28 de mayo del Suelo, el deber legal de conservación y rehabilitación”. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 67, 2008. pp. 8-21
- MORCILLO MORENO, J. “El reto de la accesibilidad y su incumplimiento por los poderes públicos: consecuencias de la inactividad reglamentaria”. *Revista de Administración Pública*, 210. 2019. pp. 287-318.
- NEUMANN, F. L., & MARCUSE, H.. *The democratic and the authoritarian state: essays in political and legal theory*. Glencoe, IL: Free Press. 1957. pp. 22-68.
- OLIVERAS SAMITIER, J. “Poder municipal y Urbanismo en el siglo XIX”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, (94). 1992. pp. 79–93.

PÉREZ BUENO, L. C. “Nuevo marco legislativo de la accesibilidad en España. Manual de accesibilidad universal y diseño para todos”. *Arquitectura y Urbanismo*. 2011. pp. 235-243.

QUINTANA LÓPEZ, T. “Hacia un modelo de urbanismo sostenible”. Quintana López, Tomás (Dir.) / Casares Marcos, Anabelén (Coord.), *Urbanismo sostenible, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. 2016. pp. 42 y 43.

SANTIAGO, E. DE; GONZÁLEZ, I. “El deber legal de conservación, la ITE y el IEE: nuevos instrumentos normativos para el impulso de la conservación y la rehabilitación edificatoria”. *Informes de la Construcción*, 71(554): e287. 2019. <https://doi.org/10.3989/ic.63735>

SOSPEDRA NAVAS, F.J. “ El deber de conservación del propietario del suelo tras la reforma operada por Ley 8/2013”. *El derecho.com*. 2013.

TORNOS MAS, P. “Jurisprudencia sobre el Deber de Conservación del Suelo”. Barcelona Bosh. 1997. pp 45-62

#### **NORMATIVA:**

- Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.
- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.
- Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las personas con discapacidad.
- Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, que aprueba el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008.
- Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

- Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprueba el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción.
- Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que 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.
- Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.
- Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios.
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.
- Decreto 293/2009, de 7 de julio, regulan las normas de accesibilidad en infraestructuras, urbanismo, edificación y transporte.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- Decreto 169/2011, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Fomento de las Energías Renovables, el Ahorro y la Eficiencia Energética en Andalucía.
- Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.
- Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.
- Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.
- 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.
- Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delega en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y siguientes de la Constitución Española.

- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.
- Ley 4/2017, de 25 de septiembre, de los Derechos y la Atención a las Personas con Discapacidad.
- Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.
- Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.
- Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la LISTA.