

ACE 38

Electronic offprint

Separata electrónica

EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD EN CUANTO AL DEBER DE CONSERVACIÓN EN LA LEGISLACIÓN DE SUELO Y URBANISMO DESDE 1956 A 2018, DE LA TRIADA CLÁSICA A LA ACTUACIÓN SOBRE EL MEDIO URBANO

Álvaro Cerezo Ibarrondo

Cómo citar este artículo: CERESO IBARRONDO, Á. *Evolución del derecho de propiedad en cuanto al deber de conservación en la legislación de suelo y urbanismo desde 1956 a 2018, de la triada clásica a la actuación sobre el medio urbano* [en línea] Fecha de consulta: dd-mm-aa. En: *ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 13 (38): 81-100, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.5821/ace.13.38.5364> ISSN: 1886-4805.

ACE

Architecture, City, and Environment
Arquitectura, Ciudad y Entorno

c

ACE 38

Electronic offprint

Separata electrónica

EVOLUTION OF THE RIGHT OF PROPERTY IN SPAIN REGARDING THE CONSERVATION OBLIGATIONS IN THE URBAN LAW SINCE 1956 TO 2018, FROM THE CLASSIC TRIAD TO ACTING ON THE URBAN ENVIRONMENT

Key words: Rights; duties; conservation; regeneration

Structured abstract

Objective

Property conservation mandatory requirement is one of the most unfulfilled obligations by all the stakeholders of our society. Everyone invokes rights, but, what about obligations? That is why the right of property must be analyzed.

Methodology

This article aims to analyze and demonstrate that the evolution of the qualitative (scope) and quantitative (limit) regulation of property has not remained invariant since the Land Law of 1956. At the same time, regional urban laws are not homogeneous amongst the different regional urban regulations, and they are not adapted to the current national urban law either.

Conclusions

The right of property and with it, the conservation obligation, is currently an image of its social function, although it has been largely ignored and unapplied in the best of cases and even now when the urban fabric is showing clear signs of reaching the end of its life-cycle. Facing to this reality, the recent legislative innovations compiled in the Urban Rehabilitation, Regeneration and Renewal Act (2013), allow for the first time in the Spanish history, to articulate the actions of urban transformation regarding the obligation of property conservation.

Originality

This article, based on the legal and valuation norms analysis, focuses upon in the contrast and incidence of these regulations, in order to primarily define the current potential of them, especially for the urban regeneration and renewal interventions.

ACE

Architecture, City, and Environment
Arquitectura, Ciudad y Entorno

C

EVOLUCION DEL DERECHO DE PROPIEDAD EN CUANTO AL DEBER DE CONSERVACIÓN EN LA LEGISLACIÓN DE SUELO Y URBANISMO DESDE 1956 A 2018, DE LA TRIADA CLÁSICA A LA ACTUACIÓN SOBRE EL MEDIO URBANO

CEREZO IBARRONDO, Álvaro ¹

Remisión inicial: 16-10-2017

Aceptación definitiva: 23-10-2018

Aceptación inicial: 04-04-2018

Remisión definitiva: 26-10-2018

Palabras clave: Derechos; deberes; conservación; regeneración

Resumen estructurado

Objetivo

El deber de conservación es uno de los deberes más incumplidos en nuestra sociedad por todos los agentes. Todo el mundo invoca derechos, pero ¿y los deberes? Por eso se precisa analizar el derecho de propiedad.

Metodología

En el presente artículo se pretende analizar y demostrar que la evolución de la regulación cualitativa (alcance) y cuantitativa (límite) no han permanecido invariantes desde la Ley del Suelo de 1956, que tampoco es homogénea en las distintas leyes urbanísticas/autonómicas, ni se encuentran adaptadas a la regulación básica vigente del Estado sobre este instituto.

Conclusiones

El derecho de propiedad y con él, el deber de conservación, es en la actualidad un reflejo de su función social, si bien resulta ampliamente ignorado e inaplicado en el mejor de los casos, incluso cuando el tejido urbano está mostrando claros indicios de estar llegando al final de su vida útil. Frente esta realidad, las recientes innovaciones legislativas permiten por primera vez articular las actuaciones de transformación urbanística y las edificatorias a través del deber de conservación, en el seno de las actuaciones sobre el medio urbano, que se regularon con motivo de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Originalidad

Por todo ello este trabajo, basado en el análisis legal histórico y normativo de valoraciones, tiene su interés en el contraste e incidencia de dichas regulaciones, para alcanzar indiciariamente a definir la potencialidad vigente de la misma, especialmente en el seno de las actuaciones sobre el medio urbano de regeneración y renovación urbanas.

¹ Arquitecto. Doctorando DUyOT. ETSA UPM. Profesor del IVAP-EVETU, Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos. Correo electrónico: acerezo@aci-arquitectos.es

1. Introducción

La historia del urbanismo español es poliédrica, pero una de las formas de analizarla es ver la evolución del derecho urbanístico, en la medida que resalta la concepción de las distintas etapas y modelos que han dado el resultado urbano que nos rodea. Y si por algo se caracteriza el derecho urbanístico español es por el choque constante entre el derecho de propiedad y la función social del mismo. Como expone Martín Bassols, es una historia que se repite cíclicamente y que se plasma en cuestiones como la nula asunción de cesiones o de cargas urbanísticas, distinción de sistemas generales y dotaciones locales (a los efectos de no contribución por el propietario) (Parejo, 2007), del cumplimiento de estándares dotacionales o de vivienda protegida, etc. Pero dicho choque no es exclusivo del ámbito “urbanístico” (bajo la falsa división que emana del régimen de clasificación del suelo, el clásico régimen de derechos y obligaciones del suelo del TRLS76), sino que se extiende a la edificación, a la conservación de los inmuebles y a la urbanización.

A pesar de la evolución y promulgación de los distintos modelos urbanísticos, los operadores han seguido actuando como si nada hubiese cambiado (Parejo, 1979). En este sentido, resulta reveladora una sentencia de hace más de 30 años (STC 37/1987 de 26 de marzo) sobre la reforma agraria andaluza y en cuyo FJ2 se pone de relevancia la evolución del concepto.

“En efecto, la referencia a la «función social» como elemento estructural de la definición misma del derecho a la propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las Leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general. Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por ello, la fijación del «contenido esencial» de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes.”

En esta sentencia se pone de manifiesto la contraposición de las dos aparentes concepciones del derecho de propiedad: el modelo de limitación (CC 348, *La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes*) y el modelo de delimitación del régimen estatutario y legal que sustantivamente se modificó con la LS07 y ahora se recoge en el TRLSR 11.1 (*Régimen urbanístico del derecho de propiedad del*

suelo: 1. El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario² y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística), siendo precisamente esta diferenciación la que permite entender y visualizar la evolución del deber de conservación en nuestro país desde 1956 hasta la actualidad (García de Enterría y Parejo, 1981).

De igual manera, el Deber de Conservación es quizás una constatación más de uno de los rasgos que mayormente nos caracteriza, el incumplimiento de las normas incluso aun cuando vaya en nuestro perjuicio.

Vivimos una época de derechos (Trabajo, salud, educación, cultura, calidad de vida, medioambiente y vivienda, art 47 CE) y quizás, deberíamos preguntarnos, ¿Dónde quedan el cumplimiento de las obligaciones? y ¿No es la ciudad el mayor patrimonio de los ciudadanos?

Con frecuencia tendemos a olvidar o ignorar deliberadamente las normas, más si obligan a un amplio universo de ciudadanos, pero sobre todo cuando los deberes trascienden no ya la propiedad privada sino el mero uso privativo. Por tanto, se hace preciso recabar cuál es el derecho de propiedad, cuando menos vigente, para poder comparar su evolución cualitativa y cuantitativa desde 1956. Así, el vigente TRLSR establece que:

Artículo 15. Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas.

1. El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes siguientes:
 - a. Dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística.
 - b. Conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos.
 - c. 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 éste 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.
2. El deber legal de conservación constituye el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios. Cuando se supere dicho límite, correrán a cargo de los fondos de la Administración que ordene las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general.
3. El límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios en cumplimiento del deber legal de conservación de las edificaciones se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio.”

² Estatutario: Configuración del derecho en base a un estatuto o ley y que por ende define su régimen jurídico. Es el propio estatuto el que regula su contenido. En el caso del derecho de propiedad, el vigente TRLSR y no el Código Civil.

Pese a lo extenso del artículo merece la pena resaltar lo siguiente:

- El deber de conservación es indistinto de su situación básica (Urbanizado o Rural) o de la clasificación del suelo (Tejedor, 2017).
- El deber de conservación no solo alcanza a las condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato, sino también a las obras por motivos turísticos culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, pudiendo calificarse como deber de adecuación (actualización y mejora -CTE parcial-) (Iglesias, 2014).
- El valor legal del deber (la carga que todo propietario ha de soportar sin compensación alguna por ser propietario) ha sido aumentada sustantivamente con respecto a legislaciones anteriores.

En el presente artículo se analiza la evolución del deber de conservación desde la LS56, que la doctrina y sin perjuicio de proyectos legislativos anteriores, ha considerado como el inicio del derecho urbanístico unificado (Bassols, 1973). Es preciso señalar que tiene su interés realizar este análisis, puesto que cada ley transfigura un modelo de propiedad a través de su regulación, determinando y/o limitando la posibilidad de que la administración, como garante del interés general, pueda hacer efectivo el cumplimiento de la función social del derecho de manera acorde con los deberes del mismo. Con este análisis cabrá deducir si el modelo legal y sus determinaciones facilitan o no la declaración de ruina, así como los potenciales procesos de sustitución edificatoria (actuación de renovación urbana), esto es, si inducen o no la degradación urbana o por el contrario apuestan por la preservación de la ciudad con cargo a los propietarios como beneficiarios a su vez de la acción urbanística integrada.

En segundo lugar, se comparan las 17 regulaciones autonómicas (deudoras en su mayoría del TRLS76) del deber de conservación, para constatar la contradicción legislativa de estas con respecto a la regulación básica, amén del diferente alcance en cada comunidad autónoma, y sin perjuicio de que sea preciso señalar el desplazamiento de dichas regulaciones por el principio de prevalencia que el Tribunal Constitucional ha remarcado en numerosas ocasiones, entre ellas la reciente STC 102/2016 de 25 de mayo de 2016, FJ 6.

“[...] El operador jurídico primario, al que preferentemente van destinadas las normas, tiene necesariamente que operar con la técnica del desplazamiento de una de las leyes en conflicto y no tiene legitimación para suscitar cuestión de inconstitucionalidad, pues su planteamiento se reserva a los jueces y tribunales, y esto significa que el asunto se ha judicializado, lo que representa siempre una situación indeseable, de tal modo que otorgar preferencia a la legislación básica estatal es la solución lógica a una situación provocada por la propia Comunidad Autónoma que ha incumplido su deber de inmediata acomodación de su legislación de desarrollo a la nueva legislación básica. Es la solución que deriva del carácter superfluo de la legislación reproductora, que no añade nada a la legislación básica para que aquélla pueda ser considerada realmente normativa de desarrollo. Es la técnica que utiliza con toda naturalidad la jurisdicción ordinaria para inaplicar, sin que esto signifique su nulidad, preceptos de reglamentos ejecutivos que transcriben la ley que desarrollan, cuando ésta se modifica. Es la técnica que también se utiliza por la legislación ordinaria, y que este Tribunal ha considerado conforme con la Constitución (SSTC 145/2012, de 2 de julio, FJ 5, y 232/2015, de 5 de noviembre, FJ6), cuando inaplica normas con rango legal que contradicen normativa comunitaria europea. Es fin, es la solución que se corresponde con lo dispuesto en el art. 149.3

CE que atribuye a las normas del Estado prevalencia sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.”

En tercer lugar, se analiza el deber de conservación desde la perspectiva del límite económico del deber, puesto que su cuantificación resulta determinante tanto en el razonamiento de la inexistencia por parte de la administración (ya que en la medida que las obras exigidas excedan de dicho límite deberán ser afrontadas por la administración que las dicte) (García de Enterría, y Parejo, 1981), como porque ayudará a delimitar las vigentes actuaciones sobre el medio urbano (TRSLR 22.5), entre las que se encuentran las actuaciones de regeneración y renovación urbana (TRLSR 2.1). Para ello, se utiliza un ejemplo a modo de edificio modal³ simplificado y adaptado que ayuda a visualizar no solo la variación de límite, sino sobre todo las consecuencias para los propietarios y las oportunidades para la administración en la preservación urbana en con la regulación de cada momento. Dicho ejemplo modal es un edificio supuestamente construido en 1956 de planta baja más 4 plantas iguales y que por tanto, únicamente dispone de 10 viviendas de 80 m² útiles y 100 m² construidos de vivienda (800 m² útiles y 1000 m² construidos en total incluyendo los espacios comunitarios)⁴, que son el edificio y piso tipo más frecuentes en la actualidad en España y con un proceso de degradación normal. A los efectos, didácticos y de no desvirtuar las comparaciones se han contemplado ciertas simplificaciones:

- Cuando se señale la referencia sobre una vivienda, se hace como indicativo del impacto que supondría por familia por ser un concepto más ilustrativo, debiendo tener presente que el deber de conservación se predica de la totalidad de la propiedad o unidad predial y sin perjuicio de que se pueda establecer el cumplimiento parcial del deber sobre alguno de sus elementos (Tejedor, 1999).
- No se considerarán la realización de inversiones significativas a lo largo de 60 años.
- Se considerará un valor de construcción incluyendo todos los gastos necesarios (valor actual) de 900 euros/m² construido y de 1000 euros/m² construido en los casos de nueva construcción con requisitos del CTE. En consecuencia el coste inicial de construcción del edificio sería de 900 000 euros.
- Se considerarán euros constantes del año 2018, por lo que no influirá la variación del IPC, la inflación o las diversas devaluaciones, ya que pueden desenfocar la incidencia de las distintas regulaciones.
- Se aplicarán las regulaciones de depreciación incluidas o vinculadas a cada norma legal. No obstante, a los efectos de comparación se prescindirá del coeficiente de conservación (que dependería de la voluntariedad de las inversiones de los propietarios y de las calidades iniciales), limitándonos a considerar los efectos del paso del tiempo y las alteraciones de las regulaciones.
- Se considerará que la vida útil del edificio residencial es 100 años, tal y como se indica en el Anexo III del Reglamento de Valoraciones, salvo que la regulación en cada momento indique algo distinto.

³ Modal: Relativo a la moda. DRAE (4): Valor que aparece con mayor frecuencia en una serie de medidas.

⁴ Fuente: Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín Especial Censo 2011. Parque edificatorio. Páginas 10 y 27. Ministerio de Fomento, Abril 2014.

2. Evolución del Derecho de Propiedad

Como se ha señalado anteriormente, el derecho de propiedad no ha sido un invariante en el ámbito urbanístico, más aun, se puede constatar que ha ido sufriendo una constante evolución, no seguida por su aplicación efectiva salvo en casos puntuales (instrumentos de planeamiento en procesos de reordenación, a la hora de realizar minusvaloraciones y algún que otro caso de carácter coercitivo). Así, se puede resumir la evolución del derecho de propiedad como: del concepto de disposición “ilimitada” del derecho civil, al régimen estatutario y “delimitado” de la propiedad del suelo.

Por tanto, estamos ante la oposición de derechos y de conceptos, o como indicaba el catedrático Fernando Garrido Falla (Bassols, 1973), se trata de la articulación de una situación conflictiva entre el interés individual (la propiedad privada) y el interés comunitario o colectivo (la función social del derecho de propiedad), para lo cual a lo largo de la historia hemos recurrido desde la violencia (guerras y otros mecanismos coercitivos) a la leyes (en las sociedades más civilizadas).

En este análisis de la evolución legal del derecho de propiedad distinguimos dos fuentes, el derecho civil y el derecho administrativo-urbanístico, que fruto de nuestro desarrollo histórico se caracteriza por haber tenido una regulación conjunta hasta el año 1992, aunque está fuera derogada sustantivamente por la ya famosa STC 61/1997, que estableció el reparto competencial entre el Estado y las CC. AA. (derecho de propiedad y régimen de valoraciones para el Estado, en virtud de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, CE 149.1.1ª y Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda para las CC.AA., CE 148.1.3ª).

2.1 *El Derecho Civil*

“De la propiedad en general. Artículo 348

La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes.”

El Código Civil (Real Decreto de 24 de julio de 1889) resulta claramente expresivo y denota ese concepto de que, en tanto y cuando no haya una ley que lo prohíba, el derecho de propiedad es “ilimitado”. Por tanto, basta ignorar que hay otras leyes que lo condicionen, para que el propietario asuma que no tiene obligación alguna y que nadie se la puede exigir, en especial la función social de la misma.

2.2 *El Derecho del Suelo*

Frente al derecho civil y tal y como se ha señalado en la introducción, con la LS56 se da inicio a un régimen unitario (ensanche y régimen interior) del derecho urbanístico (Bassols, 1973), en el seno de la cual se incluye la regulación del derecho de propiedad.

2.2.1 LS56

El artículo 168 LS56 establecía el deber de los propietarios de terrenos, urbanizaciones particulares, edificaciones y carteles, de “mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos”.

La Exposición de Motivos (apartado V, párrafo 7º) justifica elocuentemente esta determinación: “La intervención administrativa en la propiedad urbana no se proyecta sólo en el momento de emprender una obra, sino también cuando ya está terminada y mientras dure la vida de la construcción. Los propietarios habrán de mantener las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público de sus inmuebles y, por consiguiente, los Ayuntamientos y demás Organismos competentes podrán ordenar la ejecución de las necesarias obras de conservación y la demolición de las fincas ruinosas, cuyo concepto se define.”

Así mismo, el artículo 169 LS56 permitía a la administración imponer “*obras de conservación y de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública*” por motivos de interés turístico o estético, aunque no estuvieran previstas en la ordenación y la administración estaba obligada a cubrir los costes de la intervención que excedieran del límite del deber de conservación. También se contemplaba programar, bajo la denominación de planes de reforma interior (arts. 12 y 114 LS56), las actuaciones que hoy llamaríamos de rehabilitación.

El límite de dicho deber se definía por la declaración del estado ruinoso del artículo 170 LS56, que lo establecía en el 50% del valor actual del edificio o plantas afectadas, sin perjuicio de la ruina física.

En consecuencia, la propiedad de nuestro edificio modal partiría de un límite del deber de conservación inicial en el año 1956 del 50% de 1000 m2 construidos por 900 euros/m2 construido, esto es, 450 000 euros y a partir de ese momento dicho importe se iría depreciando por el mero paso del tiempo.

En cuanto el concepto de depreciación y tal y como estudia Jaime Armengot Paradinas en su tesis doctoral “Depreciación diferencial y estructura urbana. Análisis tipológico de la edificación residencial en la almendra central de Madrid.” (pág. 63), tuvo un tratamiento numérico dispar, siendo habitual adoptar los recogidos en la normativa tributaria, tanto en la Orden de 29 de agosto de 1920, por la que se daban Instrucciones para realizar los trabajos del Catastro de Urbana, como en la Orden Ministerial de 23 de febrero de 1965, y propusieron unos coeficientes de amortización lineal basándose en la fórmula de amortización acumulada:

$$\text{Amortización} = (\text{Edad actual} \times 100) / \text{Longevidad prevista}$$

Por tanto, para edificios residenciales se considera una depreciación lineal, con un coeficiente máximo del 2%, y un periodo máximo de amortización de 75 años (según norma). Por tanto, nuestro edificio modal tendría un límite del deber de conservación que variaría de los 450.000 euros en 1956, a los 270 000 euros en 1976, sin contar los coeficientes de depreciación por estado de conservación.

2.2.2 LS75 - TRLS76

Los arts. 181 y 182 TRLS76 reprodujeron la regulación de los arts. 168 y 169 LS56, por tanto no introdujeron innovación alguna (Parejo, 1979 y 1992).

Como reseña adicional, indicar que para determinar el citado valor actual o coste de reparación debíamos acudir a los artículos 12 y 13 del Reglamento de Disciplina de 1978 (RDU) (Tejedor, 1999), que además de señalar el 50% de coste de construcción como índice del estado ruinoso, este, a su vez vendría afectado por un coeficiente de depreciación por la antigüedad del inmueble, lo cual minoraba aun más la cuantía exigible con el paso del tiempo.

Igualmente y a falta de desarrollo normativo en materia de valoraciones urbanísticas, en los años 80 se sucedieron distintas regulaciones tributarias con sus propias formulas de depreciación complejas⁵ hasta la normativa catastral del Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, el cual incluía la siguiente formulación para el cálculo de la depreciación por antigüedad (H):

$$H = [1 - 1,5 \times (d/u \times C \times 100)]^t \quad d = 1 - ((t - 35) / 350)$$

Nota: Siendo u = para uso residencial, adoptando un valor C = 1 para la categoría correspondiente, t = años completos

Por tanto para el año 1993, un bien del año 1956 tendría una valor del 57,35% del valor inicial, dejando el límite del deber en 258 078 euros.

2.2.3 CE 1978

La promulgación de la Constitución Española de 1978 introduce un primer viraje, aunque solo conceptual, sobre el derecho de propiedad. En su artículo 33 (1) "Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia", y a su vez, se establece⁶ la (2) "función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes", con la salvaguarda de que (3) "nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes".

Como se puede observar la dicción del derecho de propiedad es justamente la contraria, al remitir a la función social y a únicamente poder hacer lo que las leyes permitan (El Código Civil indica que todo excepto lo limitado por las leyes). Esta sutil, pero importante, determinación legal permitiría años después configurar un nuevo modelo urbanístico, tal y como señalaba la STC 37/1987.

⁵ La Ordenanza sobre el deber de conservación y estado ruinoso del Ayuntamiento de Madrid de 1980 propone una amortización logarítmica basada en la siguiente expresión:

$Ce = 1 - 0,25 (\log X - 1)^2$, siendo X el número de años, que no podrá ser inferior a 10 ni superior a 300.

Orden Ministerial de 1 de junio de 1981 se inclina por una solución logarítmica con depreciación creciente, y con consideración de una depreciación instantánea en el primer periodo de vida, recogiendo bajo el concepto de "antigüedad de la construcción" los tres tipos de depreciación -por desgaste, económica y funcional- bajo la siguiente expresión: $Ce = 0,8 - 0,2 [\log (2x/5)]^2$ siendo x la edad real de la edificación.

⁶ Sin perjuicio de lo prescrito en el artículo 30 de Ley fundamental El Fuero de los Españoles 18 de julio de 1945.

2.2.4 LS90-TRLS92

La LS90 supuso el primer intento de desarrollo legislativo del modelo de propiedad contemplado en la CE, pero embarrancó posteriormente por la declaración de inconstitucionalidad de la STC 61/1997 –por invasión competencial- y que a su vez fue derogada por la LRSV98.

No obstante, en cuanto a evolución del concepto que nos ocupa, el art. 10 LS90 mantuvo básicamente el deber de conservación en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, aunque referido a “toda clase de terrenos y construcciones” (frente al anterior “terrenos, urbanizaciones particulares, edificaciones y carteles”).

En lo relativo al anterior “por motivos de interés turístico o estético”, se ampliaron las causas: “protección del medio ambiente y patrimonio arquitectónico y rehabilitación urbana” y en cuanto a su costeamiento, se limitó a un lacónico “se sufragará por los propietarios o la Administración, en los términos que establezca la legislación aplicable” (LS90 10.2). El art. 21.1 TRLS92 se refirió expresamente al patrimonio arqueológico.

En cuanto al límite cuantitativo, el Real Decreto 1020/1993 resultó de aplicación habitual hasta la entrada en vigor de la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras. Por tanto, el valor depreciado en el año 2003 (antes de la Orden ECO) alcanzaría el 50,36% del valor inicial, dejando el límite del deber en 217 555 euros.

2.2.5 LRSV98

La Ley 6/98 no introdujo ninguna variación del concepto del derecho de propiedad y de su función social, y así se podía corroborar en su artículo 19.

Por otro lado, la concreción del deber de conservación se remitía a la legislación urbanística, como consecuencia de la STC 61/1997, que declaró inconstitucional la LS90-TRLS92.

Como se ha indicado anteriormente, en cuanto al límite cuantitativo el RD 1020/1993 se aplicó hasta la entrada en vigor en el año 2003 la Orden ECO/805/2003 que resultó de aplicación orientativa y común hasta la aprobación del Reglamento de Valoraciones del año 2011.

La orden ECO/805/2003 restableció la depreciación lineal (técnica de amortización lineal de su artículo 19), siendo 100 años la vida útil de un edificio residencial:

$$VRN = VRB \times (1 - \text{Antigüedad} / \text{Vida Útil})$$

Por tanto, para un edificio de 1956 tendríamos un valor depreciado del 53% para el año 2003 (límite del deber 238 500 euros) y 45% para el año 2011 (límite del deber 202 500 euros), momento de la entrada en vigor del Reglamento de Valoraciones (R.D. 1492/2011)

2.2.6 LS07-TRLS08

Si la CE de 1978 introdujo la función social del derecho de propiedad, no fue hasta el año 2007 cuando se plasmó (con carácter básico) y en los años 2014 y 2017 cuando pasó el corte constitucional (SSTC 141/2014 y 143/2017) dicha concepción en la legislación básica de suelo, en la LS07 y el TRLS08. Estos textos legales configuraron un nuevo concepto del urbanismo, que podríamos llamar el 2.º modelo urbanístico (el 1.º sería la LS56).

Muestra de ello es la dicción del artículo 7 del Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo, definido como estatutario⁷ y por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, poniéndose fin al menos sobre el papel al concepto de propiedad derecho civilista (ya no es lo que se quiera, excepto lo limitado por las leyes, sino que solo se puede lo que definan las leyes, tal y como se apuntaba en el apartado del análisis constitucional de la introducción).

El modelo de la LS07 huye de la clasificación y adopta la situación básica de suelo (rural o urbanizado) como concreción de los derechos de propiedad (art. 8 facultades), pero sobre todo establece un nuevo régimen de deberes y cargas en su artículo 9.1:

“1. El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes de dedicarlos a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística; conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación. Este deber constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios, cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, corriendo a cargo de los fondos de ésta las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general.”

De la nueva regulación del alcance del deber procede destacar la obligatoriedad de dedicarlos a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística (como parte del régimen estatutario) y la incorporación de la accesibilidad al trío clásico de la “seguridad, salubridad y ornato” (Parejo y Roger, 2008), aunque bajo el epígrafe de conservación, también obliga a la mejora (obviando la anterior mención a la “protección del medio ambiente y patrimonio arquitectónico y rehabilitación urbana”) y a la rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación.

La sugerente redacción parece insinuar que el deber de conservación ya no tiene límite cuantitativo (en igual sentido, Iglesias, 2014), puesto que la mención a tal límite sólo se predica de las obras de mejora y rehabilitación, distintas de la estricta conservación de las condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato, aunque este resultado es más que chocante.

No obstante, el límite o “cuánto” se mantiene en el 50% del coste de construcción depreciado, dejando la formulación del límite en el mismo sitio donde estaba hasta ese momento, 202 500 euros.

⁷ Por primera vez de manera explícita en nuestro ordenamiento jurídico y pese al reconocimiento por parte de la doctrina de tal carácter con anterioridad.

2.2.7 LES

La LES, de acuerdo con sus fines (art. 107 LES), supone la primera legislación que desarrolla de manera práctica el concepto de sostenibilidad integrada en el ámbito urbano (física, medioambiental, económica y social). Asocia la sostenibilidad a la conservación, accesibilidad y energía de los edificios, también al espacio urbano y sus dotaciones, pero sobre todo define las obras de mejora (art. 111 LES) asociables al deber de conservación: energía, accesibilidad y otras normativas de adecuación de instalaciones (“además de por motivos turísticos y culturales recogidos en la legislación aplicable”). No obstante, el límite del deber sigue sin alterarse y resultaban obligatorias al margen de la LPH o la decisión de la comunidad en los casos de las propiedades sometidos a tal régimen, con un límite de compleja aplicación (límite unidad familiar < 2,5 IPREM) que posteriormente se abandonó con la L3R (García-Moreno, 2011).

No obstante, a efectos comparativos se ha de señalar que el valor IPREM para los años 2010 y 2011 es idéntico, en la cantidad de 6 390,13 euros por familia, con lo que el límite del deber alcanzaría la cantidad de 159 753,2 en nuestro edificio modal de 10 familias, desligándose de cualquier referencia con respecto al inmueble.

2.2.8 RDL 8/2011

El RDL 8/2011 mantiene la regulación anterior del deber de conservación (art. 17), incluyendo entre la conservación la referencia expresa a la habitabilidad y accesibilidad, pero añade a las obras de mejora, las de cumplimiento de los requisitos básicos de la LOE y el CTE (pese a pasar desapercibido por la profusión legislativa que hemos tenido desde el inicio de la década y por el abuso de la técnica legislativa de leyes “cajón *desastre*”, donde se regulan todo tipo de conceptos y cuestiones inconexas).

En cuanto al límite, se introduce la previsión de que en caso de incumplimiento por parte del obligado (inejecución de las obras ordenadas dentro del plazo conferido al efecto), permitiendo que las legislaciones urbanísticas pudieran elevar dicho límite hasta el 75%, no habiendo constancia de su aplicación. El RDL 8/2011 no alteró el límite del deber ni de la LES, ni del TRLSR08.

2.2.9 L3R (TRLS13)

Con la L3R, el TRLS13 (DF 12 que modifica el TRLS08) trae consigo importantes cambios y recopila los supuestos de los deberes de conservación y de mejora que se habían ido incorporando con los sucesivos cambios normativos. Así mismo, queda más claro que el deber de conservación está afectado por su límite cuantitativo, replanteando la duda que pudo generar la redacción del art. 9.1 LS07, aunque no totalmente.

El art. 9 TRLS13 no menciona expresamente la rehabilitación, por estar prevista en el art. 8 L3R, pero sí queda vinculado expresamente a las actuaciones de rehabilitación, de regeneración y renovación mediante la ampliación de su alcance a las actuaciones sobre el medio urbano (L3R 7.1) (Espejo, 2014), que se analizará posteriormente. También merece llamar la atención, como elemento curioso, que a pesar de la omnicompreensiva obligación de

adaptación al CTE, la accesibilidad se enmarca en el deber de conservación del art. 9.1 LS07, puesto que no todas las propiedades están sometidas al CTE (DB-Seguridad de utilización y accesibilidad, SUA).

Con esta dicción llegamos al máximo alcance del deber de conservación conocido en nuestro derecho. La relación de los arts. 9 TRLS13 y 8 L3R incluye todos los conceptos que alguna vez han pasado por el BOE. No obstante, en la actualidad se puede considerar que el deber de conservación ha virado hacia un deber de mejora y adecuación a la normativa exigible a la edificación de nueva planta en cada momento, por lo que conviene que no olvidemos que la expresión 'conservación' responde a su origen histórico, pero resulta engañosa puesto que no es indicativa de su configuración legal actual.

Esta mutación puede ser particularmente trascendente en lo relativo a las órdenes de ejecución por motivos turísticos o culturales pues, mientras fue 'conservación', esta naturaleza fijaba el referente, pero ¿dónde está el referente cuando se trata de la mejora o actualización por motivos turísticos? o ¿Cuándo se trata de las actuaciones que incluyen a los tejidos urbanos (L3R 7.1) y por ende la urbanización o las medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria (L3R 7.2)?

Mientras el deber fue de conservación en sentido literal, la realización de las reparaciones solía normalizar el edificio para una temporada, pero ahora que no sólo debe restituirse la seguridad, salubridad y ornato, sino que debe dotarse de accesibilidad, eficiencia, rehabilitación y atender motivos turísticos y culturales y para la mejora del medio urbano, por lo que no será difícil que nos encontremos ante sucesivas órdenes que en su conjunto puedan exceder del límite económico, lo que requería dotar al límite de su dimensión temporal.

Desde el punto de vista cuantitativo, la dicción del deber de conservación no solo implica el abandono de cualquier coeficiente de depreciación, si no la necesidad de adaptación o definición de un edificio que disponiendo de la misma superficie útil pudiera cumplir las normativas exigibles en materia de superficies mínimas (habitabilidad según normativa técnica) y condiciones técnicas (según CTE y otras) (Espejo, 2014). Por tanto, para poder obtener los mismos 800 m² de nuestra muestra, ya no precisaríamos únicamente 1000 m² construidos, sino posiblemente 1100 m² construidos y además los costes de construcción para el cumplimiento del nuevo CTE implicaría un coste estimable en 1000 euros/m² construido (siendo creciente en función de las innovaciones tecnológicas). Por tanto, el límite del deber alcanzaría la cantidad de 550 000 euros para nuestro edificio modal en el año 2013.

- *El deber de conservación y las actuaciones sobre el medio urbano*

Una de las novedades fundamentales que introduce la L3R es la definición de las actuaciones sobre el medio urbano, las cuales como señala su artículo 7 son las "que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y de regeneración y renovación urbanas, cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos, y adicionalmente, las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado cuando articulen medidas sociales,

ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria”. Para ello, la L3R define un nuevo concepto de viabilidad económica en la medida que vincula las actuaciones de transformación con el deber de conservación y asume la necesidad de integrar todos los costes necesarios para la recuperación y preservación de los tejidos urbanos existentes.

Sin entrar en detalle en la regulación concreta de estas actuaciones, si interesa resaltar el mecanismo fundamental que ayuda a definir las, que no es otro que la Memoria de Viabilidad Económica de las actuaciones sobre el Medio Urbano (MEaMU TRLSR 22.5)⁸, que por primera vez en nuestro ordenamiento urbanístico vincula la actuación edificatoria (TRLSR 7.2) con las actuaciones de transformación (TRLSR 7.1)⁹ o, dicho en términos coloquiales, supera la tradicional raya entre suelo consolidado y no consolidado, y la del suelo (urbanización) y el vuelo (edificación). La MEaMU se define como “un estudio comparado de los parámetros urbanísticos existentes y, en su caso, de los propuestos, con identificación de las determinaciones urbanísticas básicas referidas a edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y redes públicas que habría que modificar. La memoria analizará, en concreto, las modificaciones sobre incremento de edificabilidad o densidad, o introducción de nuevos usos, así como la posible utilización del suelo, vuelo y subsuelo de forma diferenciada, para lograr un mayor acercamiento al equilibrio económico, a la rentabilidad de la operación y a la no superación de los límites del deber legal de conservación”.

Por tanto, la viabilidad de la actuación sobre el Medio Urbano, supone la verificación de que los costes necesarios (los que necesite la actuación, incluso las medidas sociales, económicas y medioambientales), menos los ingresos (todos los que genere la actuación) no deben superar la suma de todos los valores legales de conservación de cada una de las propiedades incluidas en el ámbito delimitado, pudiendo formularse de la siguiente manera:

$$\text{Costes} - \text{Ingresos} \leq \sum \text{Valor legal del Deber de Conservación}$$

Es por ello que en esta conexión entre las actuaciones de transformación, edificación y el Valor legal del Deber de Conservación (Hervas, 2017), la variación del límite del deber antes reseñado, adquiere otra dimensión y efectos, pero que resulta una de las posibles causas de su incremento.

2.2.10 TRLSR (regulación vigente)

De acuerdo con lo expuesto en la Exposición de Motivos del texto vigente, lo que se ha pretendido con la tarea refundidora ha sido “aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de ambos textos legales, y de otro, estructurar y ordenar en una única disposición general los preceptos de diferente naturaleza y alcance que contienen aquéllos”. Por tanto, no hay variación ni cualitativa, ni cuantitativa con respecto a la L3R en esta regulación. No obstante, se ha de precisar que puesto los costes de construcción actuales son progresivamente mayores, el límite del deber se irá incrementando con el tiempo.

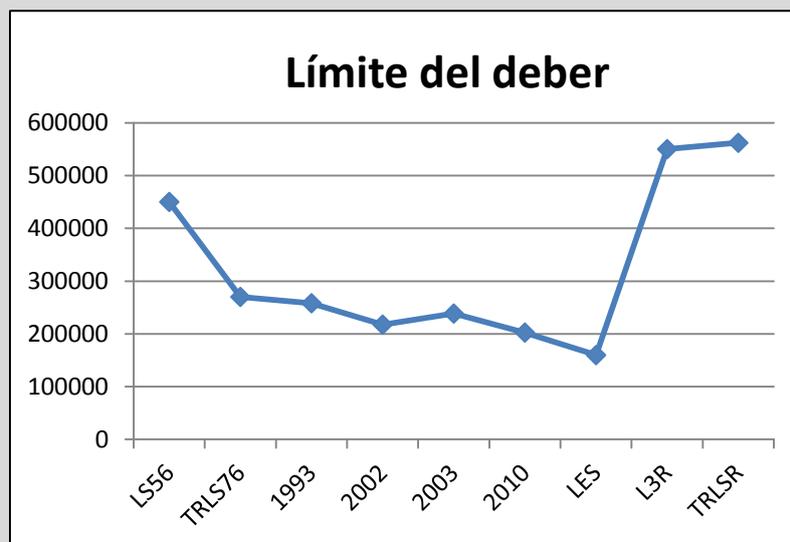
⁸ La STC 143/2017 únicamente anula el contenido de la MEaMU por ser urbanístico, pero no su definición y vinculación del deber de conservación.

⁹ Considérese que las actuaciones de transformación consideradas serían las de reforma y renovación de la urbanización y las actuaciones de dotación, mientras que las actuaciones de edificación son las de rehabilitación edificatoria, incluso la nueva edificación.

La siguiente tabla resume los distintos alcances cualitativos y cuantitativos del deber de conservación en función de las distintas legislaciones y normativas de valoración.

Tabla 1. Evolución del deber de conservación según legislaciones del Estado

Alcance y límite del deber de conservación	LS 56	TRLS 76	TRLS 92	LRSV 98	LS 07	LES	RDL 8/2011	TRLS 13	TRLS R
ALCANCE									
Seguridad	C	C	C	C	C	C	C	C	C
Salubridad	C	C	C	C	C	C	C	C	C
Ornato	C	C	C	C	C	C	C	C	C
Rehabilitación (genérica)			C	C	C	C	C	C	C
Habitabilidad (genérica)							C	C	C
Medioambiente			C	C				C	C
Patrimonio cultural			C	C				C	C
Accesibilidad					C	C	C	C	C
Mejora (energía, adecuación de instalaciones y turísticos)						C	C	C	C
Actualización LOE/CTE							C	C	C
Calidad del Medio urbano								C	C
LÍMITE DEL DEBER* (Cuantías del edificio modal)									
50% del valor actual	X	X	X						
Remisión a regulación urbanística (TRLS76 en su mayoría)				X	X	X	X		
Mejora (<2,5 IPREM)						X	X		
50% construcción nueva planta y mismos m ² utiles, condiciones autorizables								X	X



Fuente: Elaboración propia.

3. Regulación actual en la legislación autonómica

En los apartados anteriores se han analizado en especial los desarrollos legislativos de los últimos 10 años en el Estado, pero desde un punto de vista territorial de la regulación del deber de conservación no cabe más que ser tildada de variada e inadaptada en numerosos casos.

A pesar de su capacidad legislativa y competencial (STC 61/1997) (Ferrando, 2004 y Espejo, 2014), todas las regulaciones autonómicas tienen un tronco común derivado de la regulación del TRLS76 y con la excepción de Cataluña (en cuanto al ornato) comparten, en cuanto al alcance, el deber de la triada clásica de garantizar la seguridad, la salubridad y el ornato de las construcciones y edificaciones, pero ahí acaban las igualdades (sin perjuicio del desarrollo jurisprudencial del instituto).

En las distintas regulaciones autonómicas existe una panoplia de conceptos (Ferrando, 2004) que van desde el decoro (en los casos de Baleares, Castilla la Mancha, Cataluña, Extremadura, Madrid y País Vasco); el deber de rehabilitación genérico, cuyo concepto por el momento histórico y conceptual en que se dictó pudiera interpretarse que el alcance es mayor que la mera rehabilitación edificatoria y también alcance a la regeneración y renovación (Todas excepto Aragón, Castilla y León, Galicia, La Rioja y Murcia); el deber de garantizar las condiciones de habitabilidad genéricas (Todas excepto Aragón, Asturias, Cantabria, Galicia, La Rioja, la Región de Murcia y Navarra) o las condiciones de respeto al medioambiente y al patrimonio cultural (Aragón, Cantabria, Galicia y Navarra); por motivos turísticos (Aragón y Galicia); el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad (Baleares, Galicia y Murcia); por motivos de interés general (Castilla y León); las actuaciones sobre la calidad del medio urbano (Galicia, Murcia, Navarra y Valencia); la actualización según LOE al CTE (Baleares y Galicia); el mantenimiento y restauración cultural según normativa sectorial (Baleares); y como colofón, lo que dicte la ley estatal de suelo (paradójicamente, Cataluña).

Desde un punto de vista cuantitativo, también cada Comunidad Autónoma dicta distintos límites económicos del deber de conservación. Mayoritariamente se inclinan por la dicción de la regulación de la Ley del suelo del Estado, 50% del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, por tanto $50\% \times 1100 \text{ m}^2 \text{ construidos} \times 1000 \text{ euros/m}^2 \text{ construido} = 550\,000 \text{ euros}$ (Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla la Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid y Valencia).

Baleares y Cataluña prescinden de los metros cuadrados útiles y se remiten a una construcción de nueva planta similar en dimensión y uso. Por tanto, $50\% \times 1000 \text{ m}^2 \text{ construidos} \times 1000 \text{ euros/m}^2 \text{ construido} = 500\,000 \text{ euros}$.

Cantabria solo establece el límite del deber en el 50% del valor actual pero únicamente para las obras de conservación y consolidación. La Rioja, Murcia y Navarra únicamente hacen referencia al 50% del valor actual y Castilla y León al 50% del valor de reposición a nuevo. Por tanto, $50\% \times 1000 \text{ m}^2 \text{ construidos} \times 900 \text{ euros/m}^2 \text{ construido} \times 0,4911 = 245\,555 \text{ euros}$.

Por último, el País Vasco, distingue el porcentaje del límite en función del tipo de actuación, 50% en las integradas y 60% en las aisladas, en ambos caso del coste de reposición. Por tanto, 245 555 euros o 294 666 euros según el caso.

En la tabla resumen de las regulaciones del deber de conservación por CC.AA (Tabla 2). se sintetizan los distintos alcances cualitativos y cuantitativos del deber de conservación de las distintas legislaciones autonómicas/urbanísticas que se citan a continuación:

Andalucía: Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. ult. mod. BOJA 5/08/2016 (art. 155).

Aragón: Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón. ult. mod. BOA 16/06/17 (art. 254).

Principado de Asturias: Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo. ult. mod BOPA 11/05/2017 (arts. 142 y 143).

Islas Baleares: Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo. ult. mod. BOIB 20/08/2016 (arts. 22, 117 y 119).

Canarias: Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. BOC 19/07/2017 (arts. 268 y 270).

Cantabria: Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. ult. mod. BOC 24/05/2017 (arts. 200 y 202).

Castilla la Mancha: Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. ult. mod. DOCM 23/03/2017 (arts. 137 y 139).

Castilla y León: Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. ult. mod. BOCyL 6/07/2017 (arts. 8, 9, 106 y 107).

Cataluña: Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo. ult. mod. DOGC 30/03/2017 (arts. 197 y 198).

Extremadura: Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. ult. mod. DOE 10/04/2015 (arts. 163 y 165).

Galicia: Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia. ult. mod. DOG 9/02/2017 (arts. 332 y 341).

La Rioja: Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. ult. mod. BOR 1/04/2017 (arts. 197, 198, 199).

Comunidad de Madrid: Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid. ult. mod. BOCM 28/12/2015 (art. 168)

Región de Murcia: Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia. BORM 6/04/2015 (arts. 110, 270 y 271).

Comunidad Foral de Navarra: Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo. BON 31/08/2017 (art. 85)

País Vasco: Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. ult. mod. BOPV 9/07/2015 (art. 199).

Comunidad Valenciana: Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana. ult. mod. DOCV 31/12/2016 (arts. 180 y 181).

Tabla 2. Resumen de las regulaciones del deber de conservación por CC.AA.

Alcance y límite del deber de conservación Estado y CC.AA.	ESTADO	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla-la Mancha	Castilla y León	Cataluña	Extremadura	Galicia	La Rioja	Madrid	Región de Murcia	Navarra	País Vasco	Comunidad Valenciana
ALCANCE																		
Seguridad	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
Salubridad	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
Ornato	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C
Rehabilitación (genérica)	C	C		C	C	C	C	C		C	C			C		C	C	C
Habitabilidad (genérica)	C	C			C	C		C	C	C	C			C			C	C
Medioambiente	C		C			C	C					C				C		
Patrimonio cultural	C		C			C	C					C				C		
Turismo	C		C			C						C						
Accesibilidad	C				C	C						C			C			
Interés general									C									
Calidad del Medio urbano	C					C						C			C	C		C
Actualización LOE/CTE	C				C	C						C						
Mantenimiento y restauración cultural (según normativa sectorial)					C													
Decoro								C		C	C			C			C	
El que dicte la ley estatal de suelo										C								
LÍMITE DEL DEBER* (Cuantías del edificio modal)																		
50% construcción nueva planta y mismos m ² útiles, condiciones autorizables (550.000 euros)	X	X	X	X		X		X			X	X		X				X
50% del coste de una construcción de nueva planta de características similares a la existente, en cuanto a la dimensión y el uso. (500.000 euros)					X					X								
50% del valor actual (solo para obras de consolidación o conservación) (245.555 euros)							X											
50% del valor actual (245.555 euros)													X		X	X		
50% valor de reposición a nuevo (245.555 euros)									X									
50% o 60% coste de reposición (245.555 o 294.666 euros)																	X	

Fuente: Elaboración propia.

4. Conclusiones de la evolución cuantitativa y cualitativa del Deber de Conservación

El análisis histórico, y pese a la negación de muchos, demuestra que el derecho de propiedad, cuando menos en relación con el deber de conservación, no ha resultado un invariante, es más podríamos concluir que ha ido evolucionando de un derecho cuasi ilimitado del Código Civil, a un régimen estatutario del derecho de propiedad (derechos y también deberes).

Ese mismo deber de conservación ha ido mutando e incorporando conceptos en función de que el legislador ha ido observando el medio urbano y los déficits que las bajas calidades o que el simple agotamiento de los materiales hacen previsible la necesidad de intervención con cargo a los propietarios, para alcanzar unos estándares de calidad, habitabilidad y de urbanidad acordes al periodo temporal que cada momento histórico demanda. Por tanto, podemos decir que el deber de conservación estricto o *normal*, que antiguamente se limitaba al “edificio” y que tenía por objeto restituir las condiciones de seguridad, salubridad y ornato, ahora supone dotarse de accesibilidad, eficiencia energética, rehabilitación, atender motivos turísticos y culturales y para la mejora del medio urbano, que implícitamente lleva adaptarse a las exigencias del CTE y por tanto se ha convertido en un deber de adaptación que va más allá incluso de la propiedad, más que un deber de estricta conservación de las edificaciones.

Con respecto a la evolución cuantitativa del límite del deber, que recordemos que se configura como el límite económico que todo propietario debe soportar con objeto a las obras señaladas en cuanto al alcance, y que en la medida que se supere cabe solicitar la declaración de ruina o en caso de que sea la administración quien las dicte, implica que es esta quien debe correr con la cuantía de que lo rebase, se puede concluir que los coeficientes de depreciación (de antigüedad y de conservación) generaron una posición garantista de la propiedad con respecto a la necesidad y obligatoriedad de asumir los deberes, puesto que aun cuando el alcance del deber iba incrementándose, el límite del deber iba disminuyendo, siquiera por el mero paso del tiempo y acentuado por el deterioro continuado de las condiciones del estado de conservación (pudiendo reducirse hasta una cuarta parte de los límites calculados en el ejemplo modal). Todo ello llevaba implícito el incremento de la limitación legal y real de la administración para obligar a los propietarios a cumplir sus deberes, sin perjuicio de lo impopular de la medida y los efectos globales de degradación urbana que produce (facilita la declaración de ruina y las actuaciones de sustitución por el simple transcurso del tiempo).

Esta situación ha constituido el paradigma del instituto del deber de conservación, cuando menos hasta el año 2013, que con la promulgación de la L3R se llega a prescindir de los coeficientes de depreciación, pudiendo concluirse que dicha determinación supone una *puesta a cero del contador* por la igualación al momento inicial de la construcción, pero con los precios de construcción y exigencias del presente, lo cual lo convierte en un límite del deber cuasi-ilimitado y atemporal. Cuándo el límite del deber por vivienda modal alcanza los 55 000 euros o a razón de 500 euros/m² construido ¿Se puede considerar que hay límite?, ¿Es razonable pensar que el esfuerzo familiar pueda soportar ese límite del deber?

Por ello, la regulación del alcance y límite del deber de conservación vigente únicamente puede ser entendida en el seno de las actuaciones sobre el medio urbano, cuya finalidad no es únicamente los edificios, si no que pretenden alcanzar los objetivos de intervención urbanística integrada (edificios, urbanización y medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria). Y para ello, las administraciones precisan de un instrumento (la memoria de viabilidad económica, TRLSR 22.5) que no tuviera el constreñimiento del antiguo límite del deber de conservación.

Desde el punto de vista territorial, el conjunto de legislaciones autonómicas presentan una heterogeneidad derivada de la oposición o nula comprensión de las variaciones legislativas del Estado y de la escasa reflexión sobre las necesidades reales del tejido edificado/urbanizado,

en la medida que la disparidad y diferencia de regulación, no hace sino acrecentar las dudas de interpretación y conflictos de aplicación del régimen jurídico del derecho de propiedad y del deber de conservación en particular.

No obstante y como colofón, se ha de señalar que a pesar de la evolución de la regulación del deber de conservación, tanto en alcance o en límite del deber, no permite explicar de manera categórica los déficits de mantenimiento y conservación de edificios y urbanización, si no es por la falta de conciencia de las consecuencias de la transformación urbanística que siguen sin tener su reflejo en las decisiones públicas a nivel de planeamiento y conservación de la ciudad, pero tampoco en el compromiso de los propietarios con sus bienes privados, sobre todo con lo comunitario, eso que venimos en llamar la función social del derecho de propiedad, que como señala nuestra Constitución *delimita su contenido de acuerdo con las leyes* y normas que han sido analizadas.

Bibliografía

BASSOLS, M. *Génesis y Evolución del derecho urbanístico español (1812 - 1956)*. Editorial Montecorvo S.A., Madrid., 1973. 36, 186 y 494p.

ESPEJO, A. *El deber de conservación tras la Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas de 2013*. En: Anales de la Facultad de Derecho, 69, 74 y 77, 2014. Universidad de La Laguna Tenerife.

FERRANDO, J. V. *El deber normal de conservación y su límite: La evolución de un concepto*. EN: Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU), 207, 44 y 46, 2004. Madrid.

GARCÍA de ENTERRIA, E. y PAREJO, L. *Lecciones de derecho Urbanístico*. Ed. Civitas S.A., Madrid, 1981. 912 p.

GARCÍA-MORENO, F. *Comentarios a la Ley de Economía Sostenible*, La Ley, Madrid, 2011. 567:571p.

IGLESIAS, F. *La regulación estatal del deber de conservación de inmuebles*. En: Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, 179: 52-59, Primavera 2014. Ministerio de Fomento, Madrid.

HERVAS, J. *Nuevo Régimen Jurídico de la Regeneración Urbana*. Thompson Reuters, Ed. Aranzadi S.A.U. Cizur Menor, Pamplona, Navarra, España, 2017. 369:370p.

PAREJO L. J. *La Ordenación Urbanística. El periodo 1956-1975*. Ed. Montecorvo, Madrid, 1979. 299 p.

PAREJO L. J. *Suelo y Urbanismo: el nuevo sistema legal*, Ed. Tecnos, Madrid, 1992: 18, 21:22p.

PAREJO L. J. *Algunos apuntes, de un amigo, sobre el significado de Javier y su obra para el urbanismo español*. En: ACE: Architecture, City and Environment [en línea] Febrero 2007, vol. 1 Num. 3, págs. 72-79. Barcelona. [Fecha de consulta: 24 Octubre 2018] Disponible en: <<http://hdl.handle.net/2099/2542>>

PAREJO L. J. y ROGER, G. *Comentarios al Texto refundido de la Ley del Suelo (Real decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*. Iustel. Madrid. 2008. 576 p.

TEJEDOR, J. *El derecho urbanístico en la encrucijada*. En: Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente (RDU) Monográfico sobre la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, 311: 453-478. Enero-febrero 2017. Madrid.

TEJEDOR, J. *Deber de conservación, ruina y rehabilitación al servicio de la regeneración de la ciudad*. En: Revista Aragonesa de Administración Pública: 14, 10 y 14. Enero-junio 1999. Zaragoza.

art./arts.	Artículo /s.
CC	Código Civil.
CE	Constitución Española.
CTE	Código Técnico de la Edificación.
DF	Disposición Final.
FJ	Fundamento Jurídico de la Sentencia a que se refiera
L3R	Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas
LES	Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
LS07	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.
LS56	Ley de 12 de mayo de 1956 de Suelo.
LS75	Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
LS90	Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo
LOE	Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.
LRSV98.	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones
RDL 8/2011	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.
RDU	Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento de disciplina urbanística.
RVal	Real Decreto 1492/2011 de 24 de octubre por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
TRLS08	Texto Refundido de la Ley de Suelo (RDL 2/2008, de 20 de junio).
TRLS13	Texto Refundido de la Ley de Suelo (DF 12 L3R)
TRLS76	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
TRLS92	Texto Refundido de la Ley del Suelo y de Ordenación Urbana. Real Decreto 1/1992, de 26 de junio.
TRLSR	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.
VRBa	Valor de Reposición Bruto actualizado.