



Sr. Velasco Rodríguez, Presidente en funciones

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero y Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 14 de febrero de 2013, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León en relación con la inspección técnica de construcciones*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 15 de enero de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de decreto por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León en relación con la inspección técnica de construcciones*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 18 de enero de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 40/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, en el que se exponen las razones que justifican la norma, y un artículo único que contiene las modificaciones del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León,



aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, una disposición transitoria y una final.

- El artículo 315 del Reglamento objeto de modificación regula en su apartado 1 el objeto de la inspección técnica de las construcciones: evaluar de forma periódica el estado de conservación de las construcciones y, en su caso, determinar las obras y trabajos necesarios para cumplir dichos deberes. Los apartados 2 y 3 delimitan el ámbito de aplicación de la inspección, así como las construcciones que quedan obligadas y los tipos de edificios para los que es obligatoria.

En el apartado 4 se atribuye a los propietarios la obligación de promover la inspección y el 5 aborda la situación particular de las comunidades de propietarios en régimen de propiedad horizontal o complejo inmobiliario privado.

- El artículo 316 concreta los plazos para llevar a cabo las inspecciones.

- El artículo 317 regula el certificado y el informe resultantes de la inspección.

- El nuevo artículo 317 bis desarrolla la forma de subsanación de las deficiencias detectadas.

- El artículo 318 regula las potestades municipales para controlar la aplicación de la inspección técnica.

- El nuevo artículo 318 bis recoge instrucciones para la actuación del técnico inspector cuando se detecten deficiencias que comporten riesgo para las personas, así como la obligación de custodia de la documentación resultante de la inspección técnica.

- Por último se modifica el artículo 348 a fin de evitar contradicciones con el régimen sancionador en materia de vivienda.

- La disposición transitoria confirma la eficacia de las inspecciones ya realizadas en el marco de las previsiones del Reglamento de Urbanismo y la



disposición final indica que la reforma entrará en vigor en el plazo de un mes desde su publicación.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de una relación de documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Diversas versiones previas del proyecto de 23 de marzo, 10 de octubre y 20 de noviembre de 2012.
- Documentación relativa al sometimiento del proyecto a información pública.
- Documentación acreditativa de haber concedido trámite de audiencia a los agentes sociales implicados y alegaciones formuladas por éstos.
- Petición de informes a las Consejerías, Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León y Servicios Territoriales de Fomento, así como alegaciones de las Consejerías de la Presidencia, Hacienda y Cultura y Turismo.
- Informes de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo de 8 de agosto y 17 de septiembre de 2012, sobre la repercusión del proyecto de decreto sobre los presupuestos generales de la Comunidad.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística, de 25 de septiembre de 2012, de conformidad con lo establecido en el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.
- Informe de Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de 12 de diciembre de 2012.
- Proyecto de decreto por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León en relación con la inspección técnica de construcciones de 20 de diciembre de 2012, texto que se somete a dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.



-Memoria del proyecto de decreto igualmente de 20 de diciembre, que contiene un estudio del marco normativo, estimaciones sobre la conveniencia y oportunidad de la modificación normativa y su contenido, un estudio económico, la evaluación de impacto de género y un resumen de su tramitación.

- Informe del Secretario General de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de 3 de enero de 2013.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.a) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 53.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley



3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

El procedimiento, en términos generales, ha sido tramitado correctamente y obran reflejados documentalmente los elementos exigibles para su elaboración, que se adecua a lo previsto en la normativa de aplicación antes mencionada.

3ª.- Marco jurídico y título competencial.

Al amparo del artículo 148.1.3ª de la Constitución, el artículo 70.1.6º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad la competencia exclusiva en materia de "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda". Según el apartado 2 del precepto estatutario mencionado, "en el ejercicio de estas competencias, corresponderán a la Comunidad de Castilla y León las potestades legislativa y reglamentaria, y la función ejecutiva, incluida la inspección".

La inspección técnica de construcciones se regula en el artículo 110 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, modificado mediante la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de Castilla y León, con objeto de mejorar la redacción del texto una vez contrastada la experiencia normativa municipal e iniciada la práctica de las inspecciones.

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, regula en su artículo 21 –que tiene carácter básico- y unifica sus requisitos esenciales con el objeto de establecer unos criterios mínimos de calidad comunes.

Con el fin de adaptarse a este transformado marco legal, la norma proyectada pretende adaptar la regulación reglamentaria vigente, recogida en los artículos 315 a 318 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León partiendo de la experiencia que se ha ido acumulando desde la puesta en marcha de las inspecciones.



En cuanto al rango de la norma proyectada ha de señalarse que, de acuerdo con el artículo 2.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, corresponde a la Junta de Castilla y León el ejercicio de la potestad reglamentaria. Por su parte, el artículo 70 establece que las disposiciones de carácter general de la Junta de Castilla y León adoptarán la forma de decreto y una norma de este rango es precisamente la que se pretende modificar.

El proyecto de decreto examinado se dicta, por tanto, en ejercicio de las competencias de la Comunidad y de la potestad reglamentaria que corresponde a la Junta de Castilla y León.

4ª.- Observaciones particulares.

Observaciones a la parte expositiva.

Ha de recordarse que esta parte expositiva ha de facilitar con la adecuada concisión la comprensión del objetivo de la norma, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce con la aclaración de su contenido, si es preciso, para la comprensión del texto.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo “puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del art. 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos consagrado en el art. 9.3 de la Constitución”.

Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo, son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3 del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990). Así, el preámbulo debe ser expresivo y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado para contribuir a su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.



En el supuesto objeto de dictamen, el contenido del preámbulo, tras citar sus antecedentes, reseña de manera concisa tanto el objetivo que persigue la norma como algunos de los principales aspectos de su regulación.

Sin embargo, el preámbulo no menciona el título competencial cuyo ejercicio habilita para la aprobación de la norma, referencia que debe recogerse en el decreto de forma expresa.

Así, deberá aludirse al artículo 70.1.6º del Estatuto de Autonomía, que establece como competencia exclusiva de la Comunidad la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y en su apartado 2 que “en el ejercicio de estas competencias, corresponderán a la Comunidad de Castilla y León las potestades legislativa y reglamentaria, y la función ejecutiva, incluida la inspección”.

Este Consejo Consultivo ya ha manifestado en varias ocasiones lo inconveniente que resulta reproducir la normativa dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias exclusivas, técnica que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, no es recomendable habida cuenta de los peligros que conlleva.

Así, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 10/1982, de 23 de marzo, declara que “en su sentencia de 18 de diciembre de 1981, este Tribunal ya formuló reservas sobre el procedimiento consistente en reproducir (y por cierto más o menos fielmente) normas de otras disposiciones en vez de remitirse a ellas, procedimiento que, al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad”.

En definitiva, la reproducción de disposiciones de la legislación estatal es una técnica cuando menos peligrosa, que bien puede inducir a confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

Sin perjuicio de lo manifestado por el Tribunal Constitucional en lo relativo a la reproducción de lo previsto en la legislación estatal en la normativa autonómica, este Consejo Consultivo ha admitido, en ocasiones, dicha técnica



para facilitar la comprensión de la norma. Conviene, no obstante, advertir de los efectos que para el operador jurídico conlleva el empleo de tal técnica legislativa, dado que la opción de integrar en la regulación del proyecto de decreto la contemplada en determinados preceptos de la Ley con expresión del artículo, parte de éste o disposición en concreto que se reproduce, implica que la modificación de esta última conllevará automáticamente la modificación de la norma reglamentaria, por lo que quizás se garantizaría en mayor medida la seguridad jurídica si existiera una remisión a lo dispuesto en la legislación básica al respecto.

A título de ejemplo, el apartado 1 del artículo 317 bis, es prácticamente reproducción del artículo 22 (“efectos de la inspección”) del referido Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio. No obstante tal inclusión, a juicio de este Consejo Consultivo, es en este caso razonable, porque se ha realizado para facilitar la comprensión de la norma.

Se comentan a continuación los artículos objeto de modificación que merecen al Consejo Consultivo alguna observación en particular.

Artículo 315. *Objeto, ámbito de aplicación y sujetos obligados.*

El apartado 2.b) de este precepto indica que la inspección técnica de construcciones es obligatoria para todas las construcciones de “los municipios que se incluyan en las áreas urbanas que se delimiten en aplicación de la Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León”.

La Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente manifiesta las dudas que surgen con la redacción literal transcrita, en relación con los entornos definidos en las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Valladolid y entorno, aprobadas por el Decreto 206/2001, de 2 de agosto, y con las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Segovia y Entorno, aprobadas por el Decreto 74/2005, de 20 de octubre.

En concreto señala que “atendiendo a la definición de las áreas urbanas del artículo 2.2.c) de la Ley 3/2008, de 17 de junio, y a la definición del objeto de las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional vigentes, en ambos casos en el artículo 1 del Decreto respectivo”, cabe plantearse “si los municipios



incluidos en dichos entornos están también sujetos a la inspección técnica de construcciones, aunque ambos instrumentos de ordenación del territorio son anteriores a la promulgación de la Ley y, por tanto, no sean áreas urbanas delimitadas conforme a dicha norma”.

Por ello, como en ambos casos su finalidad es adoptar una consideración conjunta y coordinada de una zona territorial, sería conveniente recoger en el proyecto de decreto las referidas disposiciones.

Artículo 317. *Certificado e informe de inspección.*

El apartado 3 indica que, como resultado de la inspección, el técnico competente emitirá un certificado de haberla realizado, al que adjuntará como anexo inseparable un informe de inspección.

La norma prevé la presentación en el Ayuntamiento del certificado de inspección técnica y su informe anexo dentro del mes siguiente a su emisión y respetando los plazos establecidos en el artículo 316. Igualmente dispone que cuando los propietarios no acrediten la realización de la inspección en los plazos establecidos en el referido artículo, el Ayuntamiento podrá requerirles para hacerlo dentro de un plazo máximo de tres meses, transcurrido el cual podrá realizar la inspección de oficio, a costa de los propietarios.

A la vista de lo expuesto se considera que debería concretarse a quién debe entregarse el certificado y el informe -a las personas que lo solicitaron, a los propietarios del inmueble o al representante de la comunidad de propietarios-. Se trataría así de solucionar el eventual problema de una transmisión de la propiedad o de sucesiones en la representación de la comunidad. Según el Reglamento que se pretende modificar, son los propietarios de la construcción los obligados ante el Ayuntamiento.

El apartado 4 b) indica que la inspección técnica debe verificarse sobre una parte representativa de la construcción, de forma que los recintos inspeccionados sumen al menos el 50 por ciento de la superficie construida total. Precisa que este porcentaje deberá cumplirse también de forma independiente para la planta bajo cubierta, la planta baja y cada una de las plantas bajo rasante.



El precepto no precisa, sin embargo quién elige las superficies a inspeccionar, sino que se limita a indicar que el informe relacionará los recintos inspeccionados y justificará el cumplimiento de los porcentajes exigidos, cuando es perfectamente posible que los propietarios faciliten la presencia de los técnicos únicamente en las zonas de la construcción que carezcan de patologías. Por ello, en congruencia con las previsiones del apartado siguiente, debería facultarse al técnico inspector medios para que pueda observar los lugares que considere más relevantes de la construcción, según su experiencia profesional.

El apartado 4 c) indica que la inspección técnica tiene carácter visual y no será exigible al técnico inspector detectar vicios ocultos ni prever circunstancias sobrevenidas; no obstante, el técnico podrá proponer pruebas más exhaustivas para averiguar las causas de los desperfectos y deficiencias observados y determinar con precisión su alcance y gravedad. La expresión “podrá proponer” parece dejar a la voluntad de los propietarios si se realiza o no una evaluación más profunda, cuando habitualmente éstos carecen de los conocimientos técnicos necesarios para valorar si las nuevas pruebas son adecuadas, y probablemente se desee evitar encarecer la inspección. Por ello sería necesario dar una nueva redacción al artículo en la que se prevea el supuesto en que sea imprescindible por la seguridad de la edificación, la realización de pruebas más exhaustivas, caso en el que el técnico con carácter imperativo deberá realizar otras exploraciones.

Artículo 317 bis. *Efectos de la inspección.*

El precepto refiere que “Cuando de la inspección resulten deficiencias, la eficacia del certificado de inspección, a efectos de justificar el cumplimiento de los deberes exigibles, quedará condicionada a la certificación de la realización efectiva de las obras y los trabajos de conservación requeridos para mantener el inmueble en el estado legalmente exigible, y en el plazo señalado al efecto”.

La nueva certificación será emitida, a solicitud de los propietarios, por “un técnico competente”.

El artículo no precisa si el técnico puede ser precisamente el que realizó la inspección, por lo que no se lo impide –lo que podría provocar corruptelas- o debería ser uno diferente. Tampoco se prevé la eventualidad de que haya



discrepancias entre los técnicos sobre cuáles deben ser los trabajos de conservación adecuados.

Artículo 318 bis. *Otras disposiciones.*

El apartado 1 indica que cuando el técnico inspector detecte la existencia de deficiencias que comporten riesgo para las personas, deberá comunicarlo de forma inmediata a los propietarios y al Ayuntamiento y aportar un informe al respecto con indicaciones sobre las medidas de seguridad necesarias.

El precepto debería tener un contenido mas preciso, de manera paralela a las órdenes de ejecución previstas en el artículo 319. Así, deberían comunicarse e indicar las medidas de seguridad adecuadas no únicamente cuando comporten riesgo para las personas, sino también cuando comporten un riesgo inminente y cierto “para la seguridad de personas o bienes, de deterioro del medio ambiente, del patrimonio natural y cultural o del paisaje, o que resulten incompatibles con la prevención de riesgos naturales o tecnológicos”, en concordancia con la letra c) del artículo 319.

Artículo 348. *Tipificación de las infracciones urbanísticas.*

La letra d) del apartado 4 tipifica en su nueva redacción como infracción urbanística “El incumplimiento de las normas sobre inspección técnica de construcciones, salvo cuando sea de aplicación el régimen sancionador previsto en la legislación de vivienda, por tratarse de una vivienda o de un edificio con uso predominante residencial”.

Esta modificación se produce con el fin de diferenciar los incumplimientos en materia de inspección técnica de construcciones. Si el edificio es de uso predominantemente residencial, el tipo será el previsto en el artículo 103 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, que considera infracción grave “el incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley en relación con la inspección técnica de edificios”. En caso contrario, para el resto de las construcciones, la infracción será leve, de acuerdo con la letra d) del apartado 4 de este artículo 348.



Este Consejo Consultivo desconoce cuál es el criterio concreto a aplicar para distinguir una infracción de la otra cuándo un edificio tiene un uso predominante residencial y si esta diferencia justifica la existencia de dos tipos diferentes.

El legislador autonómico decidió regular la inspección técnica de construcciones y no sólo de edificios. Por ello en la Comunidad el control no se limita a las edificaciones con un uso predominantemente residencial, esto es, a las viviendas en sentido estricto, sino que se extiende a todo tipo de construcciones.

Las definiciones legales de construcción y de edificación, a efectos de lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Suelo y en este Reglamento, se recoge en el artículo 4 del Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre. En ellas se muestra que el concepto "construcción" engloba a instalaciones y a edificaciones "que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público" pero no aclara el concepto "predominantemente residencial" a los efectos de estas infracciones, extremo que debería concretarse en la norma.

Consideraciones de técnica normativa.

Resulta obligado hacer una referencia general a la conveniencia de aplicar en la elaboración de las normas unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular.

En este sentido, quizá fuera aconsejable seguir el ejemplo que proporciona la Administración del Estado, en cuyo ámbito existen unas directrices sobre técnica normativa -aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005- y en el documento elaborado por la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales de la entonces Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de normalización de expedientes tramitados ante órganos colegiados de gobierno.

Como tal Acuerdo, las referidas directrices no tienen más carácter que el de una instrucción u orden de servicio interna de la Administración. No



obstante, al establecer una serie de criterios generales sobre el modo en que debe ordenarse y desarrollarse -en su fase administrativa de elaboración- el contenido de las disposiciones generales, se persigue, en definitiva, no sólo dotarlas de una estructura lógica y más fácilmente comprensible, sino también asegurar un mínimo de uniformidad en la normativa. Estas directrices han servido de fuente de inspiración a las diversas observaciones que en materia de técnica legislativa se realizan al articulado del anteproyecto.

En el presente caso, conforme a los referidos criterios, ha de señalarse que algunos de los artículos analizados son excesivamente largos (artículos 315, 317 y 318). La directriz 30, bajo la rúbrica "Extensión", indica que "Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados. El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos.

De conformidad con el apéndice b).2º de las directrices mencionadas, "No se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición: «El presente real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado"».«... tal y como se dispone en el artículo 4 de esta ley...»."

En el texto sometido a dictamen son múltiples las expresiones "este Decreto".

Por último ha de indicarse que el texto sometido a dictamen contiene dos erratas que no aparecían en las versiones previas. El artículo 315.3 menciona "edcios" cuando se refiere a edificios, y el artículo 316.3 indica "apartado I", cuando obviamente debería remitirse al apartado 1.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León en relación con la inspección técnica de construcciones.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.