

*Director*

FRANCISCO JAVIER JIMÉNEZ DE CISNEROS CID

*Coordinadores*

JORGE AGUDO GONZÁLEZ

JUAN ANTONIO CHINCHILLA PEINADO

MÓNICA DOMÍNGUEZ MARTÍN

FELIPE IGLESIAS GONZÁLEZ

# Homenaje al Profesor Ángel Menéndez Rexach

Volumen II

**CEUTA**

Centro de Estudios Urbanísticos, Territoriales y Ambientales

**"Pablo de Olavide"**

THOMSON REUTERS

**ARANZADI**

Primera edición, 2018



THOMSON REUTERS PROVIEW™ eBooks

Incluye versión en digital

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2018 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Francisco Javier Jiménez de Cisneros Cid (dir.)]

© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited

Editorial Aranzadi, S.A.U.

Camino de Galar, 15

31190 Cizur Menor (Navarra)

ISBN Obra Completa: 978-84-9197-655-4

ISBN: 978-84-9197-662-2

DL NA 2351-2018

*Printed in Spain. Impreso en España*

Fotocomposición: Editorial Aranzadi, S.A.U.

Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL

Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11

31013 – Pamplona

## Capítulo 17

# Reflexiones sobre el informe de evaluación de los edificios tras la sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre

JESÚS DEL OLMO ALONSO

*Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo  
Universidad de Alcalá de Henares*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: DE LA INSPECCIÓN TÉCNICA DE EDIFICACIONES AL INFORME DE EVALUACIÓN DEL EDIFICIO. II. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA COMPETENCIA DEL CONTROL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN DE LOS EDIFICIOS. III. LAS CONSECUENCIAS DE LA STC 143/2017. IV. CONSIDERACIONES FINALES. V. BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA.

### **I. INTRODUCCIÓN: DE LA INSPECCIÓN TÉCNICA DE EDIFICACIONES AL INFORME DE EVALUACIÓN DEL EDIFICIO**

El presente texto pretende explicar las consecuencias de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la regulación por el Estado de instrumentos jurídicos que permiten el control por las administraciones públicas del deber de conservación<sup>1</sup> de los edificios por sus propietarios.

1. Como prescribe el art. 16 de la Ley de Ordenación de la Edificación, los propietarios deben recibir, conservar y transmitir la documentación del edificio, y, lo que es más importante, conservar en buen estado la edificación, impidiendo deterioros que puedan afectar a la seguridad del edificio o de las personas y bienes. Para ello, la Ley obliga, no sólo a usarlo adecuadamente, sino también a mantenerlo en condiciones que permitan una correcta prestación de sus funciones a lo largo de toda su vida útil. Con esta manifestación expresa del legislador se invierte la carga de la prueba y es el propietario el que debe probar el cumplimiento de este deber, (al cual también se

En la década de los 90 los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona comenzaron a tomar interesantes iniciativas con el objetivo de mejorar el control de la Administración Local sobre el deber de conservación de los edificios por parte de sus propietarios. En el marco del programa Barcelona Ponte Guapa, para los Juegos Olímpicos de 1992, la ciudad condal aprobó una Ordenanza sobre conservación exterior de edificios. Más significativa fue la reacción del Ayuntamiento de Madrid a distintos accidentes derivados del deficiente estado de conservación de los edificios, entre los que la caída de una cornisa del Teatro Bilbao el 27 de enero de 1993, con seis muertos y doce heridos<sup>2</sup>. En 1999 aprobó una importante Ordenanza sobre Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones (aprobada por Pleno de 28 de febrero y cuya versión vigente es del 30 de noviembre de 2011, siendo objeto, en el momento de escribir estas líneas, de un proceso de modificación para adaptar sus contenidos a la regulación del Informe de Evaluación de los Edificios que ha llevado a cabo para la Comunidad de Madrid el Decreto 103/2016, de 24 de octubre)<sup>3</sup>. Esta Ordenanza incorporaba la obligación, a partir del año 2000, de realizar cada diez años una inspección técnica (ITE) de los edificios que contasen con más de 20 años de antigüedad (en la actualidad de 30 al adecuarse la Ordenanza a lo establecido que por la legislación urbanística autonómica), la cual debía llevarse a cabo por técnicos cualificados particulares con una periodicidad determinada y que informaban sobre el estado de conservación del edificio, convirtiéndose, en caso de resultar desfavorable, en una orden de ejecución para los propietarios.

Este sistema fue implantándose posteriormente en diversos municipios y acabo siendo objeto de regulación por las legislaciones autonómicas en materia de urbanismo<sup>4</sup>, que eran conscientes de que los controles

---

refieren otras normas como el art. 15.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, los artículos 9.1 y 10.1 de la Ley de Propiedad Horizontal, o los artículos 389 y 1907 del Código Civil, entre otros).

2. Véase <http://www.elmundo.es/madrid/2014/08/21/53f60f64268e3e064f8b4581.html>. Sobre accidentes anteriores puede verse el diario ABC de 28 de enero de 1993. Pág. 64.
3. El Ayuntamiento de Madrid contiene una información muy completa de su régimen de inspecciones técnicas de edificios en la web del Ayuntamiento <http://www.madrid.es/portal/site/munimadrid> (sección vivienda y urbanismo).
4. Con lo que se resolvían definitivamente las dudas que se habían suscitado sobre la necesidad de cobertura legal de las Ordenanzas municipales que inicialmente las habían implantado, aunque el Tribunal Supremo había afirmado que la forma de demostrar el cumplimiento del deber de conservación por el propietario no se necesita que esté regulado en la Ley, pues constituye un aspecto accesorio que no afecta al contenido esencial del derecho de propiedad (STS de 26 de junio de 2007, recurso 9002/2003). En este sentido, MENÉNDEZ REXACH, Ángel; El informe de evaluación de los edificios en la Ley 8/2013. *Ciudad y Territorio – Estudios territoriales*, núm.

públicos en este ámbito no podían llevarse a cabo sobre todos y cada uno de los edificios existentes. Por poner algún ejemplo, el art. 169 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM), necesitado de cierta actualización, establece el deber de los propietarios de construcciones y edificios de antigüedad superior a treinta años de encomendar, cada diez años<sup>5</sup>, a un técnico facultativo competente o, en su caso, a entidades de inspección técnica homologadas y registradas<sup>6</sup> por la Consejería competente en materia de ordenación urbanística, la realización de una inspección dirigida a determinar el estado de conservación y las obras de conservación o, en su caso, rehabilitación que fueran precisas. El informe resultante de la misma deberá describir los desperfectos y deficiencias observados, sus posibles causas y las medidas recomendadas para asegurar la estabilidad, la seguridad, la estanqueidad y la consolidación estructural del edificio, así como para mantener o recuperar las condiciones de habitabilidad o de uso efectivo según el destino propio de la construcción o edificación. Dicho informe deberá ser presentado en el

---

179, 2014. Pág. 69. Anteriormente la STSJ de Madrid de 28 de mayo de 2003 (recurso 452/1999) confirmó la legalidad de estas inspecciones, si bien anuló el artículo 32.1 de la primera ordenanza por contemplar un régimen sancionador encubierto en la forma de multas coercitivas que no estaba amparado por el principio de legalidad.

5. Conforme a dicho precepto, estos plazos podrán revisarse por Decreto del Gobierno de la Comunidad de Madrid. El Decreto 103/2016, de 24 de octubre, que regula el informe de evaluación de los edificios en la Comunidad de Madrid y crea el Registro Integrado Único de Informes de Evaluación de los Edificios de la Comunidad de Madrid, establece que, sin perjuicio de los plazos más restrictivos que puedan disponer las ordenanzas municipales, los edificios de más de cincuenta años de antigüedad deberán disponer del Informe de Evaluación de los Edificios, que tendrá una validez de diez años, todo ello de acuerdo a lo establecido en los artículos 2 y 5 y en su Disposición Transitoria Primera.
6. A este respecto la Disposición Adicional Primera de la Ley dispone que corresponderá a la Consejería competente en materia de ordenación urbanística la homologación y registro de las entidades de inspección técnica. Podrán homologarse tanto profesionales titulados (colegiados con más de cinco años de *colegiación ejerciente* consecutivos, que no estén inhabilitados o suspendidos para el ejercicio profesional, que cuenten con experiencia profesional acreditada y con *póliza de cobertura de los riesgos por responsabilidad profesional*), como personas jurídicas legalmente constituidas que *no dependan, ni estén vinculadas a entidades o empresas de la construcción o de la promoción inmobiliaria y entre cuyos fines o en cuyo objeto no figuren la promoción inmobiliaria, la construcción, la administración de inmuebles o la intermediación en el sector inmobiliario* (éstas deberán contar con dos profesionales que reúnan las condiciones anteriores y tener suscrita y en vigor póliza de cobertura de los riesgos por responsabilidad profesional en los términos que se determinen reglamentariamente). En contra de la regla general del silencio positivo y pese a decir que la homologación sólo podrá denegarse por razones de legalidad, la Disposición establece la desestimación presunta de las solicitudes de homologación que no se hayan resuelto al mes de su presentación. La homologación comportará la inscripción en el registro de entidades de inspección técnica que deberá llevar la Consejería competente en materia de ordenación urbanística.

Ayuntamiento dentro del mes siguiente al vencimiento del periodo decenal correspondiente y podrá servir de base para el dictado de órdenes de ejecución de obras.

Podemos afirmar, por tanto, que ante la insuficiencia de medios materiales y personales de las Administraciones locales –acuciada en los últimos tiempos, por qué no decirlo, por la orientación de las prioridades presupuestarias a otros asuntos de la vida local distintos del ejercicio con rigor de las potestades de inspección y control– ha sido necesario configurar un instrumento que permita a los municipios verificar el adecuado estado de seguridad y habitabilidad de los edificios que radican en su término. Esta técnica, que a día de hoy se ha generalizado en los municipios más importantes y en las distintas normativas urbanísticas autonómicas, podría definirse<sup>7</sup> como *un instrumento de control, llevado a cabo periódicamente a través de agentes o entidades privados debidamente acreditados, que tiene por objeto garantizar ante la administración el cumplimiento del deber de conservación del edificio por sus propietarios y establecer las medidas necesarias para garantizar su seguridad y salubridad y asegurar unas adecuadas condiciones de mantenimiento tanto del edificio como de sus instalaciones, realizando además, en el caso del Informe de Evaluación del Edificio, propuestas de mejora de sus condiciones de accesibilidad y eficiencia energética.*

El sistema de inspección periódica de edificios constituye un *sistema de control indirecto* del deber de conservación de los edificios por sus propietarios. Por diversas razones que ahora no podemos analizar, en las últimas décadas han proliferado distintas técnicas de control, evaluación y acreditación, exigidas por razones de interés público, pero llevadas a cabo por terceros ajenos a la Administración, ya sean técnicos individuales cualificados o entidades privadas<sup>8</sup>. A través de estas fórmulas, se

7. El párrafo segundo del art. 1 del Decreto 53/2018, de 27 de abril, por el que se regula la realización del informe de evaluación del edificio de uso residencial de vivienda y su Registro autonómico en el ámbito de la Comunidad Valenciana establece que «El informe de evaluación del edificio de viviendas es el documento que describe las características constructivas de los elementos comunes de un edificio existente, indicando su estado de conservación, sus condiciones de accesibilidad y eficiencia energética, señalando las deficiencias constructivas, funcionales, de seguridad o de habitabilidad detectadas, con el fin de advertir sobre ellas y orientar sobre las acciones necesarias para mantener el adecuado estado de conservación del edificio, así como para mejorar su accesibilidad y eficiencia energética».
8. Miguel SÁNCHEZ MORÓN describe un panorama general de las mismas en *Derecho Administrativo. Parte General*. 13.<sup>a</sup> Edición. Madrid, 2017. Págs. 692 a 694. Véase al respecto el interesantísimo trabajo de la Prof. CANTERO MARTÍNEZ, A vueltas con el ejercicio de potestades públicas y su ejercicio por los particulares. Nuevos retos para el Derecho Administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 151, 2011. Págs. 627 a 649. Sobre la inspección urbanística en general pueden verse BARCELO-

produce una traslación desde la Administración a los terceros tanto de las responsabilidades derivadas de las deficiencias o errores en este tipo de controles, como, especialmente, de sus costes, que acaban siendo soportados por quien es objeto de evaluación. Estos sistemas, cuya última manifestación la constituyen las certificaciones de eficiencia energética de los edificios, implican un mínimo coste para la Administración, pues es el sujeto inspeccionado quien debe abonar su precio o pagar las tarifas correspondientes<sup>9</sup>. Pero, además, provocan una desviación de la responsabilidad desde la Administración al sujeto o entidad privada firmante del certificado o informe.

Estamos, pues, ante una variante de la inspección urbanística ordinaria, que es la que ejerce la Administración municipal con sus propios medios<sup>10</sup>. Es, en mi opinión, un instrumento complementario que ayuda a la Administración a ejercer un control más preciso del deber de conservación que el que podría llevar a cabo por sí sola, pues le permite recabar regularmente los datos sobre el estado de los edificios y, en especial, de aquellos que son objeto de un certificado de inspección o evaluación con carácter desfavorable.

En este contexto, el Estado procedió, primero, a crear una regulación general sobre la Inspección Técnica de los Edificios (ITE) y, posteriormente, a crear el Informe de Evaluación de los Edificios (IEE)<sup>11</sup>.

---

NA LLOP, Javier; *Inspección urbanística*. En MARTÍN REBOLLO, Luis y BUSTILLO BOLADO, Roberto O.; *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Volumen II. 2.<sup>a</sup> Edición. Aranzadi, 2009. Págs. 1191 a 1203. TEJEDOR BIELSA, Julio; *La función inspectora en el ámbito urbanístico*. En DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José (Coord.); *La función inspectora*. INAP. Madrid, 2013. Págs. 117 a 168.

9. En ese sentido se ha manifestado la Prof. Eva María MENÉNDEZ SEBASTIÁN, al señalar que este instrumento se ha venido configurando como una técnica netamente privada, «con la ventaja para la Administración, por tanto, de no tener que asumir su coste –aunque es evidente que la Administración debe disponer de los medios oportunos, entre otras razones para realizar las inspecciones necesarias, por ejemplo, en casos de denuncia». *El deber de conservación: una construcción inacabada*. Iustel. Madrid, 2014. Pág. 243.
10. Al respecto véase SANZ RUBIALES, Íñigo; La naturaleza jurídica de la inspección técnica de construcciones desde el deber de conservación. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 12, 2005. Págs. 65 y 66.
11. Entre otros, al respecto pueden verse DÍAZ BARCO, Fernando y CELADA ABAD, Mar; *Régimen jurídico de la Inspección Técnica de Edificios*. Aranzadi. Cizur Menor, 2009. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio; *El informe de evaluación de los edificios*. En QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Ana Belén (Coord.); *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2011. Págs. 371 a 425. García-Álvarez García, Gerardo; La regulación de la inspección técnica de edificios mediante normas municipales. En particular, la Ordenanza del Ayuntamiento de Zaragoza reguladora del deber de conservación de

Así, pese a que las Comunidades Autónomas habían incluido la regulación general de estas inspecciones en sus normas urbanísticas, ante la reiterada inactividad constatada en muchos municipios a la hora de aprobar las ordenanzas reguladoras de las inspecciones técnicas de edificios que desarrollasen las previsiones contenidas en las citadas legislaciones urbanísticas autonómicas, y con la clara intención de dinamizar la actividad constructiva en el ámbito de la rehabilitación edificatoria, el Gobierno del Estado aprobó el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio. Según su Exposición de Motivos «se generaliza la obligatoriedad de pasar una inspección técnica de edificios y se dota a este instrumento de la uniformidad necesaria para garantizar unos contenidos que ayuden a conseguir la adaptación del parque de viviendas existente a los criterios mínimos de calidad exigidos». Así, su artículo 21 establecía que, salvo que la normativa autonómica estableciese un plazo diferente, en los municipios con población superior a 25.000 habitantes los edificios con una antigüedad superior a 50 años, destinados preferentemente a uso residencial, deberían ser objeto de una inspección técnica periódica que asegurase su buen estado y debida conservación. Dicha inspección debía evaluar la adecuación de estos inmuebles a las condiciones legalmente exigibles de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato, así como determinar las obras y trabajos de conservación que se requiriesen para mantener los inmuebles en el estado legalmente exigible.

Sin embargo, como luego veremos, la STC 5/2016, de 21 de enero, declaró inconstitucional esta regulación. Ahora bien, antes de que el Tribunal Constitucional dictase dicho pronunciamiento, el Estado había ya pretendido dar un nuevo impulso a estas inspecciones, que no se habían terminado de implantar con garantías<sup>12</sup>, con la clara intención de contri-

---

edificación e inspección técnica de edificios. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 30. 2007. Págs. 321 a 350. MENÉNDEZ REXACH, Ángel; El informe de evaluación de los edificios en la Ley 8/2013. Op. cit. págs. 63 a 74. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María; op. cit. págs. 242 a 256. del Olmo Alonso, Jesús; *Lecciones de Derecho Urbanístico y de la Edificación*. LDL Editorial. Madrid, 2015. 77 a 86. Porto Rey, Enrique; El informe de evaluación de edificios en la nueva Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 285, 2013. Págs. 125 a 155.

12. De acuerdo con el Preámbulo de la Ley, «No parece admitir dudas el dato de que el parque edificado español necesita intervenciones de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas que permitan hacer efectivo para todos, el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, así como la exigencia del deber de sus propietarios de mantener los inmuebles en adecuadas condiciones de conservación. Aproximadamente el 55 % (13.759.266) de dicho parque edificado, que asciende a 25.208.622 viviendas, es anterior al año 1980 y casi el 21 % (5.226.133) cuentan con más de 50 años. El único instrumento que actualmente permite determinar el grado de conservación de los inmuebles, la Inspección Técnica de Edificios, no sólo es in-



buir a la reactivación parcial del sector de la construcción a la vez que con la pretensión –difícil de lograr en una situación de crisis económica– de mejorar el deficiente estado de conservación de un porcentaje muy alto de los edificios españoles. Por ello, promulgó la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (LRRR), la cual derogó las previsiones contenidas en el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, sustituyéndolas por una nueva regulación de lo que denominó Informe de Evaluación del Edificio.

Con el loable objetivo de generalizar este sistema de control del deber de conservación y de facilitar que los Ayuntamientos y las Comunidades Autónomas pudiesen organizar más fácilmente estas inspecciones, la LRRR introdujo una nueva regulación más completa de este Informe de Evaluación del Edificio, el cual, además de examinar el estado de conservación del edificio, ha de incluir información relativa al cumplimiento de las condiciones de accesibilidad y a la eficiencia energética del edificio. Para ello, dicha regulación legal, se completó con un modelo de formulario, contenido en el Anexo II del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se aprobó el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016. Dicho formulario incluye un apartado III en el que hay que adjuntar, cuando sea preceptivo, el Certificado de Eficiencia Energética del Edificio que se realizará de conformidad con lo dispuesto en el 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<sup>13</sup>.

Como bien dice el Prof. Menéndez Rexach, el IEE, con su triple conte-

---

suficiente para garantizar dicho objetivo, y así se pone de manifiesto desde los más diversos sectores relacionados con la edificación, sino que ni siquiera está establecido en todas las Comunidades Autónomas, ni se exige en todos los municipios españoles».

13. Puede verse al respecto mi trabajo *Marco jurídico general sobre la certificación de la eficiencia energética de los edificios*. En GALÁN VIOQUE, Roberto y GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (Dirs.); *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*. Aranzadi. Cizur Menor, 2017. Págs. 383 a 410. Entre otros muchos, véanse también GONZÁLEZ BUSTOS, M.<sup>a</sup> Ángeles; *Marco jurídico y actuaciones administrativas sobre la eficiencia energética de los edificios*. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 316, 2017. Págs. 141 a 177. MENÉNDEZ REXACH, Ángel; *Rehabilitación urbana y mejora de la eficiencia energética de los edificios: una visión normativa*. En SERRANO RODRÍGUEZ, Antonio (Coord.); *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio*. Universitat de València. Valencia, 2017. Págs. 189 a 199. González Ríos, Isabel; *Nuevos retos en materia de eficiencia energética en España tras el paquete energético de la UE de 2016*. En Galán Vioque, Roberto y González Ríos, Isabel (Dirs.); *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*. Aranzadi. Cizur Menor, 2017. Págs. 175 a 186.

nido, no pretende sustituir a la ITE ni al certificado de eficiencia energética. «Los incorpora a su contenido, pero sin modificar su regulación. La finalidad perseguida es que exista un documento en el que se incluyan los tres aspectos mencionados». Ello significa, «que lo importante no es la denominación del informe (será la que establezca la normativa autonómica o municipal) sino su contenido, que debe incorporar los tres aspectos señalados en la ley estatal, sin perjuicio de que la autonómica exija otros<sup>14</sup>».

Los preceptos que sobre el IEE contenía la LRRR fueron finalmente incorporados al Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSyRU), aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, quedando derogados por sustitución los preceptos correspondientes de la primera. Conforme establece el art. 29.1 TRLSyRU, los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva<sup>15</sup> podrán ser requeridos por la Administración competente para que acrediten la situación en la que se encuentran aquéllos, al menos en relación con el estado de conservación del edificio y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética de los mismos.

Podría decirse que la regulación del IEE constituye lo que podría conocerse como una regulación de máximos (sólo para edificios destinados a vivienda, la primera inspección cuando cumplan los 50 años, etc.), pues su objetivo no era tanto crear una regulación estatal, sino incentivar la aplicación por los municipios de estas inspecciones y coordinar los documentos relativos a la conservación de edificios con los del cumplimiento de las condiciones de accesibilidad y la información sobre el grado de eficiencia energética. Por ello podría considerarse como un ensayo fallido de una Ley de armonización en la materia.

Como a continuación veremos, con la excepción del citado art. 29.1, los preceptos del TRLSyRU referidos al IEE, han sido declarados inconstitucionales por la reciente STC 143/2017, de 14 de diciembre, lo que nos

14. MENÉNDEZ REXACH, Ángel; El informe de evaluación de los edificios en la Ley 8/2013. Op. cit. págs. 70 y 71.

15. Por edificio con tipología de vivienda colectiva entiende el punto 6 del artículo 2 TRLSyRU como «el compuesto 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». Habrá que ver si las legislaciones autonómicas o las ordenanzas municipales amplían este deber a otros tipos de viviendas o a edificaciones de otros usos.

obligará a analizar las repercusiones que de la misma se derivan en el conjunto del ordenamiento jurídico.

## II. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA COMPETENCIA DEL CONTROL DEL DEBER DE CONSERVACIÓN DE LOS EDIFICIOS

Como acabamos de ver, en los últimos años, el Tribunal Constitucional<sup>16</sup> ha dictado dos importantes sentencias –la 5/2016, de 21 de enero, y la 143/2017, de 14 de diciembre– que vienen a declarar inconstitucional la regulación efectuada por el Estado de las técnicas de control indirecto del deber de conservación de los edificios (la ITE y el IEE, que no deja de ser una evolución de la primera).

La STC 5/2016, de 21 de enero, resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra los artículos 21 y 22 y disposiciones relacionadas del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, por entender que la regulación que lleva a cabo de la inspección técnica de edificios vulnera las competencias autonómicas en materia urbanística<sup>17</sup>. La sentencia declara inconstitucional esta regulación por entender que la inspección técnica de edificios, «aunque puede dar lugar a obras de conservación y reparación...no es propiamente una medida cuya finalidad sea la consecución de objetivos de política económica general, ni tiene tampoco una incidencia directa y significativa sobre dicha actividad», ni su regulación persigue la preservación, conservación o mejora del medio ambiente o puede considerarse una medida tendente a proteger el medio ambiente urbano. Al tratarse «sin lugar a dudas, de la regulación de una técnica o instrumento propiamente urbanístico, que tiene por finalidad prevenir y controlar las irregularidades o ilegalidades urbanísticas, así como comprobar el cumplimiento del deber de conservación que corresponde a los propietarios», ha de entenderse que su regulación ha de ser competencia de las Comunidades Autónomas y que, por tanto, los artículos 149.1.13.<sup>a</sup> y 23.<sup>a</sup> C.E. no otorgan al Estado cobertura para proceder al establecimiento de previsiones sobre requisitos, características y plazos

16. Sobre la distribución competencial en materia de urbanismo véase MARTÍN REBOLLO, Luis; *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo*. En MARTÍN REBOLLO, Luis y BUSTILLO BOLADO, Roberto O.; *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Volumen I. 2.<sup>a</sup> Edición. Aranzadi, 2009. Págs. 179 a 208.

17. Como ya avanzó la Prof. GONZÁLEZ RÍOS antes de conocerse la STC 143/2017, «los fundamentos jurídicos que se contienen en esta sentencia son sin duda aplicables a la regulación del Informe de Evaluación de los Edificios recogida en los arts. 29 y 30 y Disposición Transitoria 2.<sup>a</sup> del TRLSyRU». Op. cit. pág. 182.

de esta actividad inspectora. Tampoco el art. 149.1.1.<sup>a</sup> C.E.<sup>18</sup> permite al Estado regular estas «técnicas o instrumentos urbanísticos de comprobación del cumplimiento de deberes de los propietarios», pues «el título del art. 149.1.1 CE no puede operar como un título horizontal “capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional” (STC 61/1997, JF 7)».

Antes de conocer la declaración de inconstitucionalidad establecida por la STC 5/2016 y en el marco de la política de rehabilitación y regeneración urbana, el Estado había promulgado la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, la cual derogaba las previsiones contenidas en el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, sustituyendo la regulación de la inspección técnica de los edificios por la regulación del informe de evaluación del edificio. Los contenidos de la LRRR relacionados con este informe fueron finalmente incorporados al nuevo Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, quedando derogados los preceptos correspondientes de la primera.

Esta regulación del TRLSyRU ha producido sus efectos hasta la publicación de la reciente STC 143/2017, de 14 de diciembre, que declara la inconstitucionalidad del establecimiento por el Estado de un sistema de evaluación periódica del estado de conservación de los edificios.

Ya anteriormente, la STC 61/1997, en su FJ 34 b), se había pronunciado sobre el encaje constitucional de la obligación de conservación en el artículo 149.1.1 CE, que no permite al Estado efectuar una regulación acabada del deber de conservación, como si de normativa básica se tratara, ni tampoco puede imponer a otras administraciones una determinada conducta, de manera que el establecimiento de concretos mecanismos para verificar el cumplimiento del deber legal ha de corresponder a la Comunidad Autónoma.

Ahora, la STC 143/2017 establece que, entre las técnicas de intervención administrativa que forman parte de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, «se encuentra la inspección urbanística que es una potestad administrativa dirigida a verificar que los actos de uso del suelo y edificación se ajustan a la legalidad urbanística y a las especificaciones del planeamiento urbanístico, y en el caso de constatar alguna irregularidad, proceder a activar los debidos me-

18. En relación con el deber de conservación como parte integrante del derecho de propiedad puede verse MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María; Op. cit. págs. 119 y ss.

canismos de corrección (STC 5/2016, de 21 de enero, FJ 4). Inspección urbanística que incluye, como es obvio, la de las condiciones de los edificios, el cumplimiento del deber de conservación de los mismos y el control de las eventuales ilegalidades o irregularidades».

Ni el título competencial del artículo 149.1.23 CE, ni el del artículo 149.1.25 CE amparan, dados sus contenidos, los aspectos del informe de evaluación del estado de conservación del edificio y de las condiciones de accesibilidad. También debe ser excluida la aplicación aquí del artículo 149.1.13 C. E., pues, como se ha mencionado anteriormente, la STC 5/2016 (FJ 4) ha descartado que la inspección técnica de edificios pueda fundamentarse en las competencias estatales de dicho artículo, pues, las evaluaciones antes citadas no tienen una incidencia directa sobre la actividad económica general. Podrían, en su caso, tenerla si las deficiencias puestas por ellas de manifiesto conllevaran la obligación de realizar obras. Pero ello no depende de que se incluyan en el informe de evaluación del edificio, sino de lo que determinen las legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas y, en ese marco, regulen las ordenanzas de los municipios. Tampoco existe conexión alguna entre la ITE o el IEE y la responsabilidad patrimonial de la Administración o la expropiación forzosa, ni puede enmarcarse en la competencia exclusiva sobre el «procedimiento administrativo común» del art. 149.1.18.<sup>a</sup>, pues no define principios o normas que definan la estructura general del procedimiento que debe seguirse para el ejercicio por la administración de su actividad jurídica (SSTC 227/1988).

A raíz, pues, de esta STC 143/2017, «salvo lo dispuesto en el artículo 4.1 [de la LRRR], el Estado no ostenta título competencial alguno que le permita imponer la evaluación del estado de conservación de los edificios y del cumplimiento de las condiciones de accesibilidad que, junto a la certificación de eficiencia energética, integran el contenido del informe de evaluación de edificios en los términos y con el contenido previstos en la de la Ley 8/2013. Por tanto, salvo el artículo 4.1, el resto del artículo 4 de la Ley 8/2013 es inconstitucional, y también lo son, por su carácter instrumental de las previsiones del artículo 4 que se declaran inconstitucionales, el artículo 6, la disposición transitoria primera y la disposición final decimoctava. Declaración que, conforme se ha expuesto en el fundamento jurídico 1<sup>9</sup>, se ha de extender a los artículos 29, excepto su

19. «El contenido de los preceptos de la Ley 8/2013 impugnados han pasado a incorporarse ahora al 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, que deroga la citada Ley 8/2013». Por ello, aunque el recurso se interpone contra los preceptos de la Ley 8/2013, al quedar estos incorporados al TRLSyRU, ha de proyectarse lo resuelto

apartado primero, y 30, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, en cuanto reproducen el contenido de los preceptos de la Ley 8/2013 impugnados».

Algunos autores<sup>20</sup> han sugerido que la regulación de la ITE entraría también dentro de la competencia estatal en materia de legislación civil (art. 149.1.8.ª CE), por entender que estas inspecciones forman parte del deber general de conservación de edificios y construcciones, en cuanto ligado al derecho real de propiedad, y guardan estrechos vínculos con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE) y su normativa de desarrollo. Sin embargo, lo que hay detrás de la ITE o del IEE no es la regulación civil de la edificación, sino el ejercicio de la potestad pública de inspección y control de la edificación desde un punto de vista urbanístico. El derecho privado, en relación con este tema, se ocupará de regular la responsabilidad civil que pueda ocasionar el incumplimiento del deber de conservación de los edificios al que se refieren los artículos 16 LOE, 389 y 1907 del Código Civil y 9.1 y 10.1 de la Ley de Propiedad Horizontal, entre otros.

Por ello, como el propio Prof. Fernández Torres ha señalado<sup>21</sup>, «en la medida en que la regulación contenida en el Decreto-Ley 8/2011 se refiere a la inspección urbanística en sentido estricto, su declaración de inconstitucionalidad es inobjetable, con independencia de que gusta más o menos. Al revestir naturaleza urbanística, la inspección técnica de edificios contemplada en el citado Decreto-Ley 8/2011 debe ser objeto de ordenación por parte de las Comunidades Autónomas en razón del reparto constitucional de competencias».

### III. LAS CONSECUENCIAS DE LA STC 143/2017

Lo primero que debe decirse es que, salvo el art. 29.1 TRLSyRU, la regulación estatal del IEE ha de considerarse inconstitucional y, por tanto, nula, sin que quepa su aplicación siquiera con carácter supletorio, dada la

---

sobre los preceptos impugnados a los equivalentes preceptos del Real Decreto Legislativo 7/2015, que los reproducen (SSTC 143/2017 y 80/2017).

20. Así, entre otros, Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, considera que, si la regulación de la ITE afecta a elementos propios del deber general de conservación de edificios que como tales inciden en el contenido y alcance del derecho de propiedad, quedará bajo la órbita del Estado, al amparo del art. 149.1.8.ª CE. En La ordenación de la inspección urbanística también es competencia de las Comunidades Autónomas (acerca de la STC 5/2016, de 21 de enero). *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 36, 2016. Págs. 207 a 217.

21. Op. Cit. Pág. 217.

interpretación realizada por el Tribunal Constitucional de la cláusula de supletoriedad prevista en el art. 149.3 CE.

Conforme a dicho precepto, corresponde al Estado la competencia sobre las materias no asumidas por los Estatutos de Autonomía, siendo el derecho estatal, en todo caso, supletorio del de las Comunidades Autónomas. Como ha ido declarando el Tribunal Constitucional, no nos encontramos aquí ante un *título universal de competencia* que permita al Estado seguir dictando todo tipo de normas en materias asumidas por todas las Comunidades Autónomas, aunque esas normas estatales sean desplazadas por las de las Comunidades Autónomas que se vayan aprobando (SSTC 147/1991, 118/1996 y 61/1997). Por ello, como dice la STC 61/1997, de 20 de marzo, una vez que todas las Comunidades Autónomas tienen competencia legislativa sobre una materia, el Estado ya no puede dictar *ex novo* normas jurídicas con finalidad supletoria del derecho autonómico, ni siquiera cuando conserva la competencia para aprobar legislación básica sobre la misma materia y como complemento de ésta<sup>22</sup>. En ese caso, el único derecho supletorio posible es el anterior a la asunción de competencias legislativas en la materia por todas las Comunidades Autónomas, por tanto, la Ley de Suelo de 1976. Esta controvertida doctrina del Alto Tribunal ha provocado en la práctica distintos problemas. Incluso, tras la STC 61/1997, alguna Comunidad Autónoma que había impugnado el texto refundido de 1992 volvió a acogerlo mediante la técnica del reenvío, es decir, dictando una disposición de artículo único que rescataba la legislación estatal impugnada como derecho autonómico para evitar un vacío legal en su territorio (así lo hizo, paradójicamente, Cantabria, lo que permitió la aprobación del PGOU de Santander). La misma doctrina, recogida ahora en la STC 143/2017, vuelve a plantear inconvenientes no sólo en relación con el IEE, como luego veremos, sino en relación con el silencio

22. Ello puede plantear, como indica mi Maestro el Prof. Miguel SÁNCHEZ MORÓN, situaciones absurdas, pues podría darse el caso de que el Estado apruebe normas básicas novedosas sobre una materia, pero, a falta de legislación de desarrollo, haya que aplicar como derecho supletorio en una Comunidad Autónoma o en varias legislación atrasada o superada, que puede ser incongruente con el espíritu de aquella legislación básica. Por tanto, según su razonable opinión, «si el Estado mantiene la competencia para dictar legislación básica sobre una materia determinada, debería tenerla también para adaptar a la nueva legislación básica que dicte su propia legislación histórica en aspectos no básicos. Ello no priva a las Comunidades Autónomas de su competencia para aprobar la legislación de desarrollo o no aprobarla. Esto es, no menoscaba la libertad de decisión autonómica en materia de su competencia. Pero al mismo tiempo permite dotar de plena efectividad a una reforma de la legislación básica, sostener la coherencia y seguridad jurídica en el conjunto del ordenamiento, así como resolver los numerosos problemas prácticos que los efectos de la STC 61/1997 han evidenciado». Miguel Sánchez Morón; op. cit. págs. 331 y 332.

administrativo a la hora de autorizar en suelo urbano obras de construcción o instalaciones –siempre que no revistan el carácter de edificación de conformidad con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación– o la ubicación de casas prefabricadas o instalaciones similares, donde puede plantearse la situación de que en una Comunidad Autónoma esta falta de resolución pueda tener un efecto estimatorio y en otra al contrario. Quizás conviene reflexionar sobre este aspecto a la hora de afrontar una necesaria reforma constitucional, pero, si se me permite una opinión personal, nunca he conseguido entender qué efectos negativos puede producir la existencia de una legislación supletoria del Estado, que la Comunidad Autónoma puede desplazar siempre que quiera (salvo el no obligar a las Comunidades Autónomas a legislar sobre materias cuya competencia han asumido).

Al encontrarnos en el ámbito de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3.<sup>a</sup>), que todas las Comunidades Autónomas han asumido a través de su Estatuto de Autonomía, lo que a continuación debe decirse es que la STC 143/2017, de 14 de diciembre, no incide ni afecta en modo alguno a las regulaciones autonómicas que se encuentren vigentes en materia de inspección técnica o periódica de edificios o de informes de evaluación de los edificios.

Dicho esto, conviene señalar que las repercusiones de la STC 143/2007, de 14 de diciembre, serán distintas en función de cuál sea la regulación existente en cada Comunidad Autónoma.

Varias han sido las Comunidades Autónomas que han desarrollado normas propias que han acogido el sistema de Informe de Evaluación del Edificio, conteniendo la regulación autonómica del mismo en su respectivo ámbito territorial. Así, entre otras podemos citar:

- El Decreto 29/2017, de 17 de mayo, por el que se regula el Informe de Evaluación de los Edificios y se crea el Registro General de Informes de Evaluación de los Edificios del Principado de Asturias.
- El Decreto 1/2014, de 9 de enero, por el que se regulan las condiciones y se crea el Registro de los Informes de Evaluación del Edificio en Cantabria, que ha venido a derogar al Decreto 3/2013, de 14 de febrero, por el que se regulaba la inspección técnica de edificios.
- El Decreto 11/2015, de 22 de marzo, por el que se regula el informe de evaluación de los edificios y se crea el Registro de Informes de Evaluación de los Edificios en Castilla-La Mancha.
- La propia Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Suelo de Islas Baleares recoge en su art. 118 la regulación del informe de evaluación del



edificio en su ámbito territorial, sin perjuicio de que haga alguna alusión a la LRRR. Este precepto ha sido objeto de desarrollo por el Decreto 17/2016, de 8 de abril, por lo que se refiere al Registro de Informes de Evaluación de Edificios.

- El Decreto 34/2015, de 13 de marzo, regula el informe de evaluación de los edificios y crea el Registro de Informes de Evaluación de los Edificios de la **Región de Murcia**.
- El Decreto Foral 108/2014, de 12 de noviembre, regula el informe de evaluación de los edificios en **Navarra**.
- El reciente Decreto 53/2018, de 27 de abril, por el que se regula la realización del informe de evaluación del edificio de uso residencial de vivienda y su Registro autonómico en el ámbito de la **Comunidad Valenciana**, que desarrolla lo dispuesto en el art. 180 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana.
- Por último, el Decreto 103/2016, de 24 de octubre, que regula el informe de evaluación de los edificios en la Comunidad de Madrid y crea el Registro Integrado Único de Informes de Evaluación de los Edificios de la **Comunidad de Madrid**. Conforme indica su Exposición de Motivos, dicho Decreto tiene por objeto establecer un marco jurídico básico de los aspectos del Informe de Evaluación de los Edificios no regulados en la norma estatal, desarrollando la normativa urbanística autonómica y estableciendo un marco común de actuación para todos los municipios de la Región, siendo la Administración Local, en el ejercicio de sus competencias, la que realice el seguimiento de las actuaciones que se deriven en el cumplimiento de los deberes de conservación establecidos por la normativa urbanística, y de las adaptaciones exigibles en cuanto a ajustes razonables en materia de accesibilidad. Según este Decreto, sin perjuicio de los plazos más restrictivos que puedan disponer las ordenanzas municipales, los edificios de más de cincuenta años de antigüedad deberán disponer del Informe de Evaluación de los Edificios, que tendrá una validez de diez años, todo ello de acuerdo a lo establecido en los artículos 2 y 5 y en su Disposición Transitoria Primera. Dicho IEE se ajustará al modelo previsto en el Anexo II del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, y será exigible para los edificios de tipología residencial colectiva con antigüedad superior a cincuenta años y para aquellos cuyos titulares pretendan acogerse a ayudas públicas con el objetivo de acometer obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética. La normativa

municipal podrá contemplar otros supuestos en función de la ubicación del inmueble o de su antigüedad, protección, tipología y uso predominante, o cuando así lo determinen los Servicios Técnicos Municipales por haber detectado deficiencias en el estado de conservación de un edificio. El Decreto contiene un Anexo con el modelo de declaración responsable del técnico que suscribe el Informe de Evaluación de los Edificios, el cual, en su informe identificará el bien inmueble gráficamente mediante un plano, con expresión de su referencia catastral y, de acuerdo con su art. 4, contendrá, de manera detallada, los aspectos referentes a:

- a) La evaluación del estado de conservación del edificio, comprendiendo una inspección visual<sup>23</sup> de la estructura, fachada y cubierta y las redes comunes de saneamiento y abastecimiento. Respecto a las instalaciones o elementos comunes del edificio que cuenten con la obligación de realizar una revisión técnica según la regulación sectorial específica, tales como ascensores, instalación eléctrica, de calefacción y agua caliente sanitaria, etcétera, el técnico comprobará que cuentan con las revisiones en vigor a las que estén obligadas y, en caso de no tenerlas, o de que sean desfavorables, lo hará constar en el informe, a los efectos de que una vez accedan los datos del Informe de Evaluación de los Edificios al Registro, puedan realizarse por la Consejería competente las acciones oportunas. En el supuesto de que el resultado de la evaluación sobre el estado de conservación del

23. Según el art 4.4, para la realización de la inspección visual, el técnico competente deberá visitar todas las zonas, viviendas, locales y espacios comunes necesarios para la correcta evaluación de las condiciones de conservación del edificio. Cuando los datos obtenidos de la inspección visual no sean suficientes para valorar las deficiencias detectadas, el técnico competente deberá proponer a los propietarios la realización de las pruebas que estime indispensables para la evaluación del edificio. Se deberá consignar en el informe y en la declaración responsable del Anexo del presente Decreto, las fechas en que se han producido las visitas y, en su caso, las pruebas realizadas. En mi opinión, no me parece muy adecuado el término «inspección *visual*» pues puede llevar a los técnicos a relajar su actividad de inspección con el riesgo que ello conlleva y conducir a una situación en que estas inspecciones resulten poco operativas. Por ello, han de firmar una declaración responsable de su inspección y, además, este párrafo 4, deja claro que, cuando con una inspección visual no se tenga la certeza de la correcta situación del edificio, habrá que llevar a cabo otras pruebas complementarias. Recuérdese que en el año 2015 tuvieron lugar en Madrid dos derrumbes de edificios que contaban con una ITE, lo que puso en entredicho estas inspecciones. <http://www.elmundo.es/madrid/2015/08/19/55d4e49822601dce228b4596.html> Por ello, los técnicos deben efectuarlas con rigor y profesionalidad, pues la atribución de responsabilidad es independiente de los honorarios que puedan percibirse por esta actuación.

edificio fuese desfavorable, deberán reflejarse en el informe las deficiencias a subsanar y, en su caso, las medidas de seguridad que se hayan adoptado o que sea preciso adoptar para garantizar la seguridad de los ocupantes del edificio, vecinos y transeúntes.

- b) La evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente, estableciendo si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas. En el caso de edificios declarados o incoados Bien de Interés Cultural o Patrimonial y los catalogados urbanísticamente, los ajustes razonables en materia de accesibilidad deberán tener en cuenta la normativa de protección de los mismos.
- c) La certificación de la eficiencia energética del edificio, cuando resulte obligatoria, con el contenido y mediante el procedimiento establecido para la misma por el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de los edificios. Dicha certificación deberá estar registrada en el Registro de Certificados de Eficiencia Energética de la Comunidad de Madrid y encontrarse vigente con arreglo a su normativa reguladora.

Todas estas Comunidades Autónomas que han desarrollado normas propias acogiendo en su territorio el sistema establecido por el IEE podrán, como acabamos de ver con la Comunidad de Madrid, seguir haciendo uso del formulario-modelo establecido por el RD 233/2013, de 5 de abril, y desarrollado por la aplicación creada por el Ministerio de Fomento para su realización<sup>24</sup>.

24. <https://iee.fomento.gob.es> En esta página web aparece la siguiente Nota Informativa: «La Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre de 2017 del Tribunal Constitucional, (BOE, 17/01/2018), ha declarado inconstitucionales y nulos los apartados 2 a 6 del artículo 29, el artículo 30, la DT 2.ª y la DF 1.ª del 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, dejando vigente el apartado 1 del artículo 29... Numerosas Comunidades Autónomas y Ayuntamientos han aprobado ya y disponen, en estos momentos, de normativa propia que regula la forma en la que debe realizarse este Informe, sus contenidos, edificaciones a las que afecta y otros aspectos relevantes del mismo. Asimismo, existe normativa autonómica y municipal que remite al modelo de Informe de Evaluación de los Edificios publicado en el Anexo del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, o, incluso directamente a esta misma página web. En consecuencia, el Ministerio de Fo-

También podrán existir Comunidades Autónomas que, sin acoger en su territorio el modelo de informe de evaluación del edificio, posean normas propias sobre inspecciones técnicas o periódicas de edificios. Éstas deberán aplicar su propia normativa de ITE en relación con el deber de conservación, y cumplir también con el RD 235/2013 sobre certificación de eficiencia energética. Habrán de garantizar también el cumplimiento de la normativa estatal sobre condiciones exigibles en materia de accesibilidad, que son consecuencia de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que vino a modificar algunos artículos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Dichas condiciones<sup>25</sup> fueron desarrolladas por el 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. Estas condiciones son obligatorias desde el 1 de enero de 2010 para los espacios públicos urbanizados nuevos y para los edificios nuevos, así como para las obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que se realicen en los edificios existentes, y lo serán, a partir del día 1 de enero de 2019 –plazo adelantado por el RDL 1/2013 al 4 de diciembre de 2017–, para todos aquellos espacios públicos urbanizados y edificaciones existentes que sean susceptibles de ajustes razonables<sup>26</sup>.

---

mento continuará manteniendo operativa esta página para que los técnicos usuarios de la misma puedan seguir utilizándola, de acuerdo con la normativa que, en cada caso concreto, resulte de aplicación.

25. Por Real Decreto 173/2010, de 9 de febrero, se modificó el Código Técnico de la Edificación (aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo), introduciendo en el Documento Básico de Seguridad de Utilización las soluciones técnicas que garantizaran la accesibilidad en los edificios, pasando dicho documento a denominarse Seguridad de Utilización y Accesibilidad (DB-SUA).
26. Por ajustes razonables entiende art. 2.5 TRLSyRU que son «las medidas de adecuación de un edificio para facilitar la accesibilidad universal de forma eficaz, segura y práctica, y sin que supongan una carga desproporcionada. Para determinar si una carga es o no proporcionada se tendrán en cuenta los costes de la medida, los efectos discriminatorios que su no adopción podría representar, la estructura y características de la persona o entidad que haya de ponerla en práctica y la posibilidad que tengan aquéllas de obtener financiación oficial o cualquier otra ayuda. Se entenderá que la carga es desproporcionada, en los edificios constituidos en régimen de propiedad horizontal, cuando el coste de las obras repercutido anualmente, y descontando las ayudas públicas a las que se pueda tener derecho, exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes». Véase también el art. 2.m) del 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. La Disposición Adicional Tercera.1.b) adelantó al pasado 4 de diciembre de 2017 la

Este es el caso, por ejemplo, del **País Vasco**, que en el art. 52 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, regula la Inspección Técnica de Edificios. Lo mismo sucede con el art. 156 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de **Andalucía**; con el art. 260 del texto refundido de la Ley de Urbanismo de **Aragón**, aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio; con el art. 269 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los espacios naturales protegidos de **Canarias**; o con los artículos 315 a 318 *ter* del Reglamento de Urbanismo de **Castilla y León**, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero<sup>27</sup>. **Extremadura**, por su parte, dispone de una regulación muy parca en materia de inspecciones periódicas de construcciones y edificaciones, que se contiene en el art. 164 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura<sup>28</sup>. Destaquemos, finalmente, la regulación de la Generalitat de **Cataluña**, en cuyo ámbito territorial rige el Decreto núm. 67/2015, de 8 de mayo, sobre fomento del deber de conservación, mantenimiento y rehabilitación de los edificios de viviendas mediante las inspecciones técnicas y el libro del edificio. Este Decreto, que no resulta de aplicación a los edificios unifamiliares individuales donde su edificación principal esté separada 1,5 metros o más de la vía pública, de zonas de uso público y de las fincas adyacentes, establece que junto a los datos básicos de la inspección técnica, el informe ha de incluir *con carácter obligatorio*, los siguientes documentos (art. 8.4):

- «a) Las recomendaciones necesarias para facilitar en la propiedad el conocimiento de las acciones que, a juicio de los técnicos, hay que

---

obligación de cumplir las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación en espacios y edificaciones existentes a fecha 4 de diciembre de 2010, siempre que sean susceptibles de ajustes razonables. Así lo establece también el Documento Básico Seguridad de Utilización y Accesibilidad del CTE.

27. Por su interés pueden verse las plataformas <https://www.euskoregite.com/es/>, que cuenta con un programa informático propio, y <http://www.rehitecyl.com/inicio> que también cuenta con un programa de ayuda para la realización de la ITE en Castilla y León y que se adapta al modelo de IEE.
28. Sin embargo, tras la declaración de inconstitucionalidad efectuada por la STC 143/2017, no será ya posible la aplicación en esta Comunidad Autónoma del Decreto 73/2017, de 6 de junio, que determina los órganos competentes relacionados con el informe de evaluación de los edificios y crea el Registro de los Informes de Evaluación de los Edificios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, pero sin establecer ningún marco jurídico básico de los aspectos de dicho Informe de Evaluación de los Edificios, pues, para ello, deberá adoptar antes –aunque sea en la forma en que algunas Comunidades Autónomas aplicaron temporalmente en su territorio el texto refundido de la Ley de Suelo de 1992 tras la STC 61/1997– una normativa que contenga la regulación del IEE en su ámbito territorial, pues la norma en la que se basa el citado Decreto ya no existe en nuestro ordenamiento.

llevar a cabo para un mantenimiento y conservación correctos del edificio, así como la periodicidad de estas acciones...

- b) Las recomendaciones técnicas para la mejora de la sostenibilidad y la ecoeficiencia del edificio, especialmente cuando estas puedan ir asociadas a la reparación de deficiencias detectadas durante la inspección. Estas recomendaciones *no son sustitutorias de la obligación de disponer de la certificación energética del edificio cuando esta sea preceptiva*.
- c) La evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y la utilización del edificio *de acuerdo con la normativa vigente*, que identifiquen y recomienden las intervenciones técnicamente viables que permitan alcanzar la mejor adecuación posible de estas condiciones, especialmente cuando las propuestas puedan ir asociadas a la reparación de deficiencias detectadas durante la inspección.
- d) La declaración responsable del personal técnico conforme tiene la calificación profesional exigible y sobre la veracidad de los datos que contiene el informe.
- e) La declaración responsable conforme la persona técnica que elabora el informe dispone del seguro de responsabilidad civil y que lo mantiene vigente, y que no incurre en ninguna incompatibilidad, prohibición o inhabilitación para el ejercicio profesional».

Por último, y hasta donde he podido conocer en el momento de escribir estas líneas, existen dos Comunidades, Galicia y La Rioja, que carecen a nivel autonómico de cualquier norma que regule el IEE o la ITE. En la Comunidad Autónoma de Galicia, las consecuencias de la STC 143/2017 son de extraordinaria importancia. La derogación de la regulación estatal del IEE, que ni siquiera puede aplicarse con carácter supletorio, como ya se ha dicho, produce un vacío legal a nivel autonómico. Tras la LRRR y el TRLSyRU, la nueva Ley del Suelo de Galicia omitió cualquier referencia a este sistema de control indirecto del deber de conservación, quizás pensando en que resultaría de aplicación la regulación estatal del IEE. Hasta la entrada en vigor de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo y Urbanismo de Galicia, resultó de aplicación el art. 200 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, del Suelo y Urbanismo de Galicia<sup>29</sup>. Sin embargo, ante

29. «Artículo 200. Inspección periódica de construcciones.

1. Los Ayuntamientos *deberán* regular mediante ordenanza municipal el deber de inspección periódica de las edificaciones para determinar su estado de conservación.

la derogación de la citada Ley 9/2002 y teniendo en cuenta la ausencia de regulación autonómica en la legislación de suelo vigente en Galicia, a nivel autonómico se produce un vacío legal, que el legislador gallego deberá llenar lo antes posible, –seguramente ya estará en ello–. Si bien es cierto que los municipios gallegos más importantes<sup>30</sup> disponen de una

---

Esta Ordenanza establecerá las edificaciones que quedan sujetas a esta obligación en función de su antigüedad y, en todo caso, incluirán todas las edificaciones catalogadas o de antigüedad superior a cincuenta años, los plazos y las condiciones en que haya de realizarse la inspección técnica de las edificaciones a cargo de facultativo competente.

2. Dicho facultativo consignará los resultados de su inspección expidiendo un informe que describa los desperfectos apreciados en el inmueble, sus posibles causas y las medidas prioritarias recomendables para asegurar su estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructurales o para mantener o rehabilitar sus dependencias en condiciones de habitabilidad o uso efectivo según el destino propio de las mismas. Asimismo, dejará constancia del grado de realización de las recomendaciones expresadas con motivo de la anterior inspección periódica. La eficacia del informe exige remitir copia del mismo al ayuntamiento y al colegio profesional correspondiente.

El ayuntamiento podrá exigir de los propietarios la exhibición de los informes actualizados de inspección periódica de construcciones y, si descubriera que las mismas no se han efectuado, podrá realizarlas de oficio a costa de los obligados».

30. En relación con la información sobre la ITE o el IEE en Galicia, pueden consultarse <http://portal.coag.es/ites/> y en <http://www.iteweb.es/galicia>. Así, por ejemplo, en el municipio de **Orense** el primer informe debe de presentarse al año siguiente de que el edificio cumpla 30 años desde su construcción o rehabilitación integral y se renovará, al año siguiente de que cumpla 10 años desde el anterior informe ITE realizado. Por otra parte, en los de **Lugo** y **La Coruña** el primer informe deben de presentarlo los edificios catalogados y los de antigüedad superior a 40 años desde su construcción o rehabilitación integral y se renovará, al año siguiente de que cumpla 10 años desde el anterior informe ITE realizado. En el municipio de **Pontevedra**, que cuenta con una Ordenanza reguladora del Informe de Evaluación de los Edificios (BOP de 9 de abril de 2015), el primer informe debe de presentarse al año siguiente de que el edificio cumpla 50 años desde su construcción o rehabilitación integral y se renovará, al año siguiente de que cumpla 10 años desde el anterior informe ITE realizado. En el municipio de **Vigo** desde el 19 de marzo de 2016, se deja sin efecto la obligación de presentación del informe ITE, requiriéndose la presentación del nuevo Informe de Evaluación de los Edificios IEE, según lo establecido en el Real Decreto legislativo 7/2015 de 30 de Octubre. Sin perjuicio de haber implantado plenamente en su municipio el IEE, para subsanar este vacío normativo, el Ayuntamiento de Vigo debería aprobar ahora una nueva ordenanza que haga propia la regulación e implantación del IEE. Por su parte, el Ayuntamiento de **Ferrol** sí tiene una Ordenanza de inspección técnica de edificaciones adaptada a la vigente legislación en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (BOP de 11 de septiembre de 2015). Lo mismo sucede en relación con el Ayuntamiento de **Santiago de Compostela** que dispone de una Ordenanza reguladora del Informe de Evaluación de los Edificios (BOP de 16 de junio de 2015) y en la que destaca su artículo 4 que impone la obligación de pasar el IEE a todas las edificaciones situadas en su término municipal «cualquiera que sea su clasificación del suelo en que se sitúen y con independencia de su uso tipología o destino (residencial, comercial, oficinas, dotacional etc.)», siempre que cuenten con

Ordenanza en materia de inspección periódica de edificaciones (con cierta disparidad de criterios, por qué no decirlo), no existe ni en la vigente Ley de Suelo de Galicia, ni en el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, que contiene su reglamento de desarrollo, precepto alguno que implante en todo el territorio autonómico un sistema de inspección periódica de edificios o que evalúe su estado de conservación, así como el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad y de su eficiencia energética.

La misma consecuencia parece desprenderse del análisis de la normativa vigente en la Comunidad Autónoma de La Rioja, donde anteriormente los artículos 36 y 37 de la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de La Rioja, contenían una regulación de la inspección técnica de los edificios y en la actualidad, tras la modificación efectuada por la Disposición Final 8.<sup>a</sup> de la Ley 5/2014, de 20 de octubre, sólo hacen referencia al cambio de denominación de las ITEs por el IEE y a la posibilidad que tiene la administración autonómica de establecer planes de actuación en colaboración con los Ayuntamientos y otras entidades, para elaborar y mantener actualizados los catálogos sobre el estado de los edificios destinados a vivienda. Dicha modificación seguramente se debió a la aparición de la regulación del IEE por la LRRR, que ahora ha sido declarada inconstitucional. El municipio de Logroño sí tiene Ordenanza sobre ITE, pero a nivel autonómico se ha producido ahora un vacío legal.

No obstante lo dicho hasta ahora, conviene recordar que cada Comunidad Autónoma podrá optar por el sistema que considere adecuado para cumplir con su obligación de controlar el deber de conservación de los edificios por parte de sus propietarios: ITE, IEE, otro sistema de control indirecto a través de sujetos privados, o el control público tradicional ejercido directamente a través de empleados públicos (técnicos del Departamento correspondiente).

Ello sin perjuicio de las inspecciones directas que, en ejercicio de lo dispuesto en el art. 25.2.a) LBRL, puedan llevar a cabo los propios Ayuntamientos a través de sus funcionarios, bien a iniciativa propia o bien tras denuncias previas y que, en muchos casos, podrán concluir en una orden de ejecución de actuaciones de conservación, y de los controles indirectos de aquellos municipios que cuenten con una ordenanza propia en materia de inspección técnica de edificaciones<sup>31</sup>.

---

una antigüedad superior a 50 años, sean declaradas BIC, catalogadas o inventariadas, sus propietarios pretendan acogerse a ayudas públicas, o sus propietarios sean requeridos para ello por encontrarse deficiencias generalizadas de su estado de conservación.

31. Como ejemplo puede verse la Ordenanza de 22 de diciembre de 2011, de Conser-



Otra de las consecuencias de esta importante sentencia la encontramos en la regulación de las ayudas a la conservación de edificios efectuadas por el nuevo Plan de Vivienda 2018-2021, contenido en el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, que ya no contempla de forma específica entre los conceptos susceptibles de ayudas la realización de Informes de Evaluación del Edificio. A diferencia del actual, el anterior Plan Estatal de Vivienda<sup>32</sup> –que precisamente recogía en su Anexo II el Modelo tipo de informe de evaluación de los edificios– contenía un Programa de apoyo a la implantación del IEE (arts. 33 a 36 del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril), en el cual se consideraban subvencionables los honorarios profesionales del técnico que realizaba el informe y las obras consecuencias del mismo (arts. 20.1 y 33.1). Sin embargo, el Plan de Vivienda 2018-2021, que ha sido publicado tras conocerse el contenido de la STC 143/2017, no hace ninguna mención específica ni a las inspecciones técnicas de edificios ni al informe de evaluación del edificio. Suponemos que esta omisión es consciente pues lo contrario implicaría desconocer lo dispuesto por la doctrina constitucional comentada. No obstante lo anterior, el artículo 36.4 (relativo al Programa de Fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas) y el último párrafo 44 (sobre el Programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas), disponen que «podrán subvencionarse también como gastos generales: los honorarios de los profesionales intervinientes, el coste de la redacción de los proyectos, informes técnicos y certificados necesarios, los gastos derivados de la tramitación administrativa, y otros gastos generales similares, siempre que todos ellos estén debidamente justificados», con excepción de impuestos, tasas o tributos. El artículo 43, por su parte, considera subvencionables las actuaciones que se acometan para subsanar las deficiencias en materia de conservación (cimentación, estructura, instalaciones, cubiertas, azoteas, fachadas, medianerías, procesos de desamiantado, adecuación en materia de habitabilidad, seguridad e higiene) y para mejorar la seguridad de utilización y accesibilidad. Entendemos, por tanto, que el Plan de Vivienda ha realizado una referen-

---

vación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones del Ayuntamiento de Madrid, que ha sido el Ayuntamiento pionero en esta materia. Véase en la web *www.madrid.es*, dentro del área de Urbanismo, la página sobre Inspección Técnica de Edificios y Registro de Edificios y Construcciones. Véase también la Ordenanza tipo reguladora del Informe de Evaluación de los Edificios, aprobada por la Junta de Gobierno de la Federación Española de Municipios y Provincias el 30 de julio de 2013.

32. Establecido por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016. Fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2017 por el Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre.

cia genérica a informes técnicos y certificados necesarios, sin incluir denominación específica alguna, pues, por un lado pueden existir diversos tipos de informes y certificados, y, por otro, cada Comunidad Autónoma puede, en el ejercicio de sus competencias, denominarles de manera diferente. Lo que, en mi opinión, sí está claro es que deben considerarse subvencionables por el Plan de Vivienda 2018-2021 los informes que las normas autonómicas o las ordenanzas municipales puedan exigir para verificar, en los supuestos establecidos en ellas, el cumplimiento por los propietarios de su deber de conservación de los edificios y para aquellos que, dentro de los anteriores o por separado, informen del cumplimiento de las condiciones de accesibilidad del edificio y de su eficiencia energética. Al ser las Comunidades Autónomas las que van a gestionar las ayudas del Plan de Vivienda en su territorio, habrá que estar a lo que dispongan las normas que lo apliquen. En ejecución del Plan Estatal de Vivienda 2013-2016, las Comunidades Autónomas fueron poniendo en marcha sus programas en esta materia<sup>33</sup>, pero habrá que ver las nuevas normas que se dicten en aplicación del Plan 2018-2021 vigente en la actualidad.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Las Inspecciones Técnicas de los Edificios, primero, y los Informes de Evaluación de los Edificios, después, se han convertido en los últimos años en el instrumento generalizado de control del deber de conservación de los edificios por sus propietarios. Ello no ha sido sino una consecuencia del paulatino incremento, en las últimas décadas, de sistemas de control indirecto de actividades privadas llevadas a cabo a través de profesionales o entidades debidamente acreditadas, del que las Inspecciones Técnicas de Vehículos pueden suponer un buen ejemplo. Estos sistemas implican un mínimo coste para la Administración, pues es el sujeto inspeccionado quien debe abonar el precio de estas inspecciones o pagar las tarifas correspondientes. Pero, además, provocan una desviación de la

33. Una de las primeras fue la Comunidad Autónoma de Galicia, que aprobó el Decreto 18/2014, de 13 de febrero, por el que se determinan los aspectos básicos de los programas autonómicos de rehabilitación de viviendas y se dan directrices para el desarrollo del Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, desarrollado en la actualidad por la Orden de 28 de abril de 2017. En la Comunidad de Madrid, la Orden de 23 de junio de 2016 establece las bases reguladoras para la concesión de las ayudas a la ejecución de obras en edificios y viviendas previstas dentro del Programa de Fomento de la Regeneración y Renovación Urbana, que luego es aplicada por la Orden de 11 de abril de 2017, de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, que convoca las subvenciones destinadas a la rehabilitación edificatoria, correspondientes al año 2017.

responsabilidad desde la Administración hacia el sujeto o entidad privada firmante del certificado o informe.

Pese al interés del Estado por regular y generalizar la utilización de una herramienta que permita a los Ayuntamientos controlar con eficacia el ejercicio por los propietarios del deber de conservación de sus edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato de sus edificios, el sistema de distribución de competencias establecido por la Constitución no lo permite. Como han venido declarando las Sentencias del Tribunal Constitucional 5/2016, de 21 de enero, y 143/2017, de 14 de diciembre, las actividades de inspección y control en materia urbanística, entre las que se incluyen las del deber de conservación de los edificios, forman parte de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda que el art. 148.1.3.<sup>a</sup> atribuye a las Comunidades Autónomas y que todos los Estatutos de Autonomía han asumido con el carácter de exclusiva.

En consecuencia, serán éstas las que deban establecer, normalmente en sus leyes urbanísticas, los mecanismos de control del deber de conservación que habrán de aplicarse en los municipios de su respectivo ámbito territorial. Sin perjuicio de crear los sistemas directos o indirectos que estimen más convenientes, podrán, como ya han hecho algunas Comunidades Autónomas, acogerse al sistema de Informe de Evaluación del Edificio, para lo que habrán de desarrollar su propia regulación al respecto. Esto es lo que, con anterioridad a la STC 143/2017, habían hecho ya varias Comunidades Autónomas, como es el caso de las comunidades de Madrid o Castilla-La Mancha, que han regulado dicho informe en su ámbito territorial, tomando como referencia la normativa estatal considerada ahora inconstitucional. Otras, en cambio, podrán mantener su sistema de Inspección Técnica de los Edificios, lo que provocará la necesidad de completar los resultados de estas inspecciones con otros informes complementarios, como es el caso del certificado de eficiencia energética de edificios terminados. Por último, en aquellas Comunidades Autónomas, que en su regulación vigente no contienen regulación alguna de este tipo de sistemas de control del deber de conservación (como es el caso de Galicia donde la STC 143/2017 ha provocado un vacío legal en la materia), deberán llevar a cabo una regulación propia de las técnicas de control del deber de conservación de edificios y construcciones, quedando entre tanto en manos de la administración autonómica y de los municipios –salvo aquellos que cuenten con Ordenanza sobre inspecciones periódicas de edificios– la vigilancia directa y exclusiva del cumplimiento de dicho deber, con la responsabilidad que ello conlleva.

Ahora bien, estas fórmulas no son sino un instrumento de ayuda que tienen los Ayuntamientos a la hora de ejercer su competencia en materia de conservación de edificios y disciplina urbanística –art. 25.2.a) LBRL–, la cual les permite, además, el ejercicio de inspecciones directas a través de los funcionarios municipales. Los Ayuntamientos habrán de velar porque estas inspecciones se lleven a cabo de forma real y efectiva, con rigor y seriedad y por los profesionales adecuados. Para ello, como se hace ya en numerosos municipios, resultaría conveniente contar con un sistema informático, interconectado con el Registro correspondiente de la Comunidad Autónoma, que alertase de la necesidad de pasar la inspección por los edificios que alcanzasen la antigüedad señalada por la normativa autonómica y comunicase a Ayuntamientos y propietarios esta situación, recibiendo después los resultados del informe correspondiente. Podrían también realizarse controles aleatorios para comprobar la exactitud y corrección de los informes realizados, bien directamente por la Administración, bien –como sucede con la certificación de eficiencia energética de edificios– a través de entidades homologadas seleccionadas previamente, bien mediante la suscripción de convenios con los respectivos colegios profesionales.

No puede obviarse, tampoco, la necesidad de contar con un régimen sancionador específico que sea conocido por sus destinatarios y que se aplique realmente. Sólo así se podrá impedir que los propietarios desatiendan su obligación de llevar a cabo periódicamente una inspección sobre el estado de conservación de su edificio y que las entidades y profesionales que suscriban el correspondiente informe lo hagan de manera profesional y rigurosa, evitándose así la proliferación de malas prácticas como las que han tenido lugar en los últimos años.

En relación con los técnicos competentes para suscribir estas inspecciones, tanto a título individual como en representación de la entidad previamente homologada, éstos habrán de ser los titulados competentes para intervenir en la dirección de obra o dirección de ejecución de obra correspondiente al uso del edificio de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Ordenación de la Edificación. Convendrá que hayan sido previamente acreditados e inscritos en el Registro autonómico correspondiente, para lo que habrán de contar con la experiencia y formación específica. Así lo han venido reiterando los Tribunales de Justicia en diversas sentencias<sup>34</sup>,

34. Conforme a dicha STS de 9 de diciembre de 2014 (recurso 4549/2012), los Ingenieros Industriales carecen de competencia para la realización de inspecciones técnicas de edificios. Esta sentencia, que confirma la dictada por el TSJ de Castilla y León con fecha 16 de noviembre de 2012, considera ajustada a Derecho la remisión realizada por una ordenanza municipal a la Ley de Ordenación de la Edificación, a efectos de

pues sólo quienes están capacitados para dirigir la construcción del edificio están en condiciones de verificar su adecuado estado de conservación. Éstos técnicos habrán de ser conscientes de la importancia que tiene su actuación y de la responsabilidad que puede derivarse de su incorrecta actividad, que se les podrá exigir, si llega el caso, con independencia de los honorarios que hayan percibido por su realización.

En todo caso, el mantenimiento en condiciones adecuadas de salubridad y seguridad de los edificios por sus propietarios, pasa porque éstos tengan la capacidad económica necesaria para realizarlo. Son precisamente los edificios en peor estado de conservación los que pertenecen o se utilizan por los más desfavorecidos. Lo mismo sucede en los casos en que, como consecuencia de la crisis económica, algunos propietarios de pisos en régimen de propiedad horizontal no pueden hacer frente a las actuaciones de mantenimiento aprobadas por la comunidad de vecinos o

---

determinar el técnico competente para llevar a cabo la inspección. Ello tiene como consecuencia que los ingenieros no son competentes para realizar las inspecciones de edificios de viviendas. En síntesis, el argumento central para la desestimación del recurso de casación estriba en la evidente relación entre la capacidad para intervenir en la edificación (bien proyectando o bien dirigiendo la obra y su ejecución material), que es un aspecto que regula la Ley de Ordenación de la Edificación, y la de calificar el estado general de su conservación, que es el objeto de la ordenanza controvertida y que parece razonable que sólo pueda hacerse por quienes han podido actuar proyectando o dirigiendo la obra. Solamente un precepto con rango legal, el cual no existe, podría diferenciar entre la competencia para actuar en obras de edificación y en las de conservación. Por ello, el Tribunal entiende que la Ordenanza «no limita las competencias propias de los Ingenieros, ni contradice las capacidades genéricas y específicas de proyectar e informar que sus particulares regulaciones les atribuyen, sino que simplemente asume la lógica de la Ley de Ordenación de la Edificación a la hora de determinar los ámbitos de actuación de los Arquitectos y los Ingenieros en la Inspección Técnica [de Edificios], cuya íntima relación con la actividad de construcción, en cuanto implica un examen e informe sobre su estado, resulta innegable». Esta misma solución se ha mantenido en la STS de 25 de noviembre de 2015 (recurso 578/2014), en la que se desestima con imposición de costas el recurso de casación interpuesto por el Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Madrid frente a la STSJ de Castilla y León de 20 de diciembre de 2013 que estima ajustada a Derecho la Ordenanza municipal para la aplicación de la ITE en Soria. Puede verse también en esta línea, entre otras muchas, la STSJ de Galicia, de 25 de febrero de 2016 (recurso 4016/2016). No obstante, a pesar de la existencia de una jurisprudencia consolidada sobre esta cuestión, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ha recurrido ante la Audiencia Nacional, con fecha 26 de octubre de 2015, el Decreto de la Generalitat de Cataluña 67/2015, de 5 de mayo, que regula el fomento del deber de conservación, mantenimiento y rehabilitación de los edificios de viviendas mediante las inspecciones técnicas y el libro del edificio. La Comisión entiende que la reserva de la redacción de Informes de Evaluación de Edificios a Arquitectos y Arquitectos Técnicos carece de justificación y supone una restricción de acceso a la actividad económica la libre competencia. Precisamente la Comisión había hecho público en enero de 2015 su informe sobre posibles reservas de actividad en el IEE.

exigidas por una orden de ejecución municipal o derivada de una inspección técnica de edificios desfavorable<sup>35</sup>. Es ahí donde, junto a otro tipo de ayudas municipales, deben estar presentes los Planes de Vivienda, como el Plan Estatal 2018-2021 que debe ser gestionado por cada Comunidad Autónoma. Además del acceso a la vivienda por quienes tienen más dificultades, especialmente en régimen de alquiler, de las actuaciones de mejora de la accesibilidad y de la eficiencia energética, o del apoyo a los novedosos conjuntos residenciales que acojan a nuestros mayores, estas ayudas públicas deberán priorizar la realización de informes o inspecciones de evaluación del edificio y, especialmente, las obras resultantes de los mismos. Ahora bien, para que estas ayudas pudiesen lograr verdaderamente sus objetivos, convendría reducir la carga burocrática que su solicitud conlleva y ser abonadas a sus beneficiarios en un breve periodo de tiempo.

Por último, los propietarios deben concienciarse de la importancia que tiene realizar un mantenimiento continuo del edificio, lo que redundará en una mayor seguridad y salubridad en su utilización y en un ahorro de costes a medio y largo plazo.

## V. BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

BARCELONA LLOP, Javier; *Inspección urbanística*. En Martín Rebollo, Luis y

BUSTILLO BOLADO, Roberto O.; *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Volumen II. 2.<sup>a</sup> Edición. Aranzadi, 2009. Págs. 1191 a 12

– *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Volumen I. 2.<sup>a</sup> Edición. Aranzadi, 2009. Págs. 179 a 208.03.

CANTERO MARTÍNEZ, A vueltas con el ejercicio de potestades públicas y su ejercicio por los particulares. Nuevos retos para el Derecho Administrativo. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 151, 2011. Págs. 627 a 649.

35. Como bien recuerda el Prof. Menéndez Rexach refiriéndose a la cita de TENA ARREGUI, «en la actualidad el derecho a la vivienda no plantea sólo problemas de “acceso”, sino fundamentalmente de “conservación”». MENÉNDEZ REXACH, Ángel; *Rehabilitación urbana y mejora de la eficiencia energética de los edificios: una visión normativa*. Pág. 200. Toma la cita de TENA ARREGUI, Rodrigo; La inclusión de nuevos derechos sociales en la Constitución (especialmente el «derecho a la vivienda»): ventajas e inconvenientes. *El Notario del Siglo XXI*, núm. 65. Pág. 22. También disponible *on line* en el apartado Hemeroteca [www.elnotario.es](http://www.elnotario.es)

- DÍAZ BARCO, Fernando y CELADA ABAD, Mar; *Régimen jurídico de la Inspección Técnica de Edificios*. Aranzadi. Cizur Menor, 2009.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio; *El informe de evaluación de los edificios*. En QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.) y CASARES MARCOS, Ana Belén (Coord.); *Urbanismo sostenible. Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2016. Págs. 371 a 425.
- FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón; La ordenación de la inspección urbanística también es competencia de las Comunidades Autónomas (acerca de la STC 5/2016, de 21 de enero). *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 36, 2016. Págs. 207 a 217.
- GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo; La regulación de la inspección técnica de edificios mediante normas municipales. En particular, la Ordenanza del Ayuntamiento de Zaragoza reguladora del deber de conservación de edificación e inspección técnica de edificios. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 30. 2007. Págs. 321 a 350.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M.<sup>a</sup> Ángeles; Marco jurídico y actuaciones administrativas sobre la eficiencia energética de los edificios. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 316, 2017. Págs. 141 a 177.
- GONZÁLEZ RÍOS, Isabel; Nuevos retos en materia de eficiencia energética en España tras el paquete energético de la UE de 2016. En GALÁN VIOQUE, Roberto y González RÍOS, Isabel (Dirs.); *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*. Aranzadi. Cizur Menor, 2017. Págs. 175 a 186.
- MARTÍN REBOLLO, Luis; *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo*. En MARTÍN REBOLLO, Luis y MENÉNDEZ REXACH, Ángel; *El informe de evaluación de los edificios en la Ley 8/2013. Ciudad y Territorio – Estudios territoriales*, núm. 179, 2014. Págs. 63 a 74.
- *Rehabilitación urbana y mejora de la eficiencia energética de los edificios: una visión normativa*. En Serrano Rodríguez, Antonio (Coord.); *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio*. Universitat de València. Valencia, 2017. Págs. 180 a 201.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María; *El deber de conservación: una construcción inacabada*. Iustel. Madrid, 2014. Págs. 242 a 256.
- DEL OLMO ALONSO, Jesús; *Lecciones de Derecho Urbanístico y de la Edificación*. LDL Editorial. Madrid, 2015. 77 a 86.

- *Marco jurídico general sobre la certificación de la eficiencia energética de los edificios*. En Galán Vioque, Roberto y González Ríos, Isabel (Dir.); *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*. Aranzadi. Cizur Menor, 2017. Págs. 383 a 410.
- REBOLLO PUIG, Manuel; *La actividad inspectora*. En DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José (Coord.); *La función inspectora*. INAP. Madrid, 2013. Págs. 55 a 116.
- PORTO REY, Enrique; *El informe de evaluación de edificios en la nueva Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas*. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 285, 2013. Págs. 125 a 155.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel; *Derecho Administrativo. Parte General*. 13.<sup>a</sup> Edición. Madrid, 2017.
- TEJEDOR BIELSA, Julio; *La función inspectora en el ámbito urbanístico*. En DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José (Coord.); *La función inspectora*. INAP. Madrid, 2013. Págs. 117 a 168.