



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 3 8 / 2 0 1 5

(Pleno)

La Laguna, a 25 de junio de 2015.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en funciones en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de Informes de Evaluación de Edificios y se determina su contenido (EXP. 229/2015 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Se interesa por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, a través de escrito de 26 de mayo de 2015, con fecha de salida de 1 de junio de 2015 y de entrada en este Consejo Consultivo el día 2 de junio de 2015, dictamen preceptivo, al amparo de los arts. 11.1.B.b), 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de Informes de Evaluación de Edificios y se determina su contenido, tomado en consideración por el Gobierno en sesión celebrada el día 22 de mayo de 2015, como resulta del certificado que se acompaña a la referida solicitud, de conformidad con el art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio.

Asimismo, en relación con el carácter preceptivo del presente dictamen, su objeto lo constituye un proyecto de reglamento de desarrollo de normas básicas del Estado, pues se trata de completar normativamente diversos aspectos de la materia contenida en el Título I de la Ley estatal 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, a los que se hará referencia en un momento posterior.

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

2. El Gobierno acordó solicitar el dictamen con carácter urgente y a efectos de la exigencia de motivación prevista en el art. 20.3 de la Ley de este Consejo, se manifestó que la misma se fundamenta:

“(...) en la necesidad de acelerar la tramitación y obtener a la mayor brevedad su aprobación como Decreto por el Gobierno de Canarias, ya que la creación del Registro es requisito *sine qua non* para poner en funcionamiento los programas de subvenciones de rehabilitación edificatoria y de la regeneración urbana, así como del apoyo a la implantación del informe de evaluación de edificios”.

Sin embargo, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, regula en su Título I el informe de evaluación de los edificios previendo, como posteriormente se hará referencia de forma concreta, que las Comunidades Autónomas regulen ciertos aspectos de los mismos. Además, la Comunidad Autónoma de Canarias suscribió un convenio de colaboración con el Ministerio de Fomento para la ejecución del plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, el 15 de septiembre de 2014. En él se establece en su cláusula adicional segunda que “La Comunidad Autónoma de Canarias creará y pondrá en marcha el Registro de Informes de Evaluación de los Edificios previsto en los artículos 4, apartado 6, y 5 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, con anterioridad a la concesión de cualquier ayuda relacionada con los Programas de fomento de la rehabilitación edificatoria y de la regeneración urbana, así como el de apoyo a la implantación del propio Informe”.

Por tanto, dado el tiempo transcurrido, tanto desde la entrada en vigor de la referida ley como desde que se suscribió dicho convenio, hasta el momento actual en el que se elabora el Proyecto de Decreto y se solicita el dictamen de este Consejo Consultivo no puede considerarse que concurre la urgencia aducida.

II

1. En lo que respecta a su tramitación, se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en el Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

2. Consta en el expediente la siguiente documentación, ordenada cronológicamente:

- Informe de iniciativa normativa emitido por la Directora del Instituto Canario de la Vivienda en relación con el Proyecto de Decreto (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno), con fecha 12 de diciembre de 2014, que incluye el informe relativo al impacto por razón de género [art. 24.1.b) de la Ley 50/1997, del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 30/2003, en relación con la disposición final primera de la Ley 1/1983 y el art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres] y memoria económica, manifestándose que la norma proyectada tiene un impacto económico importante y trascendente sobre el entorno socioeconómico, pues influye en la seguridad constructiva y calidad de las viviendas; pero carece de impacto financiero interno pues si bien aumentará la carga de trabajo del Instituto Canario de la Vivienda no produce efectos en otras Administraciones Públicas y podría generar un incremento recaudatorio del Impuesto General Indirecto Canario.

Además, consta el informe preceptivo de impacto empresarial, señalándose que la norma proyectada carece de impacto directo en la constitución, puesta en marcha o funcionamiento de las empresas, en las condiciones de competencia del mercado y no afecta negativamente a las Pymes de la Comunidad Autónoma de Canarias [art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes de la Comunidad Autónoma de Canarias].

- El informe de la Inspección General de Servicios de 22 de diciembre de 2014 [art. 63.c) del Decreto 331/2011, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, y art. 7 del Decreto 48/2009, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa].

- Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, emitido el día 9 de marzo de 2015 [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero]; tras el mismo se emitieron otros informes. A este respecto, corresponde señalar de nuevo que este informe debe recabarse una vez completado el procedimiento, exigencia que requiere atenderse para que pueda cumplir su funcionalidad, tal y como ya ha manifestado este Consejo Consultivo en diversas ocasiones (DCC 611/2011, DCC 46/2015 y DCC 193/2015, entre otros).

- Un primer Informe de la Dirección General de Presupuesto y Planificación de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad del Gobierno de Canarias de 3 de marzo de 2015 [artículo 26.4.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero], que no fue favorable, puesto que se consideró que la memoria económica inicialmente presentada no estaba debidamente actualizada.

Posteriormente, el día 12 de mayo de 2015 se emitió un segundo informe de la Dirección General de Presupuesto y Planificación de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad del Gobierno de Canarias, que fue de carácter favorable, por haberse atendido tal requerimiento.

Además, se hace mención al Informe de la Comisión Preparatoria del Gobierno en el Acuerdo por el que se toma en consideración el PD [art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno], pero el mismo no se adjunta al expediente remitido a este Organismo.

A su vez, tampoco consta en el expediente remitido a este Consejo Consultivo el informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias, al que también se hace mención en dicho Acuerdo [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Asimismo, obran otros informes, como el de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias, emitido el día 22 de mayo de 2015.

3. Por último, se trasladó el Proyecto de Decreto a las distintas Consejerías del Gobierno de Canarias para su conocimiento y para que pudieran formular las observaciones que estimaran necesarias, si bien no consta en el expediente que se hubiera formulado observación alguna por parte de las mismas.

III

1. En cuanto al objeto de la norma proyectada, de acuerdo con la denominación del Proyecto de Decreto, está referido tanto a la creación y regulación del Registro de Informes de Evaluación de los Edificios como a la determinación de su contenido, lo cual se lleva a cabo en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 8/2013, que establece su regulación básica, la cual tiene por objetivos, entre otros, potenciar la rehabilitación edificatoria, la regeneración y rehabilitación urbana eliminando las

trabas actualmente existentes, y creando los mecanismos específicos que las hagan viables y posibles, siendo uno de ellos la nueva regulación del informe de evaluación de edificios, como se afirma en su exposición de motivos.

En la disposición adicional primera de dicha ley se establece que:

“Para asegurar la obtención, actualización permanente y explotación de la información necesaria para el desarrollo de las políticas y las acciones a que se refieren los artículos 3, 4 y 5 de esta Ley, la Administración General del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales, definirá y promoverá la aplicación de los criterios y principios básicos que posibiliten, desde la coordinación y complementación con las Administraciones competentes en la materia, la formación y actualización permanente de un sistema informativo general e integrado, comprensivo, al menos, de los siguientes instrumentos:

a) Censos de construcciones, edificios, viviendas y locales desocupados y de los precisados de mejora o rehabilitación.

b) Mapas de ámbitos urbanos deteriorados, obsoletos, desfavorecidos o en dificultades, precisados de regeneración y renovación urbanas, o de actuaciones de rehabilitación edificatoria.

c) El sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo, previsto en la disposición adicional primera del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, a través del cual los ciudadanos tendrán derecho a obtener por medios electrónicos toda la información urbanística proveniente de las distintas Administraciones, respecto a la ordenación del territorio llevada a cabo por las mismas”.

En el art. 4.6 de la misma se dispone que “Los propietarios de inmuebles obligados a la realización del informe regulado por este artículo deberán remitir una copia del mismo al organismo que determine la Comunidad Autónoma, con el fin de que dicha información forme parte de un Registro integrado único. La misma regla resultará de aplicación en relación con el informe que acredite la realización de las obras correspondientes, en los casos en los que el informe de evaluación integre el correspondiente a la inspección técnica, en los términos previstos en el último párrafo del apartado 2, y siempre que de este último se derivase la necesidad de subsanar las deficiencias observadas en el inmueble”.

Pues bien, en cumplimiento de lo dispuesto en dichas normas se suscribió el convenio de colaboración con el Ministerio de Fomento ya referido, cuya cláusula adicional segunda se reprodujo en el segundo fundamento del presente dictamen, constituyendo dichas normas la habilitación de la norma proyectada; es decir la habilitación legal para que la Comunidad Autónoma de Canarias regule y establezca dicho Registro, siendo tal convenio, especialmente dicha cláusula adicional, la determinación concreta de tal habilitación.

2. En lo que respecta a su estructura, el Proyecto de Decreto se compone de una introducción a modo de preámbulo, seis artículos, una disposición transitoria y una disposición final. El art. 1 regula el objeto de la norma proyectada; el art. 2 se refiere a su ámbito de aplicación; el art. 3 lleva por rúbrica "Personas y entidades sujetas al deber de obtener el Informe de Evaluación de Edificios"; el art. 4 regula las revisiones periódicas; el art. 5, el contenido del Informe de Evaluación de Edificios; y el art. 6 regula "el Registro de Informes de Evaluación de Edificios".

En cuanto a la disposición transitoria única se rubrica "Registro de Inspecciones Técnicas de Edificios" y la disposición final única determina la entrada en vigor de la norma proyectada el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

3. En relación con el título competencial, procede afirmar, en primer lugar, que en la exposición de motivos de la Ley 8/2013 se señala respecto de la cuestión competencial que, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de vivienda y urbanismo, el Estado no puede mantenerse al margen de la realidad del sector inmobiliario español, y con él, de nuestra economía, ni tampoco de los retos sociales y ambientales planteados, no sólo porque parte de las respuestas corresponden a su ámbito competencial, sino también porque muchas de las exigencias que se demandan en relación con un medio urbano sostenible proceden en la actualidad de la Unión Europea o de compromisos internacionales asumidos por España.

Por tal motivo, se afirma que tal ley constituye legislación básica al ser dictada al amparo de la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica reconocida en el art. 149.1.13ª de la Constitución, entre otros títulos competenciales.

La Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3ª CE y art. 30.15 del Estatuto de Autonomía de Canarias) y, específicamente, en relación con la

competencia exclusiva en materia de vivienda este Consejo Consultivo ha manifestado en su Dictamen 28/1999, de 25 de marzo que:

“El art. 30.15 del Estatuto de Autonomía de Canarias [EAC], atribuye a la Comunidad competencias exclusivas en materia de vivienda, debiendo significarse en relación con ello la incidencia que tienen en este campo las materias 'urbanismo' y 'ordenación del territorio' en las que la Comunidad Canaria tiene también competencia exclusiva [mismo apartado del art. 30 EAC]. La estrecha conexión material que tienen todos estos títulos -y, por extensión, sus respectivos ámbitos materiales-, aconseja tener presente la doctrina sentada por la STC 61/97 en relación con la delimitación de uno y otro título.

La exclusividad de las competencias autonómicas tiene, como se sabe, alcance relativo. En materia de vivienda y en base a determinados títulos [ordenación del crédito; planificación de la actividad económica], el Estado puede tener una cierta incidencia mediata. En cualquier caso, de alcance limitado y con carácter general subordinado a las competencias autonómicas, en los términos precisados por la STC 152/88 y la precedente 95/86, precisamente sobre esta misma materia”.

Tales argumentaciones son aplicables también en este supuesto que nos ocupa.

Todo ello sin perjuicio de que la norma proyectada también se dicta al amparo de otros títulos competenciales que ostenta esta Comunidad Autónoma, tales como los correspondientes a autoorganización y procedimiento administrativo derivado de las especialidades propias de esta Comunidad, establecidos en los arts. 30.1 y 30.30 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

IV

1. Primeramente, procede tratar varias cuestiones generales, siendo las siguientes:

En primer lugar, se observan diversas remisiones a normas estatales a lo largo del texto del PD, como ocurre en el art. 2.1, el art. 5 y la disposición transitoria única; pero es especialmente significativa la correspondiente al art. 5 del PD, estableciéndose, al regular el contenido del informe de evaluación de edificios, que:

“El Informe de evaluación de Edificios contendrá los extremos que se recogen en el artículo 4.1 y 2 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y se elaborará conforme al modelo del Anexo II del Real Decreto

233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento de alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, o norma que lo sustituya”.

Esta remisión normativa no parece procedente, pues no puede olvidarse que tales preceptos, en cuanto expresión normativa de competencia exclusiva del Estado, no pueden ser objeto de norma autonómica, máxime cuando en la cláusula adicional segunda del convenio, ya mencionada, en la que se concreta la habilitación normativa a favor de la Comunidad Autónoma de Canarias, se establece con claridad que la misma se circunscribe a la creación y puesta en marcha del Registro de Informes de Evaluación de las Edificaciones.

Tal consideración está íntimamente ligada a la propia denominación del Proyecto de Decreto, que debería estar referida exclusivamente a la *creación del Registro* y no a la determinación del contenido de los informes de evaluación de las edificaciones, pues por las razones expuestas el único objeto de la regulación contenida en la norma proyectada no es otro que la remisión a las normas básicas estatales que lo regulan.

2. En segundo lugar, se prescinde en la redacción definitiva de la norma proyectada de la regulación del procedimiento administrativo específico para llevar a cabo la actividad propia del Registro, el de inscripción de los informes de evaluación de edificios, que sí constaba en el primer borrador del Proyecto de Decreto obrante en el expediente remitido a este Consejo Consultivo (art. 8 del primer borrador), materia esta para la que sí ostenta competencia la Comunidad Autónoma de Canarias, y que no se contiene en la legislación básica, mientras que en el texto definitivo se incluyen parcialmente ciertos aspectos del mismo en los puntos 2 y 3 del art. 6 del PD. Por ello, y también por razones de seguridad jurídica sería conveniente la regulación específica y pormenorizada de tal procedimiento administrativo.

3. En cuanto a las observaciones que procede realizar a la parte dispositiva de la norma proyectada, sin perjuicio de lo manifestado anteriormente con carácter general, se formulan las siguientes:

- Disposición transitoria única.

No cabe calificar de transitoria esta disposición, según el criterio establecido por el Decreto 20/2012, ya citado, pues por su naturaleza encaja mejor como disposición final.

- Disposición final única.

En ella se establece que el Proyecto de Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, lo que parece ser un periodo de tiempo insuficiente, puesto que, como consta en diversos informes adjuntos al expediente, como por ejemplo el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias, de 27 de abril de 2015, la nueva disposición de carácter general tendrá incidencia en la estructura organizativa actual del Instituto Canario de la Vivienda y deberá procederse a su reordenación como consecuencia del impacto sobre la carga de trabajo que repercutirá en la gestión, control y seguimiento del Registro que se pretende crear, todo lo cual aconseja aplicar la *vacatio legis* prevista en el art. 2.1 del Código Civil.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de Informes de Evaluación de Edificios y se determina su contenido se considera conforme a los parámetros legislativos de aplicación.