

CAPÍTULO 5º. LA LEY DE ORDENACIÓN Y FOMENTO DE LA CALIDAD DE LA EDIFICACIÓN (RESUMEN).

Por: Jesús Estruch Estruch
Profesor Titular de Derecho Civil
Universidad de Valencia

SUMARIO: I. LA LEY 3/2004, DE 30 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN Y FOMENTO DE LA CALIDAD DE LA EDIFICACIÓN DE LA COMUNIDAD VALENCIANA. 1. Objeto y ámbito de aplicación de la Ley. 2. La calidad de la edificación. 3. El proceso de edificación. 4. Entrada en vigor de la Ley y aplicación de la misma a las obras de edificación

I. LA LEY 3/2004, DE 30 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN Y FOMENTO DE LA CALIDAD DE LA EDIFICACIÓN DE LA COMUNIDAD VALENCIANA..

La presente Ley plasma las competencias de la Comunidad Valenciana en materia de vivienda. En la propia Exposición de Motivos de la norma se indica que, en el marco y contexto establecido por la Ley de Ordenación de la Edificación estatal (Ley 38/1999, de 5 de noviembre), la Ley valenciana pretende desarrollar un marco legal comprensivo de todas las tareas y funciones que configuran el proceso de la edificación, estableciendo con carácter preceptivo la regulación y el sistema de verificación de estas actividades. Además, se pretende fomentar la aplicación de unos niveles mínimos de calidad relativos a la funcionalidad, la seguridad y la habitabilidad de los edificios, potenciando la existencia de un sector constructivo más sostenible, que tenga en cuenta la incidencia en el medio ambiente y la utilización equilibrada de los recursos disponibles.

La Ley consta de tres títulos, cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El título I lleva pro rúbrica "Objeto y ámbito de aplicación de la Ley"; el título II "Calidad de la edificación", y el título III "El proceso de la edificación".

Este pequeño resumen de la Ley seguirá su estructura, incidiendo en cada uno de los títulos en aquellos aspectos que nos parezcan más destacables.

1. Objeto y ámbito de aplicación de la Ley.

Los primeros artículos del texto se ocupan de determinar el objeto y ámbito de aplicación de la Ley, haciéndolo de modo similar, prácticamente idéntico, a la Ley de ordenación de la edificación de ámbito estatal.

Así, se dispone que el objeto de la Ley es regular en sus aspectos esenciales el proceso de edificación, así como fomentar la calidad del mismo, entendiendo, como proceso de edificación el conjunto de acciones consistente en planificar, ejecutar y utilizar un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo destino o uso se cualquiera de los indicados en el artículo 2 de la Ley. También se incluyen en el concepto de edificios a estos efectos las edificaciones accesorias y complementarias, sus servicios o instalaciones. También constituye objeto de la norma la determinación de los requisitos básicos de los edificios y el establecimiento de los principios para el adecuado desarrollo del proceso de la edificación y para la protección de los intereses de los usuarios.

En cuanto al ámbito de aplicación, la Ley sigue la enumeración señalada en la LOE, por lo que indica que es de aplicación al proceso de edificación en el ámbito de la Comunidad Valenciana cuyo resultado sea un edificio que, según su uso principal, esté comprendido en los siguientes grupos:

a) Edificios cuyo destino principal sea de vivienda y residencial en todas sus formas, administrativo, sanitario, religioso, docente y cultural.

b) Edificios adscritos a las actividades de uso aeronáutico; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación.

c) Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente especificados en los grupos anteriores.

2. Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 10, las siguientes obras:

a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.

b) Obras en edificios existentes, de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o que tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio. También aquellas obras que modifiquen esencialmente el conjunto del sistema estructural u otros elementos o partes del edificio afectados por los requisitos básicos de la edificación (...).

c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.

3. Se consideran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio”.

Como se observa, la primera característica constructiva que tiene en cuenta el legislador para justificar la aplicación de la Ley de ordenación de la edificación es la vocación de duración o permanencia de la construcción (edificio) de que se trate.

Así veremos inmediatamente cómo el legislador entiende, en una interpretación ajustada al sentido literal del término, que el proceso de edificación debe aplicarse sobre un "edificio de carácter permanente", por lo tanto no se deberá aplicar la Ley a construcciones que no puedan considerarse edificios o que no revistan dicho carácter de permanencia (así, a nuestro juicio, no se aplicará a construcciones provisionales de todo tipo: pabellones, casetas,

barracones, etc.; ni a construcciones que no puedan considerarse edificios como diques, muros, vallas, pantanos, canales, carreteras, caminos, presas, etc.)¹.

La segunda característica básica de la construcción que se tiene en cuenta para la aplicación de la Ley de ordenación de la edificación es la importancia, dificultad o complejidad de la misma.

Así vemos cómo el legislador aplica la Ley a obras de nueva planta siempre que tengan una cierta entidad constructiva y a obras de refacción, ampliación, modificación, reforma o rehabilitación siempre y cuando tengan cierta envergadura, exigiendo en ambos casos la realización del preceptivo proyecto de obra.

Por lo tanto, el ámbito de aplicación de la Ley vendrá determinado por la conjunción de estas dos ideas directrices: la duración o permanencia de la edificación y la complejidad de la misma. En consecuencia, se aplicará la Ley de ordenación de la edificación a la construcción de aquellos edificios de carácter permanente que revistan cierta importancia o complejidad.

2. La calidad de la edificación.

El título II de la Ley (artículos 3 a 5) se dedican a regular los requisitos de básicos de la edificación, incluyendo en ellos parámetros de calidad.

¹ Véase VILLAGÓMEZ RODIL, A., "La edificación en el siglo XXI", en SALA SÁNCHEZ, P. (Coord.), *Derecho de la Edificación*, 2ª edición, Barcelona, 2001, pág. 31; CORDERO LOBATO, E., "Comentario al artículo 17", op. cit., pág. 307; GUTIÉRREZ CÁMACHO, M. E., *La Ley de ordenación de la edificación vista por un arquitecto técnico*, Granada, 2001, pág. 37 a 39.

En contra, CARRASCO BARRANCO, C. y RUIZ-RICO RUIZ, J. M., "Los presupuestos de la responsabilidad regulada en la LOE (I). El concepto legal de «edificio»", en RUIZ-RICO RUIZ, J. M. y MORENO-TORRES HERRERA, M^a. L. (Coord.), *La responsabilidad civil en la Ley de ordenación de la edificación*, Granada, 2002, pág. 27 y ss., propugnan una definición amplia de edificio que, prácticamente, incluiría toda obra inmueble, entre ellas los embalses, pantanos, etc.; también FEMENÍA LÓPEZ, P. J., *Responsabilidad extracontractual por ruina de edificios (De acuerdo con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, sobre Ordenación de la Edificación)*, Valencia, 2000, pág. 102, entiende que se incluyen en el concepto de edificio los "diques, teleféricos, etc.", véase también pág. 104; en parecido sentido, GONZÁLEZ POVEDA, P., "La responsabilidad civil de los agentes intervinientes en la edificación", *El Consultor Inmobiliario*, n^o 10, febrero 2001, pág. 4, entiende que quedan incluidas en el concepto legal de edificio "las vías de comunicación destinadas al transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo, obras hidráulicas y otras".

Por el contrario, mantiene un concepto excesivamente restrictivo de edificio CASTRO BOBILLO, J. C., "Del artículo 1591...", op. cit., pág. 421, y el mismo autor en "Comentario al artículo 2", en PAREJO ALFONSO, L. (Dir.), *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*, Madrid, 2001, pág. 64, ya que entiende que no quedan incluidas en la Ley las "fábricas o instalaciones industriales no destinadas al tráfico inmobiliario de las que no pueda predicarse su carácter habitable por predominar el aspecto de construcción o instalación industrial". A nuestro juicio, también estas edificaciones deben considerarse edificio y someterse a las prescripciones de la Ley [cfr. art. 2.1.b)] que, como veremos, no les impone la obligación de concertar los seguros (cfr. Disposición Adicional Segunda).

A estos efectos, se entiende por calidad de un edificio, el conjunto de características que reúne y las prestaciones que proporciona el referido edificio, para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios.

Lo más novedoso de la Ley en este aspecto es el anuncio de que se establecerá (reglamentariamente) un sistema de evaluación y de distintivo de la calidad de los edificios que podrá ser oficialmente reconocido.

En cuanto a los requisitos básicos de la edificación, la Ley utiliza la enumeración que ya realizara la Ley de ordenación de la edificación de ámbito estatal, y así señala que.

Con el fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente, los edificios deberán proyectarse, construirse, mantenerse y conservarse de tal forma que se satisfagan los requisitos básicos siguientes:

a) Relativos a la funcionalidad:

a.1) Utilización o adecuación al uso, de tal forma que la disposición y las dimensiones de los espacios faciliten la adecuada realización de las funciones previstas en el edificio.

a.2) Accesibilidad, que permita a las personas con movilidad y comunicación reducidas el acceso y la circulación por el edificio en los términos previstos por la Ley de la Generalitat 1/1998, de 5 de mayo.

a.3) Dotación de instalaciones que permitan los suministros necesarios para las funciones previstas así como el acceso a los servicios de telecomunicación, audiovisuales y de información.

b) Relativos a la seguridad:

b.1) Seguridad estructural, de tal forma que no se produzcan en el edificio, o partes del mismo, daños que tengan su origen o afecten a la cimentación, los soportes, las vigas, los forjados, los muros de carga u otros elementos estructurales, y que comprometan directamente la resistencia mecánica y la estabilidad del edificio.

b.2) Seguridad en caso de incendio, para que los ocupantes puedan desalojar el edificio en condiciones seguras, se pueda limitar la extensión del incendio dentro del propio edificio y de los colindantes y se permita la actuación de los equipos de extinción y rescate.

b.3) Seguridad de utilización, de tal forma que el uso normal del edificio no suponga riesgo de accidente para las personas.

c) Relativos a la habitabilidad:

c.1) Higiene, salud y protección del medio ambiente, de tal forma que se alcancen condiciones aceptables de salubridad y estanqueidad en el ambiente interior del edificio y que éste no deteriore el medio ambiente en su entorno inmediato, garantizando una adecuada gestión de toda clase de residuos.

c.2) Protección contra el ruido, de tal forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades.

c.3) Ahorro de energía y aislamiento térmico, de tal forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio.

c.4) Otros aspectos de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio".

3. El proceso de la edificación.

El título III de la Ley se refiere al proceso de la edificación. El título se divide en 3 capítulos que se refieren, respectivamente, a la actividad de la edificación, a las autorizaciones administrativas y a los agentes de la edificación.

El capítulo 1º se divide en varias secciones en las cuales se desarrollan las etapas en las que divide el proceso edificatorio.

Así, la sección primera se refiere a la promoción, definiéndola como la iniciativa emprendedora de la edificación a cargo del promotor, que decide, impulsa, programa, aporta los medios económicos suficientes y contrata los agentes y servicios necesarios para llevar a cabo la edificación pretendida con el nivel de calidad adecuado y a su riesgo y ventura.

Nuevamente en esta sección se anuncia la posibilidad de que la Generalitat Valenciana establezca un sistema de reconocimiento para determinadas actividades edificatoria, de acuerdo con criterios de preparación técnica, de solvencia económica, de posesión de distintivo y, especialmente, de trayectoria empresarial.

La sección segunda se dedica a la regulación de la concepción técnica del edificio. Así, se define el proyecto como el conjunto de documentos mediante los cuales se define la obra y se determinan y justifican técnicamente las

soluciones adoptadas, de acuerdo con las especificaciones requeridas por la normativa aplicable y las necesidades previstas en el edificio. Se regulan las fases del proyecto, diferenciándose entre el proyecto básico, el proyecto de ejecución y el proyecto de final de obra.

La sección tercera se dedica a regular la fase de ejecución física de las obras, haciendo referencia a la documentación que se suele llenar durante dicha fase: Libro de órdenes y asistencias y libro de gestión de calidad de obra.

Define la dirección facultativa de las obras como la actividad de los agentes, director de obra y director de ejecución de obra, según las obligaciones contenidas en la legislación estatal de ordenación de la edificación.

También es destacable la regulación del acta de replanteo que es la plasmación por escrito del conjunto de actividades tendentes a la comprobación de la adecuación del proyecto básico de ejecución a la realidad física del terreno o de la edificación sobre la que se fuera a actuar.

Finalmente, la Sección cuarta se refiere a la vida útil del edificio, entendiendo por tal ella previsión del período de tiempo durante el cual es susceptible de ser utilizado el mismo en las condiciones de calidad requeridas, siempre que se hayan observado las instrucciones de uso y mantenimiento y se hayan realizado las obras de rehabilitación necesarias. En esta sección se regula el deber de los propietarios de los edificios de mantenerlos en condiciones de funcionalidad, seguridad y habitabilidad.

El capítulo 2º de este Título III se refiere a las licencias administrativas de edificación y de ocupación, regulando el silencio administrativo como positivo, por lo que una vez transcurrido el plazo de resolución sin haberse notificado ésta, el interesado podrá entender estimada su petición.

Finalmente, el Capítulo 3º se refiere a los agentes de la edificación que ya estaban contemplados en la Ley de ordenación de la edificación estatal, aunque completa y concreta alguna obligación añadida para los partícipes en la construcción (también, como ocurría con la legislación estatal, sin establecer ninguna consecuencia directa para el caso de su incumplimiento).

4. Entrada en vigor de la Ley y aplicación de la misma a las obras de edificación.

La Disposición Final Tercera de la Ley indica que la misma entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana (la Ley se publicó el día 2 de julio de 2004).

Por su parte, la Disposición Transitoria primera señala que lo dispuesto en la Ley será de aplicación a las obras contempladas en la misma para cuyos proyectos se solicite la correspondiente licencia municipal de edificación a partir de su entrada en vigor. Por lo tanto, se aplicará a aquellas obras para cuyos proyectos se solicitaron las correspondientes licencias de edificación con posterioridad al día 2 de enero de 2005.