



Derecho de la edificación en la normativa estatal y autonómica valenciana

Derecho de la edificación en la normativa estatal y autonómica valenciana

Carlos Castelló Grañana



UNIVERSITAT
JAUME·I

DEPARTAMENT DE DRET PÚBLIC

■ Codi d'assignatura ED0916

Edita: Publicacions de la Universitat Jaume I. Servei de Comunicació i Publicacions
Campus del Riu Sec. Edifici Rectorat i Serveis Centrals. 12071 Castelló de la Plana
<http://www.tenda.uji.es> e-mail: publicacions@uji.es

Col·lecció Sapientia, 75
www.sapientia.uji.es
Primera edició, 2013

ISBN: 978-84-695-7655-7



Publicacions de la Universitat Jaume I és una editorial membre de l'UNE, cosa que en garanteix la difusió de les obres en els àmbits nacional i internacional. www.une.es



Reconeixement-CompartirIgual
CC BY-SA

Aquest text està subjecte a una llicència Reconeixement-CompartirIgual de Creative Commons, que permet copiar, distribuir i comunicar públicament l'obra sempre que s'especifique l'autor i el nom de la publicació fins i tot amb objectius comercials i també permet crear obres derivades, sempre que siguin distribuïdes amb aquesta mateixa llicència.

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/legalcode>

ÍNDIX

Presentación	11
Capítulo 1. El régimen del suelo	13
1. Introducción	15
2. Clasificación y régimen del suelo	17
2.1. El suelo urbano	18
2.1.1. Clases de suelo urbano	18
2.1.2. Derechos y deberes de los propietarios en suelo urbano	21
2.1.3. Condiciones edificatorias en suelo urbano	22
2.2. El suelo urbanizable	23
2.2.1. Clases de suelo urbanizable	23
2.2.2. Derechos y deberes de los propietarios en suelo urbanizable	23
2.2.3. Condiciones edificatorias en suelo urbanizable	24
2.3. El suelo no urbanizable	26
2.3.1. Clases de suelo no urbanizable	26
2.3.2. Derechos y deberes de los propietarios en suelo no urbanizable	28
2.3.3. Condiciones edificatorias del suelo no urbanizable	29
3. Solares: concepto y requisitos del suelo para su edificabilidad	35
3.1. Planteamiento general de la cuestión	35
3.2. Supuesto 1.º: conversión de las parcelas en solares	36
3.3. Supuesto 2.º: urbanización simultánea a la edificación	37
4. Plazos para la edificación de los solares	39
4.1. Introducción	39
4.2. Plazos para solicitar licencia de edificación	39
4.3. Plazos para edificar tras la obtención de licencia de edificación	40
4.4. Consecuencias del incumplimiento del deber de edificar: el régimen de edificación forzosa	41
5. Normas edificatorias de aplicación directa	43
5.1. Concepto	43
5.2. Normas genéricas de aplicación directa	43
5.3. Normas de aplicación directa en suelo no urbanizable	44
6. La calificación del suelo: usos y tipologías edificatorias	46
6.1. Concepto	46
6.2. Clases de usos	47
6.3. Las tipologías edificatorias	49

7. Las dotaciones públicas	50
7.1. Definición	51
7.2. Red primaria y red secundaria de dotaciones públicas	51
7.2.1. La red primaria de dotaciones públicas	51
7.2.2. La red secundaria de dotaciones públicas	53
7.3. Clasificación general y funcional de las dotaciones públicas	53
7.4. Régimen edificatorio de las dotaciones públicas	55
 Capítulo 2. Las licencias urbanísticas y los actos de control ex post de las obras y edificaciones	 57
1. Introducción	59
2. El nuevo marco normativo	60
3. Régimen jurídico de las licencias urbanísticas	61
3.1. Concepto	61
3.2. Naturaleza jurídica	62
3.3. Normativa aplicable	64
3.4. Clases de licencias en la Comunidad Valenciana	66
3.4.1. Actuaciones sujetas a licencia municipal	66
3.4.2. Actuaciones no sujetas a licencia municipal ni a otros procedimientos	 70
3.5. Consecuencias de las actuaciones sujetas a licencia y realizadas sin ella o sin ajustarse a sus determinaciones	 71
3.6. Procedimiento administrativo de otorgamiento de licencias	74
3.6.1. Normativa reguladora	74
3.6.2. Fases de la tramitación administrativa de las licencias	75
3.7. Plazos de otorgamiento	82
3.8. Régimen del silencio administrativo	83
3.9. Prórroga y caducidad	85
3.9.1. Planteamiento general de la cuestión	85
3.9.2. La prórroga	85
3.9.3. La caducidad	86
3.10. Transmisibilidad	89
3.10.1. Concepto y regulación normativa	89
3.10.2. Tramitación administrativa de la transmisibilidad	89
3.11. Documentación de las solicitudes de licencia de edificación y demolición	 90
3.11.1. El modelo normalizado de solicitud	90
3.11.2. Documentación técnica de la solicitud de licencia de edificación	 91
3.11.3. Documentación técnica de la solicitud de licencia de demolición	 93
3.11.4. Documentación común en la solicitud de licencia de edificación y demolición: el Estudio de Gestión de Residuos	 94
4. La declaración responsable	94
4.1. Introducción	94
4.2. Concepto	95

4.3. Actuaciones sujetas al régimen de declaración responsable	95
4.4. Procedimiento administrativo del régimen de declaración responsable	98
4.4.1. El procedimiento de declaración responsable en la legislación vigente	98
4.4.2. Singularidades procedimentales de la declaración responsable en las Ordenanzas locales	100
5. La comunicación previa	101
5.1. Concepto	101
5.2. Actos sujetos a comunicación previa	102
5.3. Procedimiento administrativo del régimen de comunicación previa	103
6. Obras mayores y menores	104
6.1. Vaguedad y dispersión normativa en su conceptualización	104
6.2. Distinción entre obra mayor y menor en la normativa urbanística valenciana	105
6.2.1. Obra mayor	105
6.2.2. Obra menor	106
6.3. Consecuencias legales de la distinción entre obra mayor y menor	106
7. Edificaciones fuera de ordenación	107
7.1. Introducción	107
7.2. Supuestos	108
7.3. Obras autorizables	110
7.4. Inscripción registral	112
Capítulo 3. La Edificación (I)	115
1. Introducción	117
2. Marco normativo de la edificación	118
3. El proceso edificatorio: el Código Técnico de la Edificación	120
3.1. Antecedentes	120
3.2. El Código Técnico de la Edificación	121
3.2.1. Introducción	121
3.2.2. Entrada en vigor	122
3.2.3. Objeto	124
3.2.4. Ámbito de aplicación del CTE	125
3.2.5. Estructura	126
3.2.6. Requisitos básicos de la edificación según el CTE	127
3.2.7. Exigencias básicas del CTE	128
3.2.8. Documentos básicos (DB)	134
3.2.9. Documentos reconocidos	137
4. Normas sobre uso y mantenimiento de los edificios	138
4.1. Normativa estatal	138
4.1.1. Deberes de mantenimiento de las edificaciones en la LOE y el CTE	138
4.1.2. La inspección técnica de los edificios (ITES) en el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio	139
4.2. Normativa autonómica valenciana	140
4.2.1 Deberes de mantenimiento y rehabilitación en la LOFCE	140

4.2.2	Deberes de conservación y rehabilitación en la LUV	141
4.2.3	Deber de inspección periódica de las construcciones en la LUV.	142
Capítulo 4.	La Edificación (II)	145
1.	Introducción	147
2.	La obra: fases y documentación (actas y libros)	148
2.1.	Fases administrativas de las obras de edificación	148
2.1.1.	Actuaciones previas al comienzo de las obras de edificación	148
2.1.2.	La ejecución de las obras de edificación	150
2.1.3.	La terminación de las obras de edificación	154
2.2.	Actas y libros del proceso edificatorio	157
2.2.1.	Documentación de inicio de obra: el acta de replanteo	157
2.2.2.	Documentación de seguimiento de la obra	158
2.2.3.	Documentación de obra ejecutada: el libro del edificio	165
2.2.4.	El libro del edificio en la normativa de la Comunidad Valenciana	166
3.	El cartel informativo de la obra en la Comunidad Valenciana	170
4.	La gestión de los residuos en la construcción y demolición	172
4.1.	Introducción	172
4.2.	Fases de la gestión de residuos en las obras de construcción y demolición	173
4.2.1.	Primera fase: el productor de los residuos	174
4.2.2.	Segunda fase: el poseedor de los residuos	175
4.2.3.	Tercera fase: el gestor de los residuos	176
4.3.	La función de la dirección facultativa en la gestión de los residuos de la construcción y demolición	177
4.4.	La intervención de los ayuntamientos en la gestión de los residuos de la construcción y demolición	178
Capítulo 5.	Los agentes de la edificación	181
1.	Introducción	183
2.	Marco normativo	184
3.	Clases de agentes de la edificación	184
4.	Obligaciones de los Agentes de la edificación	189
5.	Las responsabilidades y garantías	196
5.1.	La responsabilidad profesional	196
5.1.1.	La responsabilidad penal	198
5.1.2.	La responsabilidad civil	199
5.2.	La responsabilidad específica de los agentes de la edificación	201
5.2.1.	Responsabilidad del promotor	201
5.2.2.	Responsabilidad del constructor	204
5.2.3.	Responsabilidad de los subcontratistas	204
5.2.4.	Responsabilidad del proyectista	205
5.2.5.	Responsabilidad del arquitecto	206
5.2.6.	Responsabilidad del director de ejecución de la obra	206
5.2.7.	Responsabilidad de los suministradores de productos	210
5.2.8.	Responsabilidad de las entidades y laboratorios de control de calidad de la edificación	210
5.3.	Las garantías	211

6. Los colegios profesionales	213
6.1. Normativa	213
6.2. Rasgos generales de los colegios profesionales como personas jurídicas de naturaleza pública	214
6.3. La organización territorial de la Arquitectura Técnica	215
6.4. Estructura orgánica de los colegios profesionales	216
6.5. Normas deontológicas	217
Capítulo 6. La profesión como arquitecto técnico	219
1. Introducción	221
2. La organización profesional	221
3. Atribuciones inherentes al arquitecto técnico	223
3.1. Normativa básica en materia de atribuciones profesionales	223
3.2. Atribuciones del arquitecto técnico en el Decreto 264/1971, de 19 de febrero	223
3.2.1. Atribuciones en la dirección de las obras	224
3.2.2. Atribuciones en trabajos varios	224
3.3. Atribuciones del arquitecto técnico en la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre atribuciones profesionales	225
3.4. Atribuciones del arquitecto técnico desde la perspectiva actual	226
4. Tipos de proyectos competencia de los arquitectos técnicos	228
4.1. La actividad proyectual edificatoria	228
4.2. La actividad proyectual en materia de seguridad y salud	231
4.3. La actividad proyectual en la actividad urbanística: planeamiento, urbanización y reparcelación	231
5. El visado colegial	233
5.1. Generalidades	233
5.2. Objeto del visado	235
5.3. Normativa urbanística sobre visado colegial en la Comunidad Valenciana	235
5.4. Trabajos profesionales sometidos al visado colegial obligatorio	237
5.5. Colegio profesional competente para visar los trabajos profesionales	238
6. El contrato de arrendamiento de servicios profesionales	239
6.1. Concepto	239
6.2. Sujetos	240
6.3. Formalización del contrato: la hoja de encargo	240
7. La dirección de ejecución de obra	242
7.1. Introducción	242
7.2. La dirección de ejecución de obra del arquitecto técnico en la normativa vigente	243
7.3. Los controles de calidad inherentes a la dirección de ejecución de obra según el código técnico de la edificación	244
7.3.1. Introducción	244
7.3.2. El programa de control de calidad	245
7.3.3. El control de recepción en obra de los productos, equipos y sistemas	246
7.3.4. El control de ejecución de obra	247

7.3.5. El control de obra terminada	247
7.3.6. La documentación de control de calidad de la obra	247
7.3.7. El certificado final de obra	248
8. Honorarios profesionales	248
9. La Arquitectura Técnica en Europa	249
9.1. Antecedentes	249
9.2. La Directiva 89/48/CEE y sus consecuencias en las enseñanzas de Arquitectura Técnica	251
9.3. El Espacio Europeo De Enseñanza Superior: el Plan Bolonia	252
9.4. El Plan Bolonia en España: el título de Grado	254
9.5. Salidas profesionales del título de Grado	255
9.6. Polémica en torno a la denominación «Graduado en Ingeniería de la Edificación»	256
Capítulo 7. Seguridad y salud en las obras de construcción	261
1. Introducción	263
2. Marco normativo de la acción preventiva de la siniestralidad	264
3. Instrumentos de la actividad preventiva de la siniestralidad en las obras de construcción	266
3.1. Instrumentos básicos de la actividad preventiva en la fase de redacción del proyecto y ejecución de las obras	267
3.1.1. Estudio de seguridad y salud	267
3.1.2. Plan de seguridad y salud	270
3.1.3. Designación de los coordinadores de seguridad y salud	272
3.1.4. Comunicación a la autoridad laboral de la apertura del centro de trabajo	273
3.1.5. Libro de incidencias	273
3.2. Comprobaciones a realizar en la obra como instrumentos de la actividad preventiva en las obras de construcción	273
3.3. La instalación de andamios en condiciones adecuadas como instrumento de la actividad preventiva en las obras de construcción	275
3.4. Otros instrumentos de la actividad preventiva en las obras de construcción	277
3.4.1. Observancia de los principios generales en la ejecución de las obras	277
3.4.2. Paralización de los trabajos	277
3.4.3. Ejercicio de la potestad sancionadora	278
3.4.4. Suspensión y cierre del centro de trabajo	279
4. Derechos y deberes en materia de seguridad y salud	280
4.1. Régimen jurídico del coordinador de seguridad y salud	280
4.1.1. Funciones del coordinador de seguridad y salud durante la elaboración del proyecto de obra	280
4.1.2. Funciones del coordinador de seguridad y salud en la ejecución del proyecto de obra	280
4.1.3. Funciones sobre seguridad y salud en ausencia del coordinador de seguridad y salud.	282
4.1.4. Titulación profesional del coordinador sobre seguridad y salud	282

4.2. Régimen jurídico de los contratistas y subcontratistas	283
4.3. Régimen jurídico de los trabajadores autónomos	284
4.4. Derechos de los trabajadores	285
5. Anexos del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre	286
5.1. Anexo I: Relación no exhaustiva de las obras de construcción o ingeniería civil	286
5.2. Anexo II: Relación no exhaustiva de los trabajos que implican riesgos especiales para la seguridad y salud de los trabajadores	287
5.3. Anexo III: Contenido del aviso previo	287
5.4. Anexo IV: Disposiciones mínimas de seguridad y salud que deben aplicarse en las obras	288
 Capítulo 8. La vivienda	 291
1. Introducción	293
2. Marco normativo de la vivienda	296
3. La vivienda protegida: disposiciones de la normativa urbanística valenciana	298
3.1. Concepto y clases de vivienda	298
3.2. Clases de vivienda protegida en la Comunidad Valenciana	299
3.3. Rasgos comunes de la vivienda protegida en la Comunidad Valenciana	302
3.4. Fases administrativas en la tramitación del expediente de vivienda protegida	306
3.5. Principales efectos del incumplimiento de las normas de vivienda protegida en la Comunidad Valenciana	312
3.5.1. Expediente sancionador	312
3.5.2. Expropiación	314
3.5.3. Desahucio o pérdida del derecho de uso	314
3.5.4. Otras consecuencias	314
3.6. Disposiciones de la normativa urbanística valenciana sobre vivienda protegida	315
3.7. Porcentaje de suelo destinado a vivienda protegida en la normativa urbanística estatal	318
4. Las normas de diseño y calidad (DC/09)	319
4.1. Antecedentes normativos	319
4.2. Fundamento de las actuales normas DC/09	320
4.3. Estructura de las normas DC/09	320
5. La licencia de ocupación en la Comunidad Valenciana	322
5.1. Concepto y significado	322
5.2. Plazo de otorgamiento	323
5.3. Finalidad	323
5.4. Clases	324
5.5. Documentación	324
5.6. Tramitación administrativa: la declaración responsable	325

Anexos	329
I. Contenido del proyecto técnico de edificación (Anejo I CTE)	331
II. Estructura del CTE	337
III. Modelos de la documentación de obra	339
IV. Documentación sobre seguridad y salud en las obras de construcción . . .	344
V. Guía Técnica del INSHT sobre la coordinación de Seguridad y Salud en la fase de ejecución de obra	345
VI. Contenido del Estudio de Seguridad y Salud	346
 Bibliografía	 347
Manuales	349
Artículos doctrinales	349
Enlaces web	351

Presentación

Esta obra pretende analizar desde una perspectiva jurídica los aspectos generales del proceso constructivo y servir de guía a los profesionales de la edificación. Sobre este marco, el libro profundiza en la normativa vigente en el territorio de la Comunidad Valenciana incidiendo en dos aspectos fundamentales, como son la intervención municipal y la función de los arquitectos técnicos en la gestión del sistema edificatorio.

En este sentido, se incide en el hecho de que el territorio donde radican los diversos actos edificatorios resulta esencial para determinar la normativa aplicable. Asumiendo la idea de la aplicación en la Comunidad Valenciana de la normativa estatal y autonómica sobre la materia, no puede obviarse que el territorio municipal constituye la sede de todos los procesos edificatorios, y que son los ayuntamientos los que condicionan con sus planes y normas urbanísticas, en función de la clasificación y calificación que otorgan a su suelo, la posibilidad o imposibilidad de edificar así como las condiciones, usos y tipologías edificatorias susceptibles de implantación. Este aspecto básico nos traslada a uno de los ejes fundamentales de la cuestión: sin la intervención municipal en el otorgamiento de la licencia urbanística no resulta posible culminar el acto edificatorio dentro de la legalidad. El segundo aspecto guarda relación con el papel de la dirección facultativa, y en particular de los arquitectos técnicos, en todos estos procesos. Si bien resulta necesario un proyecto técnico y una licencia urbanística que fijen las condiciones de la edificación, no menos importante es el control y la supervisión de la dirección facultativa en el desarrollo de la obra, a los efectos de garantizar el cumplimiento de los parámetros mínimos de calidad y los requisitos legales de seguridad y habitabilidad del edificio. Esta segunda idea también nos remite a otra consideración fundamental: el destino de la edificación residencial no es otro que la vivienda, cuyo acceso en condiciones dignas y adecuadas constituye un derecho constitucionalmente reconocido.

Partiendo de estas dos premisas fundamentales, el contenido del presente volumen se ha estructurado en ocho capítulos.

El capítulo primero propone un detallado análisis del punto de partida de todo proceso edificatorio: la clasificación y calificación del suelo, así como los posibles destinos edificatorios en cada una de las fases del desarrollo urbanístico del territorio. También se conceptúan las normas de aplicación directa en materia de edificación y el régimen jurídico de las dotaciones públicas, sin obviar la importancia del concepto de solar como requisito necesario para la edificabilidad.

El capítulo segundo aborda el estudio de las licencias urbanísticas como instrumentos de control preventivo de las obras y edificaciones, así como los actos de control *ex post* de la actividad urbanística (declaraciones responsables y comunicaciones previas) en el nuevo contexto normativo surgido con la Directiva Europea de Servicios.

El estudio del marco jurídico de la edificación se refleja en los capítulos tercero y cuarto, que analizan el proceso edificatorio desde una perspectiva tanto técnica como administrativa. Se parte del estudio del Código Técnico de la Edificación como referente fundamental de las exigencias actuales de seguridad y habitabilidad, para concluir analizando las normas de uso y mantenimiento de los edificios por los usuarios y las diferentes fases y procesos documentales de la obra. No se olvida la función de la dirección facultativa en estos procesos, ni la peculiar incidencia de la normativa de la Comunidad Valenciana como complemento de la normativa estatal.

Los capítulos quinto y sexto, núcleo fundamental de este manual, pormenorizan el régimen jurídico de los diferentes agentes de la edificación que intervienen en el proceso edificatorio. Así, se estudian sus competencias, garantías y responsabilidades, destacando la labor al arquitecto técnico como pieza esencial de la dirección facultativa de la obra, sin perjuicio de sus otras posibles atribuciones. También se analiza el contrato de arrendamiento de servicios, la organización de la profesión de arquitecto técnico, el visado colegial o la problemática generada por la denominación Graduado en Ingeniería de la Edificación.

El capítulo séptimo aborda el estudio de los mecanismos y sistemas legales de prevención de la siniestralidad en las obras de construcción. Se resalta el papel de los arquitectos técnicos como coordinadores y responsables del cumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud, así como la intervención de otros agentes y la exposición de los procesos administrativos y documentales de obligada observancia en la materia.

El capítulo octavo cierra el libro con la figura que sintetiza la culminación del proceso edificatorio: la vivienda. Se incide en las condiciones de la vivienda protegida y en la denominada licencia de ocupación, cuyo otorgamiento no solo legitima la conexión en el edificio de los servicios necesarios para su habitabilidad, sino que implica el reconocimiento de que la edificación concluida se ajusta a las determinaciones de la licencia y al proyecto técnico que sirvió de base para su concesión.

Carlos Castelló Grañana
Profesor asociado de Derecho Administrativo
Universitat Jaume I de Castellón

CAPÍTULO 1

El régimen del suelo

1. Introducción
2. Clasificación y régimen del suelo
3. Solares: concepto y requisitos del suelo para su edificabilidad
4. Plazos para la edificación de los solares
5. Normas edificatorias de aplicación directa
6. La calificación del suelo: usos y tipologías edificatorias
7. Las dotaciones públicas

1. Introducción

El punto de partida de cualquier proceso edificatorio viene constituido por el régimen del suelo, fijado por el Derecho urbanístico, de modo que es la normativa aplicable en el territorio concreto la que determina y condiciona estos procesos.

En este contexto, resulta imprescindible conocer y aplicar la normativa vigente en todas las cuestiones relacionadas con el fenómeno constructivo, especialmente en materia de habitabilidad y seguridad y en la efectiva obtención de las autorizaciones administrativas que exige el Derecho para la edificación.

Tradicionalmente, el Derecho urbanístico se ha conceptualizado como el ordenamiento jurídico¹ que regula el espacio físico de la ciudad y su entorno, conforme a unas exigencias funcionales y unos principios que integran la valoración político-legislativa de la propiedad inmobiliaria,² con el fin de lograr el bienestar público.

Y así, el Derecho urbanístico viene integrado por un conjunto de disposiciones normativas de distinto rango jerárquico que regulan el régimen del suelo y surgen de las diferentes administraciones con competencias territoriales: Estado, Comunidades Autónomas y Entidades locales.³

Esta diversificación competencial fue matizada a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, que derogó la ley estatal vigente en ese momento y asentó un novedoso sistema normativo que perdura en nuestros días, conforme a la interpretación de los artículos de la Constitución sobre las competencias en materia de urbanismo.

En esencia, la nueva idea en la regulación normativa del Urbanismo es que sólo las Comunidades Autónomas ostentan competencias⁴ para definir su modelo territorial, para legislar sobre técnicas urbanísticas y para regular la organización jurídica del urbanismo, pudiendo incluso regular el régimen urbanístico de la propiedad, dentro de ciertos límites que el Estado puede establecer. Por su parte, las competencias del Estado sobre el urbanismo se limitan a legislar en el nivel de los grandes principios fundamentales, lo que le permite regular sobre la propiedad

1. El ordenamiento jurídico puede conceptuarse como aquel conjunto organizado de normas y principios jurídicos existentes en una sociedad en un determinado momento histórico.

2. La propiedad inmobiliaria, o propiedad urbanística, es aquella propiedad (derecho real) que se ostenta sobre el suelo, los terrenos y las edificaciones y construcciones. Se trata de bienes de naturaleza inmueble, por ser fijos y no trasladables, y sobre ellos confluye el Derecho urbanístico.

3. Según el artículo 137 de la Constitución Española y la Ley 6/97, de 14 de abril, de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), son administraciones públicas: 1) La Administración del Estado, 2) Las Administraciones de cada una de las Comunidades Autónomas, 3) Las Administraciones locales, integradas por municipios, provincias, islas y por las entidades locales menores, 4) Las Administraciones institucionales, creadas por las anteriores, y 5) Las Corporaciones de derecho público (Colegios profesionales y Cámaras Oficiales). Únicamente las tres primeras clases de Administración se organizan sobre una base territorial sobre la que canalizan sus diversas competencias, entre ellas las de naturaleza urbanística.

4. Todo ello en base al artículo 148.1.3 de la Constitución Española, según el cual las Comunidades Autónomas asumen competencias exclusivas en materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda».

inmobiliaria, la materia expropiatoria, la valoración del suelo o la responsabilidad administrativa derivada de la actividad urbanística.⁵

Así pues, según sus respectivos ámbitos competenciales, el Estado y (básicamente) las Comunidades Autónomas regulan la materia urbanística mediante normas con rango de ley⁶ y disposiciones reglamentarias.⁷ Entre la normativa de las Comunidades Autónomas con rango reglamentario destacan los instrumentos de planeamiento (planes), denominados en la Comunidad Valenciana Planes de Acción Territorial, con capacidad para regular sectorialmente todo o parte del territorio de la Comunidad.

Mientras la escasa regulación urbanística del Estado se circunscribe al Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (TRLRSL), en la Comunidad Valenciana esta regulación se canaliza, básicamente, a través de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana (LUV), el Real Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (ROGTU) y La Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Suelo No Urbanizable (LSNU).⁸

En un tercer estado se encuentran las Entidades locales, fundamentalmente ayuntamientos aunque también las Diputaciones Provinciales y las distintas organizaciones insulares. Dado que nuestro ordenamiento jurídico no atribuye a estas Entidades locales capacidad para dictar normas con rango de ley, su actividad normativa respecto a la cuestión urbanística, en aquellos ámbitos de su competencia, se circunscribe a las Ordenanzas y a los instrumentos de planeamiento.

Según este esquema normativo, en la Comunidad Valenciana la regulación del suelo o propiedad inmobiliaria es estatal en cuanto a los grandes principios fundamentales, pero son las normas de la Generalitat las que regulan exhaustivamente esta cuestión urbanística, estableciendo en su normativa (entre otros amplios contenidos) las categorías o clases de suelo y su régimen jurídico, con especial incidencia en el aspecto edificatorio.

5. Al amparo de la vigente legislación estatal sobre suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo-TRLRSL). Esta Ley estatal únicamente regula aquellas materias relacionadas con los títulos competenciales del Estado (artículos 149.1 4.ª, 8.ª, 13.ª, 18.ª y 23.ª).

6. Las leyes son normas jurídicas escritas de rango jerárquico superior a los reglamentos pero subordinadas a la Constitución que emanan de los órganos del Estado y de las Comunidades Autónomas con potestades legislativas (Asambleas legislativas) en sus propios ámbitos competenciales. Se admite, bajo determinadas circunstancias y condiciones, que los órganos ejecutivos de estas instancias dicten normas con rango de ley (Decretos leyes y Decretos legislativos).

7. Las disposiciones reglamentarias (reglamentos) son normas jurídicas escritas que aprueban el Gobierno y las administraciones públicas en virtud de su propia competencia, con rango inferior a la Constitución y a las leyes, dictadas en ejercicio de una potestad denominada potestad reglamentaria.

8. La LUV es una norma de aplicación general en todo el territorio autonómico con rango de ley, desarrollada reglamentariamente por el ROGTU. Por su parte, la peculiaridad de la LSNU, con rango de ley, radica en que su ámbito de aplicación se circunscribe a aquella porción del territorio clasificada en los planes como suelo no urbanizable. Otras disposiciones de la Comunidad Valenciana con rango de ley e incidencia en el ámbito urbanístico o edificatorio son la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y del Paisaje, la Ley 4/1998, de 11 de junio, de Patrimonio Cultural Valenciano, y la Ley 3/2004, de 30 de junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación (LOFCE), por citar los ejemplos más significativos.

Partiendo de esta regulación superior, las entidades locales (ayuntamientos) ordenan y regulan todo su término municipal dividiendo su suelo en alguna de las categorías que señala la Administración Autonómica, adscribiendo a cada porción de su territorio los efectos jurídicos que la normativa superior atribuye a cada clase de suelo, con las correlativas consecuencias en materia constructiva o edificatoria.

Esa regulación municipal de la propiedad inmobiliaria se canaliza a través de ordenanzas locales⁹ y, fundamentalmente, a través de los denominados instrumentos de planeamiento (planes urbanísticos).¹⁰

El plan municipal por excelencia, definidor de las clases de suelo de su territorio, es el Plan General, si bien la normativa urbanística valenciana también reconoce a los planes de desarrollo (Planes Parciales, Planes de Reforma Interior) la posibilidad de clasificación.

Así pues, el régimen edificatorio del suelo de cada término municipal dependerá de la decisión municipal de clasificar en un sentido u otro, a través de su Plan General y planes de desarrollo, las distintas porciones de su territorio.

2. Clasificación y régimen del suelo

La clasificación del suelo implica la división del mismo en categorías fijadas por la ley en función de los distintos destinos urbanísticos posibles.

De conformidad con el artículo 9 de la LUV, ubicado en su Título I, el suelo se clasifica en la Comunidad Valenciana en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable.¹¹

Esta división se efectúa por los instrumentos de planeamiento, generalmente municipales, de modo que todo el suelo de cada término municipal se encuentra dividido

9. Las Ordenanzas locales constituyen, junto a los instrumentos de planeamiento, la manifestación más representativa de la potestad reglamentaria de las entidades locales, y a través de ellas se regulan normativamente aquellas cuestiones que el ordenamiento jurídico atribuye a la competencia de estas entidades. Las Ordenanzas locales de contenido edificatorio se denominan en el artículo 42.1 de la LUV «Ordenanzas municipales de policía de la edificación», con capacidad para regular aspectos morfológicos y ornamentales de las construcciones y, en general, aquellas condiciones de las obras de edificación que no sean definitorias de la edificabilidad o el destino del suelo.

10. La normativa urbanística de las Entidades locales viene constituida, básicamente, por los planes o instrumentos de planeamiento. En el ámbito municipal, los planes reconocidos en la normativa urbanística valenciana son el Plan General –diseñado para ordenar urbanísticamente todo el término municipal– y sus instrumentos de desarrollo, que abarcan aspectos o sectores concretos del territorio (Plan Parcial, Plan de Reforma Interior, Estudios de Detalle, Catálogo de Bienes y Espacios Protegidos y Planes Especiales).

11. No se debe confundir la clasificación del suelo establecida en la normativa urbanística valenciana con las situaciones básicas del suelo que se regulan en el artículo 12 y concordantes del TRLS, donde se distingue entre suelo rural (que es el suelo no desarrollado urbanísticamente) y suelo urbanizado (que es el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios del núcleo de población). Esta distinción que se efectúa en la legislación estatal es aplicable únicamente a los efectos del propio TRLS, y resulta trascendente, básicamente, a los efectos de la valoración del suelo.

por su planeamiento en alguna de estas categorías de suelo. La clasificación del suelo condicionará, en los términos de la normativa urbanística vigente, los usos y las tipologías edificatorias que pueden o no implantarse en el territorio concreto.

Del artículo 48 de la LUV se infiere que serán los Planes Generales de cada municipio, y cualesquiera otros con capacidad para ello,¹² los que clasifiquen el territorio de su término municipal según las distintas clases de suelo fijadas en el Título I.

Procede abordar el estudio, por separado, de las distintas clases de suelo.

2.1. Suelo urbano

2.1.1. Clases de suelo urbano

La característica esencial de la clasificación del suelo como urbano es su carácter reglado: cada Administración, a través de su planeamiento, deberá clasificar como urbano aquel suelo que goce de los requisitos o supuestos que pormenoriza la ley para el suelo de estas características, porque de lo contrario se incurriría en una desviación de poder fiscalizable ante los Tribunales.¹³

Básicamente, la jurisprudencia¹⁴ considera que debe clasificarse como suelo urbano aquel que disponga de los servicios urbanísticos idóneos y adecuados y tengan la ordenación consolidada por la edificación. En definitiva, lo realmente importante a efectos de la clasificación del suelo urbano es la situación física de los terrenos, en cuanto a su urbanización y edificación, al tiempo de otorgarse la aprobación definitiva del Plan.

Conforme a la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de abril de 2002, entre otras, «la jurisprudencia no sólo considera necesarias legalmente las dotaciones esenciales de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica..., sino que precisa que las mismas han de poseer las características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o haya de construirse, que tales dotaciones las proporcionen los servicios correspondientes y que el suelo se encuentre inserto en la malla urbana».

En la sentencia del mismo Alto Tribunal de fecha 7 de junio de 1999 se admite la clasificación de suelo urbano no sólo a «los suelos engarzados en esa perfecta y plena urbanización sino también aquellos que tienen la posibilidad de conectar con las respectivas redes de esos servicios, posibilidad meramente constructiva y no urbanizadora, que hace que la misma sea real»:

12. Se refiere a los Planes Parciales (suelo urbanizable) y a los Planes de Reforma Interior (suelo urbano).

13. Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de julio de 1989 y STSJ Cataluña de 17 de abril de 2004 o de 2 de septiembre de 2003.

14. Véase la STS Sala III de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de enero de 2010.

Según el artículo 10 de la LUV, los supuestos en los que el suelo debe ser clasificado como urbano son los siguientes: A) solares; B) manzanas o unidades urbanas equivalentes con servicios e integradas en la malla urbana; y C) manzanas o unidades urbanas equivalentes con edificios con edificación construida en más de la mitad de su superficie.

A) Solares

La caracterización del suelo urbano como solar, establecida en el artículo 11 de la LUV, supone la culminación del procedimiento de ejecución urbanística.

Son solares las parcelas resultantes conforme a la normativa urbanística aplicable que tienen atribuidas un aprovechamiento urbanístico y se encuentran urbanizadas cumpliendo las alineaciones, rasantes y normas técnicas establecidas por el planeamiento correspondiente.

De conformidad con el apartado 2.º del artículo 11 de la LUV, para que las parcelas ostenten la condición de solar se exigirá su dotación, al menos, con estos servicios:

- a) Acceso rodado hasta ellas por vía pavimentada, debiendo estar abiertas al uso público, en condiciones adecuadas, todas las vías a las que den frente.

El legislador no considera justificada la dotación de este servicio ni las rondas perimetrales de los núcleos urbanos, respecto de las superficies colindantes con sus márgenes exteriores, ni las vías de comunicación de dichos núcleos entre sí, salvo en sus tramos de travesía y a partir del primer cruce de ésta con calle propia del núcleo urbano, hacia el interior del mismo.¹⁵

- b) Suministro de agua potable y energía eléctrica¹⁶ con caudales y potencia suficientes para la edificación prevista.¹⁷

- c) Evacuación de aguas residuales a la red de alcantarillado.

15. La STSJ de Castilla y León de 14 de mayo de 2004 concluyó que para la concurrencia del acceso rodado no es determinante el hecho de que las calles estén o no asfaltadas ni que existan o no aceras.

16. La STSJ del País Vasco de 7 de noviembre de 2003 aborda la cuestión del servicio de electricidad aéreo, concluyendo que no cabe asumir que un suelo integrado en la malla urbana vaya a carecer de la condición de solar por el solo hecho de que el suministro de energía eléctrica fuera aéreo, lo que aún sucede en numerosas localidades en función del grado de desarrollo económico y social. Sin embargo, en un proceso actual de planificación no puede considerarse suficiente dicho servicio ni cabe considerarlo como urbano, por cuanto en caso contrario se consolidaría un servicio manifiestamente deficiente de acuerdo con los criterios y estándares exigibles conforme al grado de desarrollo cultural, económico y social.

17. Se suscita la duda respecto al concepto «suficiente para la edificación prevista», desde el punto de vista del tipo de edificación, uso y cantidad de edificación. La STS de 10 de junio de 1989 deniega la condición de solar a un terreno que, a pesar de cumplir con los servicios urbanísticos básicos, no contaba con el encintado de aceras y el alumbrado público necesario. La STSJ de Navarra de 28 de enero de 2005 advierte de que la mera presencia física de un abrevadero de ganado no permite entender la existencia de un solar. Por otra parte, la STS de 17 de junio de 1997 considera que la unidad de depuración, canalización de aguas pluviales, conducción de aguas pluviales y canalización de abastecimiento de aguas (limitada) es dotación claramente insuficiente para pretender cumplimentado el requisito de abastecimiento.

Como se desprende del tenor literal del artículo 11.2, apartado C) de la LUV, en ningún caso se entenderá solar un terreno cuya evacuación de aguas residuales se efectúe a través de acequias o fosas sépticas, salvo que el planeamiento autorice las fosas para zonas de muy baja densidad de edificación en supuestos excepcionales y bajo condiciones adecuadas.¹⁸

d) Acceso peatonal, encintado de aceras y alumbrado público, en al menos, una de las vías a que dé frente la parcela.¹⁹

En las parcelas sujetas a un Programa de Actuación Integrada la condición de solar se adquirirá cuando, además de contar con los servicios que enumera el artículo 11.2 de la LUV, la urbanización de dicha Actuación conlleve la ejecución de las infraestructuras mínimas de integración y conexión del sector con su entorno territorial.²⁰

B) *Manzanas o unidades urbanas equivalentes con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica suficientes e integradas en la malla urbana.*

El planeamiento debe clasificar como urbano aquellas manzanas o unidades urbanas equivalentes que dispongan de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica con capacidad y características adecuadas para dar servicio suficiente.

Además, se requiere que estas manzanas o unidades urbanas equivalentes se integren en la malla urbana, esto es, que se ubiquen en el tejido urbano.²¹

C) *Manzanas o unidades urbanas equivalentes con edificación construida conforme al planeamiento en más de la mitad de su superficie.*

El planeamiento también debe clasificar como urbano las manzanas o unidades equivalentes con edificación construida en más de la mitad de la parcela. Se exige, en todo caso, que la construcción se ajuste al planeamiento, por lo que se excluirían de la condición de solar aquellas parcelas que reuniendo los requisitos citados alberguen una edificación ilegalizable que contravenga el planeamiento vigente.

18. La STSJ Cataluña de 13 de mayo de 1997 consideró que el incumplimiento del requisito de la evacuación de aguas no es suficiente para negar la clasificación como solar de un terreno al considerar, en el supuesto concreto, de que una tercera parte de la calle en la que se encontraba el terreno ya gozaba de dicha evacuación de aguas, que existía una fosa séptica y que no se tenía constancia de ningún impedimento físico o jurídico para conectar dicho terreno a la red existente. Asimismo, la STS de 28 de enero de 1989 analiza la posibilidad de considerar cumplido el requisito de solar con la existencia de fosas sépticas. Por su parte, la STSJ Cataluña de 16 de octubre de 1998 entiende que una red que discorra por el otro lado del terreno resulta insuficiente a efectos de cumplir la condición de solar.

19. La STS de 10 de junio de 1989 denegó la condición de solar a un terreno que, a pesar de cumplir con los servicios urbanísticos básicos, no contaba con encintado de aceras y el alumbrado público necesario.

20. El Programa de Actuación Integrada es el sistema de ejecución por excelencia del planeamiento en la Comunidad Valenciana, consistente en la urbanización simultánea de dos o más parcelas mediante unidades de ejecución para convertirlas en solar, conforme a una única programación, posibilitando así la edificación posterior de las mismas (artículo 14 de la LUV).

21. La STSJ de Cataluña de 2 de septiembre de 2002 y la STSJ de 19 de febrero de 1998 advierten que dicho requisito no ha de considerarse satisfecho por el mero hecho de que los terrenos a calificar sean colindantes con la malla urbana, sino que se exige que estén integrados en la misma.

2.1.2. Derechos y deberes de los propietarios en suelo urbano

Derechos

Con carácter general, el artículo 19 de la LUV dispone que los derechos se ejercerán, en todo caso, dentro de los límites y adecuándose a la legislación urbanística aplicable (autonómica) y, en concreto, al planeamiento y a la concreta programación urbanística.

El artículo 20 de la LUV²² señala que estos derechos consisten en:

- a) Completar la urbanización de los terrenos para adquirir la condición de solar. Este derecho abarca la ejecución de las obras de urbanización necesarias para que el terreno disponga de todos los servicios propios de la condición de solar.
- b) Edificar sobre sus terrenos en las condiciones que señale la legislación urbanística, el planeamiento y las normas de protección del patrimonio cultural valenciano.²³

Deberes

Los deberes de los propietarios del suelo urbano serán, conforme al artículo 21.1 de la LUV, los previstos por la legislación estatal, y se acometerán según proceda en régimen de Actuación Aislada o Integrada y mediante su programación cuando ésta sea precisa.

Del artículo 9.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLR) se infiere que estos deberes se circunscriben, básicamente, a la obligación de:

- Destinar los terrenos a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística.
- Conservar los terrenos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles, así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación.
- Edificar en los plazos establecidos en la normativa aplicable, en relación con aquellos terrenos que tengan atribuida edificabilidad.

22. Véase el artículo 8 del TRLR.

23. En la legislación estatal, el artículo 6 d) del TRLR reconoce el derecho del propietario a realizar en sus terrenos, por sí o a través de terceros, la instalación, construcción o edificación permitidas, siempre que los terrenos integren una unidad apta para ello por reunir las condiciones físicas y jurídicas requeridas legalmente y aquéllas se lleven a cabo en el tiempo y las condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística y de conformidad con la legislación aplicable.

En los supuestos de actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano sin la urbanización consolidada, el artículo 16 del TRLS añade los siguientes deberes:

- Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.
- Entregar a la Administración competente, y con destino al patrimonio público del suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad neta ponderada de la actuación, que como regla general nunca podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento, si bien se admite que la legislación urbanística permita excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje hasta alcanzar un máximo del 20 %.

Por su parte el artículo 21.2 de la LUV, según la redacción operada por Decreto Ley 120/2008, de 27 de junio, del Consell, de medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo, concreta, en relación con el artículo 16 del TRLS, que en las actuaciones de transformación urbanística del suelo urbano los propietarios deberán ceder a la administración actuante, libres de cargas de urbanización, las parcelas correspondientes al 5 por 100 de aprovechamiento tipo, esto es, el 5 % del suelo edificable del ámbito territorial que está siendo objeto de transformación.

Asimismo, respecto al suelo urbano con la urbanización consolidada (artículo 21.3 LUV), el cumplimiento de los deberes de la propiedad se sujetará como regla general a un Programa de Actuación Aislada, siendo posible (como excepción) sujetarlos a la programación de Actuaciones Integradas cuando decaiga la utilidad de la urbanización por los nuevos usos, tipos edificatorios, aprovechamiento o remodelación de la estructura urbana que imponga el nuevo planeamiento, y también cuando se ponga de manifiesto la insuficiencia de las previsiones del Plan por no poderse realizar la urbanización mediante Actuaciones Aisladas sin detrimento de su calidad y homogeneidad.

2.1.3. Condiciones edificatorias del suelo urbano

El único suelo urbano donde será posible la edificación, previa obtención de licencia urbanística, es aquel suelo urbano que ostente la condición de solar por disponer de todos los servicios urbanísticos del artículo 11 de la LUV.

Las características y tipologías de las edificaciones, así como los usos y actividades a implantar en los solares, serán las establecidas por el planeamiento municipal correspondiente.

Se admite como excepción la edificación simultánea a la edificación sobre terrenos en proceso de conversión en solar, en los términos del artículo 182.2 de la LUV.

2.2. Suelo urbanizable

2.2.1. Clases de suelo urbanizable

El planeamiento municipal calificará como suelo urbanizable aquellos terrenos que, ostentando las características del suelo no urbanizable común, se pretenden incorporar al proceso de urbanización (artículo 12.1 de la LUV).

El objetivo no es otro que la edificación futura de los mismos, previa su programación. Por ello, el destino de los suelos clasificados como urbanizables por el planeamiento será su sometimiento al régimen de ejecución de las Actuaciones Integradas, de modo que serán objeto de urbanización para su conversión en solares en los plazos que determine el correspondiente Programa de Actuación Integrada que prevea su desarrollo.

A diferencia de lo que sucede con la clasificación del suelo urbano y la mayor parte del suelo no urbanizable protegido, que es reglada y obligatoria para el planificador local, respecto a este tipo de suelo cada Ayuntamiento tiene plena discrecionalidad para decidir, a través de su planeamiento, si opta por su clasificación como urbanizable o por su mantenimiento como suelo no urbanizable, siendo en estos suelos donde se canaliza el crecimiento futuro de la ciudad y del término municipal.

El apartado 2.º del artículo 12 de la LUV distingue dos categorías del suelo clasificado como urbanizable: programado y no programado.

Suelo urbanizable no programado es aquel suelo clasificado como urbanizable por el planeamiento que no cuenta, todavía, con Programa de Actuación Integrada aprobado.

Por su parte, el suelo urbanizable programado es aquel que ya se encuentra incluido en un Programa de Actuación Integrada aprobado. Disponen, pues, de una programación que determina su modelo de gestión y ejecución, así como los plazos para su urbanización y ulterior conversión en solar.

2.2.2. Derechos y deberes de los propietarios en suelo urbanizable

Derechos

Del artículo 22 de la LUV se distinguen los siguientes derechos de los propietarios del suelo urbanizable:

- Promover la transformación urbanística de sus terrenos, mediante la formulación y ejecución de Programas de Actuación Integrada que conviertan sus terrenos en solares edificables, y que deben ser aprobados y adjudicados por la Administración actuante.

- Usar y disfrutar de sus terrenos, mientras no se apruebe y adjudique el correspondiente Programa, conforme a la naturaleza rústica de los mismos, lo que implica esencialmente un destino agrícola, ganadero, forestal o cinegético.

Deberes

Según el artículo 23 de la LUV, con modificación operada por Decreto Ley 1/2008, de 27 de junio, la transformación del suelo clasificado como urbanizable comportará los deberes de cesión y equidistribución y los de costear la urbanización.

Esto se concreta en las siguientes obligaciones de los propietarios del suelo:

- Ceder gratuitamente y libres de cargas a la administración los terrenos para dotaciones públicas (zonas verdes, espacios libres, viales...).
- Ceder gratuitamente con destino al patrimonio municipal del suelo, libre de cargas de urbanización, las parcelas edificables correspondientes a la cesión del 10 % o porcentaje que legalmente corresponda al aprovechamiento tipo, esto es, del porcentaje correspondiente a la superficie edificable del sector.
- Costear las cargas y costes de urbanización reguladas en el Programa y necesarios para la conversión de las parcelas en solares, en la proporción correspondiente.

2.2.3. Condiciones edificatorias del suelo urbanizable

Suelo urbanizable no programado

Mientras no se incluyan en ningún Programa de Actuación Integrada, el régimen jurídico de estas parcelas, conforme al artículo 13 de la LUV, será el siguiente:

- Usos: deberán adecuarse a las previsiones contenidas en el planeamiento.
- Construcciones autorizables:

Serán construcciones adecuadas a su emplazamiento y de condición aislada, excluyéndose aquellas edificaciones propias de las zonas urbanas. Puede ser de dos tipos:

- Construcciones propias del suelo no urbanizable (explotaciones agrícolas, forestales, ganaderas, cinegéticas o similares, siempre que tengan relación directa con la naturaleza y destino de la finca, se ajusten a la normativa sectorial en materia de agricultura y cuenten con informe favorable del departamento competente en materia de agricultura).
- Construcciones vinculadas funcionalmente a la ejecución y mantenimiento de los servicios públicos.²⁴

24. En cuanto a la consideración de las estaciones de servicio (gasolineras) como infraestructuras de ejecución y mantenimiento de los servicios públicos existen pronunciamientos jurisprudenciales contradictorios (STS de 30 de abril de 1983 y 22 de enero de 1999).

El artículo 464 del ROGTU, por su parte, considera autorizables en estos suelos:

- Las obras de reparación y reforma que exija la conservación y su disfrute, sin ampliación de superficie, siempre que no estén prohibidas por los planes ni obstaculicen la ejecución de obras públicas previstas.
- Las construcciones relacionadas con actividades funcionalmente vinculadas a servicios públicos o al destino agrario específico de la naturaleza de cada finca concreta.²⁵
- Las reformas y ampliaciones de industrias ya existentes y legalmente implantadas, conforme a los límites y procedimientos de la Ley 10/2004, de 10 de junio, de suelo no urbanizable de la Generalitat, y a su Disposición Transitoria quinta.²⁶

c) Usos y obras provisionales:

El ROGTU²⁷ admite con carácter excepcional el otorgamiento de licencias para el desarrollo en suelo urbanizable sin programación de usos y obras provisionales no previstos en el plan ni prohibidos expresamente por la legislación urbanística o sectorial ni por el planeamiento general.

En estos casos, para que puedan autorizarse usos y obras provisionales debe resolverse la dotación de los servicios que precise el uso para el que se solicita licencia. Cuando se justifique la imposibilidad o inconveniencia de realizar la conexión a las redes municipales, las edificaciones e instalaciones provisionales deberán disponer de depuradoras individuales.

d) Divisiones y segregaciones:

Se prohíben aquellas segregaciones contrarias a la parcela mínima prevista en el plan o en la legislación agraria. Se admite la parcelación que tenga por objeto segregar, de una parcela parcialmente clasificada como suelo urbanizable, la parte que tenga la clasificación como suelo urbano o no urbanizable.

Suelo urbanizable programado

La posibilidad de edificar y de implantar usos y actividades en este tipo de suelo dependerá de la efectiva conclusión y recepción de las obras de urbanización previstas en el Programa de Actuación Integrada aprobado.

25. Se prohíbe expresamente la autorización de nuevas actividades con carácter definitivo en suelo urbanizable sin programación, salvo en estos casos.

26. Según la referida Disposición, se admite la reforma o la ampliación de actividades industriales existentes en suelo no urbanizable a la entrada en vigor de la LSNU, siempre que no proceda adoptar respecto a ellas cualesquiera medidas de protección y restablecimiento de la legalidad urbanística y dichas ampliaciones no superen la mitad de la superficie que se encuentre ya construida, y exista adecuada conexión con el sistema viario así como suficiencia de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas.

27. Artículos 471 y 482 del ROGTU en relación con el artículo 191.5 de la LUV. En este último artículo, modificado por la Ley 16/2010, de 27 de diciembre, se exige que la autorización municipal de estas obras o usos provisionales venga precedida de un informe favorable de la consellería competente en urbanismo en municipios de población inferior a 10.000 habitantes.

Completada la urbanización y convertidas estas parcelas en solares, no existirá impedimento para la edificación en los términos de la referida programación, previa licencia urbanística.

2.3. El suelo no urbanizable

2.3.1. Clases de suelo no urbanizable

La Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Suelo No Urbanizable (LSNU) es una norma de rango legal de la Comunidad Valenciana que regula en exclusiva la categoría de suelo no urbanizable. Ya en su preámbulo conceptúa esta clase de suelo como aquel que no se puede destinar a otros fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales.

El artículo 1 de LSNU, por su parte, define el suelo no urbanizable como aquel que, según el planeamiento territorial o urbanístico, debe ser destinado a los usos propios de la naturaleza rústica de los terrenos, ya sea por los valores y riquezas que en él residen o por la presencia de riesgos naturales o su inadecuación para el desarrollo urbano.

Esta clasificación será obligatoria (reglada) para el planificador cuando los terrenos deban ser preservados permanentemente del proceso urbanizador y no sean necesarios para un desarrollo urbano acordado y sostenible según el modelo territorial y urbano establecido.

Se distinguen dos categorías de suelo no urbanizable: común y protegido. Mientras la clasificación del suelo no urbanizable común es potestativa por el planificador, que siempre puede optar por clasificar estos suelos como urbanizables, la clasificación como suelo no urbanizable protegido es reglada unas veces y otras potestativa, en función de las características fácticas del suelo.

En este sentido, la clasificación del suelo como no urbanizable por el planificador podrá ser impugnada por los interesados, siendo necesaria la acreditación de prueba suficiente que demuestre la posible arbitrariedad del planificador.²⁸

Suelo no urbanizable protegido

Según el artículo 4 de la LSNU, se clasificarán en el plan correspondiente como suelo protegido los siguientes terrenos:

28. Según la STSJ de Cataluña de 21 de junio de 2004. Y así, la jurisprudencia exige que la discrecionalidad de la Administración para clasificar el suelo como no urbanizable deberá basarse o motivarse en motivos de racionalidad, no ajustándose a derecho la clasificación si no concurren esos motivos de racionalidad (STSJ Andalucía, de 25 de junio de 2001).

Con carácter reglado:

- a) Bienes del dominio público marítimo e hidráulico, de conformidad con su legislación sectorial.²⁹
- b) Suelos sujetos a un régimen específico de protección o mejora conforme a la correspondiente legislación administrativa, que tengan por objeto la protección de la naturaleza, flora, fauna, agua o territorio.³⁰
- c) Suelos que contengan bienes incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano.
- d) Espacios forestales, paisajísticos y ecológicos sujetos a medidas de conservación o regeneración aprobadas conforme a su legislación protectora.
- e) Suelos sujetos a régimen de protección incompatible con su transformación de acuerdo con la legislación sectorial aplicable o con los planes de ordenación territorial.
- d) Suelos con riesgo de erosión, desprendimiento, inundaciones u otros riesgos naturales que desaconseje su transformación.

Con carácter potestativo:

- a) Suelos que no estando sujetos a un régimen específico mediante declaración expresa, contengan valores paisajísticos, naturales o culturales cuya restauración, conservación o mantenimiento convenga al interés público local.
- b) Suelos con valores rústicos o agrarios considerados definitivos de un ambiente rural digno de singular tratamiento por su importancia social, paisajística o cultural o de productividad agrícola.

Suelo no urbanizable común

El artículo 5 de la LSNU dispone que se clasificarán en el plan correspondiente, como suelo no urbanizable común, aquellos terrenos que:

29. Según el artículo 2 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, el dominio público hidráulico del Estado está formado por: aguas continentales (superficiales y subterráneas renovables), los cauces de corrientes naturales (continuas o discontinuas), los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos, los acuíferos y las aguas procedentes de la desalación de agua de mar. Por otra parte, la Ley 22/1998, de 28 de julio, de Costas, conceptúa el dominio público marítimo terrestre como el conjunto de bienes de dominio público formado por el mar territorial, las aguas interiores, los recursos naturales de la zona económica exclusiva y de la plataforma continental, así como las playas y costas hasta el alcance de los mayores temporales conocidos.

30. La STSJ de Cataluña de 20 de febrero de 2003 y la de 19 de julio de 2002 consideran ajustada a derecho la clasificación de un suelo por el planificador como no urbanizable protegido únicamente si queda acreditada la especial protección.

- a) Presenten valores, riesgos o riquezas naturales que el planeamiento no considere necesario categorizarlos como protegidos.
- b) Se consideren inadecuados para el desarrollo urbano.

2.3.2. Derechos y deberes de los propietarios en suelo no urbanizable

Derechos

Según el artículo 7 de la LSNU, los derechos de los propietarios en el suelo no urbanizable consistirán, con carácter general, en usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos.

El destino de los mismos deberá ser fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales.

El contenido de estos derechos incluirá el empleo de instalaciones y medios técnicos adecuados y ordinarios para que no supongan ni tengan como consecuencia la transformación de los terrenos de su destino propio del medio rural, estado natural o características esenciales.

Deberes

Los deberes de los propietarios del suelo no urbanizable, según el artículo 8 de la LSNU, son los siguientes:

- Conservar el suelo con mantenimiento de la masa vegetal conforme al equilibrio medioambiental, evitando cualquier perturbación medioambiental o daños o perjuicios a terceros o al interés general.
- Permitir la realización de labores de replantación o reforestación precisas para la restauración de la vegetación que se haya perdido.
- Cumplir los planes o normas establecidos por las consejerías competentes en materia de agricultura, medio ambiente o por las administraciones sectoriales conforme a su legislación específica para el buen funcionamiento de las obras y servicios públicos.
- Mantener las construcciones o edificios en condiciones de seguridad, salubridad y decoro.
- Destinar el suelo a los usos previstos legalmente.
- Abstenerse de efectuar actos o actividades que puedan contaminar la tierra, el agua o el aire, de conformidad con lo previsto en la legislación aplicable.
- Asumir la prohibición de realizar actos de segregación o división de terrenos y actos jurídicos de parcelación de fincas contraviniendo la propia LSNU o la legislación agraria o forestal o de similar naturaleza que le sea de aplicación.

- No tolerar los vertederos ilegales e incontrolados que existan en los terrenos de su propiedad, colaborando con los poderes públicos en su detección y posterior restauración del medio ambiente perturbado.

2.3.3. Condiciones edificatorias del suelo no urbanizable

La realización de las diferentes actuaciones edificatorias en suelo no urbanizable admitidas en la normativa vigente requieren, como regla general, de la emisión previa de los informes o autorizaciones de las distintas Consellerías competentes u organismos públicos, así como de la ulterior obtención de la licencia municipal de obra o de actividad, de tal forma que la ausencia de los diferentes informes o autorizaciones tendrá como efecto la improcedencia de la licencia.

En este sentido se pronuncia el artículo 30.3 de la LSNU,³¹ en el que se dispone textualmente:

No se podrán otorgar licencias municipales, ni de obras ni de actividad, que legitimen usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable que, en los casos y mediante las técnicas reguladas en esta ley, estén sujetos a previo informe o autorización correspondiente, hasta que conste en el expediente la emisión del informe o del acto de autorización y, en su caso, se acredite el cumplimiento de las condiciones impuestas en ellos. En todo caso, el transcurso del plazo previsto legalmente para otorgar la licencia municipal en estos supuestos, tendrá efectos desestimatorios considerándose denegada la autorización.³²

En cuanto a los informes que deban emitir las administraciones competentes (Generalitat y Entidades locales) en las actuaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, la Disposición adicional octava de la LSNU³³ establece que éstos han de emitirse en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud, salvo que la normativa específica establezca otra cosa, de modo que su falta de emisión no impedirá la continuación del procedimiento.

Asimismo, del artículo 30.3 de la LSNU se infiere que para el otorgamiento de las licencias municipales que resulten preceptivas el promotor deberá acreditar el efectivo cumplimiento de los condicionamientos establecidos en los eventuales informes o autorizaciones administrativas que sean exigibles en el procedimiento concreto.

El silencio administrativo en el procedimiento de otorgamiento de estas licencias será, en todo caso, negativo.

31. Según modificación operada por la Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Financiera y Administrativa, y de Organización de la Generalitat.

32. El tenor literal de este artículo coincide con el contenido del artículo 488.4 del ROGTU.

33. Según modificación operada por la Ley 12/2010, de 21 de julio, de la Generalitat, de Medidas Urgentes para Agilizar el Ejercicio de Actividades Productivas y la Creación de Empleo.

Condiciones edificatorias del suelo no urbanizable protegido

En este tipo de suelo, según la LSNU y el artículo 17 de la LUV, únicamente se podrán realizar:

- Las instalaciones, construcciones u obras previstas en el planeamiento bien por ser necesarias y compatibles con el mejor aprovechamiento, conservación, cuidado y restauración de los recursos naturales o bien para su disfrute público y aprovechamiento colectivo.
- Las obras e instalaciones necesarias para la gestión de los bienes de dominio público o de los servicios públicos o actividades de utilidad pública o interés general y para la minoración de los riesgos que motivaron su especial protección.

Los actos de uso y aprovechamiento en este tipo de suelo serán autorizables mediante licencia municipal, previo informe favorable de la Consellería competente en materia de territorio.

Condiciones edificatorias del suelo no urbanizable común (artículo 19 de la LSNU)

Será el planeamiento concreto el que determine las obras, usos o aprovechamientos posibles.

En el supuesto de falta de regulación en el planeamiento, la LSNU dispone que sólo podrán implantarse determinadas construcciones, instalaciones y actividades, en los términos que se reflejarán a continuación.

A) Construcciones e instalaciones

Para su autorización será necesario obtener los informes o autorizaciones legalmente exigibles emitidos por las Consellerías competentes por razón de la materia, así como la ulterior licencia municipal de obras.

Son autorizables las siguientes construcciones e instalaciones:

- Las construcciones o instalaciones agrícolas, ganaderas,³⁴ cinegéticas o forestales, (artículo 20 de la LSNU).³⁵

34. La Ley 6/2003, de 4 de marzo, de Ganadería, prevé en su artículo 53 las distancias mínimas que habrán de guardar las instalaciones ganaderas con relación a los núcleos de población próximos, que serán de 250 metros para los núcleos de población de menos de 500 habitantes, 500 metros para los núcleos de población entre 500 y 1.999 habitantes, y de 1.000 metros para los núcleos de población superiores a 2.000 habitantes.

35. El artículo 449 del ROGTU considera usos adscritos al sector primario y, por tanto incluidos en este apartado, las actuaciones no constructivas precisas para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análoga, las instalaciones desmontables para la mejora del cultivo o de la producción agropecuaria que no impliquen movimiento de tierras, las viviendas o residencias vinculadas a la explotación para el uso exclusivo del personal de la misma y las edificaciones adscritas al sector primario que no impliquen transformación de productos (almacenes, granjas y, en general, instalaciones agrícolas, ganaderas, forestales, cinegéticas, piscícolas o similares, como las granjas e instalaciones destinadas a la estabulación y cría de ganado; también las balsas de riego, viveros, invernaderos, piscifactorías...).

El planeamiento municipal deberá fijar la parcela mínima y las características de las construcciones, previo informe de la Consellería competente en materia de agricultura, ganadería, caza y actividad forestal, así como licencia municipal de obras. Estas construcciones e instalaciones deberán ser las estrictamente indispensables para la actividad, debiendo quedar al menos la mitad de la parcela libre de edificación o construcción y mantenerse en su uso agrario o forestal o con sus características naturales propias.

- Vivienda asilada y familiar (artículo 21 de la LSNU).

Deberán ubicarse en las zonas y cumpliendo las condiciones previstas en el planeamiento municipal,³⁶ sobre fincas que tengan la parcela mínima exigible por el plan que en ningún caso será inferior a una hectárea por vivienda. La superficie ocupada por la edificación no podrá ser superior al 2 % de la finca rústica, quedando el resto con sus características naturales propias, y se ubicarán fuera de los cursos naturales de escorrentías y respetando las masas de arbolado existente y la topografía. Se prohíbe que formen núcleo de población conforme a las directrices del plan general correspondiente. Será necesario que las parcelas donde se ubiquen estas viviendas dispongan de abastecimiento de agua potable y completa evacuación, recogida y depuración de los residuos y aguas residuales prevista suficientemente, correspondiendo el coste de la eventual extensión de las redes a su propietario.

- Viviendas rurales aisladas y vinculadas a las explotaciones agrícolas (artículo 22 de la LSNU).

Deberán reunir las características establecidas para las viviendas aisladas y familiares. Para su autorización será necesario que el Plan General, o en su caso el Plan Especial, haya delimitado justificadamente las zonas en las que sea posible la realización de este tipo de viviendas, siendo necesario contar con el informe favorable de la Consellería competente en materia de agricultura con carácter previo al otorgamiento de la licencia urbanística municipal.

Excepcionalmente se eximirá el cumplimiento de los citados requisitos cuando la Consellería competente en materia de agricultura, en función de las exigencias de la actividad agraria, así lo justifique en informe emitido al efecto.

- Asentamientos rurales-históricos (artículo 23 de la LSNU).

Son los núcleos de población tradicionales, legalmente constituidos y consolidados en el suelo no urbanizable.

36. Únicamente podrá implantarse la vivienda aislada y familiar cuando los planes urbanísticos o territoriales con capacidad para ordenar usos en esta clase y categoría de suelo haya previsto dicho uso.

Será autorizable la ampliación del asentamiento rural, permitiendo las obras de reforma, ampliación de la edificación en un 20 %, consolidación y, en su caso, reedificación, y se mantendrá la parcelación original propia del asentamiento originario, respetando el arbolado existente. Los tipos edificatorios deberán integrarse en el ambiente tradicional del asentamiento rural delimitado y ser compatibles con su carácter rústico. El planeamiento ordenará pormenorizadamente el uso de vivienda así como los usos rústicos tradicionales compatibles con la conservación, protección y mejora del asentamiento rural delimitado y señalará los usos incompatibles con él.

B) Actividades

Asimismo podrán autorizarse, sujetas a Declaración de Interés Comunitario³⁷ y al instrumento de intervención ambiental correspondiente (actividad), con sus correlativas edificaciones, las siguientes actividades:

- a) Explotaciones de canteras, extracción de áridos y de tierras o recursos geológicos, mineros o hidrológicos, y generación de energía renovable (artículo 24 de la LSNU).

En estos casos, también será necesaria la declaración de impacto ambiental de su actividad, del suelo y de los terrenos inmediatos a la explotación, emitida por la Consellería competente en materia de Medio Ambiente. Se eximirá la obtención de la declaración de interés comunitario cuando se trate de instalaciones generadoras de energía renovable siempre que cuenten con un plan especial aprobado que ordene específicamente estos usos.

- b) Actividades industriales o productivas (artículo 26 de la LSNU).

Requisitos:

- Deberán contar con sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento, depuración de aguas residuales y recogida y gestión de residuos.

37. La Declaración de Interés Comunitario, reconocida en la vigente LSNU, constituye un acto administrativo constitutivo o atributivo por cuanto concede, de forma discrecional y para unos supuestos tasados, unos aprovechamientos (en realidad, actividades) en el suelo no urbanizable común que sin ella no serían posibles. Su otorgamiento corresponde a la Consellería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, previo informe del Ayuntamiento en cuyo término municipal se va a desarrollar la actividad, y no excluye la ulterior concesión municipal de las licencias de obra y de actividad. Al respecto, la Ley 12/2010, de 21 de julio, de la Generalitat, modificativa de la propia LSNU, introdujo un nuevo procedimiento de urgencia en las Declaraciones de interés comunitario que desarrollen actividades que generen empleo. Asimismo, esta ley ha eliminado la necesidad de obtener nueva Declaración de Interés Comunitario cuando se trate de cambios de uso sin incidencia sobre el territorio o de meras reformas sin ampliación de edificaciones o instalaciones que ya habían sido objeto de una declaración previa.

- Sólo podrán implantarse³⁸ las industrias calificadas que, por exigencia de su normativa sectorial, deban ubicarse alejadas de la zona residencial o urbana, y también aquellas actividades de transformación y comercialización de productos del sector primario que necesiten emplazarse próximas al origen de la materia prima, en ambos casos en parcela no inferior a una hectárea y con el 50 % del terreno libre de ocupación industrial y dedicado al uso agrario o forestal efectivo o, en su caso, en su estado natural primitivo.
- Se admiten también las industrias de baja rentabilidad por unidad de superficie que precise dedicar gran parte de ésta al depósito, almacenamiento o secado de mercancías al aire libre, en un recinto que deberá cercarse adecuadamente, mediante pantalla vegetal como regla general.
- Se requiere la inexistencia de suelo especialmente calificado para uso industrial que pudiera albergar dichas actividades o, existiendo éste, sea inadecuado o insuficiente para acoger la actividad que se pretende implantar.

c) Actividades terciarias o de servicios (artículo 27 de la LSNU).

Deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Superficie de parcela superior a media hectárea, quedando el 50 % de la parcela libre de construcción o edificación y dedicado al uso agrario o forestal efectivo o, en su caso, en su estado natural primitivo.
- Que cuenten con sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento, depuración de aguas residuales y recogida y gestión de residuos.
- En caso de que la implantación de servicios se realice mediante Plan Especial, será éste el que fije las condiciones de parcela más adecuadas a la prestación del servicio y a la adecuación al entorno.

Conforme al artículo 27.2 de la LSNU, estas actividades terciarias o de servicios son las siguientes:

- Establecimientos de restauración, hoteleros y asimilados: su emplazamiento deberá distar más de cinco kilómetros de suelo vacante clasificado como urbano o urbanizable con calificación apta para albergar estos usos.³⁹

38. Artículo 452 del ROGTU.

39. La propia LSNU prevé la exoneración del requisito de la distancia mínima de 5 km, previo informe o informes favorables de los órganos competentes en materia de turismo y patrimonio cultural, cuando la implantación de los usos referidos sea de interés para el desarrollo turístico rural de interior o pueda acometerse mediante la recuperación del patrimonio arquitectónico catalogado de interés radicado en el suelo no urbanizable.

- Centros recreativos, de ocio y esparcimiento: será necesario acreditar suficientemente la procedencia de su implantación en suelo no urbanizable por estar íntimamente relacionados con las características del entorno natural y siempre que colaboren con la sostenibilidad y el mantenimiento del medio rural.⁴⁰
- Campamentos de turismo e instalaciones similares o equivalentes de carácter turístico que cumplan los requisitos que les imponga su normativa específica y no propicien la formación de núcleos de población o de características urbanas.⁴¹
- Actividades culturales y docentes, asistenciales, religiosas y benéficas, centros sanitarios y científicos, y servicios funerarios y cementerios. Se requiere cumplir con su normativa específica y, además, acreditar suficientemente la procedencia de su emplazamiento aislado y la imposibilidad de ubicarlos en suelos con calificación urbanística idónea del municipio afectado.⁴²
- Plantas para el tratamiento, valorización, depósito y eliminación de residuos de titularidad y explotación privadas.⁴³
- Obras e instalaciones propias de las redes de suministros y comunicaciones de titularidad privada, de necesario emplazamiento en suelo no urbanizable, cuya autorización no proceda tramitarse como servicios o actividades de interés general o esencial en ejecución de obras públicas, declaradas de utilidad pública o autorizables como actuaciones promovidas por las administraciones públicas.
- Estaciones de suministro de carburantes y áreas de servicio de las carreteras cuando no estén expresamente delimitadas por el planeamiento o la ordenación de la vía.⁴⁴

Ejecución de obras públicas en suelo no urbanizable

Se admite en suelo no urbanizable, tanto común como protegido, la ejecución de obras públicas y las construcciones e instalaciones de servicio público esencial o actividades de interés general que requieran ubicarse en este tipo de suelo, bien realizadas directamente por las Administraciones o bajo su control, mediante sus concesionarios o agentes (artículo 29.1 de la LSNU).

40. Artículo 454 del ROGTU.

41. Las STS de 27 de enero de 1982, 16 de junio de 1984 y 5 de febrero de 1991 admitieron la autorización de este tipo de instalaciones en el suelo no urbanizable por tratarse de una actividad que tiene como objeto facilitar la vida al aire libre y que no puede emplazarse en el núcleo urbano de las poblaciones.

42. Artículo 455 del ROGTU.

43. Artículo 456 del ROGTU.

44. Artículo 457 del ROGTU.

En estos caso, estas obras deberán ajustarse a la normativa vigente y disponer de la previa licencia municipal urbanística, salvo en los supuestos en que la legislación sectorial establezca la exención de la misma.⁴⁵

En el supuesto de actuaciones para la ejecución de obras e infraestructuras o servicios públicos de especial importancia por su impacto territorial supramunicipal, será requisito necesario la aprobación de planes especiales de protección, integración y funcionalidad de las dotaciones e infraestructuras públicas que se pretendan implantar en los términos de la normativa urbanística o, en su caso, de los planes de acción territorial.

3. Solares: concepto y requisitos del suelo para su edificabilidad

3.1. Planteamiento general de la cuestión

Sin perjuicio de las especiales condiciones edificatorias que han de concurrir en el suelo urbanizable o no urbanizable para la edificación, la regla general es que únicamente será posible la edificación si concurren las circunstancias que señala el artículo 182.2 de la LUV, en el que se dispone:

Las parcelas para ser edificadas requieren su previa conversión en solar o que se garantice suficientemente su urbanización simultánea a la edificación mediante:

- a) Compromiso de no utilizar la edificación hasta la conclusión de las obras de urbanización y de incluir tal condición en las transmisiones de propiedad o uso del inmueble. La licencia urbanística que autorice la urbanización y la edificación simultáneas deberá recoger expresamente en su contenido ese compromiso que deberá hacerse constar en la escrituras de declaración de obra en construcción o de obra nueva que se otorguen o inscriban; y
- b) afianzamiento del importe íntegro del coste de las obras de urbanización precisas, en cualquiera de las formas admitidas por la legislación de contratación pública y también mediante garantía real. La garantía real deberá prestarse mediante primera hipoteca sobre bienes bastantes y libres de carga. Se exceptúa la exigencia de una afianzamiento específico con este propósito cuando el importe íntegro de dicho coste ya esté garantizado ante la administración en virtud de la ejecución de un programa para el desarrollo de una actuación integrada.⁴⁶

45. La regla general (artículo 197.1 de la LUV) implica la exigencia de licencia municipal para los actos promovidos por la Administración General del Estado, por la Generalitat o por las entidades de derecho público dependientes o vinculadas a ellas. Sin embargo, en el apartado 2.º del mencionado artículo se exime de licencia a las obras públicas de interés general promovidas por la Generalitat y por el Estado. Del apartado 4.º del mencionado artículo también se infiere que resultan exentos de licencia los actos edificatorios o constructivos promovidos por los ayuntamientos en su propio término municipal.

46. Según la nueva redacción introducida en el artículo 182.2 de la LUV por la Ley 1/2012, de 14 de junio.

Del tenor literal de dicho artículo se desprende, como regla general, que las parcelas son edificables una vez convertidas en solares (supuesto 1.º).

Excepcionalmente (supuesto 2.º), también serán edificables aquellas parcelas que sin alcanzar todavía la condición de solar se encuentren inmersas en un proceso de urbanización simultáneo a la edificación, con el cumplimiento de determinados requisitos.

Procede analizar ambos supuestos.

3.2. Supuesto 1.º: conversión de las parcelas en solares

La regla general implica que las parcelas son edificables una vez convertidas en solares, esto es, una vez concluidas las obras de urbanización que doten a las parcelas de los servicios urbanísticos que enumera el artículo 11.2 de la LUV.

Estos servicios son, como ya se ha expuesto, acceso rodado, suministro de agua potable y energía eléctrica con caudales y potencia suficientes para la edificación prevista, evacuación de aguas residuales a la red de alcantarillado, acceso peatonal, encintado de aceras y alumbrado público en, al menos, una de las vías a que dé frente la parcela.

Además de disponer de todos estos servicios básicos, será requisito necesario para la edificación la previa solicitud y obtención de la correspondiente licencia de obras,⁴⁷ que concederá el Ayuntamiento correspondiente tras verificar que la solicitud se ajusta a la normativa urbanística vigente.

Los sistemas de ejecución del planeamiento, tendentes a la conversión en parcelas en solares, son básicamente dos:

1. Programas de Actuación Integrada: implican la urbanización simultánea de dos o más parcelas a través de la figura del Urbanizador, que asume la financiación y programación de las obras de urbanización y que puede ser un ente privado (gestión indirecta) o un ente público (gestión directa), y cuyo proceso final supone la adjudicación de parcelas edificables a los propietarios de las parcelas iniciales del ámbito físico del Programa (Unidad de Ejecución), que sufragarán proporcionalmente el coste de las obras de urbanización.

En estos casos, la condición de solar de las parcelas resultantes no se adquirirá únicamente con la obtención de los servicios del artículo 11.2 de la LUV,

47. Sin perjuicio de los supuestos en que la normativa urbanística considera de aplicación el silencio positivo, en cuyo caso se admite el inicio de las obras sin licencia una vez transcurrido el plazo legal sin resolución expresa de la Administración (según el artículo 196.1. de la LUV).

sino que se precisará además la integración y conexión de las infraestructuras mínimas del ámbito urbanizado con su entorno territorial.

2. Actuaciones Aisladas: consistentes en la urbanización de una sola parcela, bien mediante Programa de Actuación Aislada a través de la figura del Urbanizador (con la obligación de edificar en un determinado plazo el solar resultante) o bien mediante una solicitud de licencia urbanística condicionada a la urbanización anterior o simultánea a la edificación, con la dotación de los servicios necesarios para que la parcela adquiriera la condición de solar.

3.3. Supuesto 2.º: urbanización simultánea a la edificación

El apartado 2.º del artículo 182 de la LUV admite, bajo determinadas condiciones, la edificación en aquellas parcelas que sin haber alcanzado todavía la condición de solar están siendo urbanizadas simultáneamente a la construcción.

En este supuesto, el Ayuntamiento en cuyo término municipal vayan a realizarse las obras, antes del otorgamiento de la licencia urbanística que legitime la edificación, deberá verificar el cumplimiento de las siguientes condiciones:

1. Que las obras de urbanización de los terrenos de referencia se encuentren en fase de ejecución, de modo que no se haya alcanzado todavía la condición de solar.

La práctica demuestra que es exigible que la urbanización haya alcanzado un considerable grado de desarrollo que posibilite, de un lado, la identificación e individualización en sus lindes de todas las parcelas afectadas y, de otro, que asegure mínimamente que las infraestructuras de la urbanización que están siendo implantadas no vayan a ser dañadas con las obras simultáneas de edificación.

2. Que el propietario de la parcela garantice, mediante el depósito de una fianza, el importe íntegro del coste de las obras de urbanización de su parcela, circunstancia que también exige el artículo 163.1 b) *in fine* de la LUV.

Aunque la redacción del artículo 182.2 de la LUV impone únicamente que la fianza garantice la cuantía económica necesaria para culminar la urbanización y convertir la parcela en solar, también resulta ajustado a derecho que cualquier tipo de afianzamiento que se constituya responda, asimismo, de los daños que eventualmente puedan realizar las obras de edificación sobre la infraestructura urbanizadora, mediante la inclusión en la fianza de un importe adicional que cubra tal contingencia.

El referido artículo excepciona la exigencia de fianza cuando el propietario de la parcela a edificar ya haya garantizado ante la Administración el importe íntegro de dicho coste, en virtud del Programa de Actuación

Integrada o de la actuación urbanística en la que se inserten las obras de urbanización.

Se admite que el interesado, libremente, afiance a través de alguna de estas dos modalidades:

- a) Mediante cualquier fianza admitida por la normativa de contratación pública.⁴⁸ Deberá depositarse en la Tesorería municipal del Ayuntamiento si las obras de urbanización están siendo ejecutadas en el contexto de la gestión directa, y en la Caja General de Depósitos del Ministerio de Economía y Hacienda si lo son mediante gestión indirecta, por un Urbanizador privado. Su importe será el equivalente al coste íntegro de urbanizar la parcela concreta objeto de la edificación.
 - b) Mediante garantía real. Implicará la constitución de una escritura notarial de hipoteca unilateral voluntaria a favor del Urbanizador sobre un bien inmueble libre de cargas y, por lo tanto, no gravado hasta el momento con ninguna hipoteca. Resultará necesaria la aceptación de su constitución por el Urbanizador, así como la inscripción de la escritura en el Registro de la Propiedad. El valor del inmueble también deberá ser suficiente para cubrir, en caso de contingencia, el importe de las obras de urbanización de la parcela.
3. Que el propietario se comprometa a no utilizar la edificación hasta la conclusión de las obras de urbanización y de incluir tal condición en las transmisiones de propiedad o uso del inmueble.

En este sentido, el acuerdo administrativo de otorgamiento de la licencia deberá exigir que ese compromiso conste en las escrituras de declaración de obra en construcción o de obra nueva que en lo sucesivo se otorguen o se inscriban.

La expresión «no utilizar la edificación» no solo abarca la imposibilidad de habitar las viviendas del edificio y de obtener la licencia de ocupación que legitima dicha habitabilidad mientras no se alcance la condición de solar, sino también el impedimento del propietario de no ejercer ningún uso o actividad en el inmueble o en alguna parte del mismo hasta que concluya la urbanización.

4. Que se otorgue audiencia al urbanizador responsable de las obras de urbanización, que puede oponerse a la edificación simultánea hasta el pleno cumplimiento de las condiciones del Programa (artículo 163.1 de la LUV).

48. Según el artículo 96 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, estas fianzas consistirán en aportaciones en efectivo o en valores de deuda pública, presentación de avales bancarios o suscripción de contratos de seguro de caución con entidad aseguradora.

Se trata de una facultad del urbanizador privado aplicable en exclusiva a la gestión indirecta, dado que carece de sentido que en la gestión directa se otorgue audiencia al Urbanizador cuando es el propio Ayuntamiento el responsable de la ejecución de las obras. En cualquier caso, para evitar supuestos de responsabilidad patrimonial es conveniente que en la gestión directa el Ayuntamiento otorgue audiencia a la empresa contratista de las obras sobre esta posibilidad, que podría oponerse al otorgamiento de la licencia por las mismas razones que el Urbanizador en la gestión indirecta.

4. Plazos para la edificación de los solares

4.1. Introducción

Resulta una exigencia legal para los propietarios de los solares el deber de edificar y la obligación de hacerlo dentro de unos plazos determinados.

Esta obligación, reconocida en el artículo 204 de la LUV, implica para los propietarios una restricción de las facultades de disposición y uso en relación con aquellos terrenos que dispongan de todos los servicios urbanísticos, dado que en esos supuestos la normativa urbanística prohíbe dilatar indefinidamente el proceso edificatorio al consagrar la obligación de solicitar licencia y edificar dentro de unos plazos concretos.

Con esta medida no solo se pretende evitar la especulación inmobiliaria, sino la proliferación en el núcleo urbano de solares vacíos en estado de abandono que constituyan un foco de insalubridad o un peligro para la seguridad y salud ciudadanas.

El análisis de los plazos legales de edificación debe abordarse desde la premisa de que cualquier proceso edificatorio requiere de la previa obtención de licencia urbanística.

Y así, del propio artículo 204 de la LUV (apartados 1 y 2) se infiere la distinción entre plazo para solicitar licencia y plazo para edificar una vez obtenida la licencia.

4.2. Plazos para solicitar licencia de edificación

Conforme al artículo 204.1 de la LUV, este deber de edificación:

... será exigible una vez transcurridos los plazos fijados por el Programa o, en su defecto, cuando haya transcurrido un año desde que fuera posible solicitar licencia.

Por lo tanto, la regla general consiste en que únicamente será posible obtener la licencia de obras que posibilite la edificación si ésta se solicita dentro del plazo fijado por el Programa, en cuanto instrumento de la normativa urbanística que implica la transformación de los terrenos en solares mediante la correspondiente urbanización.

Si las obras de urbanización concluyen a través de la ejecución de un Programa de Actuación Integrada, dicho instrumento reflejará en su Alternativa Técnica aprobada, según el artículo 126 e de la LUV, cuál será el plazo para la edificación de los solares resultantes, que oscilará entre uno y cuatro años desde la recepción municipal de dichas obras.⁴⁹ Si las obras de urbanización se concluyen, en cambio, mediante un Programa de Actuación Aislada, será exigible que el solar se edifique en un plazo nunca inferior a tres años (artículo 146.4 de la LUV).

Por lo tanto, una vez transformadas las parcelas en solares, los propietarios deben solicitar la licencia de obras legitimadora de la edificación antes de que venza el plazo que señale el correspondiente Programa de Actuación Integrada para edificar; en cambio, si las obras de urbanización se ejecutan mediante un Programa de Actuación Aislada, la licencia deberá solicitarse en un plazo no inferior a tres años, en cuanto plazo máximo para edificar.

Como excepción, y en defecto de previsión de plazos en el correspondiente Programa, del propio apartado 1.º del artículo 204 de la LUV se desprende que el plazo para edificar será de un año desde la conversión de las parcelas en solares, por cuanto que dicho momento fija el inicio del plazo en que resulta posible solicitar licencia. Por lo tanto, en este caso la licencia deberá solicitarse dentro del plazo de un año desde que las parcelas se conviertan en solares, dado que en dicho plazo los propietarios deberán edificar.

4.3. Plazos para edificar tras la obtención de licencia de edificación

El apartado 2.º del artículo 204 de la LUV dispone que una vez otorgada la licencia:

[...] se deberá iniciar, concluir y no interrumpir la construcción dentro de los plazos en ella determinados. En defecto de tales plazos se entenderá que el interesado dispone de un plazo de seis meses para iniciar las obras y veinticuatro para terminarlas, admitiéndose interrupciones en dicho plazos que no puedan exceder, en total, de seis meses.

49. De conformidad con los artículos 125.6 de la LUV y 495.1 del ROGTU, los Programas de Actuación Integrada fijarán como regla general la edificación de los solares resultantes en el plazo de un año desde la recepción municipal de las obras de urbanización, si bien este plazo se puede ampliar hasta un máximo de cuatro años de manera justificada, en las condiciones de absorción del mercado inmobiliario, como sucede en las épocas de crisis económica.

Una vez concedida la licencia, pues, la edificación deberá iniciarse y concluirse dentro de los plazos que se señale en la parte dispositiva del acuerdo administrativo de otorgamiento de la licencia. En el supuesto de que en dicho acuerdo no se especifiquen los plazos, las obras deberán iniciarse en el plazo de seis meses y concluirse en el plazo de veinticuatro.

Todo ello sin perjuicio de la posibilidad del promotor de interrumpir las obras por un plazo global que no exceda de seis meses (artículo 204.2 de la LUV) y de obtener del Ayuntamiento, por una sola vez, una prórroga en los plazos de la licencia para iniciar o concluir la edificación (artículo 198.2 de la LUV), cuya duración no podrá exceder de los plazos inicialmente establecidos.

4.4. Consecuencias del incumplimiento del deber de edificar: el régimen de edificación forzosa

El artículo 205 de la LUV consagra expresamente el deber urbanístico de los propietarios de terrenos de edificar o rehabilitar y la obligación de hacerlo dentro de plazos determinados.

En caso de incumplimiento de este deber, las consecuencias legales pueden ser variadas.

Según el artículo 205 de la LUV, la regla general es que el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de parte, dicte órdenes de individualizadas de ejecución de la edificación, previa audiencia a los interesados,⁵⁰ a los que se advertirá que si no se solicita licencia su parcela quedará incluida en régimen de edificación forzosa. Esta orden, una vez notificada al interesado, se comunicará al Registro de la Propiedad para constancia en el mismo. Si el interesado cumple lo ordenado, se ordenará cancelar la anotación registral correspondiente.

Este régimen de edificación forzosa se regula en los artículos 216 a 218 de la LUV y artículos 496 y 497 del ROGTU.

En el plazo de tres meses contados desde que el Ayuntamiento emita sobre un propietario la declaración formal del incumplimiento de edificar, se acordará la inscripción del inmueble en el Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar, que se hará constar en el Registro de la Propiedad.

Las consecuencias de la inclusión de un inmueble en este registro es su declaración de utilidad pública y la necesidad de su ocupación a efectos expropiatorios, de modo que cualquier persona, por propia iniciativa o concurriendo una previa convocatoria municipal, podrá formular un Programa de Actuación Aislada para la edificación y, en su caso, urbanización, en el que se incluirá un Proyecto de Expropiación por tasación conjunta a los efectos de abonar una indemnización

50. Por un plazo no inferior a 15 días ni superior a 20 (artículo 496.3 del ROGTU).

sustitutoria al propietario incumplidor (artículo 146.4 y 147.1 de la LUV), y/o un Proyecto de Reparcelación Forzosa (artículo 146.1 d) de la LUV), que supondrá la imposibilidad del propietario infractor de participar en la reparcelación horizontal y obtener finca de reemplazo o porción indivisa de ésta.

Otra consecuencia de la inclusión de un inmueble en este registro podría ser que la propia Administración decida expropiar el bien con destino a Patrimonio Público del Suelo (artículo 260.1 b) de la LUV).

El régimen de edificación forzosa también se aplica (artículo 198.4 de la LUV) en aquellos supuestos en que la obra queda inacabada o paralizada durante un tiempo superior a un año desde la declaración de caducidad de la licencia que ampara dicha obra. Asimismo, el artículo 475.5 del ROGTU también sujeta a este régimen de edificación forzosa cuando no se obtiene nueva licencia antes de un año desde la notificación al propietario de la caducidad de su licencia originaria, o si solicitada la nueva licencia ésta es denegada.

En síntesis, la inclusión de un inmueble en el Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar supone, para el propietario infractor, la pérdida de la propiedad del terreno que no ha sido edificado en plazo, previo abono de una justa indemnización por quien resulte adjudicatario del Programa para la edificación. Con esta institución se pretende asegurar la edificación por quién dispone de recursos económicos para ello.⁵¹

Como medidas alternativas, los ayuntamientos que disponen de una Ordenanza municipal que tipifica las infracciones y sanciones sobre esta materia suelen, por ejemplo, incoar un procedimiento sancionador para instar el cumplimiento de este deber edificatorio. Otra posibilidad que utilizan las corporaciones locales es la exigencia de vallar adecuadamente todo solar o terreno susceptible de edificación para garantizar, al menos, que estas situaciones no generen acumulación de escombros y problemas de insalubridad.

En situaciones de crisis económica y paralización del sector inmobiliario los ayuntamientos no son, en la práctica, rigurosos con la fiscalización del cumplimiento de este deber urbanístico.

51. Sin embargo, la práctica municipal demuestra que los ayuntamientos son reacios a implantar este Registro, unas veces por falta de medios y otras, simplemente, porque existe en la normativa urbanística valenciana otras técnicas no tan graves ni onerosas y que generan menos alarma social que la que suscita la privación a un propietario de la titularidad de un inmueble por incumplir este deber edificatorio.

5. Normas edificatorias de aplicación directa

5.1. Concepto

Las normas de aplicación directa son reglas o disposiciones edificatorias que establece la normativa urbanística vigente y que son de obligado cumplimiento en el ámbito municipal con independencia de la regulación de su planeamiento urbanístico.

Por lo tanto, las disposiciones edificatorias contenidas en los planes que redacten las administraciones públicas (básicamente ayuntamientos) deben ajustar su contenido a estas normas de aplicación directa, sin entrar en contradicción con ellas, como un límite indisponible.

La normativa estatal regula de manera muy sucinta, en el TRLS, dentro de los criterios básicos de utilización del suelo, estas normas de aplicación directa.

En la Comunidad Valenciana su normativa urbanística establece, por un lado, una regulación genérica de estas normas y, de otro, una enumeración específica de aquellas normas de aplicación directa que son aplicables exclusivamente al suelo no urbanizable.

5.2. Normas genéricas de aplicación directa

El artículo 10.2 del TRLS aborda esta cuestión al disponer, textualmente:

Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo.

En la Comunidad Valenciana, el artículo 8 de la LUV (apartados 1, 2, 3, 4 y 6) establece las siguientes normas genéricas de aplicación directa, sin circunscribirlas a clases concretas de suelo:

- Las construcciones han de adaptarse al ambiente en que se sitúen.
- Las construcciones emplazadas en las inmediaciones de bienes inmuebles de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional han de armonizar con ellos, aun cuando en su entorno sólo haya uno con esas características.

- No se permitirá que la situación o dimensiones de los edificios, los muros, los cierres, las instalaciones, el depósito permanente de elementos y materiales o las plantaciones vegetales rompan la armonía del paisaje rural o urbano tradicionales, o desfiguren su visión.
- Mientras no exista Plan que lo autorice, no puede edificarse con altura superior a dos plantas medidas en cada punto del terreno natural, sin perjuicio de las limitaciones aplicables. Se exceptúan de la regla anterior los solares enclavados en núcleos o manzanas edificadas en más de dos terceras partes, en los que sólo se autorizarán alturas que no rebasen ni la de los edificios de mayor antigüedad, ni la media de las existentes en el tramo de la calle correspondiente a la manzana a la que deba dar frente la nueva construcción.
- Los planes y proyectos de urbanización deben respetar las condiciones de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas reguladas en la legislación sectorial.

5.3. Normas de aplicación directa en suelo no urbanizable

El artículo 8.5 de la LUV señala que en suelo no urbanizable se estará a lo dispuesto en la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable (LSNU), sin perjuicio de la aplicación supletoria de las normas anteriores.

Este artículo efectúa un reenvío a la vigente LSNU, en cuyo artículo 12 se establecen las siguientes normas de aplicación directa:

- Las edificaciones deberán ser acordes con su carácter aislado, armonizarse con el ambiente rural y su entorno natural y sujetarse a las reglas que el planeamiento establezca para integrar las nuevas construcciones en las tipologías tradicionales de la zona o más adecuadas a su carácter.
- En el supuesto de que el planeamiento no lo autorice expresamente, la edificación no podrá superar la altura de dos plantas en cada punto del terreno natural, sin perjuicio de las demás limitaciones aplicables.
- Las edificaciones y actividades que se autoricen en el suelo no urbanizable se ajustarán a la ordenación aprobada y dispondrán de adecuados sistemas de depuración de los vertidos y residuos que generen.

Por su parte, el artículo 100 del ROGTU señala expresamente las siguientes normas de aplicación directa a las construcciones y edificaciones en el suelo no urbanizable:

1. Exista o no planeamiento general, todos los actos de aprovechamiento y uso del suelo no urbanizable deberán ajustarse, en todo caso, a las siguientes reglas:
 - a) No suponer un daño o riesgo para la conservación de las áreas y recursos naturales protegidos.
 - b) Ser adecuados al uso y la explotación a los que se vinculen y guardar estricta proporción con las necesidades de los mismos.

- c) En los lugares de paisaje abierto, el uso o aprovechamiento no podrá limitar el campo visual, ni romper el paisaje, así como tampoco desfigurar, en particular, las perspectivas de los núcleos e inmediaciones de las carreteras y los caminos.
 - d) No podrá realizarse ningún tipo de construcciones en terrenos de riesgo natural.
 - e) Los anuncios, carteles, vallas publicitarias o instalaciones de características similares, deberán ajustarse a lo que resulta de la legislación de carreteras.⁵²
2. Exista o no planeamiento general, en suelo no urbanizable en relación con las edificaciones y construcciones serán de aplicación directa las siguientes reglas:
- a) Las edificaciones y construcciones en suelo no urbanizable deberán ser acordes con su carácter aislado armonizando con el ambiente rural y su entorno natural, por lo que no podrán tener las características tipológicas de vivienda colectiva. A este efecto y con independencia de las reglas y limitaciones volumétricas de los planes, los tipos edificatorios se corresponderán con los tradicionales de la comarca en que se enclave, tanto en el tratamiento de cubiertas como en la disposición de huecos, materiales de fachada y composición general. Para justificar el cumplimiento de esa exigencia, los proyectos de estas edificaciones aportarán las referencias gráficas necesarias de viviendas tradicionales existentes.
 - b) Las edificaciones no podrán tener medianeras o sin acabar, debiendo estar totalmente terminadas en todos sus parámetros exteriores y cubiertas, con empleo de las formas y los materiales que menor impacto visual negativo produzcan, así como los colores habituales en la zona.
 - c) Mientras no exista plan que lo autorice, no podrá edificarse o construirse con una altura superior a dos plantas incluida la baja, medidas en todas y cada una de las rasantes del terreno en contacto con la edificación, ni una pendiente de cubierta superior al 35 %.
 - d) En edificaciones o construcciones aisladas en medio rural, será obligatorio prever arbolado que permita su mejor integración paisajística. En estas edificaciones no podrán realizarse semisótanos y la altura del suelo de la planta baja sobre el terreno natural no podrá superar un metro de altura.
 - e) En suelo no urbanizable las viviendas unifamiliares que se autoricen en terrenos de pendiente superior al 10 por ciento en cualquiera de sus puntos, no se podrán edificar con más de una planta de altura sobre el terreno natural ni podrá el suelo de la planta baja situarse en ningún punto a más de un metro de altura sobre el terreno natural.
 - f) Con independencia de las mayores exigencias que pudiesen resultar de la legislación sectorial aplicable, en suelo no urbanizable no podrán realizarse cerramientos recayentes a caminos públicos, caminos rurales o caminos privados utilizados por más de una parcela, a distancias inferiores a 4 metros medidas desde el eje de los caminos.

52. Esta normativa viene determinada por la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras (estatal) y por la Ley 6/1991, de 27 de marzo, de Carreteras de la Comunidad Valenciana.

3. Mientras no exista regulación expresa en el planeamiento territorial y urbanístico, serán determinaciones subsidiarias para las construcciones y edificaciones las siguientes:
 - a) Tener el carácter de aisladas.
 - b) Distanciarse, como mínimo, cinco metros a linderos y quince metros al eje de caminos o vías de acceso.

6. La calificación del suelo: usos y tipologías edificatorias

6.1. Concepto

La calificación o zonificación urbanística puede definirse, con carácter general, como la asignación al suelo previamente clasificado por el plan como urbano, urbanizable o no urbanizable de unos usos, contenidos o aprovechamientos urbanísticos, lo que se traduce en la fijación de un concreto destino fáctico a ese suelo.⁵³

«Clasificación» y «calificación» son dos conceptos que pueden aludir a realidades distintas sobre un mismo suelo. Como señala la jurisprudencia del Tribunal Supremo (véase las STS de 14-10-1992 (RJ 1992/7590) y STS 11-2-1991 (RJ 1991784), mientras el concepto de clasificación alude a una técnica de «*numerus clausus*», donde el legislador acota las únicas categorías posibles (suelo urbano, urbanizable o no urbanizable), el concepto de calificación implica un sistema de «*numerus apertus*» sin tipificación legal de categorías, por cuanto no es el legislador autonómico sino el planificador local el que inventa de manera discrecional los tipos de calificación del suelo tanto en la denominación como en su contenido.

Por lo tanto, para ordenar el territorio los planes municipales deben, por un lado, «clasificar» el suelo en alguna de las tres categorías de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, a modo de obligación inexcusable que viene impuesta por la legislación autonómica. Y de otro, dentro de cada una de estas tres categorías, los planes de cada municipio pueden, libre y discrecionalmente, asignar al suelo unos usos o aprovechamientos urbanísticos concretos (calificación o zonificación) con la denominación y el contenido que se consideren necesarios.

53. La STS de 27-10-1992 (RJ 1992/8157), en su fundamento cuarto, señala que el término «calificación» es utilizado en el sentido de asignación de contenidos o aprovechamientos concretos. Con anterioridad, la STS de 5-11-1986 (RJ 1986/7804) determinó que «una cosa es la calificación del suelo del suelo en uno de esos tres tipos», refiriéndose a la clasificación del suelo como urbano, urbanizable o no urbanizable, «y otra la calificación del uso pormenorizado de los terrenos comprendidos dentro de cada uno de ellos», en referencia a la calificación.

El hecho de que sea el planificador local el que, en la práctica, aborde la calificación o zonificación de su territorio es consecuencia de la parquedad de los diferentes textos legales en la definición y tratamiento de estas cuestiones.⁵⁴

En la Comunidad Valenciana, el artículo 49.1 de la LUV dispone textualmente:

Los Planes Generales dividirán el territorio en zonas diferenciadas por su uso global o dominante, entendiéndose por tal el mayoritario o el que defina su función urbana en relación con el conjunto del territorio. Para cada una de estas zonas, el Plan General deberá establecer las zonas de ordenación compatibles.

El apartado 3.º del referido artículo señala que los usos asignados se corresponderán con los establecidos en el Reglamento de Zonas de Ordenación Urbanística (Orden del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Generalitat Valenciana de 26 de abril de 1999, en adelante RZ) y en la Ley del Suelo No Urbanizable.⁵⁵

En el estudio de la calificación urbanística procede abordar, fundamentalmente, la cuestión de los diferentes usos y tipologías edificatorias que pueden implantarse en el territorio.

6.2. Clases de usos

Los ayuntamientos deben regular discrecionalmente, a través de sus instrumentos de planeamiento, y respecto a cada una de las zonas de su territorio, los usos o destinos del suelo que se consideran predominantes, así como los que se consideran compatibles y los que deben reputarse como prohibidos.⁵⁶

Todo ello en base a criterios discrecionales de estrategia territorial, consustanciales con la tarea encomendada a los responsables políticos, lo que no excluye que esta distribución de usos deba ser racional y acorde con la naturaleza del suelo o del núcleo urbano.

54. Como manifiesta M.ª Jesús Romero Aloy en su artículo «La zonificación urbanística. Algunas innovaciones», publicado en la *Revista Práctica Urbanística*, n.º 109 (noviembre 2011), «Tal vez por ello puede decirse que la regulación de la zonificación es de una parquedad notable, en cuanto que las leyes urbanísticas hacen referencia a los usos, a las intensidades de uso, a la parcela mínima como unos conceptos a los que no se les da contenido dentro del texto legal y se deja para los planes la función de determinar cuáles sean esos usos, la relación entre ellos, cuáles sean las edificabilidades y el modo concreto de tratarlas y, en fin, la concreta determinación de los parámetros urbanísticos. Se establece, por tanto, una línea divisoria bastante clara, según la cual la concreta definición de los parámetros y las relaciones entre ellos es una materia que se transfiere completamente al plan».

55. El artículo 18 de la vigente LSNU de la Comunidad Valenciana señala que los planes urbanísticos y territoriales con capacidad para ordenar usos en suelo no urbanizable común delimitarán zonas en función de determinados usos y aprovechamientos característicos.

56. Por ejemplo, en las manzanas situadas en el centro urbano de una ciudad, el planeamiento municipal suele considerar predominante el uso residencial para viviendas plurifamiliares en altura (tipología edificatoria), compatibles los usos de oficinas, almacén, comerciales y recreativos (para las plantas bajas) e incompatibles los usos industriales.

De conformidad con el artículo 74.2 del RZ, los usos globales se diferencian en las categorías siguientes: residencial, industrial y terciario.

A la hora de plasmar estas diferentes categorías sobre los planes y sus documentos (normas urbanísticas, planos...), los ayuntamientos disponen de libertad para utilizar su propia nomenclatura.⁵⁷

1. Uso residencial (artículo 75 RZ)

Se incluyen en el concepto las actividades de residencia de personas, tanto permanentes como temporales, excepto las residencias de carácter colectivo.

Dentro del uso global residencial se establece una subdivisión en función del número del número de viviendas que se disponen en cada parcela:

- a) Residencial unitario: uso que designa aquellas zonas en las que existe una sola vivienda por parcela.
- b) Residencia múltiple: uso que designa aquellas zonas en las que existe más de una vivienda por parcela.

2. Uso industrial (artículo 76 RZ)

Se incluyen en el uso industrial todas las actividades destinadas a la obtención, elaboración, transformación, reparación, almacenamiento y distribución de productos, incluso los talleres artesanales.

3. Uso terciario (artículo 77 RZ)

Se incluyen en el uso terciario todas las actividades relacionadas con servicios de tipo comercial, hotelero, oficinas, recreativo,⁵⁸ residencias colectivas (hoteles, residencias de ancianos...), aparcamientos y similares.

57. Un ejemplo de esta nomenclatura podría ser: residencial (RES), Industrial (IND), terciario (TER), almacén (ALM), comercial (TCO), aparcamiento (PAR)...

58. Las Ordenanzas locales o normas urbanísticas suelen considerar como usos recreativos aquellas actividades vinculadas con el ocio, la vida de relación, el tiempo libre y el esparcimiento en general, que se realizan en edificios, locales e instalaciones tales como: bares, restaurantes, discotecas, salas de cines, teatros, salas de conciertos, salas de reunión, centros religiosos, salas de fiestas, salas de juegos, instalaciones para la exhibición lucrativa de actividades deportivas, parques de atracciones, etc.

6.3. Las tipologías edificatorias

Las tipologías edificatorias son los diversos modos de disponer la edificación en relación con la parcela.

En relación con las tipologías edificatorias se distinguen tres diferentes sistemas de ordenación: manzana, bloque y volumen (artículo 67.2 RZ).

La manzana donde se ubica la edificación o es cerrada o es compacta. La primera es aquella en la que las alineaciones interiores de los edificios configuran un espacio libre central-ocupable en planta baja-en el interior de la manzana. La segunda es aquella en la que predomina la superficie ocupada por las construcciones respecto a los espacios libres interiores.

El bloque (edificatorio) será exento o adosado. Será exento cuando la edificación se sitúa separada de todos los lindes de la parcela, y adosado cuando la edificación se adosa al menos a uno de los lindes de la parcela para formar agrupaciones de edificios con las parcelas contiguas.

Finalmente, el volumen de la edificación será específico si la edificación se ciñe a un volumen concreto predeterminado, o contenedor (es la envolvente virtual en cuyo interior se concreta la edificación).

A efectos prácticos, existen unas tipologías edificatorias características de la edificación residencial, y otras propias de la industrial y de la terciaria, en principio todas ellas diferentes entre sí.

Son las siguientes:

Tipología edificatoria residencial

Presenta, en esencia, dos modalidades:

1. Vivienda unifamiliar, que implica una sola vivienda por edificio.

Puede ser adosada (cuando la vivienda se encuentra unida físicamente a otra u otras edificaciones) o aislada (cuando se encuentra físicamente separada de cualquier edificación).

2. Vivienda plurifamiliar en altura, que implica una edificación constituida por diversos pisos y locales individualizados unos de otros en régimen de propiedad horizontal, englobando diversas viviendas.

Puede existir en manzana cerrada o compacta.

También presenta dos modalidades:

- Locales situados en las plantas bajas de edificaciones residenciales, dentro de un complejo inmobiliario con diversos propietarios.

Se ubican generalmente en los núcleos urbanos.

- Naves individuales donde se concentra la actividad empresarial, bien aisladas o bien adosadas a otras naves de la misma o distinta empresa.

Se ubican generalmente en las afueras de los núcleos de población, o incluso en los suelos no urbanizables previa obtención de la Declaración de Interés Comunitario.

7. Las dotaciones públicas

7.1. Definición

El espacio físico que ocupa el suelo se divide en dos categorías, dependiendo de que el uso del mismo sea público o sea privado. En el primer caso, será siempre una Administración Pública la titular, y el uso a que se destine será para fines de interés público. En el segundo caso, el terreno o porción de suelo podrá ser de titularidad privada o pública, pero su destino será un fin lucrativo privado.

Por lo tanto, el término dotación pública hace referencia a una parte del suelo o del territorio que sirve de soporte a un uso o servicio público, de modo que la titularidad o propiedad del mismo deberá ser también pública, salvo casos concretos que el Plan General defina, que por su papel y relevancia contribuyan a la articulación de la ciudad.⁵⁹

El planeamiento (generalmente municipal) se encargará de identificar este tipo de suelos, plasmándolos gráfica y textualmente en la documentación correspondiente si en el presente ya están en manos públicas, o incluso grafiándolos si aún

59. La titularidad de los suelos dotacionales podrá ser de una administración local (Ayuntamiento, Diputación, entidad local menor...), autonómica (como la Generalitat Valenciana) o estatal (un ministerio). Así mismo, podemos citar, como ejemplos más comunes de dotaciones públicas de cada una de estas Administraciones, las siguientes:

- a) Ayuntamientos: parques y jardines (zonas verdes); los caminos, las calles y avenidas (red viaria); casa de cultura, museos, bibliotecas, edificio consistorial...
- b) Generalitat Valenciana: las carreteras autonómicas (por ej. cv-20), sedes de las distintas Consellerías, ferrocarriles de FGV, institutos de bachillerato públicos, etc.
- c) Estado: carreteras estatales (por ej. la N-320), vías pecuarias, edificios con servicios estatales como las sedes de los Ministerios, cuarteles de la Guardia Civil, cauces públicos, etc.

no lo son, en cuyo caso se denominan «reservas», y disponiendo entonces de los mecanismos legales de gestión para conseguir que en un futuro se trasladen de la titularidad privada a la pública, para ejercer en ellos el uso público deseado.

En este sentido, la calificación de un terreno como dotacional público exige la cesión obligatoria y gratuita del inmueble en su conjunto a la Administración correspondiente, o bien su expropiación conforme a la legislación aplicable (artículo 60.3 de la LUV).

El objetivo no es otro que estos suelos se trasladen a la titularidad pública para asegurar su específico destino, bien de forma gratuita u onerosa.

El artículo 16.1 *a)* del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de suelo (TRLRSL), exige a los propietarios del suelo entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.

Entre los derechos del ciudadano, el artículo 4 *b)* del TRLRSL señala el derecho de acceder en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, de conformidad con la normativa reguladora de la actividad concreta.

7.2. Red primaria y red secundaria de dotaciones públicas

Los suelos dotacionales los podemos clasificar atendiendo al nivel de ordenación al que pertenezcan (estructural o pormenorizada) o a su uso.

En función del nivel de ordenación a que pertenezcan las dotaciones públicas, existe la siguiente subdivisión:

7.2.1. La red primaria de dotaciones públicas

La red primaria viene constituida por aquellas superficies dotacionales que pertenecen al nivel de la *ordenación estructural* por decisión del planificador, siguiendo las normas legales para su determinación que establece la normativa urbanística.

Su importancia radica en que son necesarias para definir el *esqueleto* básico del modelo territorial de todo un término municipal, desempeñando el papel de asegurar la coherencia, racionalidad, funcionalidad y calidad de los principales espacios de uso colectivo, y de asegurar la coordinación de las diferentes piezas que componen el territorio.⁶⁰

60. Por ejemplo: una carretera, un parque urbano, edificios públicos necesarios como colegios públicos, etc.

Por este motivo, su determinación y la del resto de elementos de la ordenación estructural debe incluirse en el Plan General, por ser éste el documento que ordena íntegramente todo el término municipal.

De acuerdo con el artículo 52.2 de la LUV, la red primaria o estructural de dotaciones públicas comprenderá los siguientes elementos:

- a) Parque Público, en proporción no inferior a 5 metros cuadrados por habitante. El Parque Público es un tipo de zona verde, que reúne unas condiciones de calidad y dimensión mínima.
- b) Áreas destinadas a parques públicos naturales en las que deba materializarse la cesión gratuita a la Administración de una superficie equivalente de suelo no urbanizable protegido, a las que se refiere el artículo 13.6 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, salvo que las directrices definitivas de la estrategia de evolución urbana y de ocupación del territorio excluyan nuevas clasificaciones de suelo urbanizable. Estos parques públicos naturales deberán estar clasificados como suelo no urbanizable.
- c) Terrenos dotacionales cuya reserva convenga prefigurar con prevalencia o antelación respecto a la forma de los edificios y parcelas a consolidar en su entorno.
- d) Suelo destinado a viviendas dedicadas a residencia permanente en régimen de alquiler para personas mayores, discapacitadas o menores de 35 años. Reglamentariamente se establecerá el régimen de titularidad del suelo y de la construcción, así como las condiciones de acceso a estas viviendas.
- e) Equipamientos y redes de transporte, infraestructuras comunicaciones y servicios de titularidad o de carácter supramunicipal. Se justificará la suficiencia y calidad de los mismos para abastecer al crecimiento poblacional correspondiente al suelo urbano y urbanizable previsto.
- f) Infraestructuras, espacios libres, jardines y otras dotaciones de cualquier índole que, por su cometido específico, sus dimensiones o su posición estratégica, integren o hayan de integrar la estructura del desarrollo urbanístico de todo el territorio ordenado, así como las que cumplan análoga función estructurante respecto a cada sector, señalando, incluso, las principales avenidas, plazas o escenarios urbanos en proyecto que sirvan de pauta o hito de referencia para el desarrollo coherente del planeamiento parcial.
- g) Vías públicas e infraestructuras que presten servicio y comunicación recíproca a las dotaciones expresadas en los apartados anteriores integrando una red unitaria.

7.2.2. La red secundaria de dotaciones públicas

La LUV define a la red secundaria de dotaciones públicas por exclusión, al manifestar en su artículo 59.1 que viene constituida por la totalidad de reservas de suelo dotacional público no incluidas en la red primaria.

Pueden conceptuarse como aquellas dotaciones que pertenecen a la «ordenación pormenorizada» según la definición del redactor del plan, constituyendo el conjunto de suelos dotacionales que prestan servicio a un «sector» concreto del territorio, fundamentalmente la red viaria, las zonas verdes y los equipamientos vinculados más directamente a los suelos edificables privativos dentro de estos sectores, sin necesidad de trascender su importancia al resto de la población.⁶¹

Como consecuencia, su importancia es «local» para el sector donde se encuentran ubicados y al que sirven, y no «general» como en la red primaria.

7.3. Clasificación general y funcional de las dotaciones públicas

De acuerdo con el artículo 126 del ROGTU, las reservas de suelo con destino dotacional público, tanto en la Red Primaria como en la Secundaria, se delimitarán diferenciado cada una de las calificaciones en los términos que se expresarán a continuación. Los documentos de planeamiento identificarán cada dotación con las siglas correspondientes precediéndolas con la letra «P» si es dotación de la Red Primaria o con la letra «S» si es de la Secundaria.

Las dotaciones públicas, además de su distinción entre Red Primaria y Red Secundaria, pueden ser calificadas por el plan, atendiendo al uso al que se destinen, como zonas verdes, suelo dotacional (equipamientos) y red viaria, conforme al siguiente esquema:

CLASES SEGÚN SU NIVEL DE ORDENACIÓN	CÓDIGO
RED PRIMARIA	P
RED SECUNDARIA	S

61. Por lo tanto, la red secundaria de dotaciones públicas de un sector viene constituida por el conjunto de los espacios públicos (calles en mayor medida, y zonas verdes y equipamientos en menor) que «envuelven» las manzanas donde se construyen los edificios privados, dibujando esta trama urbana inmediata y próxima a ellos, gracias a la cual llegan los servicios urbanísticos y la accesibilidad.

CLASES SEGÚN EL USO DE DESTINO	SUBCLASES	CÓDIGO
ZONAS VERDES	Área de juego ⁶²	AL
	Jardines ⁶³	JL
	Parques urbanos ⁶⁴	QL
	Parques naturales ⁶⁵	NL
	Recreativo-deportivo ⁶⁶	RD
SUELO DOTACIONAL (EQUIPAMIENTOS)	Educativo-cultural ⁶⁷	ED
	Asistencial ⁶⁸	AT
	Administrativo-institucional ⁶⁹	AD
	Infraestructura-servicio urbano ⁷⁰	ID
	Dotacional-residencial ⁷¹	DR
	Dotacional múltiple ⁷²	DM
	Viario de tránsito ⁷³	RV
RED VIARIA	Áreas peatonales ⁷⁴	PV
	Aparcamiento ⁷⁵	AV

62. Espacio con una superficie mínima de 200 m², en el que quepa inscribir un círculo de 12 metros de diámetro, porque de lo contrario se considerará elemento de la red viaria.

63. Espacios con una superficie mínima de 1.000 m², en el que quepa inscribir un círculo de 25 metros de diámetro, en posición tangente a todo y cualquier punto de su perímetro.

64. Espacios con una superficie mínima de 2,5 hectáreas, en la que se pueda inscribir un círculo de 150 metros de diámetro.

65. Espacios resultantes de las reservas exigidas para la obtención de nuevos suelos urbanizables conforme al artículo 13.6 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.

66. Recintos cubiertos o descubiertos para la práctica deportiva, e instalaciones fijas para concentraciones públicas o contemplación de espectáculos.

67. Centros docentes, bibliotecas, museos y otros servicios de análoga finalidad.

68. Servicios sanitarios, de asistencia y bienestar social y de carácter religioso.

69. Sedes institucionales y dependencias administrativas, judiciales, militares y otras análogas.

70. Instalaciones de protección civil, seguridad ciudadana, mantenimiento del medio ambiente, centros de transformación, subestaciones eléctricas, cementerios, abastos, infraestructuras o aparatos de vigilancia y control de la contaminación lumínica, acústica y atmosférica, infraestructura del transporte y otras análogas.

71. Viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y dedicadas a residencia habitual y permanente en régimen de alquiler para personas mayores, discapacitadas o menores de 35 años.

72. Suelos dotacionales cuyo uso específico y asignación debe ser pospuesto a un momento de la gestión del instrumento de planeamiento.

73. Vías de comunicación y zonas ajardinadas (rotondas, setos separadores, isletas...).

74. Aceras y otros espacios habilitados para el tránsito de peatones.

75. Áreas anexas o separadas de la red viaria, pero que por su forma o ubicación sólo admitan el movimiento del vehículo imprescindible para estacionar.

Asimismo, conviene mencionar sucintamente la cuestión de los estándares urbanísticos impuestos por la normativa urbanística al suelo dotacional, que implican una obligatoria distribución porcentual en el territorio o sector de cada clase y subclase de dotaciones públicas.⁷⁶ En la Comunidad Valenciana, una profusa regulación de esos estándares se recoge en el Título II de la LUV («Actividad administrativa de planeamiento»), Capítulos III, IV y V.⁷⁷

Por otra parte, de conformidad con el artículo 132.2 del ROGTU, de las categorías mencionadas en el esquema reseñado únicamente podrían calificarse con destino dotacional de dominio privado, por no ser necesariamente de titularidad pública, las siguientes:

- a) Recreativo-deportivo (RD)
- b) Educativo-Cultural (ED)
- c) Asistencial (TD)
- d) Servicio urbano-infraestructuras (ID)
- e) Dotacional-residencial (DR)

7.4. Régimen edificatorio de las dotaciones públicas

La edificación sobre estas dotaciones públicas será posible en la medida que ésta sea consustancial con la naturaleza y destino público de la dotación, y siempre a cargo de la administración titular de estos suelos.⁷⁸

Como regla general, la normativa urbanística prohíbe cualquier acto edificatorio de los particulares sobre las dotaciones públicas, en cuanto actuaciones constitutivas de infracción administrativa imprescriptible, e incluso de ilícito penal.

En este sentido, el plazo de cuatro años que exige la LUV para restablecer la legalidad urbanística vulnerada, y que habilita a los ayuntamientos a demoler cualesquiera obras ilegales, no es aplicable a las actuaciones edificatorias realizadas en zonas verdes, viales, espacios libres o usos dotacionales públicos, respecto a las cuales no existirá plazo de prescripción, lo que posibilita que puedan ser forzosamente demolidas aunque su antigüedad exceda de los cuatro años (artículo 222.4 de la LUV).

76. Constituyen otra técnica legal de restricción de la discrecionalidad inherente a la potestad de planeamiento, junto con las normas de aplicación directa o el carácter reglado en la clasificación del suelo de determinada porción del territorio (véase la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5.ª, Recurso núm. 2504/1989, de 10 de julio de 1991).

77. Por ejemplo, en el artículo 67.1 b) de la LUV se exige, dentro de las determinaciones mínimas de los Planes Parciales, que en los sectores susceptibles de utilización residencial la reserva de suelo con destino dotacional público, sin contar el viario, deba superar los 35 metros por cada 100 metros de techo potencialmente edificable.

78. Salvo que se constituya un derecho de superficie en los términos de la normativa vigente, en cuyo caso la condición de promotor no la ostentaría el propietario del inmueble sino el titular de dicho derecho. El derecho de superficie puede conceptuarse como un derecho real que habilita a su titular la utilización de un suelo, vuelo o subsuelo de un inmueble ajeno a su propiedad con fines edificatorios o constructivos, y usar o disfrutar de lo construido a cambio, normalmente, de un canon durante un tiempo determinado y limitado, de manera que transcurrido el mismo, todo lo construido pasa a la titularidad del propietario del suelo en el que se realizó la construcción.

Por otra parte, el artículo 319 del Código Penal⁷⁹ considera delito contra la ordenación del territorio la construcción o edificación no autorizable en suelos destinados a viales, zonas verdes y bienes de dominio público, imponiendo penas de prisión de un año y seis meses a cuatro años, multa e inhabilitación especial para profesión u oficio a los promotores, constructores o técnicos directores de estas obras.

79. Según la modificación introducida en el Código Penal por la Ley Orgánica 5/2010 de 22 de junio.

CAPÍTULO 2

Las licencias urbanísticas y los actos de control *ex post* de las obras y edificaciones

1. Introducción
2. El nuevo marco normativo
3. Régimen jurídico de las licencias urbanísticas
4. La declaración responsable
5. La comunicación previa
6. Obras mayores y menores
7. Edificaciones fuera de ordenación

1. Introducción

En el contexto del proceso constructivo adquieren especial trascendencia todos los aspectos relacionados con el control y la supervisión pública de la actividad edificatoria, dado que la normativa vigente prohíbe, en principio, ejecutar cualquier acto de edificación o uso del suelo sin haber obtenido la correspondiente autorización administrativa o sin haber cursado la preceptiva solicitud legitimadora.

La nueva tendencia legislativa surgida de la Unión Europea en el año 2006, a partir de la Directiva 2006/123/CEE (Directiva de Servicios o Directiva Bolkestein),¹ ha supuesto en España una importante modificación en la tramitación procedimental de todas estas cuestiones.

Mientras tradicionalmente los actos edificatorios se han venido sujetando a mecanismos muy rigurosos de control, de modo que era inviable edificar o realizar obras sin solicitar y obtener previamente la denominada «licencia urbanística», la regla general consiste ahora en obviar la licencia u otros medios de control preventivo para priorizar un régimen más flexible de «autorización», con la correlativa supresión de las cargas administrativas para el ciudadano.

Se trata, en definitiva, de un nuevo modelo comprometido con la simplificación administrativa y la mejora en la calidad de los servicios de la administración, si bien el carácter novedoso de este sistema y la insuficiente experiencia práctica impide calibrar su impacto real en nuestra cultura ciudadana.

En este contexto, la gran traba que dificulta la efectiva consolidación del sistema estriba en el hecho de que sean los ayuntamientos los que, en última instancia, deban adaptar esta normativa a través de sus ordenanzas, con la consiguiente variedad legislativa y el vacío legal en aquellas partes del territorio que carezcan de esta regulación municipal.

En síntesis, los procedimientos de tramitación y control de las actuaciones urbanísticas² vinculadas a las obras y las edificaciones son ahora tres: licencia, declaración responsable y comunicación previa.

Dado que el objeto preferente del presente manual es el estudio del régimen jurídico de las edificaciones de nueva planta de uso residencial, se analizará con más extensión el procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas, por ser éste el mecanismo legal previsto para autorizar estas construcciones.

1. Se trata de la Directiva 2006/123/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, comúnmente conocida como Directiva de Servicios o Directiva Bolkestein, traspuesta al ordenamiento español mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de Modificación de diversas Leyes para su Adaptación a la Ley 17/2009.

2. Este nuevo modelo no sólo es aplicable a las obras, instalaciones y edificaciones de naturaleza urbanística, sino también a los diferentes tipos de actividades (comerciales, recreativas, de servicios o industriales).

2. El nuevo marco normativo

Las disposiciones legales que han implantado en España este nuevo modelo son las siguientes:

Normativa comunitaria

- Directiva 2006/123/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios o Directiva Bolkestein).³

Normativa estatal

- Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.⁴
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso de servicios y su ejercicio.⁵
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.⁶
- Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.⁷

*Normativa de la Comunidad Valenciana*⁸

- Ley 2/2010, de 21 de julio, de la Generalitat, de medidas urgentes para agilizar el ejercicio de actividades productivas y la creación de empleo.⁹

3. Esta Directiva entra en vigor a finales de 2006 con el objetivo de eliminar obstáculos innecesarios y desproporcionados para la prestación de servicios. Resulta clave para avanzar hacia un verdadero mercado interior de los servicios a nivel comunitario, y pretende reducir las cargas administrativas y otorgar mayor seguridad jurídica a los prestadores, así como incrementar las posibilidades de elección de los destinatarios y mejorar la calidad de los servicios tanto para los consumidores como para las empresas usuarias de los mismos.

4. Esta ley incorpora la Directiva de Servicios al ordenamiento español, apostando por la simplificación de procedimientos y el uso de medios telemáticos. Establece en su articulado que el régimen de autorizaciones será excepcional y únicamente limitado a supuestos justificados, introduciendo un novedoso sistema de comunicaciones y declaraciones de naturaleza indefinida que coexisten con el tradicional sistema de licencias.

5. Esta ley adapta la normativa estatal de rango legal a lo dispuesto en la Ley 7/2009, de 23 de noviembre, modificando cuarenta y ocho normas, entre las que destacan el nuevo artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (que introduce dos nuevas formas de control de la actividad ciudadana: el sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable y el sometimiento a control posterior al inicio de la actividad) y el nuevo artículo 71 bis de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, que regula la declaración responsable y la comunicación previa.

6. Esta ley vuelve a modificar la Ley 7/85, de 2 de abril, estableciendo que con carácter general el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo, de modo que cuando el ejercicio de actividades no precise autorización habilitante y previa, se deberán establecer y planificar los procedimientos de comunicación necesarios, así como los de verificación posterior del cumplimiento de los requisitos precisos.

7. El objeto de esta ley es la supresión de las licencias previas para el inicio y desarrollo de actividades comerciales y servicios en establecimientos comerciales de menos de 300 metros cuadrados de superficie útil, su cambio de titularidad y las obras previas de acondicionamiento.

8. Esta normativa autonómica valenciana se complementa con las diversas adaptaciones efectuadas por las leyes de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat Valenciana.

9. Entre otras novedades, esta Ley añade a la LUV una Disposición adicional (décima) a los efectos de exigir la declaración responsable para la ejecución de obras de reforma de edificios, construcciones e instalaciones (obras menores), así como para las licencias de segunda o posterior ocupación.

- Decreto Ley 2/2012, de 13 de enero, del Consell de Presidencia, de medidas urgentes de apoyo a las iniciativa empresarial y a los emprendedores, microempresas y pequeñas y medianas empresas (pyme) de la Comunidad Valenciana.
- Ley 2/2012, de 14 de junio, de la Generalitat, de medidas urgentes de apoyo a la iniciativa empresarial y a los emprendedores, microempresas y pequeñas y medianas empresas de la Comunidad Valenciana.¹⁰

3. Régimen jurídico de las licencias urbanísticas

3.1. Concepto

El primero de los tres procedimientos existentes para regular las actuaciones urbanísticas relativas a la realización de obras, edificaciones e implantación de usos, es el relativo al otorgamiento de licencia.

Y así, aunque la tendencia normativa actual tiene a disminuir al máximo la sujeción a licencia de la actividad ciudadana, al otorgar prioridad a otros procedimientos de control *ex post* como la comunicación previa y la declaración responsable, resulta indiscutible la aplicación de este procedimiento de licencia a las obras de construcción de edificaciones de nueva planta de uso residencial.

La gran transcendencia social y urbanística de estas edificaciones, que garantizan el acceso a la vivienda y el desarrollo de la ciudad y el territorio, posibilita que este procedimiento de licencia, en principio subsidiario, siga ostentando una importancia capital en nuestro ordenamiento jurídico.

La normativa vigente conceptúa las licencias urbanísticas como actos administrativos que se limitan a verificar si concurren o no las condiciones previstas en la normativa vigente y en el planeamiento municipal para implantar una obra, edificación, instalación, uso o actividad, a fin de que puedan ejercitarse las facultades que integran el derecho de propiedad.¹¹

10. Supone la plasmación a la categoría de Ley del Decreto Ley 2/2012, de 13 de enero, del Consell, desarrollando la materia estatal precedente y modificando las Leyes de la Generalitat 14/2010, de 3 de diciembre, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos, la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, y la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental.

11. En el artículo 27.1 de la Ley 3/2004, de 30 de junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación (LOFCE), se define la licencia municipal de edificación como el acto por el que el Ayuntamiento autoriza al promotor para la ejecución de las obras de edificación, conforme a las previsiones y determinaciones del proyecto presentado, y reconoce que éste está conforme a lo dispuesto en el planeamiento, la legislación urbanística, la de ordenación de la edificación en cuanto a los requisitos básicos de calidad, y cualquier otra legislación sectorial concurrente en función de las características y usos del edificio.

Se parte, pues, de un derecho preexistente, cuyo ejercicio precisa de una comprobación previa que verifique si el ejercicio del mismo se ajusta al ordenamiento jurídico. Y así, según reiterada jurisprudencia la licencia urbanística implica un acto administrativo de autorización que genera un control previo,¹² tendente a verificar si la obra, instalación o actividad proyectada se ajusta o no a las exigencias de la normativa vigente.

En este sentido, el control a través de la licencia constituye un control de legalidad, pero no de la legalidad en general, sino exclusivamente de la urbanística. Su importancia en el ámbito urbanístico se circunscribe a la exigencia de que la mayor parte de los actos edificatorios o constructivos de nueva planta se ejecuten con el otorgamiento previo de una licencia y con sujeción a sus determinaciones.

Por todo lo expuesto, en el concepto de licencia urbanística subyace un acto administrativo con las siguientes características:

- Es dictado por una Administración, generalmente una Administración local (Ayuntamiento).
- Se emite a instancia de parte, generalmente un particular, persona física o jurídica, y excepcionalmente otra Administración.
- A través del mismo se autoriza al solicitante la realización de una instalación, edificación, obra, uso o actividad, previo análisis de la documentación aportada y previa comprobación, por la Administración, de la adecuación de lo solicitado a la legalidad urbanística (integrada por normas estatales y autonómicas y por planes urbanísticos municipales).

3.2. Naturaleza jurídica

La licencia urbanística no constituye un acto administrativo discrecional, sino un acto administrativo reglado.

Esta naturaleza reglada presupone que la Administración carece de libertad de elección ante una solicitud de licencia, debiendo otorgar forzosamente aquellas que se ajusten a las normas urbanísticas estatales y autonómicas y al planeamiento municipal.¹³

12. Entre las formas de intervención de la actividad de los ciudadanos, el artículo 84.1 b) de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, incluye el sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo.

13. Sin embargo, esta regla general quiebra cuando se trata de licencias que afecten a terrenos de dominio público (por ejemplo, vados) o a licencias de intervención sobre edificios o elementos catalogados, en cuyo caso estas licencias no serán regladas, al admitirse la emisión de un juicio de oportunidad por parte de la Administración que le permite incluso, discrecionalmente, oponerse a su otorgamiento.

Por contra, deberán denegarse aquellas licencias que se aparten de las previsiones de la legalidad urbanística.

La naturaleza jurídica de la licencia urbanística es, pues reglada. Así lo ha determinado la jurisprudencia, al señalar en reiteradas sentencias (STS 8 de julio 1989, 4 de abril 1991...) que «la licencia examinada de naturaleza rigurosamente reglada, constituye un acto debido en cuanto que necesariamente debe otorgarse o denegarse según que la actividad pretendida se adapte o no a la ordenación aplicable».

A través del acto administrativo la Administración efectúa un control preventivo sobre la actividad de los solicitantes para asegurar que dicha solicitud se ajusta a la normativa urbanística vigente. Pero este control previo se ciñe exclusivamente a la legalidad urbanística, consistente en verificar el ajuste o no de la solicitud de licencia a las normas urbanísticas estatales y autonómicas y al planeamiento municipal, no fiscalizando mediante la misma otras situaciones jurídico-privadas procedentes de normas de derecho privado, cuyos conflictos corresponde resolver a los Tribunales de justicia.

Al respecto, el artículo 193.1 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre (LUV), señala que «las licencias se otorgarán o denegarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y del planeamiento, dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros».

En el artículo 475.2 del Real Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (ROGTU), por su parte, se dispone:

Las licencias urbanísticas deben otorgarse dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros, por lo que sólo producirán efectos entre el Ayuntamiento y el titular de la licencia, sin alterar las situaciones jurídicas regidas por el Derecho Privado.

En síntesis, ante una solicitud de licencia la Administración no puede valorar cuestiones o conflictos privados tales como la titularidad de los terrenos o los problemas de colindancia entre vecinos, circunstancias que no influyen en la decisión de conceder o denegar la licencia, cuestión que dependerá únicamente del cumplimiento o no de la normativa urbanística vigente.¹⁴

14. Según se desprende del artículo «Licencias para obras en fachadas sujetas a propiedad horizontal. Oposición de la comunidad de vecinos» (*Revista Práctica Urbanística*, n.º 78, enero 2009), de J. Miguel Alcázar Avellaneda), una cuestión privada como la falta de autorización de la comunidad de propietarios no puede motivar la denegación de una licencia de obra que afecte a la fachada del edificio sujeto al régimen de propiedad horizontal si se cumplen todas las condiciones de la normativa urbanística, salvo que tal condición se exija en las ordenanzas municipales o en el planeamiento municipal aplicable.

3.3. Normativa aplicable

La normativa reguladora de las licencias viene determinada por disposiciones de la normativa estatal, autonómica y municipal.

En la medida que, según el reparto constitucional de competencias el Urbanismo compete a cada Administración autonómica,¹⁵ resulta fundamental la normativa urbanística de las Comunidades Autónomas y las normas urbanísticas de cada planeamiento municipal.

Las principales normas de aplicación a las licencias urbanísticas¹⁶ son las siguientes:

A) *Normativa estatal:*

De rango de ley:

- Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LR-BRL).
- Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (TR).
- Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento administrativo común (LRJ-PAC).¹⁷
- Real Decreto-ley 1/1998, de 27 de febrero, de régimen jurídico de las infraestructuras comunes en los edificios para el acceso de los servicios de telecomunicación (RDL infraestructuras comunicación).¹⁸
- Ley 38/1999, de 6 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE).
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de suelo (TRLR).
- Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios y cancelación de deudas con empresas y autónomos constituidas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

15. Según el artículo 148.1.3 de la Constitución Española, las Comunidades Autónomas asumen competencias exclusivas en materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda».

16. Sin perjuicio de las numerosas disposiciones legales y reglamentarias de carácter sectorial con incidencia sobre la cuestión.

17. Esta ley no regula expresamente las licencias, pero sí las reglas esenciales de cualquier procedimiento administrativo.

18. Normativa fundamental a los efectos de exigir proyecto de telecomunicaciones en las licencias relativas a edificaciones. Se ha desarrollado reglamentariamente por el Real Decreto 346/2011, de 11 de marzo, y por la Orden ITC/1644, de 10 de junio.

De rango reglamentario:

- Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL).¹⁹
- Real Decreto 2586/86, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales (ROFRJ).
- Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación (CTE).²⁰

B) *Normativa de la comunidad valenciana*²¹

De rango de ley:

- Ley 4/1998, de 11 de junio, de Patrimonio Cultural Valenciano.
- Ley 3/2004, de 30 de junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación (LOFCE).
- Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y del Paisaje.
- Ley 10/2004, de 10 de junio, de suelo no urbanizable (LSNU).
- Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de Urbanística Valenciana (LUV).²²

De rango reglamentario:

- Real Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (ROGTU).
- Decreto 120/2006, de 11 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje de la Comunidad Valenciana.

19. Normativa de aplicación supletoria o complementaria respecto a la normativa urbanística vigente, y que regula las licencias en sus artículos 1 a 22.

20. Esta normativa contiene disposiciones de naturaleza más edificatoria que urbanística, y su incidencia en materia de licencias se circunscribe a la determinación del contenido de los proyectos técnicos que acompañan a las solicitudes de las licencias de edificación.

21. No se debe ignorar, por su relación con las licencias de edificación, la singular importancia de la normativa valenciana en materia de licencias de actividad, hoy denominadas «instrumentos de intervención ambiental» (básicamente, la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, y la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos).

22. En la distinción de los actos sujetos a licencia y a declaración responsable resulta fundamental la Disposición adicional décima de la LUV, según redacción dada por la Ley 2/2012, de 14 de junio, de la Generalitat.

C) *Normativa municipal*

- Normas urbanísticas de los instrumentos de planeamiento municipal.²³
- Ordenanzas municipales.²⁴

3.4. Clases de licencias en la Comunidad Valenciana

3.4.1. Actuaciones sujetas a licencia municipal

De la conjunción de los artículos 191.1 de la LUV («Actos sujetos a licencia») y 465.1 del ROGTU («Diferentes clases de licencias urbanísticas»), así como de la Disposición adicional décima de la LUV, se pueden inferir los actos de uso, transformación y edificación de suelo, subsuelo y vuelo cuya ejecución precisan obtener licencia municipal.

Las actuaciones sujetas a licencia municipal en la normativa urbanística valenciana son las siguientes:

1. Las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de nueva planta y las de ampliación de toda clase de construcciones, edificios e instalaciones existentes, en cualquier clase de suelo.²⁵
2. Las obras y los usos que hayan de realizarse con carácter provisional.²⁶

Según el artículo 482 del ROGTU y la Disposición adicional décima de la LUV, estas obras y usos serían:

- El vallado de solares y obras en suelo urbano no solar, suelo urbanizable y suelo no urbanizable protegido.²⁷

23. En la Comunidad Valenciana, el planeamiento urbanístico de cada municipio viene determinado, en primer lugar, por el Plan General de Ordenación Urbana, y en segundo lugar, para sectores concretos del territorio, por los instrumentos de planeamiento de desarrollo del Plan General (Planes Parciales, Planes de Reforma Interior, Planes Especiales, Estudios de Detalle...)

24. Las Ordenanzas municipales reguladoras de las licencias pueden ser de edificación o meramente urbanísticas.

25. Se refiere a las obras de edificación o ampliación de construcciones que requieran de proyecto técnico, con independencia de que su destino sea para vivienda, local de negocio o industria, y que se mencionan en el artículo 468 del ROGTU. También se incluirían en este apartado las obras, en cualquier clase de suelo, de modificación, rehabilitación o reforma que supongan sustitución o reposición de elementos estructurales.

26. El artículo 191.5 de la LUV admite estas obras o usos provisionales aun cuando no estén previstas en el Plan, pero siempre que no dificulten su ejecución ni la desincentiven. En estos casos, el otorgamiento de licencia requerirá de previo informe favorable de la Consellería competente en urbanismo en municipios de población inferior a 25.000 habitantes. Estas licencias se otorgarán sujetas al compromiso de demoler o erradicar la obra o instalación cuando venza el plazo o se cumpla la condición que se establezca al autorizarla, con renuncia a toda indemnización, que se hará constar en el Registro de la Propiedad.

27. Únicamente se sujeta a licencia el vallado de solares y obras en este tipo de suelos, dado que la Disposición adicional décima de la LUV sujeta a declaración responsable y no a licencia los vallados realizados en suelo urbano solar y suelo no urbanizable común. Por otra parte, según Manuel Pachés («Las licencias urbanísticas», ponencia del I *Curso Superior de Ordenación y Gestión Urbanística y Territorial. Valoración del suelo*

- El sondeo y las prospecciones en terrenos de dominio público.
- La apertura de zanjas y calas, salvo excepciones referidas a suelo urbano solar.²⁸
- Las instalaciones de maquinaria, andamiajes y apeos, incluidas las grúas de obras.
- La implantación de casetas prefabricadas, carpas y otras instalaciones similares.
- La ocupación de terrenos por feriales, espectáculos y otros actos al aire libre.
- La ocupación de los terrenos por aparcamientos provisionales de vehículos a motor.

3. La demolición de las construcciones.²⁹

4. La primera ocupación de las edificaciones y las instalaciones.³⁰

5. Los actos de división de terrenos o parcelación de fincas en cualquier clase de suelo, salvo que afecten a fincas incluidas en un proyecto de reparcelación o concurran los supuestos legales de innecesariedad de licencia.³¹

6. La modificación del uso de las construcciones, edificaciones e instalaciones,³² así como el uso del vuelo sobre los mismos.

y *disciplina urbanística*, año 2001), «las fricciones más frecuentes se producen cuando se pretende cerrar o vallar toda la finca y parte de la misma está afectada por futuros viales determinados por el planeamiento, en cuyo caso parece más adecuado otorgar la licencia para el cerramiento de la totalidad de la finca pero en forma provisional y con renuncia a cualquier indemnización en aquellas partes en que el cerramiento invada el futuro dominio público. Lo que no tiene sentido es que, en base a un planeamiento no ejecutado todavía, se exija al propietario que valle únicamente la porción de su finca no afectada por futuros viales».

28. Aunque la Disposición adicional décima de la LUV exime de licencia y sujeta a declaración responsable la ejecución de obras e instalaciones que afecten al subsuelo en suelo urbano solar, esta disposición debe entenderse referida únicamente a las obras de este tipo realizadas sobre terrenos privados, dado que toda obra en suelo de dominio público (como las zanjas en la vía pública) debe sujetarse a licencia desde el momento en que la normativa vigente admite un juicio de oportunidad discrecional en el otorgamiento o denegación municipal de estas actuaciones.

29. Según el artículo 472 del ROGTU, el Ayuntamiento que conceda la licencia de demolición deberá proceder a la inscripción de la misma en el Registro de la Propiedad.

30. Se refiere a la antigua Cédula de Habitabilidad. Esta licencia debe solicitarla el promotor de las obras, y su otorgamiento legitimará la conexión de los servicios de agua, energía eléctrica, gas, telefonía y telecomunicaciones por las compañías suministradoras (artículos 199.1 de la LUV y 476 ROGTU), previa comprobación por el Ayuntamiento de que las obras del edificio se ajustan a la licencia concedida y concurren las condiciones legales para su habitabilidad.

31. Se refiere a las licencias de segregación para la división de una finca registral en dos o más fincas resultantes, que se concederán siempre que las superficies resultantes se ajusten a la parcela y fachada mínima que establezca el planeamiento. En suelo no urbanizable esta parcela mínima coincide con la unidad mínima de cultivo y está fijada, como regla general, en 5.000 m² en regadío y 25.000 m² en secano. Los supuestos de innecesariedad de esta licencia se recogen en el artículo 201.2 de la LUV.

32. Se sujeta a licencia la modificación objetiva del uso, que sucede cuando un edificio se destina a un uso urbanístico distinto del inicial, como por ejemplo el cambio de destino de un edificio de viviendas por un establecimiento industrial o mercantil, y viceversa.

7. Los actos de intervención sobre edificios o elementos protegidos o catalogados, cualquiera que sea el alcance de la obra.³³
8. La apertura de caminos, así como su modificación o pavimentación.³⁴
9. La instalación de invernaderos, salvo los que se implanten en suelo urbano solar.³⁵
10. La ejecución de obras e instalaciones que afecten al subsuelo, salvo que se ubiquen en terrenos privados clasificados como suelo urbano solar.³⁶
11. La construcción de presas, balsas, obras de defensa y corrección de cauces públicos, vías públicas o privadas y, en general, cualquier tipo de obras o usos que afecten a la configuración del territorio.³⁷
12. La ejecución de obras de urbanización.³⁸
13. Otras actuaciones administrativas estables,³⁹ tales como:
 - Los desmontes, las explanaciones, los abancalamientos y los movimientos de tierra.⁴⁰
 - La extracción de áridos y la explotación de canteras.⁴¹

33. Se refiere a actuaciones que afecten a edificios o elementos que dispongan de algún tipo de protección histórico-artística, cultural, medioambiental, paisajística, patrimonial, etc. La necesidad de vincular estas actuaciones a licencia se desprende del apartado 2.º de la Disposición adicional décima de la LUV.

34. Se trata de obras a realizar en los suelos que carecen de la condición de solar, generalmente clasificados como suelo no urbanizable.

35. Se refiere a naves o estructuras habilitadas para el uso de invernaderos, generalmente en suelo no urbanizable, vinculadas al uso agrícola. La Disposición adicional décima de la LUV excepciona la necesidad de licencia, únicamente, a los invernaderos situados en suelo urbano solar, que se sujetarán a declaración responsable.

36. Son las zanjas, pozos, canalizaciones para la implantación de servicios urbanísticos, tuberías subterráneas, dragados, sondeos, prospecciones... Debe entenderse que las obras e instalaciones sobre el subsuelo que se ubiquen en terrenos privados clasificados como suelo urbano solar están sujetos a declaración responsable.

37. Se refiere a grandes obras e infraestructuras de ingeniería civil con finalidad hidráulica.

38. Según el artículo 467 del ROGTU, toda transformación del suelo, subsuelo y vuelo, así como los procesos de gestión urbanística para dotar una parcela de la condición de solar, requerirán de licencia municipal de urbanización, si bien no se exigirá licencia cuando la actuación haya sido previamente autorizada como consecuencia de la aprobación de un proyecto de urbanización o de obra pública.

39. El artículo 470.1 del ROGTU efectúa una enumeración de estas actuaciones no comprendidas en el listado precedente, manifestando que no implican ni urbanización ni edificación teniendo un carácter permanente o duración indeterminada. Se suelen identificar con las obras menores.

40. No se precisará licencia para los movimientos de tierra que excedan lo imprescindible para la práctica ordinaria de labores agrícolas, ni aquellos que sean consecuencia de la ejecución de un proyecto aprobado. Según el artículo 21.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, para su otorgamiento se examinará, además del ajuste del proyecto al planeamiento, si «modifica el relieve del suelo de modo que pueda dificultar el destino previsto en los planes de ordenación o la armonía del paisaje, así como que se cumplen las condiciones técnicas de seguridad o salubridad».

41. Según el artículo 191.3 de la LUV, las obras e instalaciones propias de las actividades extractivas deberán contar con la autorización exigible de acuerdo con la legislación minera y estarán, además, sujetas a licencia municipal de actividad con observancia de las prescripciones que les sean aplicables conforme a la normativa medioambiental, territorial y urbanística.

- La acumulación de vertidos y el depósito de materiales ajenos a las características propias del paisaje natural, salvo el acopio de materiales necesarios para la realización de obras ya autorizadas por otra licencia.
- El levantamiento de muros de fábrica y el vallado en los casos y bajo las condiciones estéticas que exijan las ordenanzas de los planes reguladoras de su armonía con el entorno, siempre que se sitúen en suelo urbano no solar, suelo urbanizable o suelo no urbanizable protegido.⁴²
- La ubicación de casas prefabricadas, caravanas fijas e instalaciones similares, provisionales o permanentes.
- La colocación de carteles y vallas de propaganda visibles desde la vía pública, salvo que se ubiquen en suelo urbano solar.⁴³
- La instalación de tendidos eléctricos, telefónicos u otros similares y la colocación de antenas⁴⁴ o dispositivos de comunicación de cualquier clase, salvo que se ubiquen en suelo urbano solar.⁴⁵
- Las talas y abatimiento de árboles que constituyan masa arbórea, espacio boscoso, arboleda o parque, a excepción de las autorizadas en suelo no urbanizable por los órganos competentes en materia agraria o forestal.

Por extensión, esta enumeración sirve para determinar las clases de licencias urbanísticas que se reconocen en la Comunidad Valenciana.⁴⁶

Asimismo, también deben considerarse sujetas a licencia:

- Las obras, actuaciones o instalaciones que afecten o requieran ocupación del dominio público, sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que corresponda otorgar al ente titular de dicho dominio.⁴⁷

42. Este tipo de obras en suelo urbano solar y suelo no urbanizable común no precisan de licencia por estar sujetas, según la Disposición adicional décima de la LUV, a declaración responsable. Sin embargo, debe entenderse sujeto a licencia, en cualquier clase de suelo, el levantamiento de muros de fábrica estructurales.

43. Tradicionalmente se ha entendido la innecesariedad de licencia respecto de aquellos carteles que tengan por objeto la indicación del nombre de una finca o su acceso. En cualquier caso, no existe duda de la innecesariedad de licencia y de la sujeción a declaración responsable de aquellos carteles y vallas de propaganda en suelo urbano solar (Disposición adicional décima de la LUV).

44. Las antenas de telefonía móvil y cualesquiera otras infraestructuras de telecomunicación, además de regularse por una profusa normativa estatal, deben ajustarse a las Ordenanzas municipales en caso de existir, fenómeno cada vez más frecuente y no exento de controversia ante la reticencia de los ayuntamientos a reconocer su ubicación en los núcleos urbanos o en las inmediaciones de los espacios habitados, contrariamente al criterio de la doctrina jurisprudencial.

45. La Disposición adicional décima de la LUV sujeta a declaración responsable las instalaciones de esta naturaleza realizadas en suelo urbano solar.

46. La enumeración que realiza la normativa urbanística valenciana constituye un listado abierto que no excluye la posible existencia de otros tipos de licencias no mencionados expresamente. En este sentido, en la enumeración que realiza el artículo 191.1 de la LUV se añade un apartado (v) en el que se señala que también quedarán sujetas a licencia «todas las demás actuaciones en que lo exija el planeamiento o las ordenanzas municipales».

47. Resulta congruente con nuestro ordenamiento jurídico (artículo 141.4 de la LUV) entender que toda obra o

- Las obras o actuaciones que según la legislación urbanística o sectorial correspondiente requieran de informe preceptivo y externo de otra Administración u organismo público distinto del municipal.⁴⁸
- Las obras de conservación, rehabilitación o demolición que se ejecuten en virtud de una declaración de ruina.⁴⁹

3.4.2. Actuaciones no sujetas a licencia municipal ni a otros procedimientos

La LUV, con anterioridad a la promulgación de la actual normativa emanada de la Directiva de Servicios, y sin perjuicio de los supuestos vinculados a los procedimientos de declaración responsable o comunicación previa, ya especificaba expresamente aquellas actuaciones urbanísticas que no estaban sujetas a licencia municipal.

Se trata de actuaciones tradicionalmente exentas de licencia y que ahora, desde el prisma de la nueva normativa, ni exigen la obtención previa de licencia ni la observancia de los procedimientos de declaración responsable o comunicación previa.

Conforme a los artículos 191.2 y 197.1 de la LUV⁵⁰ y 502.1 del ROGTU, no estarán sujetas a licencia municipal:

- Los actos enumerados en el apartado 3.4.1 del presente capítulo cuando hayan sido previamente autorizados como consecuencia de la aprobación de un proyecto de urbanización o de obra pública de iguales efectos según la legislación urbanística.⁵¹
- Las parcelaciones o la división de fincas incluidas en un proyecto de reparcelación.⁵²

instalación que afecte o se realice en terrenos de dominio público deba sujetarse a licencia desde el momento en que se admite un juicio de oportunidad discrecional en el otorgamiento o denegación municipal de estas actuaciones, circunstancia incompatible con la naturaleza de la declaración responsable o de la comunicación previa.

48. Es necesario asumir esta cláusula residual por cuanto resulta incompatible con el espíritu normativo actual legitimar la realización de estas obras o actuaciones con la declaración responsable o comunicación previa si en el momento de la aportación de la documentación correspondiente el interesado no adjunta el preceptivo informe externo, por cuanto en ese caso faltaría, como exige la ley, la necesaria fiscalización de una Administración u organismo ajeno al municipal. Se incardinan en este concepto, por ejemplo, las obras de nueva planta de carácter no residencial ni público en suelo no urbanizable vinculadas a usos agrícolas, ganaderos, forestales o cinegéticos, cuyo otorgamiento de licencia dependerá del informe previo favorable de la Consejería competente en agricultura.

49. Según el artículo 508.2 del ROGTU, la declaración de ruina no exime al propietario del inmueble del deber de solicitar licencia. Esta licencia deberá contemplar todas las actuaciones que deban realizarse en el inmueble y el resultado de las mismas.

50. Artículos no derogados ni modificados expresamente por la nueva normativa.

51. Se refiere a la programación de las Actuaciones Integradas y Aisladas y a las obras de urbanización ordinarias, que generalmente suelen implicar, al mismo tiempo, diversas actuaciones que se encuentran legitimadas por el acuerdo administrativo que las apruebe, lo que hace innecesaria la licencia.

52. Resulta consustancial en el propio sistema reparcelatorio la conversión de unas fincas brutas o iniciales en

- Las obras públicas de interés general⁵³ promovidas por la Generalitat⁵⁴ y por el Estado.⁵⁵
- Los actos edificatorios o constructivos promovidos por los ayuntamientos en su propio término municipal.⁵⁶
- Las obras exigidas en virtud de órdenes de ejecución.⁵⁷

Por su parte, el artículo 3 del Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, establece que no requerirán licencia de obra (se entiende menor) o autorización previa las obras de acondicionamiento de locales para desempeñar actividades comerciales, recreativas y de servicios con superficie útil de exposición y venta al público no superior a 300 metros, siempre que no requieran de proyecto de obras de conformidad con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. En estos casos, la autorización seguirá la tramitación propia del instrumento de intervención ambiental (actividad) a la que se encuentren anexa.⁵⁸

3.5. Consecuencias de las actuaciones sujetas a licencia y realizadas sin ella o sin ajustarse a sus determinaciones

La detección en los términos municipales de cualquier actuación sujeta a licencia urbanística que se haya realizado sin ella o sin ajustarse a las condiciones de la misma exige la incoación por parte de la Administración de dos procedimientos diferenciados:

- Procedimiento de restablecimiento de la legalidad.
- Procedimiento sancionador.

otras resultantes a través de las obras de urbanización, sistema autorizado en sede administrativa a modo de trámite equivalente a la licencia.

53. La regla general es entender que cualquier actuación de las administraciones públicas territoriales incardinable en el artículo 191.1 de la LUV está sujeta a licencia, salvo que se trate de obras públicas de interés general.

54. Se regirán por la Disposición adicional sexta de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.

55. Se regirán por lo establecido en la Disposición adicional tercera de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública.

56. Resultaría contraproducente que un Ayuntamiento se otorgase licencia a sí mismo, lo que no excluye la supervisión y control de las actuaciones por los técnicos municipales y la sujeción de las mismas a la legalidad. En este sentido, el artículo 197.4 de la LUV indica que el acuerdo municipal que las autorice o apruebe estará sujeto a los mismos requisitos y producirá los mismos efectos que la licencia urbanística.

57. Según el artículo 501.2 del ROG, las órdenes de ejecución exigen de obtener licencia.

58. En el artículo «Comentarios de urgencia al RDL 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes en materia de liberalización del comercio y de determinados servicios. La licencia express», publicado en la *Revista Práctica Urbanística*, núm. 118, de septiembre-octubre de 2012, Antonio Cano Murcia sostiene que este precepto es el que suscita más polémica del referido RDL, dado que al no exigirse licencia de obra menor cuando no sea necesaria la redacción de un proyecto de obra, el legislador estatal está invadiendo claramente competencias urbanísticas atribuidas al legislador autonómico.

Procedimiento de restablecimiento de la legalidad

Según el artículo 224 de la LUV, siempre que no hubieran transcurrido más de cuatro años⁵⁹ desde la total terminación de las obras realizadas sin licencia o sin ajustarse a las condiciones señaladas en la misma, el alcalde requerirá al propietario para que, en el plazo de dos meses, solicite la oportuna licencia o autorización administrativa, o ajuste las obras a las condiciones de la licencia.

Si en el interesado no solicitara la licencia o no ajustara las obras a la licencia concedida en el referido plazo, o si la misma fuese denegada por ser contraria a la normativa urbanística, procederá la restauración forzosa de la legalidad vulnerada, que implicará, tratándose de obras de edificación, la demolición de las edificaciones realizadas ilegalmente, bien directamente por el infractor (al que se le otorgará un plazo determinado) o bien por la Corporación mediante ejecución forzosa⁶⁰ en caso de incumplimiento, con posterior reintegro de los costes económicos al promotor (artículos 225 y siguientes de la LUV).

Mientras se cumplimentan los trámites y plazos para la restauración de la legalidad vulnerada, la Corporación podrá exigir al infractor, como medida cautelar, la paralización de las obras y actuaciones y la retirada de los elementos, materiales o maquinaria en el plazo de los cinco días siguientes a la notificación de la orden de paralización. También se instará a las compañías suministradoras la suspensión temporal del suministro de agua, energía eléctrica, gas y telefonía en el inmueble de referencia, hasta que se resuelva el procedimiento.

El artículo 245.1 de la LUV indica que en el supuesto de que durante el procedimiento de restablecimiento de la legalidad se constatasen indicios de delito,⁶¹ la Administración actuante paralizará las actuaciones administrativas y trasladará el expediente al Ministerio Fiscal, a los efectos de la exigencia de la responsabilidad penal que pudiera proceder. En este caso se suspenderá la tramitación del expediente administrativo mientras no recaiga resolución del Ministerio Fiscal o resolución judicial firme. La eventual sanción penal excluirá la imposición de sanción administrativa, pero no la adopción de las medidas de restauración de la legalidad y de la realidad física alterada.

59. Este plazo de cuatro años no regirá respecto a las actuaciones que se hayan ejecutado sobre terrenos calificados por el planeamiento como zonas verdes, viales, espacios libres o usos dotacionales públicos, terrenos o edificios que pertenezcan al dominio público o estén incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural valenciano, o sobre suelo no urbanizable protegido, en cuyo caso no existirá un plazo límite para la restauración de la legalidad (artículo 224.4 de la LUV).

60. Dentro de la ejecución forzosa, el artículo 228 de la LUV admite como modalidades la ejecución subsidiaria o la imposición de multas coercitivas independientes de la eventual sanción, en congruencia con lo dispuesto en el artículo 96 de la LRJ-PAC.

61. El delito existirá (artículo 319 del Código Penal) cuando se constate una construcción o edificación no autorizada en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares de reconocido valor paisajístico, ecológico, anístico, histórico o cultural, imponiendo penas de prisión de un año y seis meses a cuatro años, multa e inhabilitación especial para profesión u oficio a los promotores, constructores o técnicos directores de estas obras. También se considerará delito cualquier construcción no autorizable en suelo no urbanizable.

Procedimiento sancionador

Concluido el procedimiento anterior, la Administración actuante iniciará el procedimiento sancionador tendente a la imposición de las siguientes sanciones:

- Multa (sanción económica).⁶²
- Inhabilitación para asumir la condición de Urbanizador por un tiempo no superior a cuatro años.
- Inhabilitación para ser concesionario o subcontratista de obras de urbanización por un tiempo no superior a cuatro años.

Según el artículo 259 de la LUV, en materia de edificación se impondrá una multa del 25 % al 50 % del valor de la obra ilegal, nunca inferior a 600 €, y siempre que la infracción no estuviese calificada como muy grave, a quienes realicen obras de edificación que no correspondan al uso del suelo en el que se ejecuten, o que superen la ocupación permitida de la parcela o solar, o la altura, la superficie o volumen edificables, o que incumplan los retranqueos a linderos o que superen el aprovechamiento resultante de planeamiento.⁶³ Este mismo porcentaje se impondrá sobre el valor del suelo a quienes arruinaren o destruyeren ilegalmente un edificio catalogado (artículo 250.1 de la LUV).

Por su parte, las actuaciones ilegales en suelos protegidos se sancionarán con multa del 100 al 200 por ciento del valor de las obras ilegales (artículo 247 de la LUV). Asimismo, los propietarios que no realicen la inspección periódica de las construcciones cuando estén obligados a ello serán sancionados con multa de 600 a 6.000 € (artículo 251.2 de la LUV).

En caso de que la total restauración de realidad física alterada se efectuara por el interesado con anterioridad a la iniciación del expediente sancionador, no se impondrá sanción administrativa. Si esta restauración de la legalidad se produce por el interesado dentro del plazo otorgado al efecto, la multa se reducirá en un 95 %.

En el supuesto de infracciones relativas a actos de ejecución de obras y construcciones y de uso del suelo, el artículo 237.2 de la LUV considerarán sujetos responsables al promotor, constructor y director o directores de las obra, considerándose como tales aquellos que así aparecen definidos en la Ley de Ordenación de la Edificación (LOE). Se considerará también como promotor el propietario del suelo en el cual se cometa la infracción, salvo prueba en contrario.

62. En una cuantía que oscilará entre 300 euros y 1.500.000 euros, según el carácter leve, grave o muy grave de la infracción, y en función de las circunstancias agravantes y atenuantes que concurren (artículos 235 y 240 de la LUV).

63. También se sancionará con multa de entre el 25 al 50 por ciento del valor del suelo la realización de construcciones en lugares inmediatos o en inmuebles que formen parte de edificios de carácter histórico-artístico, arqueológico, cultural, típico o tradicional o, en su caso, del daño producido al bien protegido.

Las competencias para la imposición de sanciones corresponderán con carácter general a los municipios, si bien la Conselleria competente en materia de urbanismo podrá asumir estas competencias por sustitución ante la inactividad de los ayuntamientos.⁶⁴

3.6. Procedimiento administrativo de otorgamiento de licencias

3.6.1. Normativa reguladora

De conformidad con el artículo 194.1 de la LUV, la competencia y el procedimiento de otorgamiento de licencias se ajustarán a la legislación sectorial que en cada caso las regula, a la de Régimen Local y la del Procedimiento Administrativo Común.

A este respecto, el artículo 193.2 de la LUV señala que la legislación y el planeamiento urbanístico aplicables a las licencias serán los vigentes en el momento de su concesión, salvo que ésta se produzca fuera del plazo legalmente establecido, en cuyo caso será de aplicación la normativa vigente al tiempo de la solicitud.

La normativa que regula las fases procedimentales de concesión de las licencias urbanísticas y sus incidencias viene determinada por la LRJ-PAC, en cuanto legislación básica aplicable a todo procedimiento administrativo, y por los artículos 191 a 203 de la LUV y 465 a 493 del ROGTU.

En materia de usos y actividades, rigen básicamente la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, y la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos.⁶⁵

Subsidiariamente, se aplica el RSCL. Las cuestiones relativas a los órganos competentes para el otorgamiento de licencias son resueltas por el artículo 21 y concordantes de la LRBRL.

Las Ordenanzas municipales también pueden establecer especificaciones procedimentales en materia de licencias, siempre que no se opongan o contradigan con la normativa estatal y autonómica.

64. Incluso el artículo 255.1 de la LUV reconoce a la Generalitat el ejercicio de la potestad sancionadora, con el carácter de competencia propia en concurrencia con la municipal, cuando se trate de infracciones graves o muy graves cometidas en suelo no urbanizable.

65. Respecto a la incidencia simultánea en un mismo inmueble de una obra y la actividad, el artículo 195.2 de la LUV señala que las licencias para cualquier tipo de obras que, por disposición legal o reglamentaria, hayan de otorgarse junto a la correspondiente licencia de actividad, se someterán, con preferencia respecto a las reglas anteriores, al régimen procedimental específico de la licencia de actividad.

3.6.2. Fases de la tramitación administrativa de las licencias

En la tramitación de las licencias urbanísticas, como sucede con cualquier otro procedimiento administrativo, las tres fases diferenciadas son la iniciación, la instrucción y la resolución.

A) Iniciación del procedimiento: Consulta previa, la solicitud y la subsanación.

Consulta previa:

Con carácter previo a la solicitud de licencia resulta frecuente e incluso aconsejable efectuar una consulta urbanística a la Administración encargada de otorgar la licencia, a los efectos de conocer la compatibilidad urbanística de nuestra futura solicitud con el planeamiento municipal.

El artículo 35 g) de la LRJ-PAC, entre los derechos que se reconocen a los ciudadanos, habla del derecho a «obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar».

Por su parte, el artículo 6.4 de la LUV dispone que todo interesado tiene derecho a que la Administración competente le informe por escrito, en el plazo de un mes, del régimen y condiciones de ordenación, gestión, uso, aprovechamiento y programación urbanísticos aplicables a una parcela o ámbito determinado.

Así pues, la consulta urbanística iría encaminada a recabar información sobre la condición o no de solar de los terrenos de referencia, así como cuáles son los usos (residenciales, terciarios...) y aprovechamientos (alturas, retranqueos, etc) de dichos terrenos, al objeto de preparar o renunciar a una posterior solicitud de licencia urbanística. El objeto de la consulta también puede ser conocer la documentación que debe adjuntarse en la licencia, tanto técnica (proyectos) como fiscal (importes por tasas administrativas y por el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras).

El Ayuntamiento, a través de sus servicios técnico-municipales, está obligado a suministrar dicha información, por tratarse de un derecho reconocido al ciudadano de manera expresa por la ley. En estos casos, ante una solicitud de información por escrito, el Ayuntamiento debe contestar en el plazo de un mes, también por escrito.

La solicitud

La solicitud de licencia urbanística se inicia siempre a instancia de parte, generalmente mediante la presentación del modelo normalizado de solicitud en el Registro General del Ayuntamiento en el que se solicita la licencia.⁶⁶

66. Al amparo del artículo 38.4 de la LRJ-PAC, se admite la presentación de las solicitud de licencia en los registros de otras administraciones distintas de la competente para el otorgamiento de la licencia.

A tal efecto, los ayuntamientos pueden regular modelos normalizados de solicitud de licencia urbanística⁶⁷ para simplificar la tramitación del procedimiento y facilitar a los interesados la aportación de los datos y documentación requerida.

Toda solicitud que pretenda iniciar el procedimiento de licencia debe:

- Dirigirse al órgano de la Corporación competente (artículo 70.1 e LRJ-PAC).
- Estar suscrita por persona legitimada para formular la solicitud.
- Contener los requisitos generales del artículo 70 de la LRJ-PAC, relativos al contenido de la petición, lugar, fecha y firma del solicitante.

Según el artículo 193.2 de la LUV, el procedimiento para la concesión de una licencia urbanística sólo se entenderá iniciado cuando la petición vaya acompañada de proyecto técnico y de los otros documentos indispensables para dotar de contenido a la resolución.⁶⁸ De esa documentación deberán acompañarse un ejemplar pudiendo el Ayuntamiento, si fuere necesario, solicitar más ejemplares (artículo 486.2 del ROGTU).

La subsanación

Si la documentación presentada está incompleta o presenta deficiencias formales, se requerirá al solicitante para que la subsane por una sola vez, otorgándole un plazo de diez días prorrogable conforme a la legislación sobre procedimiento administrativo común,⁶⁹ con advertencia de que si así no lo hiciera se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución expresa que debe notificarse al interesado. La Administración no podrá solicitar nuevas correcciones de deficiencias u omisiones que no estuvieran contempladas en el primer requerimiento.⁷⁰

Si no resulta necesaria la subsanación, o si ésta se realiza de manera satisfactoria en los términos mencionados, la Administración competente estará en condiciones de iniciar la tramitación e instrucción del expediente. En caso contrario, se declarará expresamente la caducidad del procedimiento y el archivo del expediente, de modo que si el afectado estuviera interesado en ejecutar las obras deberá presentar nueva solicitud de licencia e iniciar un nuevo procedimiento para el otorgamiento de la misma.

67. Estos modelos deben acompañarse de instrucciones escritas que informen de los requisitos y efectos básicos del procedimiento y de la forma de cumplimentar el modelo, publicarse en el *Boletín Oficial de la Provincia* e incluirse en la página web del Ayuntamiento para general conocimiento, y estar a disposición de los ciudadanos en las oficinas municipales (artículo 485 del ROGTU).

68. Véase el apartado 3.11.1 del presente capítulo.

69. Según el artículo 49.1 de la LRJ-PAC, la Administración podrá conceder de oficio o a petición de los interesados una ampliación de los plazos establecidos que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de terceros.

70. Artículos 193.3 de la LUV y 487 del ROGTU.

B) Instrucción: tramitación del expediente e informes técnicos y jurídicos.

Una vez incorporada en las dependencias municipales la documentación completa, se iniciará la tramitación del expediente con la solicitud de los correspondientes informes técnicos y jurídicos.⁷¹

Estos informes serán internos, a cargo de los funcionarios o servicios técnicos y jurídicos del Ayuntamiento,⁷² y en determinadas ocasiones también externos, por el personal de otros organismos o administraciones públicas ajenas a la municipal.

Los informes de los servicios técnicos y jurídicos del Ayuntamiento deben emitirse en el plazo máximo de 20 días hábiles,⁷³ de modo que transcurrido ese plazo deberá continuarse la tramitación del procedimiento. Serán preceptivos pero no vinculantes,⁷⁴ y se pronunciarán sobre la conformidad o disconformidad de las solicitudes a la normativa urbanística y a las demás normas aplicables, por lo que⁷⁵ se limitarán a la comprobación de la adecuación de lo proyectado en el planeamiento urbanístico y la normativa sectorial que sea de aplicación.

A veces, conforme a la normativa urbanística o sectorial correspondiente, serán preceptivos los informes o autorizaciones de otras administraciones públicas.⁷⁶ Si éstos no se adjuntan con la solicitud,⁷⁷ el Ayuntamiento remitirá una copia del expediente a esas administraciones para que resuelvan en el plazo máximo de dos meses, transcurrido el cual se proseguirán las actuaciones.⁷⁸

Resulta frecuente que del contenido de los diversos informes externos o internos se deduzca la necesidad de efectuar subsanaciones o aportar documentación

71. Según el artículo 194.3 de la LUV, estos informes se solicitarán simultáneamente en un solo acto y por una sola vez. Su emisión estará sujeta a la legislación sobre Régimen Jurídico de las administraciones públicas.

72. Artículo 194.2 de la LUV.

73. Artículo 488.1 del ROGTU.

74. Sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa sectorial que pudiera resultar de aplicación, del artículo 83.1 de la LRJ-PAC se infiere que salvo disposición en contrario los informes no vincularán al órgano competente para otorgar la licencia.

75. Artículo 192.2 de la LUV.

76. La legislación sobre patrimonio cultural valenciano, por ejemplo, exige el informe de la Conselleria de Cultura en las obras o demoliciones que afecten a edificios catalogados o en el entorno de un edificio catalogado, o impliquen excavaciones en estos entornos. Por su parte, la Ley 10/2004, de suelo no urbanizable de la Generalitat, establece la obligatoriedad de emitir informe por la Conselleria competente en agricultura en las licencias en suelo no urbanizable relativas a usos agrícolas, ganaderos, forestales o cinegéticos. En diversas circunstancias, también son preceptivos los informes a la Confederación Hidrográfica del Júcar (licencias sobre el dominio público hidráulico o en sus zonas de afección), de la Dirección General de Carreteras de la Generalitat (obras que afecten a carreteras de titularidad autonómica) o de la Conselleria de Medio Ambiente (licencias en vías pecuarias), por citar unos ejemplos.

77. Artículo 488.3 del ROGTU.

78. Según la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 26 de noviembre de 2004 (promulgada con anterioridad al ROGTU), cuando se soliciten los informes que sean preceptivos y vinculantes que deban ser emitidos por una Administración distinta de la que tramita el procedimiento, se puede suspender el transcurso del plazo para resolver por un período máximo de tres meses, y si, transcurrido este plazo, no se ha evacuado el informe, se podrán proseguir las actuaciones, incluso sin tener en cuenta el informe que se emita fuera de plazo.

adicional. En estos casos, se notificará dicha circunstancia al solicitante de la licencia, para que éste subsane en el plazo de diez días hábiles, en los mismos términos que se exige en el inicio del expediente, con advertencia de que si así no lo hiciera se le tendrá por desistido de su petición, con archivo del expediente.

A los efectos de la instrucción del expediente de otorgamiento de licencia, el ROGTU alude a la existencia de un procedimiento ordinario y otro abreviado. El procedimiento ordinario sería el habitual, y se desarrollaría conforme a los plazos y trámites generales de la normativa urbanística valenciana (artículo 488). Por su parte, el procedimiento abreviado (artículo 492) implicará la reducción de los trámites a la mitad respetando las reglas del procedimiento ordinario, siempre que los ayuntamientos prevean dicha circunstancia en su planeamiento general o en sus Ordenanzas,⁷⁹ aunque limitado a los siguientes supuestos:

- Licencias de ocupación o utilización de construcciones e instalaciones.
- Licencias de edificación, cuando el proyecto técnico haya sido o deba ser sometido al sistema de control o verificación regulado por la Generalitat.
- Licencias de obras menores y de otras actuaciones urbanísticas estables.
- Licencias de usos y obras provisionales.⁸⁰

C) Terminación del procedimiento.

Conforme a la LRJ-PAC y la normativa urbanística valenciana, la terminación del procedimiento general de solicitud de licencia por resolución administrativa podrá ser expresa o presunta.

La resolución expresa

Un principio general es que la Administración debe resolver expresamente en los plazos establecidos para cada tipo de licencia.⁸¹ Es la resolución expresa, forma habitual de conclusión que se materializa en un pronunciamiento escrito de la Administración mediante un acto administrativo que pone fin al procedimiento.

79. En la práctica, y sobre todo a partir del nuevo modelo normativo surgido de la Directiva de Servicios, este procedimiento abreviado ha quedado en desuso con la implantación de los sistemas de declaración responsable y comunicación previa, cuyo principal objetivo es la reducción de plazos y trámites.

80. No todas las licencias para usos y obras provisionales podrían tramitarse por el procedimiento abreviado, sino únicamente las que impliquen el vallado de solares y obras, la apertura de zanjas y calas, las instalaciones de maquinaria, andamiajes y apeos, excluidas las grúas de obras, la implantación de casetas prefabricadas, carpas u otras instalaciones similares, la ocupación de terrenos por feriales, espectáculos y otros actos al aire libre y la ocupación de los terrenos por aparcamientos provisionales de vehículos a motor.

81. Como sucede con cualquier incumplimiento de las obligaciones de las administraciones públicas en el procedimiento administrativo, la falta de resolución en plazo de una licencia podría generar responsabilidad administrativa de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas (artículos 145 y 146 de la LRJ-PAC).

La resolución expresa podrá ser estimatoria, lo que implicará la concesión total o parcial de la licencia, o desestimatoria, en cuyo caso se entenderá denegada.

Mientras en el otorgamiento de la licencia urbanística se autoriza al solicitante⁸² el ejercicio del derecho a edificar o a realizar las actuaciones urbanísticas para las que se solicita en las condiciones de la normativa urbanística, en la denegación se inhabilitará al peticionario para realizar dichas obras o actuaciones, bajo amenaza implícita de sanción administrativa y restauración forzosa de la legalidad vulnerada.

En aquellos supuestos en que en una misma actuación sea exigible más de una licencia con alcance urbanístico, las mismas podrán ser objeto de una sola resolución,⁸³ sin perjuicio de la tramitación del correspondiente instrumento de intervención ambiental cuando se trate de actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas. Cuando en estos casos no se opte por la resolución única, será necesario el otorgamiento independiente de la licencia de edificación, por un lado, y de las licencias ambientales y de apertura, por el otro.⁸⁴

El órgano competente para adoptar la resolución expresa de otorgamiento o denegación de la licencia es el alcalde-presidente del Ayuntamiento de referencia (artículo 21.1 *q*) de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local), si bien esta competencia puede delegarse en otros órganos.⁸⁵

Contenido de la resolución expresa

Las resoluciones expresas de otorgamiento y denegación de licencias deberán ser congruentes con lo solicitado y estar adecuadamente motivadas, con expresa referencia a la normativa que les sirva de fundamento.⁸⁶

La congruencia en la resolución administrativa de una licencia implica la obligación de la administración de dar respuesta a todas las cuestiones planteadas por el interesado en la solicitud y aquellas otras derivadas del procedimiento.⁸⁷

82. Artículo 192.1 de la LUV.

83. Artículo 28.1 de la LOFCE. Por su parte, el artículo 474.2 del ROGTU establece que mediante Ordenanza local se regulará el procedimiento integrado para el otorgamiento unificado de las mencionadas licencias.

84. En los supuestos de otorgamiento independiente de licencias, la regla general es que no se podrá tramitar y otorgar la licencia de edificación mientras no se haya obtenido la licencia vinculada a la actividad, si bien el apartado 4.º del artículo 474 del ROGTU admite excepcionar esta regla cuando el que tenga la disponibilidad civil del inmueble asuma la plena responsabilidad de las consecuencias que pudieran derivar de la eventual denegación posterior de la otra licencia, en instrumento público notarial o ante el Secretario del Ayuntamiento.

85. Se trata del Pleno y, fundamentalmente, la Junta de Gobierno Local.

86. Artículo 489.1 del ROGTU.

87. Conforme al artículo 89.1 y 2 de la LRJ-PAC.

La motivación de la resolución expresa⁸⁸ deberá observarse con todo su rigor, especialmente en los supuestos de denegación de licencias (artículo 193.3 de la LUV), a los efectos de que los interesados puedan conocer los razonamientos técnicos y jurídicos de la administración que justifiquen esta denegación y contrarrestar estas argumentaciones con la interposición de los recursos correspondientes.

En el acto administrativo de otorgamiento de la licencia se indicarán expresamente los plazos para iniciar y concluir las obras. No se indicará plazo expreso en aquellas licencias relativas a usos o actividades, cuya vigencia será indefinida.⁸⁹

Asimismo, en dicho acto el Ayuntamiento puede supeditar la eficacia de la licencia al cumplimiento de determinadas condiciones derivadas de la normativa urbanística.⁹⁰ Así se desprende del artículo 16.1 del RSCL, al disponer que las licencias quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones que estuvieren subordinadas.

También se admite en el artículo 195.3 de la LUV que la resolución expresa refleje el otorgamiento de licencias parciales que autoricen la realización de fases concretas del proyecto, a reserva de la subsanación o suplemento de éste en aspectos menores y complementarios pendientes de autorización administrativa.

La resolución presunta: el silencio administrativo

La falta de contestación expresa en los plazos establecidos dará lugar a la denominada resolución por silencio administrativo (resolución presunta), que supondrá el otorgamiento o denegación de la licencia según sus efectos sean estimatorios o desestimatorios, conforme a la normativa urbanística vigente.

En el supuesto de otorgamiento de licencia mediante silencio, el interesado quedará habilitado para iniciar las obras o realizar las actuaciones correspondientes.

D) La notificación.

De conformidad con el artículo 58.1 de la LRJ-PAC, deben notificarse a los interesados todas las resoluciones que afecten a sus derechos e intereses, como sucede con las licencias, de modo que la eficacia de las mismas quedará supeditada a su notificación.

88. Del artículo 54 de la LRJ-PAC se infiere que la motivación se realizará plasmando en la resolución o acto administrativo una «sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho».

89. Artículo 198.1 LUV y 479.1 ROGTU.

90. De conformidad con el artículo 490 del ROGTU, estas condiciones deben hacerse constar en el Registro de la Propiedad cuando hayan de cumplirse en la finca a la que afecten, y no pueden alterar el uso principal proyectado de forma que impidan su efectivo desarrollo, ni alterar sustancialmente la solicitud.

Añade el apartado 2.º de dicho artículo que las resoluciones deben notificarse a los interesados dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado.

Según el artículo 491 ROGTU, el plazo máximo en que debe notificarse la resolución de una licencia comenzará a contar desde la fecha en que la solicitud tenga entrada en el registro municipal, siempre que la solicitud se acompañe de todos los documentos exigidos, y se interrumpe en los casos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo,⁹¹ incluidos los siguientes:

- Plazos para la subsanación de deficiencias en la solicitud.
- Períodos de suspensión del otorgamiento de licencias.
- Plazos para la concesión de autorizaciones o emisión de informes preceptivos y determinantes conforme a la normativa urbanística o a la legislación sectorial.⁹²

E) Incidencias procedimentales posteriores.

El otorgamiento de una licencia urbanística no impide que con posterioridad determinadas incidencias evidencien la ilegalidad de dicha concesión. En caso de verificarse dicha ilegalidad, la normativa general y urbanística pone a disposición de la administración concedente una serie de mecanismos tendentes a dejar sin efecto la licencia concedida.

Cabe distinguir, a estos efectos, entre aquella ilegalidad que existe desde el mismo instante de otorgamiento de la licencia y aquella ilegalidad sobrevenida, que se produce en un instante posterior al otorgamiento de la misma.

La primera clase de ilegalidad es aquella que se regula en el artículo 196.4 de la LUV, en el que se dispone que serán nulas de pleno derecho aquellas licencias obtenidas por acto expreso o presunto que contravengan de modo grave y manifiesto la legislación o el planeamiento vigente.⁹³ Se incardinan en este supuesto las licencias otorgadas indebidamente por la Administración desde el primer momento, por concurrir alguno de los supuestos de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1 de la LRJ-PAC.⁹⁴ En estos casos, de oficio

91. Véase el artículo 42.5 de la LRJ-PAC.

92. Según el apartado 42.5 c) de la LRJ-PAC, el plazo de suspensión por esta causa no podrá exceder en ningún caso de tres meses.

93. Pese al tenor literal del artículo 196.4 de la LUV, del apartado 3.º del mismo artículo se desprende la imposibilidad de otorgar por silencio administrativo (acto presunto) licencias contrarias a la normativa urbanística vigente, dado que en estos casos el silencio se conceptúa como negativo.

94. De conformidad con el artículo 62.1 de la LRJ-PAC, son nulos de pleno derecho los siguientes actos:

1. Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional
2. Los dictados por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.
3. Los que tengan contenido imposible.
4. Los que sean constitutivos de infracción penal (delito o falta) o se dicten como consecuencia de ésta..
5. Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, o de las normas que contiene las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

o a instancia de parte, la Administración deberá anular la licencia, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas o penales de los miembros de la Corporación o personal de la Administración que informaron favorablemente la misma.⁹⁵

La segunda clase de ilegalidad es la sobrevenida, que es la que no se produce en el momento de su otorgamiento sino en una fase posterior, por una modificación del planeamiento (generalmente municipal) que convierte en disconforme a derecho una licencia que fue otorgada conforme a la ordenación urbanística vigente.⁹⁶ Se regula en el artículo 193.2 in fine de la LUV, que señala que cuando las licencias urbanísticas resulten disconformes de manera sobrevenida con el planeamiento, podrán ser revocadas, si la conservación total o parcial del acto administrativo no fuera posible.⁹⁷ A diferencia del supuesto anterior, esta revocación difícilmente generará responsabilidad de los miembros de la Corporación o personal de la Administración que informaron favorablemente la licencia, dado que en la fecha del otorgamiento de la licencia no se habría incurrido en ninguna ilegalidad.

En ambos supuestos, el perjudicado por la anulación o revocación de la licencia podría exigir a la Administración actuante la indemnización correspondiente por aplicación de la legislación estatal sobre responsabilidad patrimonial,⁹⁸ siempre que concurra un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, así como una relación de causa-efecto entre el acuerdo de anulación o revocación y el perjuicio irrogado.

3.7. Plazos de otorgamiento

De conformidad con el artículo 195.1 de la LUV, las solicitudes de licencias urbanísticas se resolverán expresamente y se notificarán⁹⁹ en los plazos siguientes:

6. Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquirieran facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

7. Cualquiera otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal...

95. Como manifiesta la jurisprudencia del Tribunal Supremo (véase las sentencias de 23 de septiembre y de 2 de octubre de 1999), en caso de anulación de una licencia procede el derribo de la obra amparada en la licencia que ha perdido su eficacia, adquiriendo el titular de la licencia el derecho a ser indemnizado por el lucro cesante, pero no por las meras expectativas.

96. Es un fenómeno frecuente en el ámbito urbanístico que la modificación del planeamiento municipal genere la creación de dotaciones públicas (viales, carreteras, parques, plazas...) sobre espacios ocupados por edificaciones con licencia en vigor, en cuyo caso la licencia originaria quedaría sobrevenidamente disconforme con la nueva ordenación urbanística.

97. En parecidos términos se pronuncia el artículo 16.1 del RSCL, al disponer que las licencias deberán ser revocadas cuando desaparezcan las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevenidas otras que, de haber existido a la sazón, habrían justificado la denegación y podrán serlo cuando se adoptaren nuevos criterios de apreciación.

98. Conforme al Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad, y a los artículos 139 a 144 de la LRJ-PAC.

99. Este deber de resolver y notificar de forma expresa las licencias en los plazos establecidos también se exige en el artículo 489.1 del ROGTU, en el que se señala que la resolución que de forma expresa ponga fin al procedimiento deberá ser dictada y notificada dentro del plazo legalmente establecido.

- Un mes para las licencias que no supongan alteración estructural del edificio, ni afecten a elementos catalogados ni en trámite de catalogación,¹⁰⁰ así como las de primera ocupación o, en su caso, habitabilidad de las construcciones.

También se resolverán en el plazo de un mes las solicitudes de licencias de parcelación o certificado de su innecesariedad (artículo 203 de la LUV).

- Dos meses para las licencias de obras mayores de nueva construcción o las de derribo, respecto a edificios no catalogados.
- Tres meses para las licencias de intervención que afecten a los edificios catalogados o en trámite de catalogación.¹⁰¹

El transcurso de los plazos referidos sin que la Administración resuelva expresamente generará la aplicación del régimen del silencio administrativo, que será positivo o negativo según cada supuesto concreto.

Pese a la exigencia legal de respetar estos plazos para la resolución de las solicitudes de licencia, conviene reiterar que el plazo para entender iniciado el expediente no comienza necesariamente con la mera solicitud del interesado. Según los artículos 194.4 de la LUV y 486.2 del ROGTU, el procedimiento sólo se entenderá iniciado cuando la petición vaya acompañada de proyecto técnico y de los otros documentos indispensables para dotar de contenido a la solicitud. Si faltara alguno de estos documentos se requerirá al interesado para que lo aporte, con lo que se suspenderá el plazo para el otorgamiento de la licencia.¹⁰²

3.8. Régimen del silencio administrativo

Un principio básico del derecho administrativo en general y del derecho urbanístico en particular consiste en interpretar el silencio administrativo como positivo, asimilando la falta de contestación en plazo por la Administración a la concesión de la licencia.

Así parece desprenderse del tenor literal del artículo 196.1 de la LUV, cuando señala:

El vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa supondrá la concesión de la licencia por silencio administrativo, y habilitará al peticionario la iniciación de las obras o la realización de las actuaciones correspondientes, que deberán ajustarse a la ordenación urbanística y cumplir los demás deberes y condiciones que la ley y los Planes exijan para su realización.

100. Las obras menores se engloban en esta definición, por lo que en los supuestos en que queden sujetas a licencia el plazo de otorgamiento de la misma será de un mes.

101. Se refiere a las licencias (de demolición u obra nueva) que afecten a edificios sujetos a algún tipo de protección histórico-artística, cultural, patrimonial, etc, bien desde el propio Plan General o bien desde la normativa autonómica sectorial.

102. Del artículo 71.1 de la LRJ-PAC se infiere que, cuando en la solicitud de iniciación no se aporte alguno de los documentos mínimos exigibles se requerirá al solicitante para que, en un plazo de diez días subsane la falta de documentación, con indicación de que si así no lo hiciera se le tendrá por desistido de su solicitud de licencia, procediéndose al archivo del expediente, previa resolución.

Sin embargo, esta aparente regla general se ha convertido en excepción a la vista de las numerosas matizaciones contenidas en la propia LUV y en otras disposiciones normativas, como el Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio (artículo 23),¹⁰³ e incluso en la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de Suelo No Urbanizable de la Generalitat.

De la conjunción de las referidas disposiciones normativas cabe concluir que el silencio será mayoritariamente negativo,¹⁰⁴ y así será en las siguientes solicitudes de licencia urbanística:

1. Las relativas a actos de intervención en edificios o elementos catalogados (o en trámite de catalogación) o protegidos.¹⁰⁵
2. Las que impliquen adquirir facultades en contra de las leyes, de los planes, proyectos, programas u ordenanzas, o que se opongan o sean disconformes con la ordenación urbanística vigente.¹⁰⁶
3. Las relativas a actos de edificación y uso del suelo que pretendan realizar los particulares en terrenos de dominio público¹⁰⁷ y en suelo no urbanizable.¹⁰⁸
4. Las referentes a movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.¹⁰⁹
5. Las que presupongan obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.¹¹⁰
6. Las relativas a la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.¹¹¹
7. Las que impliquen tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que, por sus características, puedan afectar al paisaje.¹¹²

103. Como manifiesta la doctrina (véase la *Revista de Práctica Urbanística*, ed. la Ley, noviembre de 2011, consulta de Fernando A. Giner Briz), la nueva normativa sobre silencio administrativo contenida en el Real Decreto ley 8/2011, de 1 de julio, no es aplicable retroactivamente, por cuanto sólo afecta a las licencias solicitadas con posterioridad a la entrada en vigor de dicha norma.

104. De modo que el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa legitimará al interesado que hubiere formulado la solicitud, en los referidos supuestos, a entenderla desestimada por silencio administrativo.

105. Resultado de la conjunción de lo dispuesto en el artículo 23.3 del Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, en relación con el artículo 196.2 de la LUV. Por estos conceptos, se entiende a las licencias que afecten a edificios o elementos que dispongan de algún tipo de protección histórico-artística, cultural, medioambiental, paisajística, patrimonial, etc., bien desde algún instrumento de planeamiento o bien desde la normativa autonómica sectorial.

106. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (véase sentencia de 28 de enero de 2009, número de recurso 45/2007), no se pueden adquirir derechos contrarios a la normativa administrativa mediante silencio.

107. Artículo 23.3 del Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio.

108. Conforme a la modificación operada en el artículo 30.3 de la LSNU por la Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Financiera y Administrativa y de Organización de la Generalitat.

109. Artículo 23.1 a) del Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio.

110. Artículo 23.1 b) del Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio. En la práctica, cualesquiera obras mayores de construcción de inmuebles y edificios de uso residencial sujetos al ámbito de aplicación del Código Técnico de la Edificación quedan sometidas al régimen del silencio negativo.

111. Artículo 23.1 c) del Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio.

112. Artículo 23.1 d) del Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio.

8. La primera ocupación de las edificaciones de nueva planta y de las casas prefabricadas e instalaciones similares.¹¹³

Por lo tanto, en el ámbito urbanístico la concesión de licencias por silencio administrativo se limitará, en exclusiva, a los supuestos no enumerados en el listado anterior. En esos casos, el artículo 196.1 de la LUV es concluyente al señalar que el peticionario quedará habilitado para iniciar las obras o las actuaciones correspondientes, pese a no disponer de la notificación expresa de concesión de la licencia.

Sin embargo, como se ha expuesto, en la mayoría de supuestos el silencio administrativo será negativo, por lo que la falta de contestación expresa en plazo implicará la denegación de la licencia.

3.9. Prórroga y caducidad

3.9.1. Planteamiento general de la cuestión

En el acuerdo administrativo de otorgamiento de la licencia urbanística, la Corporación debe fijar un plazo para iniciar y otro para terminar las obras. Así se desprende del artículo 204.2 de la LUV, cuando señala:

Una vez otorgada la licencia, se deberá iniciar, concluir y no interrumpir la construcción dentro de los plazos establecidos.

En el supuesto de que la Corporación no establezca expresamente esos plazos en la licencia, el citado artículo dispone que «en defecto de tales plazos se entenderá que el interesado dispone de un plazo de seis meses para iniciar las obras y otro de veinticuatro para terminarlas, admitiéndose interrupciones en dichos plazos que no podrán exceder, en total, de seis meses».

Por lo tanto, la omisión de los plazos de inicio y finalización de la obra en la licencia implicará que el titular de la licencia dispone de un plazo de seis meses para iniciar las obras y de otro de veinticuatro meses para concluir las.

La imposibilidad del titular de la licencia de iniciar o concluir las obras en los plazos señalados debe abordarse desde el análisis de la prórroga y de la caducidad.

3.9.2. La prórroga

El titular de la licencia que no pueda iniciar o concluir las obras en el plazo señalado puede evitar la pérdida de vigencia de la licencia solicitando al Ayuntamiento otorgante una prórroga de inicio o de finalización.

113. Artículo 23.1 e) del Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio.

Así se reconoce en el artículo 198.2 de la LUV, que señala:

Los Ayuntamientos podrán conceder prórrogas de los plazos de las licencias por una sola vez y por un nuevo plazo no superior al inicialmente acordado, siempre que la licencia sea conforme con la ordenación urbanística vigente en el momento de su otorgamiento.¹¹⁴

Por lo tanto, la prórroga concedida por el Ayuntamiento mediante acto administrativo habilita al titular de la licencia a extender los plazos iniciales de inicio o finalización de la obra y la vigencia de la licencia, con las siguientes peculiaridades:

- Su objeto será el otorgamiento de un nuevo plazo de inicio o de finalización, e incluso (si no lo prohíbe expresamente la normativa vigente) ambas cosas a la vez, si lo solicita el interesado.
- Los nuevos plazos de inicio o finalización serán iguales o inferiores a los plazos de la licencia originaria, según la solicitud del interesado, sin que puedan excederse los mismos.
- Únicamente podrá concederse por una sola vez, de modo que el transcurso del plazo otorgado en la prórroga imposibilitará al Ayuntamiento otorgar una nueva.
- No podrá concederse cuando la licencia vigente sea disconforme con la ordenación urbanística existente en el momento de su solicitud.

El fundamento de la institución de la prórroga, pues, es reconocer que el objeto de la licencia sigue siendo conforme con el planeamiento urbanístico en vigor en el momento de su concesión. En este contexto, la suspensión de licencias derivada de la modificación del planeamiento determinará la suspensión del procedimiento de solicitud de prórroga, conforme a los artículos 101 a 103 de la LUV y 289 y 290 del ROGTU.

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a, de 30 de diciembre), sostiene la no concesión de la prórroga de las licencias cuando éstas hayan sido solicitada una vez declarada la caducidad de las mismas, previo procedimiento tramitado al efecto.

3.9.3. La caducidad

La caducidad de una licencia urbanística es un reconocimiento expreso de la Administración de que dicha licencia ha perdido vigencia y no puede desplegar efectos jurídicos, por el incumplimiento de los plazos de inicio o finalización por parte de su titular.

114. Con la actual regulación de la prórroga no se establece la limitación de la normativa anterior, que exigía que la misma se solicitase con anterioridad al vencimiento del plazo cuya prórroga se pretendía solicitar.

Este incumplimiento puede darse tanto en relación con los plazos de la licencia originaria como en relación con los plazos de la prórroga que pudiera haberse otorgado.

Al respecto, el artículo 198.3 de la LUV dispone:

El órgano competente para conceder la licencia declarará, de oficio o a instancia de parte, la caducidad de las licencias, previa audiencia al interesado, una vez transcurridos los plazos correspondientes.

Por su parte, el artículo 479 del ROGTU señala que agotados los plazos y las prórrogas que se concedan, el Ayuntamiento debe iniciar el procedimiento para declarar la caducidad de la licencia urbanística y la extinción de sus efectos.

La caducidad se declarará forzosamente por la Administración mediante acto administrativo, una vez constatado el transcurso de los plazos otorgados de inicio o finalización. Esta declaración puede emitirse a instancia de la propia Administración o a instancia del propio titular de la licencia.

Por lo tanto, la caducidad de la licencia no se produce automáticamente, sino que requiere la tramitación del correspondiente procedimiento en el que deberán constar los informes municipales acreditativos del estado de las obras al momento de la inspección,¹¹⁵ así como un acto administrativo expreso declarativo de su existencia, dictado por el mismo órgano municipal que ha otorgado la licencia.¹¹⁶

Constituye requisito imprescindible para que el acuerdo de caducidad se ajuste a derecho, además, el otorgamiento de una previa audiencia al interesado, a los efectos de que en un plazo no inferior a 10 días ni superior a 15 puedan formularse las alegaciones, reclamaciones o sugerencias que se estimen pertinentes, y se pueda justificar, en su caso, la improcedencia de dicha caducidad.¹¹⁷

Asimismo, el artículo 479.2 del ROGTU admite que, desde la incoación del procedimiento de caducidad hasta la resolución del mismo, el Ayuntamiento pueda ordenar como medida provisional la paralización de los actos amparados por la licencia. Transcurrido el plazo de tres meses desde el inicio del procedimiento sin efectuarse la notificación de la caducidad al interesado, quedará sin efecto la referida medida provisional.

La jurisprudencia, por su parte, exige que la inactividad que desencadene la caducidad revele un evidente y claro propósito del interesado de abandonar o desistir

115. A este respecto, resulta conveniente que los informes municipales que se emitan durante la tramitación del procedimiento de caducidad de licencia contengan, al menos someramente, una referencia a las medidas de seguridad a adoptar en caso de que se declare la caducidad de la licencia (vallado de los solares en construcción con obras paralizadas para impedir el acceso, etc), ello con independencia de las responsabilidades que conserva en todo momento el promotor de las obras y el propietario en virtud del artículo 1902 y concordantes del Código Civil.

116. Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio de 1995.

117. Con dicha audiencia se otorga la posibilidad al titular de la licencia, fundamentalmente, de que pueda invocar el motivo del retraso en la ejecución de la obra.

del derecho de edificar (Sentencias del Tribunal Supremo de 24-7-95, 16-4-1997, 3-3-1982), y ha de declararse atendiendo a criterios de flexibilidad, moderación y restricción (STS 10-5-1985 y 22-3-1988).¹¹⁸

Además, la jurisprudencia también ha señalado que la existencia de caso fortuito o fuerza mayor en un expediente de declaración de caducidad debe probarla quien alega, de forma cumplida y satisfactoria (Sentencias del Tribunal Supremo de 31-5-1985 y 22-3-1988).

La consecuencia inmediata de la declaración de caducidad de una licencia por la Administración es la extinción de los efectos jurídicos de la misma. De este modo, las obras realizadas bajo caducidad carecerán de cobertura legal al producirse la desaparición material y jurídica del derecho a edificar, con la consiguiente imposibilidad material de iniciar y, en su caso, continuar la actividad edificatoria hasta que se obtenga nueva licencia urbanística, no pudiendo realizarse más obras durante el tiempo que medie entre la declaración de caducidad de la licencia y el nuevo otorgamiento de otra licencia que aquellas que sean estrictamente necesarias para garantizar la seguridad de las personas y bienes y el valor de lo ya realizado, previa autorización u orden del Ayuntamiento.¹¹⁹

La caducidad de una licencia nunca origina derecho alguno a ser resarcido por la Administración, siendo imputable a la inactividad del interesado titular de la licencia caducada (Sentencia Tribunal Supremo de 13-2-1995).

En el caso de obras paralizadas cuya licencia ha sido caducada, el interesado tiene un plazo de un año desde la notificación de la caducidad de la licencia para solicitar una nueva que le habilite a reanudar las obras hasta su conclusión (artículo 198.4 de la LUV).

En el supuesto de que en el referido plazo se solicite la licencia, el Ayuntamiento deberá iniciar de nuevo la tramitación administrativa tendente al otorgamiento de la misma, en cuyo caso el solicitante aportará de nuevo toda la documentación técnica correspondiente, y abonará otra vez la tasa por expedición de licencias urbanísticas y el importe del impuesto de construcciones, instalaciones y obras. Si, por contra, no se solicita licencia en dicho plazo, o ésta es denegada, la Administración quedará facultada para incoar el expediente de sujeción del inmueble al régimen de edificación forzosa, incumplimiento del deber de edificar e inclusión en el Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar.¹²⁰

118. Según el artículo de M.^a Angeles Morera Esteve, publicado en noviembre de 2010 en *Noticias jurídicas* bajo el título «Obras de edificación y urbanización inacabadas: caducidad de licencias, sujeción al régimen de edificación forzosa y orden de ejecución de la urbanización en la normativa urbanística valenciana».

119. En este sentido, el artículo 479.5 del ROG TU dispone que las actuaciones urbanísticas realizadas después de haberse declarado la caducidad de la licencia se considerarán como no autorizadas, dando lugar a las correspondientes responsabilidades.

120. Artículos 198.4, 216.1 y 217 a), supuesto segundo, de la LUV en relación con los artículos 479.5 y 263 a 265 del ROG TU y artículo 36 del TRLS. La sujeción del inmueble al régimen de edificación forzosa comporta la declaración de utilidad pública y necesidad de la ocupación a efectos expropiatorios (artículo 218.1 de la LUV).

3.10. Transmisibilidad

3.10.1. Concepto y regulación normativa

El titular de una licencia urbanística puede transmitir la misma a otra persona física o jurídica, de modo que el nuevo adquirente asumiría los efectos y las consecuencias de dicha licencia.

La transmisibilidad de las licencias urbanísticas se regula en el artículo 478.1 y 2 del ROGTU, que dispone:

1. Las licencias urbanísticas son transmisibles, pero para que la transmisión surta plenos efectos jurídicos deberá ser comunicada por escrito a la Administración actuante. Sin perjuicio de la validez de la transmisión cuando la enajenación sea conforme a Derecho, el incumplimiento de esa obligación determinará la responsabilidad solidaria del anterior y el nuevo titular. El incumplimiento de esa obligación de comunicar no es causa de caducidad de la licencia.
2. Las licencias de urbanización y de edificación son transmisibles siempre que el adquirente comunique por escrito su compromiso de ejecutar las obras conforme al contenido de la licencia urbanística concedida y al proyecto técnico presentado para el otorgamiento de la licencia.

En parecidos términos se pronuncia el artículo 13.1 del RSCL, si bien este artículo exige expresamente que la comunicación por escrito a la Corporación se realice por el antiguo y el nuevo constructor o empresario.

Las licencias urbanísticas, al no otorgarse en función de circunstancias personales, despliegan su eficacia aun cuando la obra la realice una persona distinta al peticionario de la misma, lo que significa que la falta de comunicación a la Corporación de la transmisión de la licencia no afecta en absoluto a su eficacia ni implica su caducidad. Sin embargo, el hecho de no comunicar la transmisión conlleva que el anterior titular y el adquirente quedan sujetos a todas las responsabilidades de la licencia.

3.10.2. Tramitación administrativa de la transmisibilidad

Respecto a la tramitación a seguir en virtud de la presente solicitud de cambio de domino, resulta de aplicación lo señalado en la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de diciembre de 1986 (Arz.6095), de plena vigencia en el supuesto concreto ya que no se contradice en absoluto con el contenido del nuevo artículo 478 del RGTU.

Dicha sentencia señala textualmente:

las licencias de urbanismo, por no concedidas en atención a las circunstancias de quien las solicita, son totalmente transmisibles, sin más requisito que el de comunicar al Ayuntamiento la transmisión sin necesidad de recabar autorización del mismo, si bien el no hacerlo no produce otra consecuencia que la de que subsista en el transmitente, de modo conjunto con el devenido

nuevo titular, las responsabilidades que le fueron inicialmente exigibles (artículo 13 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales), transmisión que, desde luego, se produce en las mismas condiciones –cumplidas o no– en que fuera concedida la licencia, con subrogación por parte del cesionario en la obligación de cumplirlas.

Así pues, para que adquiera eficacia jurídica la transmisión de cualquier licencia sólo es necesario que el cedente o transmitente y el adquirente o cesionario de la licencia lo comuniquen por escrito a la entidad local (requisito que ya ha sido cumplimentado en los términos expresados) sin que sea preceptivo que la Administración conceda autorización administrativa alguna.¹²¹

Por lo tanto, para que la transmisibilidad adquiera efectos jurídicos ante la Administración competente en el otorgamiento de la licencia será necesaria una mera comunicación por escrito al Ayuntamiento con la firma y consentimiento del que transmite y del que adquiere, en el que el adquirente asuma expresamente su compromiso de ejecutar las obras conforme a la licencia y al proyecto técnico que sirvió de base para la concesión de la misma.

Esta mera comunicación realizada en los términos expresados ya surte plenos efectos jurídicos, sin que sea necesario, como se ha expuesto, que la Administración actuante reconozca dicha transmisión mediante autorización o acto administrativo expreso.

3.11. Documentación de las solicitudes de licencia de edificación y demolición

3.11.1. El modelo normalizado de solicitud

Cualquier solicitud de licencia urbanística suele acompañarse, generalmente, de un modelo normalizado de instancia que las administraciones públicas ponen a disposición de los ciudadanos en los registros de entrada de las dependencias públicas.¹²²

Esta peculiaridad adquiere singular relevancia con las solicitudes de licencia de edificación y demolición, dado que la complejidad y entidad de la documentación que ha de aportarse aconseja pormenorizar en un documento todos los documentos que se consideran preceptivos, para la completa información al ciudadano.

Esta idea resulta fundamental desde el momento en que, a efectos de cómputo de plazos, sólo se entenderá debidamente iniciado el procedimiento cuando tenga

121. Como se manifiesta en la fundamentación jurídica de la sentencia de referencia, la razón que explica y justifica esta intervención administrativa mínima se halla en que el interés público se satisface y atiende simplemente con el hecho objetivo de realizarse la obra de que se trate conforme a la legalidad a que el objeto de la licencia tenga que ajustarse, y cuya adecuación a la legalidad ya ha sido controlada mediante el acto de licencia otorgada antes, aunque la obra pueda realizarse por otra persona distinta del titular originario.

122. El contenido de este modelo normalizado se ha de ajustar, como mínimo, al artículo 70 de la LRJ-PAC, según texto redactado conforme a la Ley 4/1999, de 13 de enero, y al artículo 485 del ROGTU, que exige acompañarse de instrucciones estrictas que informen de los requisitos y efectos básicos del procedimiento y de la forma de cumplimentar el modelo.

lugar la presentación de la petición en los términos establecidos legalmente y se acompañen a ella todos los documentos preceptivos.

A este respecto, en las solicitudes de licencias de edificación y demolición no basta con una mera declaración de intenciones para entender iniciado el procedimiento y, por tanto, para que comiencen a transcurrir los plazos para la resolución del expediente. Resulta necesario, además, que en el modelo normalizado de solicitud el ciudadano acompañe todos los documentos que la normativa urbanística considera preceptivos para, al menos, iniciar el expediente.

Ante la parquedad de la LUV, el ROGTU ha tenido que pormenorizar en su artículo 486 (apartados 6.º y 12.º) la documentación técnica que se considera preceptiva para las solicitudes de licencia de edificación y demolición, respectivamente, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa sectorial aplicable y en el Código Técnico de la Edificación (en adelante, CTE), en los términos que se expresarán a continuación.

No conviene olvidar que, además de la documentación técnica obligatoria, el ciudadano debe aportar en su solicitud otro tipo de documentación no regulada en las normas urbanísticas, como por ejemplo el justificante del abono de la tasa municipal por la tramitación del expediente¹²³ y el del pago del impuesto de construcciones, instalaciones y obras.¹²⁴

3.11.2. Documentación técnica de la solicitud de licencia de edificación

El análisis de la documentación técnica necesaria para la solicitud de licencia de edificación requiere abordarse desde la distinción, por un lado, de la documentación que resulta obligatoria en todo caso y, de otro, de la documentación que será o no exigible según las circunstancias del caso concreto.

Documentación obligatoria para solicitar licencia de edificación

Del artículo 486.6 del ROGTU se infiere que las solicitudes de licencia de edificación deberán acompañarse necesariamente de:

123. El régimen jurídico del abono de esta tasa se someterá a lo dispuesto en la Ordenanza fiscal de la Administración a la que se solicita la licencia. De conformidad con los artículos 23 a 27 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LHL), el solicitante de la licencia deberá abonar una tasa por la actividad urbanística a realizar.

124. De conformidad con los artículos 101 a 104 de la LHL, el solicitante de la licencia deberá abonar el denominado impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, que corresponderá en todo caso al propietario del inmueble sobre el que se realice la construcción, instalación u obra, siempre que sea dueño de la obra.

1.º Proyecto básico,¹²⁵ con el siguiente contenido mínimo:¹²⁶

- Memoria descriptiva y justificativa de las obras, con indicación expresa de su adecuación al entorno.
- Indicación del destino específico de las obras, que debe ser conforme a las características de la construcción o edificación.
- Plano de emplazamiento acotando los linderos de la parcela, las distancias a los edificios y/o puntos de referencia más próximos, las cotas de nivel de la planta baja, alineaciones y rasantes, y en su caso, con relación a los espacios libres exteriores, calles y fincas colindantes.
- Planos acotados a escala 1:100 de las plantas, alzados y secciones que definan el edificio o la instalación.
- Presupuesto de las obras dividido por capítulos.

2.º Declaración suscrita por el técnico redactor del proyecto de cumplimiento de la normativa urbanística vigente y de los requisitos básicos de calidad de la edificación.

Documentación potestativa para solicitar licencia de edificación

Además del ROGTU, en la solicitud de licencia de edificación la normativa sectorial y el CTE señalan como documentación adicional, según las peculiaridades del caso concreto, la siguiente:

1.º Proyecto de ejecución visado por el Colegio Oficial correspondiente, con el contenido mínimo del artículo 6 y anejo I del CTE.¹²⁷

Según el artículo 488.2 del ROGTU, para iniciar las obras el proyecto de ejecución puede ser sustituido por un volante colegial en el que se haga constar que se cuenta con el proyecto de ejecución completo y la fecha de visado del mismo.

2.º Estudio de Seguridad y Salud o Estudio Básico, en su caso.¹²⁸

125. Según el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, ha desaparecido la obligatoriedad de visar los proyectos básicos en las obras de edificación, lo que no excluye la obligación de que el redactor del proyecto sea un profesional en ejercicio con competencias para redactar dichos proyectos.

126. Véase también el artículo 6 y el Anejo 1 del Código Técnico de la Edificación (CTE).

127. Aunque nada impide que el proyecto de ejecución se aporte en la solicitud inicial de licencia, su presentación únicamente resulta obligatoria para iniciar las obras (artículo 488.2 ROGTU y 6.1.3 del CTE), por lo que puede aportarse al expediente en una fase posterior a la solicitud y otorgamiento de la licencia. En todo caso (Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto) este proyecto sí debe visarse en el Colegio Oficial correspondiente.

128. Al igual que sucede con el proyecto de ejecución, nada impide que este Estudio se aporte en la solicitud inicial de licencia, aunque su presentación únicamente resulta obligatoria para iniciar las obras (artículo 488.2 ROGTU). Se regula expresamente en el Real Decreto 1627/97, de 24 de octubre, sobre disposiciones mínimas

- 3.º Proyecto de infraestructuras de telecomunicaciones, conforme al Real Decreto Legislativo 1/1998, de 27 de febrero, sobre infraestructuras comunes en los edificios para el acceso al servicio de telecomunicación.¹²⁹
- 4.º Estudio previo de afección arqueológica, cuando las obras afecten a un inmueble declarado de interés cultural o incluido en el entorno de protección de un monumento, jardín histórico o espacio etnológico, según la Ley 4/98, del Patrimonio Cultural Valenciano.¹³⁰
- 5.º En caso de ser necesaria la utilización de una grúa,¹³¹ plano que identifique su ubicación y copia de la póliza de seguro de responsabilidad civil, con una cobertura mínima de 300.000 €, que deberá estar vigente durante el montaje, funcionamiento, desmontaje y su estancia en obra.¹³²

También se deberá aportar un certificado acreditativo de técnico competente de la correcta instalación de la grúa, y su debido estado de conservación y funcionamiento.

3.11.3. Documentación técnica de la solicitud de licencia de demolición

Del artículo 486.12 del ROGTU se infiere que las solicitudes de licencia de demolición deberán acompañarse necesariamente de:

- 1.º Impreso normalizado de solicitud, debidamente cumplimentado.
- 2.º Descripción de la construcción objeto de demolición, que incluya fotografías en color de todo el edificio o instalación, y de los elementos más característicos.
- 3.º Memoria justificativa de la demolición, con indicación del plazo de comienzo de las obras desde el otorgamiento de la licencia, y expresión de la duración prevista de las obras.

de seguridad y salud en las obras de construcción, en cuyos artículos 4 a 6 se señala cuándo procede aportar el Estudio de Seguridad y Salud completo y cuándo el Estudio básico, así como su contenido.

129. Este proyecto de telecomunicaciones resulta necesario para la construcción de inmuebles y edificios en régimen de propiedad horizontal, a los efectos de concretar la implantación de las infraestructuras comunes de acceso a los servicios de telecomunicación (telefonía, televisión, internet...) del edificio.

130. Este documento contendrá un estudio acerca de los valores históricos, artísticos, arquitectónicos o arqueológicos del inmueble y de las deficiencias que presente, estado actual y los efectos de la misma sobre dichos valores.

131. Artículo 486.6 2.º b) del ROGTU.

132. No existe impedimento legal para que mediante ordenanzas municipales se regule el procedimiento y la documentación necesaria para la instalación de una grúa, lo que en ocasiones se traduce en la exigencia de presentar un proyecto técnico independiente del proyecto de edificación al que sirve, así como el otorgamiento de una licencia independiente a la licencia de obras.

4.º Proyecto (visado por el colegio profesional correspondiente)¹³³ que incluya plano parcelario a escala 1:2.000 señalando la construcción objeto de demolición, planos acotados de la planta, secciones y alzados a escala 1:100, presupuesto por capítulos del coste de ejecución de las obras.

3.11.4. Documentación común en la solicitud de licencia de edificación y demolición: el Estudio de Gestión de Residuos

El artículo 4.1 *a*) del Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, de producción y gestión de residuos de la construcción y la demolición, exige la inclusión en los proyectos de ejecución de obra y de demolición, por parte del promotor de residuos, de un Estudio de gestión de residuos, con el contenido mínimo reflejado en dicho artículo.¹³⁴

4. La declaración responsable

4.1. Introducción

En consonancia con el espíritu normativo implícito en el procedimiento abreviado previsto en el ROGTU, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (Ley Ómnibus), añadió un nuevo artículo (71 bis) a la LRJ-PAC, en el que se incorporó un novedoso procedimiento que posibilita a los ciudadanos, para abreviar trámites y plazos, asumir mediante declaración responsable o comunicación previa, ante la Administración actuante, que reúnen los requisitos establecidos en la normativa vigente para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad.

La regulación de este nuevo procedimiento se consolidó en la Comunidad Valenciana con la Ley 12/2010, de 21 de julio, al introducir en la LUV la Disposición adicional décima¹³⁵ y establecer que determinadas actuaciones urbanísticas sujetas tradicionalmente a licencia urbanística fueran objeto de la denominada «declaración responsable».

Con esta regulación, el ordenamiento jurídico estatal y valenciano adapta su legislación a la Directiva de Servicios y a su normativa de desarrollo. Se asumen así las exigencias comunitarias de simplificación del procedimiento administrativo y de mejora de la calidad de los servicios, priorizando un sistema en el que se legitima la ejecución de determinadas actuaciones con la mera solicitud ciudadana, sin ne-

133. Según el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio.

134. Véase el capítulo 4 del presente manual.

135. Esta Disposición adicional décima de la LUV fue modificada posteriormente por la Ley 2/2012, de 14 de junio, de la Generalitat.

cesidad de observar los rigurosos mecanismos de control preventivo y resolución expresa de las licencias urbanísticas.

Aunque se analizarán exclusivamente los supuestos de declaración responsable vinculados a las obras e instalaciones de naturaleza urbanística, no cabe obviar que este procedimiento resulta también extensible a las actividades comerciales, recreativas, de servicios o industriales.¹³⁶

4.2. Concepto

La declaración responsable se conceptúa como un procedimiento preferente que exige la aportación por el interesado de un documento en el que éste manifieste, bajo su responsabilidad, cumplir con los requisitos exigidos por la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad y poseer la documentación que así lo acredita, comprometiéndose a mantener su cumplimiento durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.¹³⁷

Su principal singularidad radica en la legitimación al interesado para la ejecución de las obras e instalaciones desde el mismo día de su presentación ante la entidad local correspondiente, siempre que se aporte toda la documentación correspondiente.

Este nuevo procedimiento representa el máximo exponente del nuevo régimen de no intervención previa, sin que su implantación pueda interpretarse como una renuncia de la Administración al control posterior desde el momento en que se obliga a las entidades locales a habilitar mecanismos de comprobación posterior de los elementos y circunstancias que haya puesto de manifiesto el interesado en su declaración.

En el contexto del proceso constructivo, aunque no procede su aplicación en las obras de edificación de viviendas de nueva planta de uso residencial, sí resulta exigible para gran parte de las obras de modificación o reforma de estas edificaciones.

4.3. Actuaciones sujetas al régimen de declaración responsable

La Disposición adicional décima de la LUV, según modificación operada por Ley 2/2012, de 14 de junio, establece específicamente cuáles son los actos de uso, transformación y edificación del suelo, subsuelo y vuelo sujetos a declaración responsable.

136. La nueva normativa también ha modificado, a los efectos de la adaptación correspondiente, determinados preceptos de las principales leyes valencianas reguladoras de los usos y actividades, básicamente Ley 2/2006, de 5 de mayo, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental, y Ley 14/20120, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos.

137. Artículo 71 bis, apartado 1.º, de la LRJ-PAC y apartado 3.º de la Disposición adicional décima de la LUV.

Sin perjuicio de la posible necesidad de proyecto arquitectónico u otro análogo, así como del instrumento de intervención ambiental correspondiente, la referida Disposición señala que serán objeto de declaración responsable:¹³⁸

[...] los supuestos contemplados en las letras *c*, *m*, *o*, *p*, *q* y *r* del apartado 1 del artículo 191 de esta ley¹³⁹ cuando se localicen en suelo urbano con la condición de solar, así como en las citadas letras *c* y *m*¹⁴⁰ de dicho artículo cuando se localicen en suelo no urbanizable común [...]

En esta Disposición adicional se distinguen, pues, los supuestos tasados a los que se aplica el régimen de declaración responsable en función de cuál sea la clasificación urbanística del suelo, y cuyo principal inconveniente es la ausencia de matizaciones aclaratorias que hubiesen resultado necesarias para no entrar en contradicción con el resto de la normativa vigente.

Sin perjuicio de las especificaciones que pudieran establecer las distintas Ordenanzas municipales, puede afirmarse que las actuaciones urbanísticas sujetas a declaración responsable son las siguientes:

1. Las obras de modificación o reforma, en suelo urbano solar o suelo no urbanizable común, que afecten a la estructura o al aspecto exterior e interior de las construcciones, los edificios y las instalaciones de todas clases, cualquiera que sea su uso, incluyendo la modificación del número de viviendas o locales que fueron autorizados por la licencia del edificio, y que no supongan sustitución o reposición de elementos estructurales ni mermen las condiciones de habitabilidad o seguridad en el edificio o instalación.
2. La ocupación en caso de segundas o posteriores transmisiones de las edificaciones, o parte de las mismas susceptibles de uso individualizado, cuando sea exigible según la Ley 3/2004, de la Generalitat, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación, o legislación que la sustituya.
3. El levantamiento, en suelo urbano solar o suelo no urbanizable común, de muros de fábrica no estructurales y vallados permitidos en los casos y bajo las condiciones estéticas que exijan las Ordenanzas y los planes reguladores de su armonía con el entorno.

138. El tenor literal de la Disposición adicional décima de la LUV no ofrece dudas de que este nuevo régimen no es potestativo para el ciudadano y las administraciones públicas, sino preceptivo.

139. Estas letras del apartado 1.º del artículo 191 de la LUV, referidas al suelo urbano solar, se refieren textualmente a: 1) Las obras de modificación o reforma que afecten a la estructura o al aspecto exterior e interior de las construcciones, los edificios y las instalaciones de todas clases, cualquiera que sea su uso (*c*); 2) El levantamiento de muros de fábrica y vallado en los casos y bajo las condiciones estéticas que exijan las ordenanzas de los planes reguladoras de su armonía con el entorno (*m*); 3) La instalación de invernaderos (*o*); 4) La colocación de carteles y vallas de propaganda visibles desde la vía pública (*p*); 5) La ejecución de obras e instalaciones que afecten al subsuelo (*q*); y 6) La instalación de tendidos eléctricos, telefónicos u otros similares y la colocación de antenas o dispositivos de comunicación de cualquier clase (*r*).

140. Las letras *c* y *m* del apartado 1.º del artículo 191 de la LUV se refieren a obras en suelo no urbanizable común y aluden, textualmente, a las «Obras de modificación o reforma que afecten a la estructura o al aspecto exterior e interior de las construcciones, los edificios y las instalaciones de todas clases, cualquiera que sea su uso», así como al «levantamiento de muros de fábrica y vallado en los casos y bajo las condiciones estéticas que exijan las ordenanzas de los planes reguladoras de su armonía con el entorno».

4. La instalación de invernaderos, siempre que no sean objeto de instrumento ambiental y se ubiquen en suelo urbano solar.
5. La colocación de carteles y vallas de propaganda visibles desde la vía pública en terrenos privados clasificados por el Plan General como suelo urbano, que además ostenten la condición de solar.
6. La ejecución de obras o instalaciones que afecten al subsuelo de terrenos de dominio privado clasificados por el Plan General como suelo urbano que además ostenten la condición de solar, siempre que no tengan una entidad equiparable a las obras de nueva planta o de ampliación, no impliquen sustitución o reposición de elementos estructurales, ni afecten a elementos catalogados o en trámite de catalogación.
7. La instalación de tendidos eléctricos, telefónicos u y otros similares en suelo urbano que ostente la condición de solar.
8. La colocación de antenas o dispositivos de comunicación en suelo urbano que ostente la condición de solar, salvo en los edificios catalogados o en trámite de catalogación o con algún grado de protección.

Otras actuaciones que podrían sujetarse a declaración responsable, si así se dispusiese en la correspondiente Ordenanza municipal, podrían ser las siguientes:¹⁴¹

- a) Las obras de acondicionamiento de espacios privados sin afección a la vía pública y sus infraestructuras, libre de vistas desde la vía pública, y siempre que no supongan sustitución o reposición de elementos estructurales ni afecten a edificios catalogados o en trámite de catalogación.
- b) La instalación de andamios y estructuras estabilizadoras, así como la realización de cualesquiera obras que requieran la instalación de los mismos.
- c) En fachadas y cubiertas en edificios no catalogados: la reparación de daños no estructurales; la reposición de elementos compositivos; los enfoscados, revocos, enlucidos y estucados; la limpieza y pintura exterior; la cerrajería, carpintería y persianas; los canalones, bajantes, vierteaguas, etc.; el retejado; las impermeabilizaciones; molduras, cornisas, impostas; los voladizos; las marquesinas, en tanto no requieran la instalación de andamios.
- d) En el interior de los edificios, actuaciones de menor entidad constructiva como la reparación de daños no estructurales; el acondicionamiento y redistribución de elementos privativos y/o comunes, con sujeción al

141. Enumeración no cerrada ni exhaustiva extraída de la Ordenanza reguladora de obras de edificación y actividades del Ayuntamiento de Valencia, aprobada definitivamente el 29 de junio de 2012 y publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia de Valencia* en fecha 16 de julio de 2012.

cumplimiento de las exigencias normativas de accesibilidad, habitabilidad, calidad, salubridad, seguridad contra incendios, entre otros; obras que no incidan sobre el ejercicio de la actividad preexistente, o no modifiquen los términos o condiciones en que se autorizó la misma en la correspondiente licencia o comunicación. No se podrá modificar ni el número de viviendas o locales ni la superficie que fueron autorizados por la licencia del edificio.

- e) En general: sondeos y prospecciones en terrenos de dominio privado; catas y ensayos no destructivos para determinar las capacidades físicas y mecánicas de las edificaciones existentes, siempre bajo dirección facultativa competente; tareas previas y preparación de solares (limpieza y eliminación de la capa vegetal) objeto de edificación.

4.4. Procedimiento administrativo del régimen de declaración responsable

4.4.1. El procedimiento de declaración responsable en la legislación vigente

Los aspectos fundamentales del procedimiento administrativo de la declaración responsable se regulan, básicamente, en el artículo 71 bis de la LRJ-PAC, en el Real Decreto Ley 19/2012, de 25 de mayo y en la redacción actual de la Disposición adicional décima de la LUV.

Según el artículo 71 bis apartado 5.º de la LRJ-PAC, este procedimiento exigirá una solicitud expresa del interesado mediante modelo normalizado, que deberá encontrarse permanentemente publicado y actualizado en el municipio y ser facilitado por éste de forma clara e inequívoca, admitiéndose tanto la entrega presencial como a distancia o por vía telemática.¹⁴²

En dicha solicitud, el interesado, al menos, deberá acreditar la identidad del promotor y del resto de los agentes de la edificación, así como la ubicación física de la actuación, adjuntando una manifestación explícita en la que indique que cumple con todos los requisitos establecidos en la normativa vigente, así como la documentación exigible que se derive de la correspondiente Ordenanza municipal, en función de la naturaleza y características de las obras.

Entre los requisitos que debe acreditar el interesado¹⁴³ figura necesariamente estar en posesión de proyecto técnico firmado por técnico competente, en el caso de que dicho proyecto resulte necesario al amparo de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre

142. De conformidad con la Disposición adicional primera, apartado 1.º, del Real Decreto Ley 19/2012, de 25 de mayo, el Estado promoverá, con la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación, la elaboración de un modelo tipo de declaración responsable y comunicación previa.

143. Véase el artículo 4 del Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo.

(LOE). Asimismo, de existir Ordenanza fiscal que exija el abono de un tributo o tasa municipal, el interesado deberá acreditar estar en posesión del justificante del pago correspondiente.

El promotor, una vez efectuada bajo su responsabilidad la declaración de que cumple todos los requisitos exigibles para ejecutar las obras, y presentada ésta ante el Ayuntamiento o entidad local junto con toda la documentación exigida, estará habilitado para el inicio de las obras desde el mismo día de la presentación, sin necesidad de resolución expresa municipal.

En el supuesto de que la realización de obras sujetas a este procedimiento se vincule a la implantación de una actividad también sujeta a declaración responsable, la tramitación de la obra y la actividad se efectuará de manera conjunta mediante el propio procedimiento de declaración responsable (artículo 4.4 de Ley 2/2012, de 14 de junio).

El apartado 6.º de la Disposición adicional décima de la LUV establece que los efectos de la declaración responsable efectuada en los términos señalados serán los mismos que los de la licencia municipal, de modo que el interesado podrá hacerla valer ante cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, como sucede con la resolución expresa de licencia.

Este trámite procedimental no excluye la responsabilidad municipal en la verificación de lo declarado. Como se infiere del artículo 5 del Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo y del artículo 4 de la Disposición adicional décima de la LUV, la presentación de la declaración responsable no prejuzgará en modo alguno la situación y efectivo acomodo de las condiciones de la obra a la normativa aplicable, ni limitará el ejercicio de las potestades administrativas de comprobación, inspección, sanción y, en general, de control.

Para el desempeño de esta actividad posterior de comprobación municipal, las corporaciones locales no sólo podrán utilizar sus propios medios técnicos y personales, sino también acudir a la colaboración privada de entidades de valoración legalmente acreditadas, a través de las cuales podrá gestionarse la totalidad o una parte de la actividad de comprobación.¹⁴⁴

En caso de verificarse la inexactitud, falsedad u omisión esencial en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a la declaración responsable del promotor, o la no presentación ante la administración competente de ésta, se determinará la imposibilidad de iniciar las obras o de realizar los actos correspondientes desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiera lugar. En estos casos, la resolución administrativa que declare estas circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente,¹⁴⁵ sin perjuicio

144. Conforme a la Disposición adicional segunda del Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo.

145. Esta restitución obligará al interesado a dismantelar o demoler, a su costa, las instalaciones u obras que hubiese ejecutado ilegalmente.

de la tramitación del procedimiento sancionador y de la imposibilidad de que el interesado inste un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado.

Según la Disposición transitoria única del Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, aquellos procedimientos tramitados con anterioridad al 27 de mayo de 2012 (fecha de entrada en vigor del mencionado RDL), y que tengan por finalidad la obtención de licencias de obras o autorizaciones que fuesen precisas con arreglo a la normativa anterior, se tramitarán y resolverán por la normativa vigente en el momento de la presentación de la solicitud originaria, por lo que en estos casos quedaría excluida la aplicación del procedimiento de declaración responsable.

4.4.2. Singularidades procedimentales de la declaración responsable en las Ordenanzas locales

El marco normativo actual se traduce en unas reglas generales de obligada observancia que reclaman un mayor desarrollo normativo mediante Ordenanzas municipales,¹⁴⁶ ante las numerosas lagunas que se derivan de esta legislación.

La nueva normativa no ha resuelto cuestiones como el plazo para iniciar o finalizar las obras, la subsanación documental en caso de deficiencias u omisiones o las modificaciones sobrevenidas respecto a la declaración responsable originaria. Tampoco ha regulado el problema que se genera cuando los interesados, de manera consciente o inconsciente, presentan declaraciones responsables respecto a obras sujetas a licencia, asumiendo erróneamente la legitimación para iniciar estas actuaciones el mismo día de su presentación.

Todas estas lagunas deberán ser objeto de regulación específica en las Ordenanzas municipales.

A este respecto, resulta congruente con nuestro ordenamiento jurídico que las Ordenanzas contemplen el otorgamiento de plazos adicionales de subsanación documental cuando la documentación aportada adolezca de alguna omisión o deficiencia, así como exigir declaraciones responsables complementarias y/o nuevas autoliquidaciones ante una alteración de las condiciones de la obra o un aumento del presupuesto respecto de la declaración originaria.

También arbitrarán mecanismos instantáneos de información al ciudadano para no admitir a trámite declaraciones responsables sobre actos sujetos a licencia y viceversa, y regularán el procedimiento de paralización de aquellas obras sujetas a licencia pero erróneamente tramitadas como declaración responsable.

146. El apartado 3.º de la Disposición adicional décima de la LUV señala que los municipios podrán completar esta regulación normativa mediante Ordenanza municipal. Al respecto, la Disposición adicional primera, apartado 2.º, del Real Decreto Ley 19/2012, de 25 de mayo, señala que en el marco del Comité para la Mejora de la Regulación de las actividades de servicios, las administraciones públicas cooperarán para promover la elaboración de una Ordenanza tipo en materia de actos de control e intervención municipal.

Por otra parte, los modelos normalizados de solicitud deberán redactarse en las Ordenanzas con suficiente grado de detalle para no confundir los perfiles delimitadores entre las actuaciones sujetas a licencias y las sujetas a declaración responsable o a comunicación previa.

En cuanto a los plazos para iniciar o finalizar las obras, la nueva normativa induce a confusión desde el momento en que en el procedimiento de declaración responsable no existe una resolución expresa que pueda fijar estos plazos, a diferencia del procedimiento de licencia. Esta omisión legislativa exige a las Ordenanzas municipales el establecimiento de unos plazos máximos de inicio o finalización en función de la naturaleza y características de las obras, sin perjuicio de la posibilidad de regular un sistema de prórrogas o caducidades análogo al existente en el procedimiento de licencia.

Asimismo, en las Ordenanzas se deberán establecer Anexos sobre los requisitos y documentación exigible en los modelos normalizados y, en todo caso, el contenido de los proyectos o de las memorias técnicas. También podrán tipificar el sistema de infracciones y sanciones por incumplimiento de la propia Ordenanza.

En todo momento, las Ordenanzas municipales deberán prever un eficaz sistema de información que permita al ciudadano conocer el momento exacto en el que puede iniciar las obras.

5. La comunicación previa

5.1. Concepto

La comunicación previa presupone la legitimidad de la actuación urbanística con la presentación por el ciudadano de un documento en el que ponga en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y los demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad.¹⁴⁷

Aunque su régimen jurídico excluye la aportación de una declaración responsable, se asemeja a aquel procedimiento en que su mera presentación bastará para legitimar el inicio de las obras, y también en que el control administrativo deberá ser posterior.

Se trata de un procedimiento subsidiario, previsto para aquellas obras cuyo objeto no se incardine en ninguno de los supuestos de sujeción a licencia o a declaración responsable.

147. Artículo 71 bis, apartado 2.º de la LRJ-PAC.

5.2. Actos sujetos a comunicación previa

Mientras la legislación vigente fija los supuestos tasados de sujeción a licencia o a declaración responsable, respecto a la comunicación previa no existe ninguna enumeración legal que determine cuáles son las obras que requerirán ajustarse a este procedimiento.

Por ello, los supuestos de sujeción a comunicación previa se determinarán en las Ordenanzas municipales.

Se trata, en definitiva, de un procedimiento residual aplicable a aquellas obras de escasa magnitud y trascendencia que no se incardinan en ninguno de los supuestos que exigen sujeción a licencia o a declaración responsable.

Una clasificación de los actos sujetos a comunicación previa podría ser la siguiente:¹⁴⁸

1. En el interior de viviendas:

a) Cocina:

- Sustitución de revestimientos (pavimentos, alicatados, falsos techos).
- Sustitución de muebles de cocina si requieren obra.
- Fontanería.
- Instalación eléctrica.

b) Baños y aseos:

- Sustitución de revestimientos (pavimentos, alicatados, falsos techos).
- Sustitución de sanitarios si requieren obra.
- Reparación o mejora de instalaciones eléctricas.
- Fontanería.

2. En el resto de la vivienda:

- Reparación de desconchados.
- Enlucidos y pinturas.
- Sustitución de pavimentos sin superposición de los mismos ni incremento de cargas.
- Carpintería interior.
- Falsos techos.

148. Véase la enumeración de actos sujetos a comunicación previa que establece la actual Ordenanza reguladora de las obras de edificación y actividades del Ayuntamiento de Valencia.

3. En zaguanes y escaleras comunitarias:

- Sustitución de pavimentos.
- Alicatados.
- Mantenimiento de instalaciones ya existentes.

Las actuaciones que se sujeten al procedimiento de comunicación previa deberán cumplir, a grandes rasgos, las siguientes condiciones:

- No supondrán alteración estructural ni aumento de superficie.
- No afectarán a la fachada del edificio ni a la cubierta.
- No se realizarán en edificios catalogados ni en trámite de catalogación.

5.3. Procedimiento administrativo del régimen de comunicación previa

El procedimiento administrativo de la comunicación previa se regula en el artículo 71 bis de la LRJ-PAC y, muy escuetamente, en el Real Decreto Ley 19/2012, de 25 de mayo.¹⁴⁹

El propio tenor literal del artículo 71 de la LRJ-PAC («Declaración responsable y comunicación previa») no establece ninguna distinción significativa entre uno y otro procedimiento, asumiendo como principio básico que ambos procedimientos no requieren de resolución expresa municipal, de modo que en los dos supuestos se legitimará el inicio de las obras o de las actuaciones correspondientes desde el mismo día de la solicitud siempre que concurren todos los requisitos exigibles.¹⁵⁰

La diferencia sustancial entre el régimen de declaración responsable y de comunicación previa, además de en su objeto, radica en que en la comunicación previa el interesado no aportará ninguna declaración responsable sino únicamente un documento acreditativo de reunir los requisitos exigibles para el inicio de las obras.

El resto del *iter* procedimental y sus efectos (modelos normalizados de solicitud, subsanaciones, legitimación de inicio de actuaciones, imposibilidad de continuar las obras por inexactitud, falsedad u omisión, potestades de control municipal...) es idéntico al establecido para la declaración responsable.

149. La Ley 2/2012, de 14 de junio, contiene una regulación expresa de la denominada «comunicación ambiental previa al inicio de la actividad», pero no en el contexto de las obras sino en el de apertura de actividades.

150. Respecto a la cuestión de inicio de las obras en el régimen de comunicación previa, el artículo 71 bis de la LRJ-PAC parece otorgar a este sistema un tratamiento más flexible que el previsto para la declaración responsable, al admitir en su apartado 3.º que la comunicación pueda presentarse en un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la «legislación correspondiente» lo prevea expresamente. Aunque técnicamente las Ordenanzas municipales no son «legislación» por carecer de rango de ley, puede interpretarse que el espíritu normativo del referido apartado admite que no sólo otras leyes sino también las ordenanzas locales puedan establecer aquellas excepciones que legitimen el inicio de ciertas obras con anterioridad a la presentación en la corporación local de la comunicación previa.

En cualquier caso, la mayor parquedad en su regulación respecto a la declaración responsable exige una exhaustiva concreción de su régimen jurídico en las Ordenanzas municipales.

6. Obras mayores y menores

6.1. Vaguedad y dispersión normativa en su conceptualización

La distinción tradicional entre obra mayor y obra menor se encuentra muy asentada en la práctica urbanística y acarrea importantes consecuencias jurídicas en el ámbito de la edificación.

Existe una gran parquedad normativa a la hora de perfilar uno u otro concepto. Sin embargo, en nuestro ordenamiento jurídico se utiliza frecuentemente la terminología «obra mayor» y «obra menor» en el contexto de las licencias y la edificación, como si se tratase de conceptos perfectamente delimitados y obviando que en ocasiones no es fácil discernir los límites que los distinguen.

Esta vaguedad legislativa suele paliarse por los ayuntamientos a través de ordenanzas de edificación o normas urbanísticas del planeamiento, en ejercicio de sus facultades discrecionales, con la consiguiente dispersión normativa y la falta de homogeneidad en la regulación de las diversas administraciones.

Ante este vacío normativo, ha sido la jurisprudencia la que ha establecido tradicionalmente los perfiles delimitadores entre uno y otro concepto,¹⁵¹ si bien en los últimos años ha empezado a incluirse en las legislaciones autonómicas definiciones más o menos precisas de obra mayor y menor.

Y así, en la Comunidad Valenciana es posible una certera aproximación a ambos conceptos mediante el análisis conjunto de los diversos artículos normativos que aluden directa o indirectamente a esta cuestión, en los términos que se reflejarán a continuación.

151. Algunas dudas tradicionales sobre esta distinción han sido resueltas por la jurisprudencia, al considerar como obra menor un cerramiento de finca (STSJ de Navarra de 19 de mayo de 2000) o la construcción de una caseta a base de paneles de hormigón prefabricados mediante puntos de soldadura (STSJ de Andalucía de Málaga de 25 de febrero de 2000).

6.2. Distinción entre obra mayor y menor en la normativa urbanística valenciana

En la normativa urbanística valenciana, el ROGTU alude a esta distinción aunque de manera implícita y dispersa, al regular la cuestión del proyecto técnico y el visado colegial (artículo 484) y al abordar el procedimiento abreviado para otorgar o denegar licencias (artículo 492).

Indirectamente, la LUV también parece aludir a estos conceptos en los artículos 191 (Actos sujetos a licencia) y 195 (Plazos para el otorgamientos de licencias), por citar unos ejemplos.¹⁵²

Los rasgos característicos de uno y otro concepto y sus líneas divisorias, según la referida normativa, serían los que se enumeran a continuación.

6.2.1. Obra mayor

Desde el punto de vista de la edificación, serían obras mayores las obras de nueva planta que impliquen la construcción de un volumen edificable, las obras de modificación en construcciones ya existentes que afecten a estructura, fachada y cubierta del edificio (alteración o reforma estructural) y las obras de demolición de estos inmuebles.¹⁵³

Aunque se tiende a relacionar obras mayores con un mayor presupuesto y una mayor magnitud en la obra, en la práctica este criterio es orientativo pero no del todo exacto. Y así, pueden existir obras mayores con un presupuesto bajo y obras menores con un presupuesto elevado; asimismo, pequeñas intervenciones pueden considerarse como obra mayor y extensas obras como obra menor.

La jurisprudencia, en lugar de decantarse por la existencia de un solo elemento delimitador, suele establecer la distinción partiendo de una concatenación de factores simultáneos, como el volumen de la obra, la transcendencia o peligro para la efectividad de la ordenación urbanística y la complejidad o sencillez del proyecto (STS de 20 de junio de 1988, 28 de noviembre de 1989 y 20 de febrero de 1990).¹⁵⁴

152. A nivel estatal, el Código Técnico de la Edificación, en su Anexo III («Terminología»), al hablar de residuos ordinarios, se limita a mencionar los residuos y escombros procedentes de «obras menores» de construcción y reparación domiciliaria», sin entrar en más consideraciones.

153. Fuera del ámbito edificatorio, también se consideran obras mayores las relativas a infraestructuras de ingeniería no consistentes en la construcción o derribo de inmuebles, como las canalizaciones de cierta entidad para la implantación de los servicios de telefonía, gas, energía eléctrica, etc.; la construcción de carreteras y redes viarias o las excavaciones arqueológicas, por citar unos ejemplos.

154. La ausencia de una concreción normativa en la distinción entre obra mayor y menor posibilita la consideración de estos términos como «conceptos jurídicos indeterminados». Según De Enterría y Fernández, doctrinariamente los conceptos jurídicos indeterminados se entenderán como aquellos que «por su referencia a la realidad [...] la ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que se intenta delimitar un supuesto concreto. La ley no determina con exactitud los límites de esos conceptos porque se trata de conceptos que no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante

6.2.2. Obra menor

Serán obras menores las instalaciones o construcciones de escasa entidad económica y constructiva y sencillez técnica.¹⁵⁵

Se engloban en este concepto las obras de modificación de la disposición interior de los edificios que no afecten a su estructura, fachada y cubierta y las que, en general, no supongan ampliación de la superficie construida ni alteración estructural de un edificio existente.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 16 de junio de 26 y 28 de mayo de 1981 y 21 de febrero de 1984) sigue esta línea al entender que consisten normalmente en pequeñas obras de simple reparación, decoración, ornamentación o cerramiento que no precisan de proyecto firmado o profesionales titulares, ni presupuesto elevado. Por su parte, la STS de 5 de junio de 1987 incide en la idea de que obra menor es toda aquella que no afecte a la estructura o a los elementos sustanciales de un inmueble, mientras que todas las obras que afecten a los elementos estructurales han de ser calificadas como mayores.

6.3. Consecuencias legales de la distinción entre obra mayor y menor

En la normativa urbanística valenciana, básicamente, son tres las diferentes consecuencias jurídicas de conceptuar una obra o instalación como obra mayor o menor:

- *Proyecto técnico*¹⁵⁶

Las obras menores no precisan de proyecto técnico ni visado colegial, a diferencia de lo que sucede con las obras mayores (artículo 484.3 del ROGTU).

- *Procedimiento administrativo de autorización*

En la práctica, suele ser más breve y menos complejo el procedimiento administrativo de autorización de una obra menor que el de una obra mayor.

la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación; pero al estar refiriéndose a supuestos concretos y no a vaguedades imprecisas o contradictorias, es claro que la aplicación de tales conceptos o la calificación de circunstancias concretas no admite más que una solución».

155. Conforme al artículo 492 c) del ROGTU. En este concepto podrían englobarse construcciones o instalaciones tradicionales del suelo no urbanizable, como casas de aperos (de escasas dimensiones), balsas de riego, vallados, desmontes, explanaciones, abacalamientos, movimientos de tierra, colocación de carteles y vallas de propaganda y otros similares.

156. La jurisprudencia establece claramente la necesidad de proyecto técnico en las obras mayores (véase la STS de 4 de abril de 1995 y la sentencia del TSJ de Navarra de 19 de mayo de 2000).

Esta idea se refleja en el artículo 492 del ROGTU, que admite la posibilidad de que los ayuntamientos utilicen el procedimiento abreviado con la correlativa reducción a la mitad de los plazos.

Analizando la normativa autonómica valenciana surgida de la Directiva de Servicios puede afirmarse, en términos generales, que la mayor parte de las obras mayores están sujetas al procedimiento de licencia, mientras que las obras menores se sujetarían preferentemente al procedimiento más abreviado de declaración responsable o al de comunicación previa, en función de su naturaleza y características.

– *Plazos para el otorgamiento de licencias*

Según el artículo 195.1 de la LUV, el plazo para la concesión de una licencia de obra menor será de un mes, mientras que el plazo de otorgamiento para las obras mayores oscilará entre dos y tres meses, según afecten o no a edificios catalogados o en trámite de catalogación.

Conforme al nuevo marco normativo, debe entenderse que el plazo de un mes vinculará únicamente a las escasas obras menores sujetas a licencia,¹⁵⁷ ya que la regla general es entender que estas obras estén exentas de licencia, por lo que salvo excepciones no se les aplicará el referido plazo sino el que se desprenda del concreto procedimiento de declaración responsable o comunicación previa.

7. Edificaciones fuera de ordenación

7.1. Introducción

Los edificios fuera de ordenación pueden conceptuarse como aquellas edificaciones que, erigidas al amparo de una ordenación urbanística anterior, contravienen lo dispuesto en el nuevo planeamiento de forma sobrevenida, y se sitúan en una especie de *limbo legal* una vez extinguidas las posibilidades razonables de vida útil de sus elementos.

Asimismo, también se incardinan en el concepto actual aquellas edificaciones antiguas en el tiempo que se hubieran realizado sin licencia o autorización o sin ajustarse a sus determinaciones, respecto a las cuales ya habría prescrito la eventual infracción urbanística.¹⁵⁸

157. Entre las obras menores sujetas a licencia destacan los vallados, los movimientos de tierra, la colocación de carteles o las casas de aperos de escasa entidad constructiva y sencillez técnica, por citar unos ejemplos.

158. No se trata de un concepto jurídico indeterminado sino de un concepto más bien depurado, dado que tanto la jurisprudencia como los diferentes textos legales han acotado el término y establecido sus perfiles definitorios.

Ante las graves disfunciones que genera la existencia en el territorio de estas edificaciones, el ordenamiento jurídico suele arbitrar condiciones especiales para su preservación, modificación o extinción.

La regulación normativa de esta figura urbanística corresponde a las Comunidades Autónomas como consecuencia de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, que declaró la inconstitucionalidad del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 16 de junio de 1992 (TRLR92), por falta de competencia del Estado para regular normas de derecho urbanístico que no fueran aquellas que regulasen el contenido básico de la propiedad.¹⁵⁹

Pese a la inaplicabilidad de la normativa estatal, por razones de seguridad jurídica las Comunidades Autónomas mantienen la tradición legislativa anterior de sujetar estas edificaciones a importantes restricciones constructivas.

7.2. Supuestos

Situaciones de fuera de ordenación en la Comunidad Valenciana

En el artículo 111 apartados 1.º y 2.º de la LUV, bajo la denominación «Fuera de ordenación»,¹⁶⁰ se dispone lo siguiente:

1. Los Planes expresarán qué construcciones erigidas con anterioridad a ellos han de quedar en situación de fuera de ordenación, por manifiesta incompatibilidad con sus determinaciones, en las que sólo se autorizarán obras de mera conservación.
2. En defecto de previsión expresa del Plan, se entenderán fuera de ordenación las edificaciones que presenten alguna de estas características:
 - a) Ocupar el viario público previsto por el Plan.
 - b) Ocupar los espacios libres previstos por el Plan, salvo que se trate de construcciones que puedan armonizar con un entorno ajardinado y sólo ocupen una porción minoritaria de su superficie.
3. Asimismo, los Planes deben establecer el régimen transitorio para la realización de obras y actividades en edificios que, aun no quedando en situación de fuera de ordenación, no sean plenamente compatibles con sus determinaciones. En éstos se autorizarán las obras de reforma o mejora que permita el planeamiento.

La referida normativa admite que sean los Planes los que especifiquen las edificaciones y construcciones erigidas con anterioridad a ellos que se consideran como fuera de ordenación. En defecto de previsión expresa en el Plan, también se englobarían en esta figura aquellas construcciones que ocupasen suelo dotacional público (viales, zonas verdes...) de forma sobrevenida, conforme al nuevo

159. En concreto, se declaró inconstitucional y nulo el artículo 137 del TRLR92, que circunscribía las situaciones de fuera de ordenación a aquellas edificaciones e instalaciones erigidas con anterioridad a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico que resultaran disconformes con el mismo.

160. En relación con el artículo 148.6 del ROG.U.

planeamiento, asentando que dichas construcciones no se ubicaban en suelo dotacional público según el planeamiento vigente en el momento de su ejecución.

En ambos casos, el régimen de fuera de ordenación exige la incompatibilidad sobrevenida de las construcciones con el planeamiento.

La aplicación práctica de esta normativa presenta inconvenientes sustanciales por la reticencia de los ayuntamientos a incluir en su planeamiento un listado de edificaciones incompatibles con la nueva ordenación, y también porque dicha regulación no asume la tradición jurisprudencial de incluir en el concepto la mayor parte de las situaciones generadas de fuera de ordenación, y que son las derivadas de las edificaciones realizadas sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones.

Otras situaciones de fuera de ordenación en la jurisprudencia y en el derecho estatal: las edificaciones ilegales

Frente a los dos supuestos que se reconocen en la Comunidad Valenciana, la jurisprudencia y la legislación estatal¹⁶¹ incluyen un tercer supuesto en el concepto de fuera de ordenación: las edificaciones ilegales, bajo determinadas condiciones.

Se trata de asimilar al régimen de fuera de ordenación a aquellas edificaciones y construcciones realizadas en cualquier clase de suelo sin licencia o autorización o sin ajustarse a sus determinaciones, respecto a las cuales hubiera transcurrido el plazo para el restablecimiento de la legalidad vulnerada y cuya infracción urbanística se encuentre prescrita.

En ningún caso se tratará de una incompatibilidad sobrevenida, dado que estas situaciones se refieren a obras ilegales que lo son desde el mismo momento de su ejecución.

De los artículos 224.1 de la LUV y 533.1 del ROGTU se infiere que el mero transcurso de cuatro años impide a la Administración la adopción de las medidas de restablecimiento de la legalidad de las obras ilegales, entre las que se encuentra la demolición, por lo que la prescripción de la infracción y la asimilación al régimen de fuera de ordenación se produciría una vez transcurrido dicho periodo temporal.

Así se desprende, por ejemplo, de las Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de diciembre, de 12 de junio de 1989 y de 6 de octubre de 1992, que consideran en situación análoga a la de fuera de ordenación a aquellas construcciones que naciendo ya en la ilegalidad no van a poder ser destruidas por haber transcurrido el plazo durante el cual la Administración puede ordenar la edificación, al disponer

161. No existe duda de la naturaleza vinculante de la doctrina del Tribunal Supremo y de la posibilidad de que el Estado regule sobre el contenido básico del derecho de propiedad del suelo conforme a su utilidad pública, por lo que de manera indirecta puede legislar sobre las situaciones de fuera de ordenación. Así sucede cuando el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, aborda el acceso al registro de la propiedad de los actos de naturaleza urbanística.

que quedan en una situación de persistencia tolerada y con los mismos límites que el régimen de fuera de ordenación.

Por su parte, el artículo 20.4 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, con modificación operada por Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, también equipara expresamente a la situación de fuera de ordenación a aquellas construcciones, edificaciones e instalaciones respecto a las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes.

En ningún caso se considerarán en situación de fuera de ordenación, al menos en la Comunidad Valenciana, aquellas actuaciones edificatorias sobre terrenos que, en el momento de la ejecución de las obras, se califiquen en el planeamiento vigente como zonas verdes, viales, espacios libres, suelo no urbanizable protegido, usos dotacionales públicos o se encuentren incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano, respecto a las cuales no existirá plazo de prescripción, dado que en estos casos las edificaciones ilegales pueden ser forzosamente demolidas aunque su antigüedad exceda del plazo de cuatro años (artículo 222.4 de la LUV), sin perjuicio de que constituyan un delito contra la ordenación del territorio (artículo 319 del Código Penal).¹⁶²

7.3. Obras autorizables

Con el nuevo modelo normativo implantado a partir de la STC 61/97, son las Comunidades Autónomas las que definen en su territorio aquellas obras que resultan autorizables en las situaciones de fuera de ordenación.

En la Comunidad Valenciana la LUV y el ROGTU establecen el régimen jurídico de estas autorizaciones, distinguiendo, por una parte, las obras sobre edificaciones sobrevenidamente incompatibles con el nuevo planeamiento y, por otra, aquellas obras ilegales respecto a las cuales haya transcurrido el plazo para el restablecimiento de la legalidad.

Se trata, en cualquier caso, de un régimen jurídico restrictivo que impide a estos edificios prolongar su existencia más allá de lo que cabe esperar de ellos y del estado de vida de los elementos que lo componen.¹⁶³

162. No se debe confundir la previsión del artículo 224.4 de la LUV con la del artículo 111.2 del referido texto legal, dado que mientras el primer artículo contempla el supuesto de obras ilegales realizadas en estos espacios públicos clasificados como tales en el planeamiento vigente en el momento de la ejecución, el segundo artículo prevé aquellas situaciones de obras correctamente realizadas al amparo del planeamiento vigente pero sobrevenidamente incompatibles con el cambio de planeamiento, por ubicarse en este tipo de espacios como consecuencia de la modificación del plan. Mientras las situaciones previstas en el artículo 224.4 de la LUV no pueden considerarse como fuera de ordenación, sí lo serán las que prevé el artículo 112.2 de la LUV.

163. Ésta es precisamente la «ratio legis» de la regulación de este tipo de edificaciones según la jurisprudencia (véase la STSJ de Castilla la Mancha de 8 de abril de 1999, RJCA 1999/885).

Obras autorizables en construcciones sobrevenidamente incompatibles con el planeamiento

En las edificaciones consideradas fuera de ordenación al amparo del artículo 111 de la LUV únicamente se autorizarán:

- Obras de mera conservación.¹⁶⁴
- Usos y obras provisionales de nueva planta.¹⁶⁵

En estas edificaciones se excluiría, por ejemplo, la legalización de obras de nueva planta, reforma, ampliación o mejora,¹⁶⁶ si bien tendrían cabida aquellas obras de rehabilitación que implicasen conservación de lo ya existente.

Aunque el artículo 111.1 de la LUV únicamente admite las obras de mera conservación en los edificios fuera de ordenación enumerados en los planes, la asimilación de su régimen jurídico a de las edificaciones situadas en viario público y en los espacios libres posibilita que también deban admitirse las obras de mera conservación sobre los bienes de dominio público cuando la incompatibilidad de las edificaciones existentes sobre los mismos haya resultado sobrevenida. En cualquier caso, la admisión de obras de conservación en dominio público debe entenderse sujeta a la libre discrecionalidad municipal, de modo que el Ayuntamiento podría denegar su otorgamiento en función de las circunstancias del caso concreto.

Conforme al nuevo marco normativo en materia de licencias o autorizaciones, las obras de mera conservación presupondrán la solicitud y obtención de licencia de obra o la aportación en el Ayuntamiento, en los términos legales y en función de la naturaleza de las obras, de una declaración responsable o comunicación previa. Por su parte, los usos y obras provisionales requerirán, en todo caso, de la solicitud y obtención previa de licencia urbanística.

Obras autorizables en edificaciones una vez transcurrido el plazo para dictar la orden de restauración de la legalidad urbanística

Aunque el tercer supuesto de situación de fuera de ordenación, integrado por las obras ilegales, no se reconoce expresamente en la legislación valenciana, el artículo 533 del ROGTU contiene una escueta previsión de las obras que podrían legalizarse

164. Así lo dispone el artículo 111.1 de la LUV. La normativa urbanística valenciana no especifica en su articulado qué debe entenderse por «obras de mera conservación», aunque debe asumirse nuestra tradición legislativa precedente (véase el artículo 137 del TRLS92) y entender que el concepto incluye las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, el ornato y la conservación del inmueble.

165. Conforme a los artículos 148.6 y 471 del ROGTU. Estos usos y obras provisionales quedarán sujetos al compromiso de demoler o erradicar la obra o instalación cuando venza el plazo o se cumpla la condición que se establezca al autorizarla, con renuncia a toda indemnización, que se hará constar en el Registro de la Propiedad.

166. En definitiva, el legislador valenciano parece asumir el criterio de la normativa estatal ya derogada (véase el artículo 60.2 de la Ley del Suelo de 1976), e implícitamente prohíbe la realización de obras de consolidación, las estructurales que supongan aumento de volumen, las de modernización y las que determinen un incremento del valor de expropiación.

en aquellas edificaciones ilegales respecto a las que hubiera transcurrido el plazo de cuatro años para dictar la orden de restauración de la legalidad.

Este artículo señala expresamente que mientras persista la vulneración del ordenamiento jurídico estas construcciones no se entenderán legalizadas, y sobre ellas no podrán llevarse a cabo obras de reforma, ampliación o consolidación.

Pese a que la prohibición de consolidación puede interpretarse como la imposibilidad de legalizar en estas construcciones obras de mera conservación, el apartado 2.º del mencionado artículo admite la discrecionalidad municipal en la admisión sobre las mismas de aquellas obras que resulten necesarias para no perturbar la seguridad, salubridad y el ornato o paisaje del entorno, con la finalidad de reducir el impacto negativo de la edificación ilegal.

Por lo tanto, en la práctica, si el Ayuntamiento lo considera oportuno podrán legalizarse en estas edificaciones las obras de mera conservación o rehabilitación, lo que implica la asimilación de este régimen jurídico al de fuera de ordenación.

7.4. Inscripción registral

El acceso al Registro de la Propiedad de aquellas edificaciones que no se ajustan a la legalidad urbanística debe analizarse al amparo del Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLRHL), conforme a la modificación introducida en su artículo 20.4 por la Ley 8/2011, de 1 de julio.

En dicho artículo 20.4 se dispone:

[...] en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, la constancia registral de la terminación de la obra se regirá por el siguiente procedimiento:

- a) Se inscribirán en el Registro de la Propiedad las escrituras de declaración de obra nueva que se acompañen de certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. A tales efectos, el Registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción
- b) El asiento de inscripción dejará constancia de la situación de fuera de ordenación en la que queda todo o parte de la construcción, edificación e instalación, de conformidad con el ordenamiento urbanístico aplicable. A tales efectos, será preciso aportar el acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación, con la delimitación de su contenido.
- c) Los Registradores de la Propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en los números anteriores, y harán constar en la inscripción y en la nota de despacho la práctica de dicha notificación.

La nueva redacción de este artículo 20.4 pretende solucionar las disfunciones que generaba la inscripción en el Registro de la Propiedad de las edificaciones ilegales, dado que con la anterior normativa el mero transcurso del tiempo y la prescripción de la infracción ya posibilitaba la inscripción y regularización de estas obras, sin que los ayuntamientos hubieran reaccionado ante una situación de incumplimiento de la legalidad urbanística y sin exigir especiales condiciones.¹⁶⁷

Con la regulación actual del TRLS se sigue manteniendo este sistema pero se añaden nuevos requisitos para la declaración notarial de obra nueva y la ulterior inscripción registral de dichas edificaciones, dotando al sistema de mayor seguridad jurídica.¹⁶⁸

En concreto, con carácter previo a la inscripción registral ahora se exige la presentación de un acto administrativo municipal en el que se reconozca la ilegalidad urbanística y se describa su contenido, así como la fecha de terminación de las obras, por lo que serán los ayuntamientos los que efectúen una intervención previa y establezcan los condicionantes que vayan a constar en la inscripción.

Además, otras novedades son la obligación del Registrador de comprobar que la edificación no se ubique sobre suelo demanial o afectado por servidumbres de uso público o general, así como hacer constar en el asiento de inscripción si la situación de fuera de ordenación afecta a todo o sólo a parte de la edificación, a cuyos efectos se exige el acto administrativo que declare la situación de fuera de ordenación, con la delimitación exacta de su contenido.

La nueva redacción del artículo 20.4 no permite a los ayuntamientos impedir la inscripción de la declaración de obra nueva de aquellas edificaciones que no pueden ser objeto de demolición por haber prescrito las acciones que puedan provocarla. Sin embargo, los ayuntamientos sí están obligados a declarar el alcance exacto de la situación de fuera de ordenación de la obra para su efectiva constancia registral.¹⁶⁹

167. Resulta necesaria una adecuada regulación de esta cuestión desde el momento en que los adquirentes de bienes inmuebles que acuden a la financiación bancaria necesitan, para que la entidad de crédito pueda inscribir en el Registro de la propiedad la necesaria garantía hipotecaria, que el valor real de la finca a gravar tenga un reflejo documental en el registro de la propiedad. Esto exige que los elementos que proporcionan mayor valor a la finca, como las edificaciones existentes en la misma, se encuentren debidamente inscritos a través de una previa escritura notarial de obra nueva.

168. Como se desprende de la Exposición de Motivos del Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, modificativo del artículo 20.4 del TRLS, la intención del legislador ha sido fortalecer la protección de los propietarios para evitar, en un contexto desfavorable de la inversión en el sector inmobiliario, la desconfianza y la inseguridad jurídica que acompañan a determinadas situaciones fácticas que, derivadas de una inactividad administrativa previa, se consolidan en el tiempo sin más constancia pública que la de su sola existencia.

169. A esta conclusión llega la Subdirectora General de Urbanismo del Ministerio de Fomento en informe elaborado ante la solicitud de aclaración del Colegio de Registradores sobre la nueva redacción del artículo 20.4 del TRLS.

CAPÍTULO 3

La edificación (I)

1. Introducción
2. Marco normativo de la edificación
3. El proceso edificatorio: el Código de la Edificación
4. Normas sobre uso y mantenimiento de los edificios

1. Introducción

Durante la segunda mitad del siglo xx y la primera década del siglo xxi se han desarrollado en nuestro país, unas veces al amparo de las demandas sociales y otras de los intereses especulativos, los procesos urbanizadores y edificatorios que han configurado nuestro actual patrimonio arquitectónico.

Tradicionalmente, este panorama ha adolecido de una normativa acorde con nuestra realidad edificatoria. Así, la importancia de las diversas normas reguladoras del suelo ha contrastado con la falta de una configuración legal de la construcción de los edificios, circunscrita durante muchos años al Código Civil y a una variedad de disposiciones que no paliaban las serias lagunas de nuestro derecho en la ordenación del complejo proceso de la edificación.

Estas deficiencias se han subsanado con las actuales normas edificatorias, elaboradas por el Estado al amparo de las competencias estatales reconocidas en los artículos 149.1.16.^a, 23.^a y 25.^a de la Constitución Española, en materia de bases y coordinación nacional de la sanidad, protección del medio ambiente y bases del régimen minero y energético, respectivamente.

Y así, mediante la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), comienzan a superarse nuestras carencias jurídicas en el ámbito edificatorio. Se parte de la idea preconcebida en la Directiva 85/384/CEE de la Unión Europea de que «la creación arquitectónica, la calidad de las construcciones, su inserción armoniosa en el entorno, el respeto de los paisajes naturales y urbanos, así como del patrimonio colectivo y privado, revisten un interés público».

Partiendo de estas premisas, esta ley establece el marco general para fomentar la calidad de la edificación y la protección de los usuarios frente a los posibles daños, completando la configuración legal de los agentes que intervienen en el proceso edificatorio, fijando sus obligaciones y responsabilidades y definiendo los requisitos básicos que deben satisfacer los edificios, tanto en los aspectos de funcionalidad como de seguridad y habitabilidad.

Ya en una fase posterior, mediante el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación (CTE), el Estado supera y moderniza el vigente marco normativo para homologar nuestro sistema al de los países más avanzados y a las disposiciones de la Unión Europea sobre la materia.

En esencia, su promulgación pretende mejorar la calidad de las edificaciones y promover la innovación y la sostenibilidad de las mismas.

Para entender estos procesos no conviene olvidar la incidencia de la normativa urbanística, de residuos y de vivienda sobre la cuestión edificatoria, dada la estrecha interrelación entre todas estas materias, ni tampoco la posibilidad de que

las Comunidades Autónomas desarrollen normativas paralelas al amparo de sus Estatutos de Autonomía y de las transferencias que se les asignen, básicamente en materia de regulación y control de la calidad de edificación y del patrimonio arquitectónico.

El objeto del presente capítulo será analizar los aspectos generales de la construcción regulados en la normativa edificatoria, con especial referencia al Código Técnico de la Edificación.

2. Marco normativo de la edificación

La normativa reguladora de la edificación aplicable en el territorio de la Comunidad Valenciana viene constituida, básicamente, por:¹

A) Normativa Estatal

De rango de ley:

- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE).
- Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Protección contra la Contaminación Acústica.
- Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio).

De rango reglamentario:

- Real Decreto 1/1998, de 27 de febrero, de la Jefatura del Estado, sobre Infraestructuras comunes en los edificios para el acceso a los servicios de telecomunicaciones.
- Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación (CTE).²
- Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las Entidades Locales de fomento de

1. Esta legislación se entiende sin perjuicio de la normativa en materia de vivienda, estrechamente interrelacionada (véase el capítulo 8 del presente Manual).

2. El CTE ha sido objeto de modificaciones posteriores, como las producidas por Real Decreto 1675/2008, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Documento Básico «DB-HR Protección frente al ruido», y mediante Real Decreto 173/2010, de 19 de febrero, en materia de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad.

la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

- Documentos Reconocidos, inscritos en el Registro General del CTE dependiente del Ministerio de Vivienda.
- Real Decreto 786/2001, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Contra Incendios en los Establecimientos Industriales.
- Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Electrotécnico para Baja Tensión (REBT 02).
- Real Decreto 919/2006, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Técnico de Distribución y Utilización de Combustibles Gaseosos.
- Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE 07), modificado mediante Real Decreto 1826/2009, de 27 de noviembre.
- Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición.
- Real Decreto 956/2008, de 6 de junio, Instrucción para la recepción de cementos (RC-08).
- Real Decreto 1247/2008, de 18 de julio, por el que se aprueba la Instrucción Española del Hormigón Estructural (EHE-08).
- Real Decreto 410/2010, de 31 de marzo, por el que se desarrollan los requisitos exigibles a las entidades de control de calidad de la edificación y a los laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación, para el ejercicio de su actividad.

B) Normativa de la Comunidad Valenciana

De rango de ley:

- Ley 3/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación (LOFCE).
- Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana (LUV).

De rango reglamentario:

- Decreto 107/1991, de 10 de junio, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se regula el control de la calidad de la edificación de viviendas y su documentación.

- Orden de 30 de septiembre de 1991, del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por el que se aprueba el Libro de Control de Calidad en Obras de Edificación de Viviendas.
- Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (ROGTU).
- Orden de 7 de diciembre de 2009, de la Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se aprueban las condiciones de diseño y calidad (DC/09), en desarrollo del Decreto 151/2009, de 2 de octubre, del Consell, por el que se aprueban las exigencias básicas de diseño y calidad en edificios de vivienda y alojamiento.
- Decreto 25/2011, de 18 de marzo, del Consell, por el que se aprueba el libro del edificio para los edificios de vivienda.

3. El proceso edificatorio: el Código Técnico de la Edificación

3.1. Antecedentes

Hasta el año 1977, la construcción en España se regulaba por las denominadas Normas MV, aprobadas por el Ministerio de Vivienda. A partir del Real Decreto 1650/1977, de 10 de junio, sobre normativa de edificación, vienen a desarrollarse las Normas Básicas de la Edificación (NBE), cuya promulgación se va produciendo de forma escalonada en los años posteriores.

La aprobación en el ámbito estatal de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre (LOE), vigente en nuestros días, supone un hito en el ámbito edificatorio, al resolver las lagunas legales y unificar en un solo *corpus legislativo* la regulación de la edificación, superando la dispersión legislativa precedente.

Por vez primera y de manera unitaria, en el ámbito edificatorio se regula el régimen jurídico de los agentes de la edificación y sus responsabilidades y garantías, así como las fases administrativas y documentales de la obra.

Pero la principal aportación de la LOE es el establecimiento, conforme a su artículo 3.1, de los requisitos básicos que han de concurrir en las edificaciones con el fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente.

Estos requisitos son:

- a) Los requisitos relativos a la «funcionalidad» (utilización, accesibilidad y acceso a los servicios de telecomunicación, audiovisuales y de información).
- b) Los requisitos relativos a la «seguridad» (estructural, en caso de incendio y de utilización).
- c) Los requisitos relativos a la «habitabilidad» (higiene, salud y protección del medio ambiente, protección contra el ruido, ahorro de energía, aislamiento térmico y otros aspectos funcionales).

Según la Disposición final segunda de la LOE, se autorizaba al Gobierno a aprobar en el plazo de dos años un Código Técnico de la Edificación que estableciera las exigencias que debían cumplir los edificios en relación con los requisitos básicos del artículo 3.1 apartados *b)* y *c)*. Hasta su aprobación, dicha Disposición final pormenorizaba las normas básicas de la edificación (NBE) que permanecían vigentes.

La LOE era la norma de aplicación sin perjuicio de las competencias legislativas y de ejecución que asumían las Comunidades Autónomas en materia de edificación, fundamentalmente en el campo del fomento de la calidad.

En la Comunidad Valenciana, al amparo de su Estatuto de Autonomía, la Generalitat asumía competencias en materia de vivienda y defensa de los consumidores y usuarios y también, en virtud de las transferencias, sobre regulación y control de la calidad de la edificación y del patrimonio arquitectónico.

En este contexto, y con anterioridad a la promulgación del CTE, la Generalitat Valenciana aprueba su norma fundamental en el ámbito edificatorio: la Ley 3/2004, de 30 de junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad en la Edificación (LOFCE).

3.2. El Código Técnico de la Edificación

3.2.1. Introducción

El Código Técnico de la Edificación, aprobado mediante Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo (CTE), constituye el instrumento de naturaleza reglamentaria, aplicable en todo el territorio nacional, por el que se regulan las exigencias básicas de calidad que deben cumplir los edificios y sus instalaciones para satisfacer los requisitos básicos de seguridad y habitabilidad enumerados en los apartados *b)* y *c)* del artículo 3.1 de la LOE.³

3. El organismo encargado por el Gobierno para la elaboración del CTE fue el Ministerio de Vivienda, a través de la Dirección General de Arquitectura y Política de Vivienda. Para ello, se contó con la colaboración de las Comunidades Autónomas, del Instituto de Ciencias de la Construcción Eduardo Torroja, de la Comisión Técnica para la Calidad de la Edificación y de diversos centros universitarios y expertos en la materia.

Su contenido se sustenta sobre la base de refundir la normativa dispersa en la materia y de armonizarla con la legislación comunitaria, a los efectos de regular en un solo texto normativo tanto la seguridad estructural y de protección contra incendios como la salubridad, la protección contra el ruido, el ahorro energético o la accesibilidad para personas con movilidad reducida.

Significa, asimismo, una apuesta decidida por la extensión de la cultura de calidad y la sostenibilidad a todo el proceso constructivo, en consonancia con los compromisos de largo alcance del Gobierno en materia medioambiental (el Protocolo de Kioto o la estrategia de Göteborg) y las disposiciones de la Unión Europea en esta materia.

El CTE se configura también como una herramienta para impulsar la mejora en la respuesta profesional del sector. Y así, al arquitecto técnico, en su función de dirección de la ejecución de la obra, se le exige ahora una mayor rigurosidad en documentar el proceso edificatorio, básicamente en cuanto a la recepción y verificación de los nuevos materiales en obra. Esta obligación también se extiende a las empresas constructoras y suministradoras, responsables de la correcta documentación de la recepción de productos, equipos y sistemas.

Si bien el CTE no introduce novedades sustanciales en relación con la normativa edificatoria anterior, su singularidad radica en que identifica, simplifica y completa la regulación técnica existente, facilitando su correcta aplicación.

El órgano que impulsa y actualiza permanentemente el CTE es el Consejo para la Sostenibilidad, Innovación y Calidad de la Edificación (CSICE),⁴ órgano colegiado adscrito al Ministerio de Vivienda, y creado por Real Decreto 315/2006, de 17 de marzo.

3.2.2. Entrada en vigor

Al amparo de su Disposición final cuarta, el CTE entró en vigor el 29 de marzo de 2006, al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Para conocer si a los edificios ejecutados a partir de esa fecha se les aplicó o no el CTE se deben tener en cuenta las Disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta del CTE, de las que se desprende:

- a) *Proyecto con licencia solicitada antes de la entrada en vigor del CTE cuyas obras se iniciaron una vez producida su entrada en vigor.*

4. En el seno del CSICE se ha creado la Comisión del Código Técnico de la Edificación, cuyas funciones son aquellas que le encomiende el propio CSICE en lo relativo al desarrollo y actualización del CTE. Paralelamente, también se crea la Comisión para la calidad de la edificación y la Comisión de Sostenibilidad e Innovación de la Edificación, con funciones de asistencia y asesoramiento al CSICE en cuanto a técnicas y medidas innovadoras en la edificación y sobre la evolución y mejora de los criterios de sostenibilidad.

No resultó de aplicación el CTE si las obras se iniciaron dentro de los tres meses siguientes a la concesión de la licencia. En caso contrario, la aplicación debió ser plena.

b) Proyecto para el que se solicitó licencia dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del CTE.

No resultó de aplicación el CTE si las obras se iniciaron dentro de los tres meses siguientes a la concesión de la licencia, aunque pudo aplicarse de forma voluntaria.

c) Proyecto para el que se solicitó licencia entre los seis meses y el año siguiente a la entrada en vigor del CTE.

El Código sólo pudo ser de aplicación parcial si las obras se iniciaron dentro de los tres meses siguientes a la concesión de la licencia. En este caso, debieron cumplirse obligatoriamente los Documentos básicos (DB) relativos a Seguridad de Utilización (SU), Ahorro de Energía (HE) y Seguridad en caso de incendio (SI), aunque pudieron aplicarse en su totalidad el resto de DB con carácter voluntario.

d) Proyecto para el que se solicitó licencia al año siguiente a la entrada en vigor del CTE.

El CTE debió ser aplicado en su totalidad, forzosamente.

Por su parte, la Disposición transitoria segunda del CTE pormenoriza las Normas básicas de la edificación⁵ que derogó este Código y que pudieron aplicarse transitoriamente durante los doce meses posteriores a su entrada en vigor.

Estas ideas se sintetizan en el siguiente esquema:

5. Estas Normas Básicas eran la NBE CT-79 («Condiciones térmicas de los edificios») y la NBE CPI-96 («Condiciones de protección contra incendios de los edificios»), ambas aplicables únicamente durante los seis primeros meses desde la entrada en vigor del CTE. Asimismo, esta Disposición transitoria del CTE admitió la aplicación durante los doce meses posteriores a la entrada en vigor del mismo de la Norma Básica NBE AE-88 («Acciones en la Edificación») así como las «Normas Básicas para las instalaciones interiores de suministro de agua». Según la referida Disposición transitoria, durante cada uno de los períodos transitorios se pudo optar por aplicar estas disposiciones o las nuevas previsiones del CTE.

FECHA DE SOLICITUD DE LA LICENCIA	CÓDIGO TÉCNICO DE LA EDIFICACIÓN	NORMAS BÁSICAS DE LA EDIFICACIÓN
Antes del 29/3/2006	No fue aplicable, salvo caducidad de la licencia	Aplicables
Entre el 29/3/2006 y el 29/9/2006	Aplicación opcional. No fue obligatorio si las obras se iniciaron en el plazo de tres meses. Pudo aplicarse voluntariamente.	Aplicación opcional
Entre el 30/9/2006 y el 29/3/2007	Opcional la aplicación de los Documentos Básicos SE y HS. Obligatorios los Documentos Básicos SI, SU y HE.	Aplicación opcional de las Normas Básicas AE-88, FL-90 y EA-95, así como la Orden del Ministerio de Industria de 9 de diciembre de 1975
A partir del 30/3/2007	Aplicación obligatoria	No aplicables
Obras no iniciadas en el plazo de tres meses, con licencia concedida	Aplicación íntegra	No aplicables

La Disposición derogatoria única del CTE, por su parte, enumera exhaustivamente las disposiciones que quedan derogadas con su entrada en vigor, estableciendo además una derogación genérica de aquellas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en el CTE.

3.2.3. Objeto⁶

El objeto fundamental del CTE es regular las exigencias básicas de calidad relativas a los requisitos básicos de seguridad y habitabilidad.

Su promulgación culmina el proceso que iniciara la LOE al establecer los siete requisitos básicos que debían satisfacer los edificios en las fases sucesivas de proyecto, ejecución y mantenimiento. Estos requisitos se satisfacen cumpliendo las exigencias básicas que se establecen en la parte I, y cuya conceptualización se plasma en el anejo III del CTE («Terminología») cuando se aborda las características generales, funcionales y técnicas que permiten satisfacer los requisitos básicos de la edificación.

6. Véase el artículo «El Código Técnico de la Edificación: un nuevo marco normativo» de Carlos Aymat Escalada, publicado en el número especial 5.º Aniversario de la *Revista Práctica Urbanística* (Editorial La Ley).

Los tres aspectos esenciales del CTE, según su artículo 1, son los siguientes:

- Es una norma exigencial, por cuanto establece unos objetivos que fijan los valores y características de comportamiento que deben cumplir las edificaciones.
- Es una norma de carácter básico, entendida tanto por su carácter de legislación estatal,⁷ susceptible de ser reforzada por las Comunidades Autónomas al tener transferidas competencias en materia de vivienda y suelo, como por constituir un umbral mínimo e indisponible de exigencias técnicas del proceso edificatorio.
- Es una norma diseñada básicamente para la mejora de la calidad de la edificación, en consonancia con una demanda social de edificios más seguros y sostenibles y mejor habitables.

Para lograr todos estos objetivos, el CTE define exhaustivamente en su articulado los pilares básicos de su contenido: en un plano interno, los requisitos básicos de la edificación, las exigencias básicas y los Documentos Básicos (DB). Y en un plano externo, mediante la técnica del reenvío, los denominados Documentos reconocidos.

3.2.4. Ámbito de aplicación del CTE

Según el artículo 2 del CTE y en los términos establecidos en la LOE, el ámbito aplicación del CTE se circunscribe a las edificaciones públicas y privadas cuyos proyectos precisen de la correspondiente licencia o autorización legalmente exigible.

Más concretamente, el CTE se aplicará:

- a) A las obras de edificación de nueva construcción, salvo la excepción del artículo 2.2 del CTE.
- b) A las obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación⁸ que se realicen en edificios existentes, siempre y cuando dichas obras sean compatibles con la naturaleza de la intervención y, en su caso, con el grado de protección que puedan tener los edificios afectados.

7. El CTE se ha dictado al amparo de los artículos 149.1.16.^a, 23.^a y 25.^a de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación nacional de la sanidad, protección del medio ambiente y bases del régimen minero y energético, respectivamente.

8. Según el artículo 2.4 del CTE, se entenderá por obras de rehabilitación aquellas que tengan por objeto actuaciones tendentes a lograr alguno de los siguientes resultados: a) La adecuación estructural, considerando como tal las obras que proporcionen al edificio condiciones de seguridad constructiva, de forma que se garantice su estabilidad y resistencia mecánica. b) La adecuación funcional, entendiéndose por tal la realización de obras que proporcionen al edificio mejores condiciones respecto a los requisitos básicos a los que se refiere el CTE. c) La remodelación de un edificio con viviendas que tenga por objeto modificar la superficie destinada a vivienda o modificar el número de éstas, o la remodelación de un edificio de viviendas que tenga por finalidad crearlas.

- c) Al cambio del uso característico en edificios existentes, aunque ello no implique necesariamente la realización de obras.

Por contra, no será de aplicación el CTE:

- A las obras de nueva construcción y a las obras en los edificios existentes que tuvieran solicitada licencia a la entrada en vigor del mismo (Disposición transitoria primera del CTE).
- A aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan carácter residencial ni público,⁹ ya sea de forma eventual o permanente, que se desarrollen en una sola planta y no afecten a la seguridad de las personas (artículo 2.2 del CTE).

3.2.5. Estructura

Según el Preámbulo del CTE, las dos partes en que se divide la norma tienen carácter reglamentario, lo que implica su subordinación respecto de cualquier otra disposición de rango legal.

Su estructura es, pues, bipartita. En este sentido, en el artículo 3 del CTE se dispone que con el fin de facilitar su comprensión, desarrollo, utilización y actualización, su estructura abarca dos partes diferenciadas:

- a) La primera contiene las disposiciones y condiciones generales de aplicación del CTE y las exigencias básicas que deben cumplir los edificios.

Esta primer parte abarca quince artículos, cuatro disposiciones transitorias, una derogatoria y cuatro finales.

Se complementa con 3 Anejos, con el siguiente contenido:

- Anejo I: Contiene de forma pormenorizada el contenido exigible a los proyectos técnicos de edificación, distinguiendo entre contenido del proyecto básico y contenido del proyecto de ejecución.
- Anejo II: Contiene la descripción de la documentación del seguimiento de la obra.
- Anejo III: Contiene la terminología de los diferentes conceptos relacionados con el proceso edificatorio.

9. *Sensu contrario*, las construcciones de carácter residencial o público deben cumplir el CTE independientemente de su sencillez o escasa entidad constructiva.

- b) La segunda parte se compone de los Documentos Básicos (DB), que son textos de carácter técnico que se encargan de trasladar al terreno práctico las exigencias detalladas en la primera parte del CTE, fijando cada uno de ellos los límites y la cuantificación de las exigencias básicas y una relación de los procedimientos que lo permiten.

3.2.6. Requisitos básicos de la edificación según el CTE

El artículo 3.1 de la LOE, al objeto de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente, señala que los edificios deben proyectarse, construirse, mantenerse y conservarse de tal forma que se satisfagan determinados requisitos básicos relativos a la seguridad y la habitabilidad.

El punto de partida del CTE es preservar en las edificaciones estos requisitos básicos de seguridad y habitabilidad, a través de una serie de acciones y mecanismos establecidos en el mismo.

Los requisitos relativos a la seguridad que deben preservarse son los siguientes:

- Seguridad estructural, de 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 comprometen directamente la resistencia mecánica y la estabilidad del edificio.
- Seguridad en caso de incendio, de forma 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.
- Seguridad de utilización, de forma que el uso normal del edificio no suponga riesgo de accidente para las personas.

Por su parte, los requisitos relativos a la habitabilidad que han de garantizarse son los siguientes:

- Higiene, salud y protección del medio ambiente, de 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.
- Protección contra el ruido, de forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas, y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades.

- Ahorro de energía y aislamiento térmico, de forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio.
- Otros aspectos funcionales de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio.

Para asegurar que un edificio satisface los requisitos básicos señalados, los agentes que intervienen en el proceso de la edificación, en la medida en que afecte a su intervención, deben cumplir las condiciones que el CTE establece para la redacción del proyecto, la ejecución de la obra y el mantenimiento y conservación del edificio.

Serán responsables de la aplicación del CTE (artículo 5.1) todos los agentes que participan en el proceso de la edificación, según lo establecido en el Capítulo III de la LOE.

3.2.7. Exigencias básicas del CTE

Las exigencias básicas son unas prestaciones de carácter cualitativo que han de concurrir en los edificios para alcanzar la calidad que la sociedad demanda, y que deben cumplirse en el proyecto, la construcción, el mantenimiento y la conservación de los edificios y las instalaciones.

Su especificación y cuantificación establecidas en los Documentos Básicos correspondientes determinan la forma y condiciones en las que deben cumplirse estas exigencias, mediante la fijación de niveles objetivos o valores límite de la prestación u otros parámetros.¹⁰

El CTE establece una serie de exigencias básicas para cada uno de los requisitos básicos de «seguridad estructural», «seguridad en caso de incendio», «seguridad de utilización», «higiene, salud y protección del medio ambiente», «protección contra el ruido» y «ahorro de energía y aislamiento térmico» establecidos en el artículo 3 de la LOE.

Estas exigencias básicas, reguladas en los artículos 9 a 15 del CTE, son las siguientes:

1. Exigencias básicas de seguridad estructural (SE).

El objetivo del requisito básico *Seguridad estructural* consiste en asegurar que el edificio tiene un comportamiento estructural adecuado frente a las acciones e influencias previsibles a las que pueda estar sometido durante su construcción y uso previsto.

10. Según el artículo 9.2 del CTE, dichos niveles o valores límite serán de obligado cumplimiento cuando así lo establezcan expresamente los Documentos Básicos correspondientes. Además, los DB incluyen procedimientos, no excluyentes, cuya aplicación implica el cumplimiento de las exigencias básicas con arreglo al estado actual de los conocimientos.

Los Documentos Básicos DB-SE *Seguridad Estructural*, DB-SE-AE *Acciones en la Edificación*, DB-SE-C *Cimientos*, DB-SE *Acero*, DB SE-F *Fábrica* y DB-SE-M *Madera* especifican parámetros objetivos y procedimientos cuyo cumplimiento asegura la satisfacción de las exigencias básicas y la superación de los niveles mínimos de calidad propios del requisito básico de seguridad estructural.

Para satisfacer este objetivo, los edificios se proyectarán, fabricarán, construirán y mantendrán de forma que cumplan con una fiabilidad adecuada las siguientes exigencias básicas:

- Exigencia básica SE 1: Resistencia y estabilidad.¹¹
- Exigencia básica SE 2: Aptitud al servicio.¹²

2. Exigencias básicas de seguridad en caso de incendio (SI).

El objetivo del requisito básico *Seguridad en caso de incendio* consiste en reducir a límites aceptables el riesgo de que los usuarios sufran daños derivados de un incendio de origen accidental, como consecuencia de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento.

El Documento Básico DB-SI especifica parámetros objetivos y procedimientos cuyo cumplimiento asegura la satisfacción de las exigencias básicas y la superación de los niveles mínimos de calidad propios del requisito básico de seguridad en caso de incendio.¹³

Para satisfacer este objetivo, los edificios se proyectarán, construirán, mantendrán y utilizarán de forma que, en caso de incendio, se cumplan las siguientes exigencias básicas:

- Exigencia básica SI 1: Propagación interior.¹⁴
- Exigencia básica SI 2: Propagación exterior.¹⁵
- Exigencia básica SI 3: Evacuación de ocupantes.¹⁶

11. La resistencia y la estabilidad serán las adecuadas para que no se generen riesgos indebidos, de forma que se mantenga la resistencia y la estabilidad frente a las acciones e influencias previsibles durante las fases de construcción y usos previstos de los edificios, y que un evento extraordinario no produzca consecuencias desproporcionadas respecto a la causa original y se facilite el mantenimiento previsto.

12. La aptitud al servicio será conforme al uso previsto del edificio, de forma que no se produzcan deformaciones inadmisibles, se limite a un nivel aceptable la probabilidad de un comportamiento dinámico inadmisibles y no se produzcan degradaciones o anomalías inadmisibles.

13. Excepto en el caso de los edificios, establecimientos y zonas de uso industrial a los que les sea de aplicación el *Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales*, en los cuales las exigencias básicas se cumplen mediante dicha aplicación.

14. Se limitará el riesgo de propagación del incendio por el interior del edificio, tanto al mismo edificio como a otros edificios colindantes.

15. Se limitará el riesgo de propagación del incendio por el exterior, tanto en el edificio considerado como a otros edificios.

16. El edificio dispondrá de los medios de evacuación adecuados para facilitar que los ocupantes puedan abandonar o alcanzar un lugar seguro dentro del mismo en condiciones de seguridad.

- Exigencia básica SI 4: Instalaciones de protección contra incendios.¹⁷
- Exigencia básica SI 5: Intervención de bomberos.¹⁸
- Exigencia básica SI 6: Resistencia estructural al incendio.¹⁹

3. Exigencias básicas de seguridad de utilización (SU).

El objetivo del requisito básico *Seguridad de utilización* consiste en reducir a límites aceptables el riesgo de que los usuarios sufran daños inmediatos durante el uso previsto de los edificios, como consecuencia de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento.

El Documento Básico DB-SU *Seguridad de Utilización* especifica parámetros objetivos y procedimientos cuyo cumplimiento asegura la satisfacción de las exigencias básicas y la superación de los niveles mínimos de calidad propios del requisito básico de seguridad de utilización.

Para satisfacer este objetivo, los edificios se proyectarán, construirán, mantendrán y utilizarán de forma que se cumplan las siguientes exigencias básicas:

- Exigencia básica SU 1: Seguridad frente al riesgo de caídas.²⁰
- Exigencia básica SU 2: Seguridad frente al riesgo de impacto o de atrapamiento.²¹
- Exigencia básica SU 3: Seguridad frente al riesgo de aprisionamiento.²²
- Exigencia básica SU 4: Seguridad frente al riesgo causado por iluminación inadecuada.²³
- Exigencia básica SU 5: Seguridad frente al riesgo causado por situaciones con alta ocupación.²⁴

17. El edificio dispondrá de los equipos e instalaciones adecuados para hacer posible la detección, el control y la extinción del incendio, así como la transmisión de la alarma a los ocupantes.

18. Se facilitará la intervención de los equipos de rescate y de extinción de incendios.

19. La estructura portante mantendrá su resistencia al fuego durante el tiempo necesario para que puedan cumplirse las anteriores exigencias básicas.

20. Se limitará el riesgo de que los usuarios sufran caídas, para lo cual los suelos serán adecuados para favorecer que las personas no resbalen, tropiecen o se dificulte la movilidad. Asimismo se limitará el riesgo de caídas en huecos, en cambios de nivel y en escaleras y rampas, facilitándole la limpieza de los acristalamientos exteriores en condiciones de seguridad.

21. Se limitará el riesgo de que los usuarios puedan sufrir impacto o atrapamiento con elementos fijos o móviles del edificio.

22. Se limitará el riesgo de que los usuarios puedan quedar accidentalmente aprisionados en recintos.

23. Se limitará el riesgo de daños a las personas como consecuencia de una iluminación inadecuada en zonas de circulación de los edificios, tanto interiores como exteriores, incluso en caso de emergencia o de fallo del alumbrado normal.

24. Se limitará el riesgo causado por situaciones con alta ocupación facilitando la circulación de las personas y la sectorización con elementos de protección y contención en previsión del riesgo de aplastamiento.

- Exigencia básica SU 6: Seguridad frente al riesgo de ahogamiento.²⁵
 - Exigencia básica SU 7: Seguridad frente al riesgo causado por vehículos en movimiento.²⁶
 - Exigencia básica SU 8: Seguridad frente al riesgo causado por acción del rayo.²⁷
4. Exigencias básicas de seguridad de salubridad (HS) *Higiene, salud y protección del medio ambiente*.

El objetivo del requisito básico *Higiene, salud y protección del medio ambiente* (salubridad) consiste en reducir a límites aceptables el riesgo de que los usuarios, dentro de los edificios y en condiciones normales de utilización, padezcan molestias o enfermedades, así como el riesgo de que los edificios se deterioren y de que deterioren el medio ambiente en su entorno inmediato, como consecuencia de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento.

El Documento Básico DB-HS *Salubridad* especifica parámetros objetivos y procedimientos cuyo cumplimiento asegura la satisfacción de las exigencias básicas y la superación de los niveles mínimos de calidad propios del requisito básico de salubridad.

Para satisfacer este objetivo, los edificios se proyectarán, construirán, mantendrán y utilizarán de forma que se cumplan las siguientes exigencias básicas:

- Exigencia básica HS 1: Protección frente a la humedad.²⁸
- Exigencia básica HS 2: Recogida y evacuación de residuos.²⁹
- Exigencia básica HS 3: Calidad del aire interior.³⁰

25. Se limitará el riesgo de caídas que puedan derivar en ahogamiento en piscinas, depósitos, pozos y similares mediante elementos que restrinjan el acceso.

26. Se limitará el riesgo causado por vehículos en movimiento atendiendo a los tipos de pavimentos y la señalización y protección de las zonas de circulación rodada y de las personas.

27. Se limitará el riesgo de electrocución y de incendio causado por la acción del rayo, mediante instalaciones adecuadas de protección contra el rayo.

28. Se limitará el riesgo previsible de presencia inadecuada de agua o humedad en el interior de los edificios y sus cerramientos como consecuencia del agua procedente de precipitaciones atmosféricas, de escorrentías, del terreno o de condensaciones, disponiendo medios que impidan su penetración o, en su caso, permitan su evacuación sin producción de daños.

29. Los edificios dispondrán de espacios y medios para extraer los residuos ordinarios generados en ellos de forma acorde con el sistema público de recogida, de tal manera que se facilite la adecuada separación en origen de dichos residuos, la recogida selectiva de los mismos y su posterior gestión.

30. Los edificios dispondrán de medios para que sus recintos se puedan ventilar adecuadamente, eliminando los contaminantes que se produzcan de forma habitual durante el uso normal de los edificios, de forma que se aporte un caudal suficiente de aire exterior y se garantice la extracción y expulsión del aire viciado por los contaminantes. Para eliminar el riesgo de contaminación del aire interior de los edificios y del entorno exterior en fachadas y pisos, la evacuación de productos de combustión de las instalaciones térmicas se producirá con carácter general por la cubierta del edificio, con independencia del tipo de combustible y del aparato que se utilice, y de acuerdo con la reglamentación sobre instalaciones térmicas.

- Exigencia básica HS 4: Suministro de agua.³¹
- Exigencia básica HS 5: Evacuación de aguas.³²

5. Exigencias básicas de protección frente al ruido (HR).

El objetivo del requisito básico *Protección frente al ruido* consiste en limitar dentro de los edificios, y en condiciones normales de utilización, el riesgo de molestias o enfermedades que el ruido pueda producir a los usuarios, como consecuencia de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento.

Para satisfacer este objetivo, los edificios se proyectarán, construirán, mantendrán y utilizarán de forma que los elementos constructivos que conforman sus recintos tengan unas características acústicas adecuadas para reducir la transmisión del ruido aéreo, del ruido de impactos y del ruido y vibraciones de las instalaciones propias del edificio, y para limitar el ruido reverberante de los recintos.

El Documento Básico DB HR *Protección frente al Ruido* especifica parámetros objetivos y sistemas de verificación de las exigencias básicas y la superación de los niveles mínimos de calidad propios del requisito básico de protección frente al ruido.

6. Exigencias básicas de seguridad de ahorro de energía (HE).

El objetivo del requisito básico *Ahorro de energía* consiste en conseguir un uso racional de la energía necesaria para la utilización de los edificios, reduciendo a límites sostenibles su consumo y conseguir asimismo que una parte de este consumo proceda de fuentes de energía renovable, como consecuencia de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento.

El Documento Básico DB-HE *Ahorro de Energía* especifica parámetros objetivos y procedimientos cuyo cumplimiento asegura la satisfacción de las exigencias básicas y la superación de los niveles mínimos de calidad propios del requisito básico de ahorro de energía.

31. Los edificios dispondrán de los medios adecuados para suministrar el equipamiento higiénico previsto de agua apta para el consumo de forma sostenible, aportando caudales suficientes para su funcionamiento, sin alteración de las propiedades de aptitud para el consumo e impidiendo los posibles retornos que puedan contaminar la red, incorporando medios que permitan el ahorro y el control del caudal del agua. Los equipos de producción de agua caliente dotados de sistemas de acumulación y los puntos terminales de utilización tendrán unas características tales que eviten el desarrollo de gérmenes patógenos.

32. Los edificios dispondrán de medios adecuados para extraer las aguas residuales generadas en ellos de forma independiente o conjunta con las precipitaciones atmosféricas y con las escorrentías.

Para satisfacer este objetivo, los edificios se proyectarán, construirán, mantendrán y utilizarán de forma que se cumplan las siguientes exigencias básicas:

- Exigencia básica HE 1: Limitación de demanda energética.³³
- Exigencia básica HE 2: Rendimiento de las instalaciones térmicas.³⁴
- Exigencia básica HE 3: Eficiencia energética de las instalaciones de iluminación.³⁵
- Exigencia básica HE 4: Contribución solar mínima de agua caliente sanitaria.³⁶
- Exigencia básica HE 5: Contribución fotovoltaica mínima de energía eléctrica.³⁷

Justificación del cumplimiento de las exigencias básicas

Para justificar que un edificio cumple las seis exigencias básicas que se establecen en el CTE, los agentes que intervienen en el proceso de la edificación pueden optar por:

- adoptar soluciones técnicas basadas en los Documentos Básicos (DB), o
- adoptar soluciones alternativas, entendidas como aquellas que se aparten total o parcialmente de los DB siempre que el proyectista o el director de obra, bajo su responsabilidad y previa conformidad con el promotor, justifiquen documentalmente que el edificio proyectado cumple las exigencias básicas

33. Los edificios dispondrán de una envolvente de características tales que limite adecuadamente la demanda energética necesaria para alcanzar el bienestar térmico en función del clima de la localidad, del uso del edificio y del régimen de verano y de invierno, así como por sus características de aislamiento e inercia, permeabilidad al aire y exposición a la radiación solar, reduciendo el riesgo de aparición de humedades de condensación superficiales e intersiciales que puedan perjudicar sus características y tratando adecuadamente los puentes térmicos para limitar las pérdidas o ganancias de calor y evitar problemas higrotérmicos en los mismos.

34. Los edificios dispondrán de instalaciones térmicas apropiadas destinadas a proporcionar el bienestar térmico de sus ocupantes, regulando el rendimiento de las mismas y de sus equipos.

35. Los edificios dispondrán de instalaciones de iluminación adecuadas a las necesidades de los usuarios y a la vez eficaces energéticamente disponiendo de un sistema de control que permita ajustar el encendido a la ocupación real de la zona, así como de un sistema de regulación que optimice el aprovechamiento de la luz natural, en las zonas que reúnan unas determinadas condiciones.

36. En los edificios con previsión de demanda de agua caliente sanitaria o de climatización de piscina cubierta, en los que así se establezca en el CTE, una parte de las necesidades energéticas térmicas derivadas de esa demanda se cubrirá mediante la incorporación en los mismos de sistemas de captación, almacenamiento y utilización de energía solar de baja temperatura adecuada a la radiación solar global de su emplazamiento y a la demanda de agua caliente del edificio. Los valores derivados de esta exigencia básica tendrán la consideración de mínimos, sin perjuicio de los valores que puedan ser establecidos por las administraciones competentes y que contribuyan a la sostenibilidad, atendiendo a las características propias de su localización y ámbito territorial.

37. En los edificios que así se establezca en el CTE se incorporarán sistemas de captación y transformación de energía solar en energía eléctrica por procedimientos fotovoltaicos para uso propio o suministro a la red. Los valores derivados de esta exigencia básica tendrán la consideración de mínimos, sin perjuicio de valores más estrictos que puedan ser establecidos por las administraciones competentes y que contribuyan a la sostenibilidad, atendiendo a las características propias de su localización y ámbito territorial.

del CTE porque sus prestaciones son, al menos, equivalentes a los que se obtendrían por la aplicación de los DB.

3.2.8. Documentos básicos (DB)³⁸

Los Documentos Básicos, basados en el conocimiento consolidado de distintas técnicas constructivas, son aquellos documentos incorporados al CTE que contienen la caracterización de las exigencias básicas y su cuantificación,³⁹ así como unos procedimientos cuya utilización acredita el cumplimiento de dichas exigencias, concretados en forma de métodos de verificación o soluciones sancionadas por la práctica.⁴⁰

La importancia de los Documentos Básicos (DB) radica, pues, en que su adecuada utilización garantiza el cumplimiento de las exigencias básicas contenidas en el CTE.

En cada DB se contiene una regulación específica con los procedimientos, reglas técnicas y ejemplos de soluciones que permiten determinar si el edificio cumple con los niveles establecidos en diversos aspectos o materias.

Se actualizarán en función de los avances técnicos y las demandas sociales, y su aprobación será reglamentaria.⁴¹

En la página web del Ministerio de Ciencia e Innovación (o equivalente) pueden descargarse los Documentos básicos actualizados con los principales comentarios, aclaraciones y criterios de aplicación derivados de las numerosas consultas sobre la interpretación y puesta en práctica de dichos Documentos que está realizando la Dirección General de Arquitectura y Política de Vivienda, conforme a lo establecido en el artículo 35 g) de la Ley 30/92, de 26 de noviembre (LRJ-PAC).⁴²

Los Documentos básicos se dividen en dos grandes grupos: los relativos a la habitabilidad y los relativos a la seguridad.

En la actualidad los Documentos Básicos, que no tienen carácter excluyente, presentan la siguiente estructura:

38. Con fecha 23 de Abril de 2009 se publica en el BOE, la Orden VIV/984/2009, de 15 de abril, por la que se modifican la mayoría de los documentos básicos del Código Técnico de la Edificación aprobados por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, y el Real Decreto 1371/2007, de 19 de octubre.

39. Mediante el establecimiento de los niveles o valores límite de las prestaciones de los edificios o sus partes, entendidas dichas prestaciones como el conjunto de características cualitativas o cuantitativas del edificio, identificables objetivamente, que determinan aptitud para cumplir las exigencias básicas correspondientes.

40. También podrán contener una remisión o referencia a instrucciones, reglamentos u otras normas técnicas a los efectos de especificación y control de los materiales, métodos de ensayo y datos o procedimientos de cálculo, que deberán ser tenidos en cuenta en la redacción del proyecto del edificio y su construcción.

41. De conformidad con la Disposición final tercera del CTE, se habilita al Ministerio de Vivienda para que apruebe, mediante Orden Ministerial, las modificaciones y revisiones periódicas que sean necesarias de los Documentos Básicos. Y así, tras la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 4 de mayo de 2010, se actualizaron los documentos de la Parte I, DB SI y DB SUA del CTE, aunque los cambios resultantes de la misma ya eran efectivos desde su publicación en el BOE de 30 de julio de 2010.

42. Con fechas 5 y 16 de diciembre de 2010 se publican en la página web del Ministerio de Ciencia e Innovación nuevas versiones de los comentarios de los Documentos Básicos DB SUA y DB SI, por citar unos ejemplos.

Relativos a la habitabilidad:

- DB HS: Relativo a la Salubridad.⁴³

Constituido por los siguientes documentos:

- HS 1: Protección frente a la humedad.
- HS 2: Recogida y evacuación de residuos.
- HS 3: Calidad de aire interior.
- HS 4: Suministro de agua.
- HS 5: Evacuación de aguas.

- DB HE: Relativo al Ahorro de Energía.⁴⁴

Constituido por los siguientes documentos:

- HE 1: Limitación de la demanda energética.
- HE 2: Rendimiento de las instalaciones térmicas.
- HE 3: Eficiencia energética de las instalaciones de iluminación.
- HE 4: Contribución solar mínima de agua caliente sanitaria.
- HE 5: Contribución fotovoltaica mínima de energía eléctrica.

- DB HR: Relativo a la protección frente al ruido (aprobado por Real Decreto 1371/2007, de 19 octubre 2007, con modificación posterior mediante Real Decreto 1675/2008, de 17 de octubre).⁴⁵

Relativos a la seguridad:

- DB SI: Relativo a la Seguridad en caso de incendio.⁴⁶

Constituido por los siguientes documentos:

- SI 1: Propagación interior.

43. Este Documento básico tiene por objeto establecer reglas y procedimientos que permiten cumplir las exigencias básicas de salubridad. La correcta aplicación del conjunto del DB supone que se satisface el requisito básico «Higiene, salud y protección del medio ambiente».

44. La Directiva 93/76/CEE del Consejo, de 13 de septiembre de 1993, consideró que los sectores de la vivienda y terciarios absorben cerca del 40 % del consumo final de energía de la Unión Europea. Por ello, el CTE apuesta por la utilización de fuentes de energía renovables. Así, será obligatorio el uso de energía solar, térmica o fotovoltaica en los nuevos edificios. Se trata de utilizar materiales y técnicas de construcción que contribuyan al ahorro energético. La correcta aplicación del conjunto del DB supone que se satisface el requisito básico *Ahorro de energía*.

45. En STS de 28 de abril de 2009 se desestima el recurso contencioso-administrativo formulado por el Consejo General del Colegio de Peritos e Ingenieros Técnicos industriales contra el citado Real Decreto, de modo que no se anula la previsión de trasladar a laboratorios acreditados (evaluados reglamentariamente por la Entidad Nacional de Acreditación ENAC) la responsabilidad de realizar mediciones *in situ* al objeto de comprobar las exigencias de aislamiento acústico a ruido aéreo, de aislamiento acústico a ruido de impactos y de limitación del tiempo de reverberación. Asimismo, en la página web del Ministerio de Ciencia e Innovación existe una Guía de Aplicación del DB HR que contiene sus criterios de interpretación, comentarios y ejemplos de aplicación.

46. Sustituye a la anterior NBE-CPI. La correcta aplicación del conjunto del DB supone que se satisface el requisito básico *Seguridad en caso de incendio*.

- SI 2: Propagación exterior.
 - SI 3: Evacuación.⁴⁷
 - SI 4: Detección, control y extinción de incendios.
 - SI 5: Intervención de los bomberos.
 - SI 6: Resistencia al fuego de la estructura.
- DB SUA: Relativo a la Seguridad de Utilización y Accesibilidad.⁴⁸

Constituido por los siguientes documentos:

- SU 1: Seguridad frente al riesgo de caídas.
 - SU 2: Seguridad frente al riesgo de impacto o de atrapamiento.
 - SU 3: Seguridad frente al riesgo de aprisionamiento.
 - SU 4: Seguridad frente al riesgo por iluminación inadecuada.
 - SU 5: Seguridad frente al riesgo causado por situaciones con alta ocupación.
 - SU 6: Seguridad frente al riesgo de ahogamiento.
 - SU 7: Seguridad frente al riesgo por vehículos en movimiento.
 - SU 8: Seguridad frente al riesgo causado por la acción del rayo.
- DB SE: Relativo a la Seguridad Estructural.⁴⁹

Constituido por los siguientes documentos:

- DB SE-A: Relativo a la Seguridad Estructural-Acero.⁵⁰
- DB SE-AE: Relativo a la Seguridad Estructural-Acciones en la edificación.⁵¹
- DB SE-C: Relativo a la Seguridad Estructural-Cimientos.
- DB SE-F: Relativo a la Seguridad Estructural-Fábrica.⁵²
- DB SE-M: Relativo a la Seguridad Estructural-Madera.

47. En la Orden VIV/984/2009 del Ministerio de Vivienda de 15 de abril de 2010 se aprobaron modificaciones relacionadas con los ventiladores y conductos para el control de humo en los aparcamientos, conforme al artículo SI 3 *Evacuación de ocupantes*, punto 8 *Control del humo de incendio* del DB SI del CTE. Estas modificaciones fueron propuestas por el Colegio de Ingenieros Industriales de Cataluña (COEIC) el 28 de octubre de 2009, en línea con lo que se establece en las normas británicas BS 7346-7-2006 y belga NBN S 21-208-2 (2006), ambas reconocidas como referencias por la Unión Europea.

48. Es de nueva creación y no sustituye a ninguna NBE anterior. En su primera versión se denominaba DB-SU y sólo incluía la protección frente a impactos y caídas, y no tenía relación con la accesibilidad. Mediante el Decreto 173/2010, de 19 de febrero, este Documento básico adquiere su denominación actual. La correcta aplicación del conjunto del DB supone que se satisface el requisito básico *Seguridad de utilización y accesibilidad*.

49. La correcta aplicación del conjunto del DB supone que se satisface el requisito básico *Seguridad Estructural*.

50. Sustituye a la NBE-EA 95. Está basada en el Eurocódigo.

51. Recoge las fuerzas externas que deben de soportar las estructuras, principalmente el peso. Sustituye a la NBE-AE 88.

52. Previsto para estructuras de ladrillo o bloque.

3.2.9. Documentos reconocidos

Los Documentos Reconocidos son documentos técnicos sin carácter reglamentario reconocidos por el Ministerio de Vivienda⁵³ y creados como un complemento para la aplicación del CTE.

Vienen constituidos por aquellos documentos técnicos externos e independientes del Código cuya utilización facilita el cumplimiento de determinadas exigencias y contribuyen al fomento de la calidad de la edificación.

Según el artículo 4.2 del CTE, estos Documentos podrán tener el contenido siguiente:

- Especificaciones y guías técnicas o códigos de buena práctica que incluyan procedimientos de diseño, cálculo, ejecución, mantenimiento y conservación de productos, elementos y sistemas constructivos.
- Métodos de evaluación y soluciones constructivas, programas informáticos, datos estadísticos sobre la siniestralidad en la edificación u otras bases de datos.
- Comentarios sobre la aplicación del CTE o cualquier otro documento que facilite la aplicación del CTE, excluidos los que se refieran a la utilización de un producto o sistema constructivo particular o bajo patente.

Los Documentos Reconocidos se inscribirán en el Registro General del CTE, dependiente del Ministerio de Vivienda y adscrito a la Dirección General de Arquitectura Técnica y Política de Vivienda.

El Programa LIDER, que constituye la aplicación informática que permite la verificación de las limitaciones de demanda energética contempladas en el método general del DB HE sección HE1, es un Documento Reconocido. También son Documentos Reconocidos aquellos referidos al RITE (Instalaciones térmicas de edificios),⁵⁴ así como el Catálogo de elementos constructivos, la Guía de aplicación del DB HR o los programas de ayuda al método General del DB HR.

53. Este Ministerio deberá mantener un registro público de los mismos.

54. Inscrito por la Generalitat Valenciana en el Registro General del CTE, con fecha 21/6/11, consta como Documento reconocido el denominado CTE DR/010/11 (Formato de Intercambio de Datos de Edificación, FIDE).

4. Normas sobre uso y mantenimiento de los edificios

Concluidas las obras del edificio y obtenida la licencia de primera ocupación, las obligaciones que hasta ahora asumía el promotor, la dirección facultativa y el constructor se trasladan en cierto modo a los propietarios y usuarios de las viviendas, que deben asumir unos deberes inexcusables relativos a la conservación del edificio y sus instalaciones.

Sobre este aspecto se pronuncian sin entrar en contradicción la normativa estatal y la normativa de la Comunidad Valenciana.

4.1. Normativa estatal

4.1.1. Deberes de mantenimiento de las edificaciones en la LOE y el CTE

El artículo 16.1 de la LOE consagra como obligación fundamental de los propietarios conservar en buen estado la edificación mediante un adecuado uso y mantenimiento.

Por mantenimiento, el Anejo III del CTE entiende el conjunto de actividades destinadas a conservar el edificio o las partes que lo componen para que, con una fiabilidad adecuada, cumplan con las exigencias establecidas

Esta exigencia se ha trasladado posteriormente al artículo 8.2 del CTE, en el que se dispone que el edificio y sus instalaciones se utilizarán adecuadamente por los propietarios y usuarios, de conformidad con las instrucciones de uso y mantenimiento contenidas en el Libro del Edificio que el promotor entregue a los adquirentes a la finalización de la obra.

Según el CTE, esta obligación de los propietarios y usuarios implicará:

- Poner en conocimiento de los responsables del mantenimiento cualquier anomalía que se observe en el funcionamiento normal del edificio.
- Llevar a cabo el plan de mantenimiento del edificio, encargando a técnico competente las operaciones programadas para el mantenimiento del mismo y sus instalaciones.
- Realizar las inspecciones reglamentariamente establecidas y conservar su correspondiente documentación.

- Documentar a lo largo de la vida útil del edificio todas las intervenciones, ya sean de reparación, reforma o rehabilitación realizadas sobre el mismo, consignándolas en el Libro del Edificio.

4.1.2. La inspección técnica de los edificios (ITES) en el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio

El Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, con entrada en vigor el 7 de julio de 2012⁵⁵ y aplicable en todo el territorio nacional, exige en su articulado determinadas actuaciones rehabilitadoras para mantener los inmuebles en condiciones de habitabilidad, seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato.

El ámbito de aplicación de este Real Decreto-Ley abarca todo tipo de edificios, desde los residenciales (viviendas en todas sus variedades), los de naturaleza terciaria (escuelas, hospitales, hoteles, comercios, edificios públicos...) y los de carácter industrial o asimilados (naves industriales, granjas, oficinas, etc).

Dentro de las medidas previstas para el fomento de la rehabilitación, los artículos 21 y 22 de la referida normativa establecen el marco legal básico para las inspecciones técnicas de los edificios (ITES), admitiendo que estas actuaciones se apliquen en la forma, plazos y condiciones que regulen las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la potestad de los ayuntamientos de establecer sus propias actuaciones mediante Ordenanzas o normas urbanísticas, en el marco de los mínimos estatales y autonómicos.

Del artículo 21 se desprende que los edificios de antigüedad superior a 50 años, situados en municipios de población superior a 25.000 habitantes⁵⁶ y destinados preferentemente a uso residencial, deberán ser objeto de una inspección técnica periódica que asegure su buen estado y debida conservación y cumpla, como mínimo, con los siguientes requisitos:

- Evaluar la adecuación de estos inmuebles a las condiciones legalmente exigibles de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato.
- Determinar las obras y trabajos de conservación que se requieran para mantener los inmuebles en el estado legalmente exigible, y el tiempo señalado al efecto.

Añade este artículo 21 en su apartado 3.º que las inspecciones realizadas por encargo de la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios que se refieran a la

55. El Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, fue publicado en el BOE el 7 de julio de 2011, entrando en vigor un año después conforme a su Disposición final tercera. Su regulación en materia de conservación y rehabilitación de inmuebles asume la tradición legislativa emanada de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.

56. Este límite poblacional viene establecido en la Disposición adicional tercera del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, aunque admite que las Comunidades Autónomas fijen estándares poblacionales diferentes.

totalidad de un edificio o complejo inmobiliario extenderán su eficacia a todos y cada uno de los locales y viviendas existentes.

Cuando de la inspección técnica realizada (artículo 22) resulten deficiencias, la eficacia del documento acreditativo del cumplimiento del deber legal de conservación quedará condicionada a la certificación de la realización efectiva de las obras y los trabajos de conservación requeridos para mantener el inmueble en el estado legalmente exigible, y en el tiempo señalado al efecto.

Según la Disposición transitoria primera del referido Real Decreto-Ley, las inspecciones técnicas de edificios realizadas conforme a la normativa vigente en el momento de su entrada en vigor mantendrán su eficacia a todos los efectos dentro del plazo que dicha normativa hubiere establecido y, en ausencia de dicho plazo, hasta el 1 de enero de 2020.

4.2. Normativa autonómica valenciana

La legislación autonómica valenciana también impone a los propietarios, básicamente, los deberes de mantenimiento, rehabilitación e inspección periódica de los edificios y construcciones.

4.2.1. Deberes de mantenimiento y rehabilitación en la LOFCE

El artículo 24 de la LOFCE exige a los propietarios de los edificios, en una primera fase, el deber de mantenerlos en condiciones de funcionalidad, seguridad y habitabilidad suficientes para obtener la licencia de ocupación para el uso al que se destina el edificio, de acuerdo con las instrucciones contenidas en el Libro del Edificio. Ya en una segunda fase, durante la vida útil del edificio, los propietarios deberán ejecutar trabajos de mantenimiento que periódicamente se prevén en el Libro del Edificio, reseñando en él las operaciones realizadas y su fecha, así como el seguimiento a que hubiere lugar.

Estas labores serán llevadas a cabo por los propios usuarios, o por técnicos u operarios especializados, o por entidades de control según sea el caso, cuya identificación se indicará también en el Libro del Edificio, todo ello en congruencia con las instrucciones de uso y mantenimiento de su vivienda.⁵⁷

En los casos en que el edificio haya sido rehabilitado existirá un Libro del Edificio adecuado al nivel de intervención realizado, en el que se explicitarán las operaciones de mantenimiento a realizar y sus periodos, así como las instrucciones de uso.

57. Según el artículo 24.3 de la LOFCE, en ningún caso las instrucciones de uso y mantenimiento del edificio supondrán la inaplicación o transferencia a los propietarios y usuarios del mismo de las responsabilidades que, conforme a lo establecido en la legislación estatal de ordenación de la edificación, correspondan a otros agentes de la edificación.

En este sentido, para ostentar un derecho preferente a las ayudas o incentivos a la rehabilitación de edificios con financiación pública, será necesario justificar que se han realizado al menos las operaciones de mantenimiento mínimas, y la inspección técnica, en su caso, conforme a lo establecido en la normativa urbanística y a las condiciones que reglamentariamente se determinen.

4.2.2. Deberes de conservación y rehabilitación en la LUV

El artículo 206 de la LUV exige a los propietarios de construcciones y edificios mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y decoro, mediante la realización de los trabajos y obras precisas para conservar o rehabilitar en ellos las condiciones imprescindibles de habitabilidad o uso efectivo que permitirían obtener la licencia administrativa de ocupación para el destino que les sea propio.

A tal fin los propietarios de edificios vienen obligados a sufragar o soportar el coste de las obras de conservación y rehabilitación que dichas construcciones precisen para cumplir la referida obligación,⁵⁸ hasta el importe determinado por el límite del deber normal de conservación.⁵⁹

Cuando una Administración ordene o imponga al propietario la ejecución de obras de conservación o rehabilitación que excedan dicho límite, el obligado podrá exigir a aquélla que sufrague, en lo que respecta al exceso, el coste parcial de la obra constitutivo del mismo.

Los ayuntamientos deben bonificar, en la medida más amplia posible, las licencias de obras que tengan por objeto la reparación o rehabilitación de edificaciones deterioradas,⁶⁰ sin perjuicio de otras ayudas públicas para financiar la conservación o rehabilitación de construcciones conforme a las disposiciones reglamentarias que se aprueben, y consistentes en subvenciones, en fórmulas de explotación conjunta de los inmuebles o incluso en ayudas a fondo perdido, en las que se exigirá una adecuada participación pública en los beneficios generados por la prolongación de la vida útil de la construcción.⁶¹

Según el artículo 209.5 de la LUV, las políticas de ayuda económica que instrumente la Generalitat para rehabilitar y conservar el patrimonio arquitectónico darán prioridad a los inmuebles y conjuntos catalogados y ponderarán a corresponsabilidad financiera que, en dichas actuaciones, asuman los entes locales con arreglo a sus posibilidades.

58. Artículo 208 de la LUV.

59. De conformidad con el artículo 208.3 de la LUV, se entenderá que las obras exceden del límite del deber normal de conservación cuando su coste supere la mitad del valor de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil que la preexistente, realizada con las condiciones imprescindibles para autorizar su ocupación. Si no se trata de un edificio sino de otra clase de construcción, dicho límite se cifrará, en todo caso, en la mitad del coste de erigir o implantar una nueva construcción de iguales dimensiones, en condiciones de uso efectivo para el destino que le sea propio.

60. A través de sus respectivas Ordenanzas fiscales.

61. Apartados 1 a 4 del artículo 209 de la LUV.

4.2.3. Deber de inspección periódica de las construcciones en la LUV

El legislador valenciano también ha entendido que la mejor manera de preservar en adecuado estado de conservación las edificaciones y construcciones es mediante el cumplimiento de la obligación legal de inspeccionar periódicamente las mismas.

Según el artículo 207 de la LUV, los propietarios de toda edificación catalogada o de antigüedad superior a 50 años deberán promover, al menos cada cinco años, una inspección a cargo de facultativo competente para supervisar su estado de conservación.⁶²

Dicho facultativo consignará los resultados de su inspección expidiendo un certificado 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 ellas. Asimismo dejará constancia del grado de realización de las recomendaciones expresadas con motivo de la anterior inspección periódica. La eficacia del certificado exige remitir copia de él al Ayuntamiento y al Colegio Profesional correspondiente.

El Ayuntamiento podrá exigir de los propietarios la exhibición de los certificados actualizados de inspección periódica de construcciones y, si descubriera que éstas no se han efectuado, podrá realizarlas de oficio a costa de los obligados.

Según se dispone en la Disposición adicional segunda del Decreto 25/2011, de 18 de marzo, en los edificios en los que se realice la inspección técnica el informe de esta inspección se incorporará al libro del edificio o al libro del edificio rehabilitado, según corresponda, incluyendo la información básica de mantenimiento que proceda.

El incumplimiento de esta obligación legal de inspección periódica de las construcciones implicará la imposición de una multa a sus propietarios entre 600 y 6.000 €, según el artículo 251.2 de la LUV. Asimismo, procederá la declaración de ruina de un inmueble⁶³ cuando su propietario acredite haber cumplido puntualmente

62. La LUV, promulgada con anterioridad al Real Decreto 8/2011, de 1 de julio, exige en su artículo 207 la inspección periódica de las edificaciones de antigüedad superior a 50 años sin establecer las limitaciones poblacionales de la referida normativa estatal. Esto suscita la cuestión de si resulta obligatoria o no en la Comunidad Valenciana este tipo de inspecciones en las edificaciones de los municipios de población inferior a 25.000 habitantes, aunque del tenor literal de la Disposición adicional tercera del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, parece desprenderse su no aplicabilidad mientras la normativa de la Comunidad Valenciana no fije expresamente estándares poblacionales por debajo del umbral de los 25.000 habitantes.

63. Artículo 210.2 de la LUV. Según dicho artículo, la incoación de la declaración de ruina corresponde a los ayuntamientos, bien de oficio o por denuncia de parte, cuando el coste de las reparaciones necesarias en un inmueble supere el deber normal de conservación, e implica un procedimiento tendente a declarar el incumplimiento por parte de un propietario de los deberes de conservación de su inmueble, salvo que concurran supuestos de fuerza mayor, hecho fortuito o culpa de tercero, o el dueño trate de evitarla diligentemente. Esta declaración de ruina implicará para su dueño la obligación de rehabilitar o demoler el inmueble, a su elección,

y con diligencia las obras de conservación y mantenimiento en los dos últimos certificados de inspección periódica y el coste de éstas, unido a las que estén pendientes de realizar, supere el límite del deber normal de conservación, apreciándose una tendencia constante y progresiva en el tiempo al aumento de las inversiones necesarias para la conservación del edificio.

Como se ha expuesto, no existe impedimento para que los ayuntamientos, en virtud de su potestad reglamentaria local, aprueben Ordenanzas reguladoras de la inspección técnica de los edificios.

si bien se exigirá su rehabilitación o conservación cuando se trate de un Bien de Interés Cultural o un edificio catalogado o en proceso de catalogación (artículo 507.2 del ROGTU).

CAPÍTULO 4

La edificación (II)

1. Introducción
2. La obra: fases administrativas y documentación (actas y libros)
3. El cartel informativo de la obra
4. La gestión de los residuos en la construcción y demolición

1. Introducción

Junto al cumplimiento de los requisitos puramente técnicos y constructivos de las obras de edificación, existe la necesidad de que los diferentes agentes ajusten su actuación a un conjunto de trámites procedimentales en cada una de las tres fases del proceso edificatorio: la fase de concepción, en la que se proyecta el edificio y se definen sus características; la fase de ejecución de obra, en la que se controla su calidad material; y, por último, la fase de la transmisión, uso y mantenimiento del edificio durante su vida útil.

Todas estas fases se sostienen sobre la base de un procedimiento administrativo y un soporte documental de inexcusable observancia. Mientras en las dos primeras resulta fundamental la intervención de la dirección facultativa de las obras, en un contexto burocrático y técnico a la vez, en la última se traslada el protagonismo al usuario o adquirente final de las viviendas, que asume una responsabilidad hacia el edificio y unas obligaciones de mantenimiento orientadas al cumplimiento del derecho constitucional de una vivienda digna y adecuada.¹

En este sentido, la nueva exigencia de sostenibilidad ambiental y socio-económica de los procesos edificatorios y urbanizadores no se entiende sin la cobertura de una tramitación administrativa que garantice una mayor calidad de la edificación.

Todas estas cuestiones se abordan en la normativa edificatoria estatal y autonómica más reciente. La singularidad de este nuevo marco jurídico, desarrollado al amparo del CTE, radica en que a las ya tradicionales obligaciones técnicas de los agentes de la edificación se otorga importancia a otras más administrativas, donde los aspectos documentales (actas y libros) o los de contenido informativo o medioambiental (cartel de la obra, gestión de los residuos...) adquieren una dimensión más acorde con nuestro contexto internacional.

1. Véase el Preámbulo del Decreto 25/2011, de 18 de marzo, del Consell, por el que se aprueba el libro del edificio para los edificios de vivienda.

2. La obra: fases administrativas y documentación (actas y libros)

El proceso constructivo y edificatorio exige la observancia, por parte de los diferentes agentes de la edificación, de una serie de fases administrativas sustentadas en documentos específicos que deben concurrir para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de funcionalidad, seguridad y habitabilidad.

2.1. Fases administrativas de la obra de edificación

Las fases administrativas de la edificación son las que se detallan seguidamente.

2.1.1. Actuaciones previas al comienzo de las obras de edificación

La promoción

Con carácter previo al comienzo de cualquier obra de edificación se necesita la iniciativa emprendedora de un promotor privado.² Este promotor será la persona física o jurídica que tras realizar un estudio de viabilidad económica decida, impulse, programe y aporte los medios económicos suficientes, propios o ajenos, para llevar a cabo la edificación pretendida con el nivel de calidad adecuado, a su riesgo y ventura.³

A tal fin, contratará a los agentes necesarios para llevar a cabo la edificación pretendida, que deberán poseer la titulación, conocimientos y medios humanos y materiales necesarios.

En la construcción de edificios para viviendas, el modelo más frecuente adoptado en la práctica es el de un promotor que contrata a un equipo facultativo (arquitecto y arquitecto técnico) para que redacte el proyecto y dirija las obras, en cuyo caso el proyectista asume la condición de dirección facultativa, si bien no existe impedimento para que la condición de proyectista y director de obra la ostenten personas distintas; una vez realizado el proyecto, el promotor contratará la ejecución de la obra a un constructor, que a su vez subcontratará las diferentes partes o unidades de obra.

2. Todo ello debe entenderse sin perjuicio de la posibilidad de que las administraciones públicas territoriales, directamente o a través de organismos públicos o empresas públicas, puedan asumir la promoción pública de viviendas, esencialmente con destino a vivienda de protección pública o a otros usos de interés social.

3. Artículo 7 de la LOFCE.

En promociones de gran volumen u obras industriales, es frecuente que el promotor encomiende todas las operaciones de proyecto, contratación y dirección a una oficina técnica (Ingeniería o *Consulting*), que contratará por separado a distintas empresas las diferentes partes o capítulos de la obra, coordinando su actuación.

El promotor también aportará el suelo o edificio donde se vaya a ejecutar la obra, por ser titular de la propiedad o de algún otro derecho real (por ejemplo, arrendamiento o derecho de superficie) que acredite la disponibilidad civil del terreno o de la edificación. Este espacio físico deberá reunir las condiciones físicas, medioambientales y urbanísticas adecuadas al fin propuesto, incluida la viabilidad geotécnica del suelo⁴ o del subsuelo tras la correspondiente investigación.

El promotor será, asimismo, el que solicite la licencia de edificación en el Ayuntamiento donde pretenda ejecutar las obras, según modelo normalizado, aportando el proyecto técnico⁵ y el resto de la documentación requerida por la normativa vigente, y abonando las tasas y el importe correspondiente del Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).

Antes del comienzo de las obras, el promotor facilitará al constructor y a la dirección facultativa intervinientes en la construcción de una copia de las licencias y autorizaciones necesarias para la ejecución de las obras, y comunicará al Ayuntamiento dicho inicio con una antelación mínima de 15 días.⁶

El acta de replanteo

Obtenida la licencia y aportado el proyecto de ejecución en el Ayuntamiento, y con carácter previo al comienzo de la ejecución de las obras de edificación, será necesaria la firma de la denominada acta de replanteo.

A tal efecto, el promotor convocará a la dirección facultativa y al constructor, con una antelación mínima de cinco días, para que suscriban junto a él la referida acta, cuyo objeto será:⁷

- Comprobar la adecuación del proyecto de ejecución a la realidad geométrica del terreno o de la edificación sobre la que actúa.
- Verificar la disponibilidad del terreno o de la edificación y la viabilidad del proyecto de ejecución, a la vista de las características físicas del terreno y otras contingencias no previstas que pudieran presentarse.

4. El CTE incorpora con carácter general la obligatoriedad de realizar estudios geotécnicos previos a la redacción del proyecto técnico de la obra, sistematizando la extensión y características de las pruebas y ensayos en función del uso del edificio y las características del terreno.

5. Del artículo 6.1.3 del CTE se desprende que en esta fase no resulta necesaria la aportación del proyecto de ejecución, bastando con acompañar en la solicitud de licencia de un proyecto básico. En cualquier caso, el proyecto de ejecución deberá constar en el expediente municipal como requisito necesario para iniciar las obras.

6. Artículo 480 del ROGTU.

7. Artículo 15.1 de la LOFCE.

- La disponibilidad por parte del promotor de la preceptiva licencia municipal de edificación.

En dicha acta de replanteo se recogerá la fecha del comienzo de las obras⁸, así como cualquier reserva o discrepancia que se pudiera observar por los agentes de la edificación que vayan a suscribirla.

Actividades de la dirección de ejecución de obra previas al inicio de las obras

Paralelamente a las gestiones anteriores, las actividades de la dirección de ejecución de obra previas al comienzo de la misma tendrán por objeto reunir toda la información necesaria para que el comienzo de la obra se efectúe en condiciones óptimas.

A tal fin, el artículo 3.º del Decreto 107/1991 exige que la dirección de ejecución de obra desarrolle el estudio de la programación conforme a las previsiones del proyecto de ejecución y, en su caso, a los criterios sobre lotes y unidades de inspección indicados en el Libro de control con la valoración individual de ensayos y pruebas.

Este estudio de programación implicará:

- La recopilación de la documentación necesaria para comenzar la obra, entre la que se debe incluir la elaboración de una relación de normas y reglamentos que sean de aplicación.
- El análisis o ejecución, en caso de no existir, del Plan o Programa de Control de Calidad de la obra (materiales y procesos constructivos).
- La solicitud y revisión del Plan de Seguridad y Salud preparado por la constructora si el arquitecto técnico tiene encargada la función de coordinador; en caso contrario, el arquitecto técnico, en cuanto director facultativo, solicitará el Plan de Seguridad y Salud aprobado, en cumplimiento de la obligación que le obliga a observar sus determinaciones.

2.1.2. La ejecución de las obras de edificación

La construcción

Obtenida la licencia de edificación y firmada el Acta de Replanteo, el constructor estará legitimado para iniciar la ejecución material de las obras.

8. Se debe comenzar la obra en el plazo pactado. A falta de plazo contractual, resulta posible la fijación judicial conforme al artículo 1.128 del cc (sts 30 de abril de 1994).

En este sentido, el promotor puede delegar la construcción a una empresa constructora, con quien contratará los trabajos de construcción, o asumir al mismo tiempo la condición de promotor y constructor,⁹ en cuyo caso deberá disponer de medios materiales, económicos y humanos suficientes para hacer frente a las obligaciones inherentes a dicha dualidad.

De conformidad con el Anejo III del CTE y el artículo 16 de la LOFCE, la construcción de un edificio es el conjunto de actividades necesarias para la realización física de la obra. Para ello, el constructor aportará los elementos materiales y humanos requeridos por las características y los niveles de calidad establecidos en el proyecto de ejecución.

El objeto será la construcción de un edificio, definido en el CTE como una construcción fija, hecha con materiales resistentes, con destino a habitación humana o para albergar otros usos.

Estas obras de construcción del edificio se llevarán a cabo por el constructor con sujeción al proyecto y sus modificaciones autorizadas por el director de obra, previa conformidad con el promotor y según la legislación aplicable, las normas de la buena práctica constructiva y las instrucciones del director de obra y del director de ejecución de obra.¹⁰

El constructor deberá reunir las condiciones de titulación, capacitación profesional y empresarial que le habiliten para la ejecución de la obra. Realizará la obra por sí o por medio de terceros (subcontratistas), quienes, aun respondiendo directamente ante el constructor, tendrán que someterse a las mismas exigencias de profesionalidad, calidad y seguridad en la obra que éste.¹¹

A tal efecto, el constructor designará un jefe de obra que asumirá la representación técnica en la obra y las funciones generales de vigilancia o cuidado.

Aunque nada impide que el proyecto de ejecución y el estudio de seguridad y salud se aporten en la solicitud inicial de licencia, su presentación únicamente resulta obligatoria para iniciar las obras, de modo que el comienzo de las mismas a cargo del constructor no será posible si no constan ambos documentos en el expediente municipal de licencia.

9. Según la Guía Técnica del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), el promotor adquirirá además la condición de contratista cuando ejecute directamente, con trabajadores de su propia plantilla, alguno o todos los trabajos que se realicen en la obra. También ostentará esta doble condición, aunque no tenga trabajadores propios en la citada obra, cuando contrate directamente trabajadores autónomos para la realización de la totalidad o parte de la misma, pero sólo respecto de dichos trabajadores autónomos. No adquirirá la condición de contratista y, por tanto, sólo mantendrá la de promotor, cuando contrate la totalidad de la ejecución de la obra con una empresa de gestión (ingeniería, oficina técnica o similar), siendo esta última la que deberá ser considerada contratista.

10. Artículo 7.1 CTE.

11. Según el artículo 16.3 *in fine* de la LOFCE, podrá determinarse reglamentariamente las condiciones de habilitación e inscripción de constructores y subcontratistas en el correspondiente registro, a los efectos de poder identificar su habilitación. Los principales criterios para la habilitación e inscripción en este registro serán la formación profesional del equipo del constructor principal, de los subcontratistas y de sus operarios, la certificación del sistema de aseguramiento de la calidad y la experiencia en determinado tipo de obras.

La dirección facultativa durante la ejecución de las obras

Quien asumirá la dirección de ejecución de las obras será la dirección facultativa, constituida por un director de la obra (arquitecto)¹² y un director de ejecución de la obra (arquitecto técnico).

Según el artículo 14 de la LOFCE, la actividad de estos agentes será dirigir y controlar, con la independencia que requiera el ejercicio diferenciado de sus competencias, la realización del edificio objeto de ejecución, conforme a la licencia municipal de edificación, con los niveles de calidad y seguridad exigibles, y velando por la coordinación de los diversos medios puestos a disposición de la citada dirección facultativa por el constructor o contratista principal.

Las órdenes que la dirección facultativa imparta en la obra se plasmarán en el Libro de Órdenes y Asistencias habilitado al efecto y en cuantos otros documentos sea necesario, y deberán ser ejecutadas por el constructor conforme a las instrucciones que la dirección facultativa haya dispuesto.

Las actividades de verificación y control de calidad que lleve a cabo la dirección facultativa, por sí misma o con asistencia de laboratorios y entidades de control, en su caso, quedarán reseñadas en el correspondiente libro de control de calidad de la obra.¹³

Al respecto, durante la construcción de las obras, el director de obra y el director de ejecución de la obra realizarán, según sus respectivas competencias, los controles siguientes:¹⁴

- Control de recepción de obra de productos, equipos y sistemas, tendente a comprobar que las características técnicas de los productos, equipos y sistemas suministrados satisfacen lo exigido en el proyecto.¹⁵
- Control de ejecución de la obra, relativo al control por parte del director de ejecución de la obra de cada unidad de obra, verificando su replanteo, los materiales que se utilicen, la correcta ejecución y disposición de los elementos constructivos y de las instalaciones, así como las verificaciones y demás controles necesarios para comprobar su conformidad con el proyecto, la normativa vigente y las instrucciones de la dirección facultativa.

12. Cuando en el desarrollo de las obras intervengan diversos técnicos para dirigir las obras de proyectos parciales, lo harán bajo la coordinación del director de obra (artículo 7.3 del CTE).

13. Según el artículo 3 del Decreto 107/1991, de 10 de junio, en los impresos del libro de control de calidad se consignarán los datos requeridos en los propios impresos, todo ello a disposición de los servicios territoriales de Arquitectura y Vivienda para su inspección. Anteriormente a la inspección, se convocará al promotor, que podrá estar asistido por los técnicos de la dirección facultativa. De esta inspección se levantará la correspondiente acta sobre el cumplimiento de esta exigencia.

14. Artículo 7 y Anejo II del CTE.

15. A su vez, este control comprenderá el de la documentación de los suministros, el control mediante distintivos de calidad o evaluaciones técnicas de idoneidad y el control mediante ensayos.

- Control de obra terminada, bien sobre un edificio en su conjunto o bien sobre sus diferentes partes y sus instalaciones, parcial o totalmente terminadas, que implicará las comprobaciones y pruebas de servicio previstas en el proyecto, las ordenadas por la dirección facultativa y las exigidas por la normativa vigente, sin perjuicio de aquellas que pudieran establecerse con carácter voluntario.

Asimismo, la dirección facultativa (y en particular el arquitecto técnico, en calidad de coordinador en materia de seguridad y salud), velará por el cumplimiento en la obra de la normativa sobre seguridad y salud, haciendo constar en el libro de incidencias cualquier incumplimiento que se verifique sobre estas cuestiones.

El suministro de productos

Los productos, sistemas y equipos que se utilicen para la ejecución de una obra deberán responder a los requisitos de calidad establecidos en el proyecto básico y en el proyecto de ejecución, así como los necesarios para el buen fin de su aplicación y uso previsto (artículo 17 LOFCE).¹⁶

En el momento de la contratación del suministro por el promotor o el constructor o, en su defecto, en el acto de su entrega en la obra, se aportará por el suministrador la documentación que acredite las características del producto, sistema o equipo, modo de aplicación y las garantías que ostente.

Los suministradores de productos dejarán constancia de la entrega del producto en la obra, reseñándose cuando proceda en el libro de calidad de la obra.

Los productos de construcción que se incorporen con carácter permanente a los edificios, en función del uso previsto, llevarán el marcado CE, de conformidad con la Directiva 89/106/CEE.

Prestación de asistencias técnicas y servicios

La prestación de asistencias técnicas y servicios es el conjunto de actividades que, durante todo el proceso de edificación, dan respuesta a los requerimientos de la promoción, la concepción técnica, la ejecución de obra y el uso del edificio.

Según el artículo 18.2 de la LOFCE, pueden considerarse entre otras las siguientes asistencias técnicas y servicios:

- Las asistencias técnicas prestadas por entidades de control de calidad de la edificación en la verificación de la calidad del proyecto, de los materiales y

16. Según el artículo 5.2 del CTE, en determinados casos, y con el fin de asegurar su suficiencia, los Documentos Básicos establecen las características técnicas de productos, equipos y sistemas que se incorporen a los edificios, sin perjuicio del Marcado CE que les sea aplicable de acuerdo con las correspondientes Directivas Europeas.

de la ejecución de la obra y sus instalaciones, de acuerdo con el proyecto y la normativa aplicable.

- Las asistencias técnicas prestadas por los laboratorios de ensayo para el control de calidad de la edificación, mediante la realización de ensayos o pruebas de servicio de los materiales, sistemas o instalaciones de una obra de edificación.
- La prestación de servicios durante la ejecución de la obra, provisión de maquinaria, de medios auxiliares, de seguridad u otros.

Otras previsiones durante la ejecución de la obra

De conformidad con el artículo 277 del ROGTU, durante la ejecución de las obras debe disponerse a pie de obra una copia compulsada de la resolución expresa del otorgamiento de la licencia, y durante el tiempo que duren las mismas debe instalarse y mantenerse un cartel informativo indicativo de las obras, bajo responsabilidad del promotor.

Asimismo, en el desarrollo de las obras se observará el contenido del proyecto de ejecución de la obra relativo a la gestión de los residuos, que deben gestionarse adecuadamente en cuanto a su tratamiento, reutilización, reciclado o eliminación, según el Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, relativo a la producción y gestión de los residuos de la construcción y de la demolición.

2.1.3. La terminación de las obras de edificación

Verificación del producto final

La verificación del producto final consistirá en la comprobación realizada por la dirección facultativa de que el edificio terminado cumple con todos los requisitos especificados en el proyecto y está en condiciones de ser entregado.

Mientras que durante la ejecución de la obra se han ido efectuado verificaciones parciales de los requisitos que cumplen los materiales y procesos constructivos, esta última verificación se efectúa a través de las pruebas finales, que se definen en el pliego de prescripciones técnicas (PPT) del proyecto.

A tal efecto, se comprobará que los valores de resultados de las pruebas están dentro de las tolerancias que fija el PPT para cada una de las instalaciones. Asimismo, se efectuará un seguimiento de los trabajos realizados por la constructora comprobándose que se hayan subsanado todos los errores y defectos de las listas de remates finales de acabados.

Previamente a la recepción definitiva se solicitará al promotor un informe por escrito sobre el grado de satisfacción del servicio prestado en el que figure, entre otras, al menos las reclamaciones de los usuarios finales en caso de que existan.

En el supuesto de que se presenten reclamaciones fundadas, posteriores a la entrega de la obra, la dirección facultativa deberá efectuar el seguimiento de las reparaciones en los mismos términos que esta verificación final.

Certificado final de obra

Con una antelación mínima de un mes a la fecha prevista para la terminación de las obras, el promotor deberá comunicar dicha circunstancia al Ayuntamiento, para que éste pueda inspeccionar y comprobar las obras ejecutadas.¹⁷

Concluidas las obras, se procederá a la declaración formal de su finalización mediante la suscripción del certificado final de obra por la dirección facultativa, visada por el colegio profesional del arquitecto y del arquitecto técnico, en el que se certificará haber dirigido la ejecución material de las obras y controlado cuantitativa y cualitativamente la construcción y la calidad de lo edificado.

Este certificado final hará expresa referencia a:¹⁸

- El ajuste de la obra al proyecto de ejecución y, en su caso, a las modificaciones aprobadas por la Administración pública, quedando documentado en el proyecto final de obra.
- La justificación del cumplimiento del nivel de calidad previsto en el proyecto, mediante el libro de control de calidad de la obra.
- La suficiencia de los servicios urbanísticos exigibles según la licencia municipal de edificación y la conexión con las redes de infraestructuras correspondientes, y, en su caso, las garantías necesarias para la reposición de los servicios e infraestructuras afectados provisionalmente.
- La disponibilidad para ser destinada al fin para el que se construyó.

Al certificado final de obra se le unirán como anejos los siguientes documentos:

- Descripción de las modificaciones que, con la conformidad del promotor, se hubiesen introducido durante la obra, haciendo constar su compatibilidad con las condiciones de la licencia.
- Relación de los controles realizados durante la ejecución de la obra y sus resultados.

17. Artículo 480 del ROGTU.

18. Artículo 19 de la LOFCE y Anejo II del CTE.

El proyecto final de obra

Junto al certificado final de obra, el director de obra hará entrega al promotor del proyecto final de obra en el que se describirá el edificio realizado, a fin de que el usuario y cualesquiera otros interesados puedan tener un exacto conocimiento de él, de sus instalaciones, las características finales obtenidas y de los usos previstos para el edificio.

Según el artículo 11.1 c) de la LOFCE, el proyecto final de la obra es la fase del trabajo que consiste en la elaboración de la documentación del proyecto que recoge la obra ejecutada, e incorpora todas las modificaciones realizadas en ella a lo largo del proceso de ejecución, previamente autorizadas por la Administración competente. Incluye reseña de las actividades de supervisión y control realizadas.

Este proyecto final de obra no será necesario cuando al concluir la edificación no existan modificaciones de unidades de obra ni de presupuesto en relación con el proyecto técnico originario.

La recepción de la obra

Según el artículo 20 de la LOFCE, expedido el certificado final de obra la dirección facultativa comunicará al promotor y al constructor esta circunstancia, a los efectos de la recepción de la obra.¹⁹

Esta recepción de obra es el acto por el cual el constructor hace entrega de la misma al promotor y es aceptada por éste. En los supuestos en que el promotor y el constructor sean la misma persona, los efectos de la entrega de la obra comienzan cuando le es comunicada por la dirección facultativa la expedición del certificado final de obra.

En el acto de recepción de obra el constructor principal hará entrega al promotor de cuanta documentación técnica y administrativa deba obrar en su poder, y sea necesario para cumplimentar la documentación de obra ejecutada.

Salvo pacto expreso en contrario, la recepción de la obra tendrá lugar dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su terminación, acreditada en el certificado final de la obra, plazo que se contará a partir de la notificación efectuada por escrito al promotor. La recepción se entenderá tácitamente producida si transcurridos treinta días desde la fecha indicada el promotor no hubiera puesto de manifiesto reservas o rechazo motivado por escrito.

Al amparo del artículo 6.2 de la LOE, la recepción deberá consignarse en un acta firmada, al menos, por el promotor y el constructor, y en la misma se hará constar:

19. La importancia jurídica de esta recepción radica en que el cómputo de los plazos de responsabilidad y garantía derivados de los daños durante la ejecución de la obra se iniciará a partir de la fecha en que se suscriba el acta de recepción, o cuando se entienda ésta tácitamente producida según el artículo 6.4 y 5 de la LOE.

- Las partes que intervienen.
- La fecha del certificado final de la totalidad de la obra o de la fase completa y terminada de la misma.
- El coste final de la ejecución material de la obra.
- La declaración de la recepción de la obra con o sin reservas, especificando, en su caso, éstas de manera objetiva, y el plazo en que deberán quedar subsanados los defectos observados. Una vez subsanados los mismos, se hará constar en un acta aparte, suscrita por los firmantes de la recepción.
- Las garantías que, en su caso, se exijan al constructor para asegurar sus responsabilidades.
- El certificado final de obra (como anexo).

Se admite la posibilidad de que el promotor rechace la recepción de la obra por considerar que la misma no está terminada o que no se adecúa a las condiciones contractuales. En todo caso, el rechazo deberá estar motivado por escrito en el acta, en la que se fijará el nuevo plazo para efectuar la recepción.

2.2. Actas y libros del proceso edificatorio

De conformidad con la normativa vigente, en el proceso edificatorio se distingue entre documentación de inicio de obra, documentación de seguimiento de la obra y documentación de obra ejecutada.

2.2.1. Documentación de inicio de obra: el acta de replanteo

Como se ha señalado en el apartado 2.1.1 del presente capítulo, con carácter previo al comienzo de la ejecución de las obras se firmará el acta de comprobación del replanteo entre el promotor, la dirección facultativa y el constructor, que será el documento legitimador del inicio de las obras una vez verificada.

El replanteo implica asegurar la adecuación de la cimentación y de la estructura que figura en el proyecto de la obra con las características geométricas del terreno.

El acta de replanteo supone, además, la fijación del momento del comienzo de las obras, dato fundamental para poder con posterioridad computar el plazo de realización de las mismas, si esta circunstancia figurara en el contrato de ejecución de obra.

2.2.2. Documentación de seguimiento de la obra

Durante las obras de edificación existirá una documentación de seguimiento de las obras constituida al menos, según el Anejo II CTE, por:

- Libro de órdenes y asistencias.
- El libro de incidencias en materia de seguridad y salud.
- El proyecto, sus anejos y modificados autorizados.
- La licencia de obras, la apertura del centro de trabajo y, en su caso, otras autorizaciones administrativas.
- La documentación de control de calidad de la obra.

Libro de Órdenes y Asistencias

El Libro de Órdenes y Asistencias se encuentra regulado en el Decreto 461/1971, de 11 de marzo, siendo de existencia obligatoria en toda obra de edificación, entendiéndose por tal aquella que precise de proyecto de edificación (artículo 2.2 de la LOE).

De conformidad con el artículo 13.2 a) de la LOFCE, en este documento se reflejan las actuaciones relevantes en la obra y sus hitos, junto con las instrucciones, modificaciones, órdenes u otras informaciones dirigidas al constructor por la dirección facultativa de la obra.

En síntesis, este documento sirve para que la dirección facultativa reseñe las incidencias, órdenes y asistencias que se produzcan durante la ejecución de la obra, y también para transmitir y explicitar el cumplimiento de las instrucciones técnicas al constructor y al director de la ejecución de la obra (artículo 12.2 de la LOE).

Por lo tanto, es el instrumento que en la obra constata y prueba, en su caso, todas las órdenes y seguimiento que se haya realizado sobre la obra, desde el propio replanteo, pasando por la profundidad de la cimentación, hasta la calidad de los materiales y adopción de medidas de seguridad, mezclas y cualquier otro que pueda tener interés en su momento.

Asimismo, constituye un elemento probatorio de la falta de órdenes y seguimiento de la propia obra, en el caso de exigencia de responsabilidades posteriores, dado que la ausencia de anotaciones podría entenderse como una dejación de las obligaciones del director de obra. Por contra, la consignación de una orden por la dirección facultativa en el libro de órdenes puede exonerar a ésta de responsabilidad en el supuesto de que el incumplimiento que causa un daño provenga de aquellos que recibieron la orden (constructor, jefe de obra, trabajadores...).

Este libro de órdenes se obtiene en blanco en el colegio profesional correspondiente, y cada una de las hojas constará por triplicado. Estas órdenes no son necesariamente diarias. Durante cada visita de la dirección facultativa se procurará rellenar, al menos, una hoja del libro.

Una vez finalizada la obra, toda esta documentación será depositada por el director de la obra en el colegio profesional correspondiente o, en su caso, en la Administración pública competente. Las dos copias de que consta el libro serán para el arquitecto y para el arquitecto técnico, quedando el original archivado en el colegio profesional.

El libro de incidencias en materia de seguridad y salud

Se regula en el artículo 13 del Real Decreto 1627/97, de 24 de octubre, sobre seguridad y salud en las obras de construcción.

En cada centro de trabajo existirá un libro de incidencias, con hojas duplicadas, habilitado al efecto. En este libro de incidencias se llevará el control y seguimiento del Plan de Seguridad y Salud y se dejará constancia de los incumplimientos de las medidas de Seguridad y Salud.

El libro será facilitado por el Colegio Oficial al que pertenezca el técnico que haya aprobado el plan de seguridad y salud, o bien por la Oficina de supervisión de proyectos cuando se trate de obras de las administraciones públicas.

Efectuada alguna anotación en el libro, el coordinador en materia de seguridad y salud, o en su caso la Dirección Facultativa, estarán obligados a remitir en el plazo de 24 horas una copia a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de la provincia.

El coordinador o persona integrada en la dirección facultativa que observe incumplimiento de las medidas de seguridad y salud, advertirá de ello al contratista, dejando constancia de ello en el libro de incidencias. Si es riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores, puede ordenar la paralización de la obra, o de los tajos. La persona que haya tomado tal determinación deberá comunicarlo a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a los contratistas y subcontratistas afectados por la paralización, así como a los representantes de los trabajadores.

El proyecto, sus anejos y modificados

El proyecto técnico de la obra y sus anejos y modificados, autorizados por el director de la obra y parte esencial de la licencia de edificación, constituyen la documentación de seguimiento de la obra.

El artículo 4 de la LOE define el proyecto como el conjunto de documentos mediante los cuales se definen y determinan las exigencias técnicas de las obras.²⁰

Según el artículo 6.1 del CTE, el proyecto describirá el edificio y definirá las obras de ejecución del mismo con el detalle suficiente para que puedan valorarse e interpretarse inequívocamente durante su ejecución. En esta definición se incluirá, al menos, la siguiente información:

- Las características técnicas mínimas que deben reunir los productos, equipos y sistemas que se incorporen de forma permanente en el edificio proyectado, así como sus condiciones de suministro, las garantías de calidad y el control de recepción que deba realizarse.
- Las características técnicas de cada unidad de obra.
- Las verificaciones y las pruebas de servicio que, en su caso, deban realizarse para comprobar las prestaciones finales del edificio.
- Las instrucciones de uso y mantenimiento del edificio terminado.

A efectos de su tramitación administrativa, todo proyecto de edificación podrá desarrollarse en dos etapas: la fase de proyecto técnico y la fase de proyecto de ejecución. Cada una de estas fases del proyecto debe cumplir las siguientes condiciones:

- a) El proyecto básico definirá las características generales de la obra y sus prestaciones mediante la adopción y justificación de las soluciones concretas. Su contenido ha de ser suficiente para solicitar la licencia municipal de obras, para realizar la evaluación de los requisitos básicos de la edificación y para la eventual calificación del edificio, pero insuficiente para iniciar la construcción del edificio.
- b) El proyecto de ejecución desarrollará el proyecto básico y definirá la obra en su totalidad sin que en él puedan rebajarse las prestaciones declaradas en el básico, ni alterarse los usos y condiciones bajo las que, en su caso, se otorgaron la licencia municipal de obras, las concesiones u otras autorizaciones administrativas, salvo en aspectos legalizables.²¹

20. Según el artículo 10.2 de la LOFCE, el proyecto constará como mínimo de documentación descriptiva, en textos y representación gráfica, del edificio y sus partes, de los materiales, instalaciones y demás elementos y actividades que se consideren necesarios para la ejecución de una edificación de la calidad requerida. Además, contendrá la medición y valoración de las diversas unidades de la obra, de modo que pueda conocerse estimativamente su coste, previo a su ejecución. Incluirá todas las partes del edificio con las tecnologías e instalaciones necesarias para la conclusión del mismo y su puesta en uso.

21. Este proyecto de ejecución incluirá los proyectos parciales u otros documentos técnicos que, en su caso, deban desarrollarlo o completarlo, los cuales se integrarán en el proyecto como documentos diferenciados bajo la coordinación del proyectista.

El proyecto de ejecución será necesario para el comienzo de las obras y habrá de ajustarse a las determinaciones del proyecto básico utilizado para obtener la licencia municipal.²²

Según la jurisprudencia del Tribunal Supremo²³ la licencia de obra es un acto en blanco, cuyo contenido se integra por remisión al proyecto autorizado. Esta línea jurisprudencial subraya la singular importancia del proyecto técnico en el proceso edificatorio, dado que ante una discrepancia entre el contenido del documento de solicitud de licencia y el proyecto sobre lo que constituye el objeto de las obras, prevalecerá éste, ya que es al que se le remite la solicitud y sobre el que versa el control de la Administración.

Por otra parte, las modificaciones que se introduzcan en el proyecto originario durante la ejecución de las obras, y que podrán afectar a cualesquiera de los documentos que se utilizan para ejecutar la obra, incluidos los relativos a la seguridad y salud, también integrarán la documentación de seguimiento de obra.

Estas modificaciones se prepararán, revisarán y aprobarán por el director de la obra, y deberán ser autorizadas mediante el otorgamiento de una licencia complementaria por parte del Ayuntamiento correspondiente.

Ante una modificación en la obra que modifique el proyecto originario, la responsabilidad del director de ejecución de obra se circunscribirá a:

- Controlar, documentar, codificar y analizar todas las modificaciones.
- Describir y archivar las medidas correctoras o preventivas.
- Comprobar que no se utilicen en la obra documentos obsoletos.

Por otra parte, el artículo 4.2 de la LOE admite que el proyecto se desarrolle o complete mediante proyectos parciales u otros documentos técnicos sobre tecnologías específicas o instalaciones del edificio. En estos casos, se mantendrá en todos ellos la necesaria coordinación sin que se produzca una duplicidad en la documentación ni en los honorarios a percibir por los autores de los distintos trabajos indicados.

La licencia de obras, la apertura del centro de trabajo y, en su caso, otras autorizaciones administrativas.

La construcción de edificios, la realización de las obras que en ellos se ejecuten y su ocupación precisará la obtención de las preceptivas licencias municipales de edificación y de ocupación y demás autorizaciones administrativas procedentes.²⁴

22. Artículo 11.1 b) de la LOFCE.

23. Sentencias de 31 de octubre de 1991 y 21 de julio de 1997, entre otras.

24. Artículos 5 de la LOE y 26 de la LOFCE.

La licencia municipal de edificación es el acto por el que el Ayuntamiento autoriza al promotor para la ejecución de las obras de edificación, conforme a las previsiones y determinaciones del proyecto presentado, y reconoce que éste es conforme a lo dispuesto en el planeamiento, la legislación urbanística, la de ordenación de la edificación en cuanto a los requisitos básicos de calidad, y cualquier otra legislación sectorial concurrente en función de las características y usos del edificio (artículo 27.1 de la LOFCE).

Por su parte, concluidas las obras del edificio y con carácter previo a la conexión en el inmueble de los distintos servicios urbanísticos por las compañías suministradoras, será necesario la solicitud por el promotor de la licencia municipal de ocupación, cuyo otorgamiento verificará que el inmueble reúne las condiciones necesarias de habitabilidad y que el mismo se ha ejecutado en las condiciones de la licencia otorgada.

Junto a ambas licencias municipales, antes o durante la ejecución de las obras de edificación pueden resultar necesarias otras autorizaciones administrativas, como las ocupaciones de la vía pública con andamios u otras estructuras, las instalaciones de grúas, el vallado perimetral de la obra o la apertura de zanjas, por citar unos ejemplos.

El promotor facilitará al constructor y a la dirección facultativa intervinientes en la construcción una copia de las licencias y autorizaciones necesarias para la ejecución de las mismas.

Asimismo, el artículo 19.1 del Real Decreto 1627/97, sobre seguridad y salud en las obras de construcción,²⁵ exige al constructor comunicar a la autoridad laboral competente la apertura del centro de trabajo antes del comienzo de los trabajos. Esta comunicación de apertura también integrará la documentación de seguimiento de obra y se ajustará al contenido del aviso previo del Anexo III del referido Real Decreto.²⁶

Documentación de control de calidad de la obra

Por calidad de un edificio, el artículo 3 de la LOFCE entiende el conjunto de características que reúne y prestaciones que proporciona el edificio, para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios y de otras partes interesadas que intervienen en el proceso de edificación o se vean afectadas por él.²⁷

Para garantizar estas exigencias de calidad, el anejo II del CTE, dentro de la documentación de seguimiento de la obra, obliga a incorporar la denominada documentación de control de calidad de la obra.

25. Conforme a la modificación operada por el Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo.

26. Véase el capítulo 11 del presente Manual.

27. Según el artículo 3.2 de la LOFCE, el nivel de calidad de un edificio viene dado por el grado en que se supera el nivel mínimo de los requisitos básicos de la edificación.

Esta documentación se contiene en el denominado libro de control de calidad. En él se harán constar, durante la ejecución de las obras, las actas o fichas periódicas de control de calidad de los productos, sistemas, materiales y equipos que se utilicen durante la ejecución de la obra, y que emiten las Entidades de Control de Calidad (OCT) contratadas obligatoriamente por el promotor por exigencia de su seguro.²⁸

En este libro se constatarán los ensayos estándar propios de todas las obras de edificación, y también los que puntualmente ordene la dirección facultativa por necesidades del caso concreto.

A tal efecto, el proyecto de ejecución incluirá:

- a) Un Anexo a la memoria, en el que se indiquen las siguientes especificaciones para el control de calidad:
 - Los niveles de control de aplicación.
 - los ensayos de materiales y pruebas de servicio a realizar.
 - los controles de ejecución a efectuar, entendidos como mínimos.
 - los criterios de aceptación y rechazo a las anteriores actuaciones.
- b) Un capítulo aparte del presupuesto con la valoración del control de calidad.

Según el Anejo II del CTE, el control de calidad de las obras realizado incluirá el control de recepción de productos, los controles de la ejecución y de la obra terminada. Para ello:

- El director de la ejecución de la obra recopilará la documentación del control realizado, verificando que está conforme con lo establecido en el proyecto, sus anejos y modificados.
- El constructor recabará de los suministradores de productos y facilitará al director de obra y al director de la ejecución de la obra la documentación de los productos anteriormente señalada, así como sus instrucciones de uso y mantenimiento, y las garantías correspondientes cuando proceda.
- La documentación de calidad preparada por el constructor sobre cada una de las unidades de obra podrá servir, si así lo autoriza el director de la ejecución de la obra, como parte del control de calidad de la obra.

Una vez finalizada la obra, la documentación del seguimiento del control será depositada por el director de la ejecución de la obra en el colegio profesional correspondiente o, en su caso, en la Administración pública competente, que asegure su tutela y se comprometa a emitir certificaciones de su contenido a quienes acrediten un interés legítimo.

28. En el Real Decreto 410/2010, de 31 de marzo, se desarrollan los requisitos exigibles a las entidades de control de calidad de la edificación y a los laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación para el ejercicio de su actividad.

Documentación de control de calidad de la obra en la normativa de la Comunidad Valenciana

En la Comunidad Valenciana, el control de calidad de la edificación de viviendas y su documentación se regula en el Decreto 107/1991, de 10 de junio, del Consell de la Generalitat Valenciana, desarrollado por una Orden de 30 de septiembre de 1991, del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.

En esta normativa se dispone:

- Durante la realización de la obra, el control de calidad dirigido por el arquitecto técnico se adaptará a los ritmos de la construcción, y se consignarán en los impresos del libro de control los datos requeridos en los propios impresos, quedando todo ello a disposición de los servicios territoriales de Arquitectura y Vivienda para su inspección.
- Anteriormente a la inspección, se convocará al promotor, que podrá estar asistido por los técnicos de la dirección facultativa. De esta inspección se levantará la correspondiente acta.
- Terminada la obra, se considerará justificado suficientemente el control de calidad si se han realizado como mínimo los ensayos, controles y pruebas de servicio determinados como obligados en el libro de control y se han reseñado en los impresos que al efecto existen en el mismo. Podrán consignarse además otros ensayos, pruebas y controles de ejecución determinados en el proyecto o por la dirección facultativa y realizados durante la obra.
- Los impresos del libro de control que recogen la programación y realización del control de calidad se unirán a la documentación técnica de fin de obra, junto con el libro de órdenes e incidencias, siendo necesaria su presentación para la obtención del certificado final de obra.
- La presentación en los servicios territoriales de Arquitectura y Vivienda de la Consellería competente en Urbanismo de una copia de los impresos del libro de control debidamente cumplimentados, y el informe positivo expedido por el citado Servicio Territorial, será preceptivo para la calificación de viviendas de protección oficial.
- La dirección facultativa será responsable en el ámbito de su competencia del control de calidad de las obras, pero el promotor público o privado tiene la obligación de que se realicen los ensayos y pruebas programadas por la dirección facultativa y dirigidas por ésta. En su caso, deberá contratar los ensayos y pruebas con laboratorios de los servicios territoriales de Arquitectura y Vivienda o con laboratorios debidamente acreditados.
- El constructor preverá en los tiempos de ejecución de la obra los plazos para el muestreo y recepción de los materiales y, en su caso, de los ensayos

y pruebas preceptivos, según las directrices del proyecto de ejecución y del libro de control. Asimismo, facilitará con los medios existentes en obra las labores de control y pruebas de servicio.

2.2.3. Documentación de obra ejecutada: el libro del edificio

El edificio resultante debe quedar documentado, incluyendo sus características técnicas y el nivel de calidad alcanzado en cuanto a los requisitos básicos de la edificación.

De conformidad con el artículo 7 de la LOE, una vez finalizada la obra el director de obra facilitará al promotor el proyecto y, en su caso, las modificaciones debidamente aprobadas para la formalización de los correspondientes actos administrativos, con su documentación anexa.

El conjunto de toda esta documentación constituirá el libro del edificio, que será entregado a los usuarios finales del edificio.

En el referido libro se incorporarán los siguientes documentos:²⁹

- a) El proyecto de obra, junto con los modificados y reformados que se hayan producido debidamente aprobados.³⁰
- b) El acta de recepción, acompañada del certificado de técnico de final de obra.
- c) La relación identificativa de los agentes que han intervenido durante el proceso de ejecución de las obras, con los datos suficientes que permitan su futura localización.
- d) Las instrucciones de uso y mantenimiento del edificio y sus instalaciones, incluyendo un plan de mantenimiento del edificio con la planificación de las operaciones programadas para el mantenimiento del edificio y sus instalaciones.
- e) El seguro decenal.
- f) La documentación relativa al control de recepción en obra de los productos, equipos y sistemas.

Este libro formará parte de la documentación de la obra ejecutada, y vendrá constituida por un resumen escrito y gráfico de todo el proceso constructivo. Por lo tanto, el conjunto de esta documentación detallará y describirá una obra nueva o edificio recién construido, así como sus pautas y el calendario de mantenimiento.³¹

Se trata de un documento imprescindible para exigir responsabilidades en el caso de que en el edificio, una vez habitado, se revelasen desperfectos derivados de la ejecución de la obra.

29. Véase los artículos 7 de la LOE, 21 de la LOCE y 8 del CTE.

30. En definitiva, se incorporará toda la información de carácter técnico sobre el edificio, sus elementos constructivos, materiales e instalaciones (artículo 21 de la LOFCE).

31. Según el artículo 8.1 del CTE, el contenido del libro del edificio se completará con lo que se establezca, en su caso, en los DB para el cumplimiento de las exigencias básicas del CTE.

De conformidad con el artículo 20.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), para autorizar escrituras de declaración de obra nueva terminada los notarios exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme al proyecto y las autorizaciones administrativas correspondientes, la acreditación documental del cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la normativa edificatoria para la entrega de ésta a sus usuarios, lo que implicará, necesariamente, la acreditación del libro del edificio.

2.2.4. El libro del edificio en la normativa de la Comunidad Valenciana

En la Comunidad Valenciana el libro del edificio se regula específicamente en el Decreto 25/2011, de 18 de marzo, por el que se aprueba el libro del edificio para los edificios de vivienda.

Según el artículo 13 del referido Decreto, el promotor tiene la obligación de constituir el libro del edificio.

Para ello, antes del comienzo de la intervención de cada agente de la edificación en la obra, informará de la obligación de aportar los datos y documentos que le correspondan al objeto de poder constituir, al final de ésta, el libro del edificio. A tal fin incorporará al libro del edificio la documentación recibida del director de obra, del director de ejecución de obra, del constructor y de los suministradores de productos, así como de las entidades y laboratorios de control de calidad u otros agentes. En particular, el director de ejecución de obra deberá aportar al promotor la documentación técnica que le corresponda, y en particular el informe final del libro de gestión de calidad de obra en el que se expresen los resultados del control realizado. Suministrará, asimismo, los datos correspondientes del libro del edificio y de las carpetas de la vivienda o local.³²

El promotor deberá formalizar el libro del edificio antes de la entrega de llaves de la primera vivienda y, en todo caso, antes de seis meses desde el acta de recepción de la obra. Constituida la comunidad de propietarios, el promotor entregará a ésta el libro del edificio, mediante un acta de entrega firmada por el presidente de la comunidad que pasará a formar parte de éste.

El promotor deberá depositar en el Registro de la Propiedad en cuya circunscripción radique el inmueble una copia del libro del edificio, acompañada de copia auténtica del acta notarial de depósito.

32. Según los artículos 11 y 12 del Decreto 25/2011, de 18 de marzo, la carpeta de la vivienda o local hará referencia a los siguientes datos de libro del edificio: impresos de índole administrativa, jurídica y técnica, plano de la correspondiente vivienda o local, las instrucciones de uso del edificio y las de uso y mantenimiento de la vivienda o local y las instrucciones de emergencia coordinadas, en su caso, con el contenido del plan de emergencia.

Contenido del libro del edificio en el Decreto 25/2011, de 18 de marzo

El libro del edificio para los edificios de vivienda o alojamiento, según los artículos 3 y siguientes del Decreto 25/2011, estará compuesto por los siguientes documentos:

1. Impresos con información administrativa, jurídica, técnica y relativos al uso y mantenimiento del edificio.
2. Archivos de la documentación jurídico-administrativa, de la documentación técnica y de la documentación de uso y mantenimiento.
3. Programa de mantenimiento.
4. Instrucciones de emergencia y Plan de emergencia.

El contenido de la referida documentación es el siguiente:

1. IMPRESOS

A) IMPRESOS CON INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA Y JURÍDICA

1. Datos de la descripción e identificación del edificio.
2. Datos de los actos administrativos y jurídicos documentados, licencias, escrituras, inscripciones, calificaciones, certificados, actas y autorizaciones.
3. Datos de los agentes que han intervenido durante el proceso de edificación, incluyendo actuaciones en obras parciales o complementarias.
4. Datos de los seguros y las garantías.

B) IMPRESOS CON INFORMACIÓN TÉCNICA

Información técnica: datos del proyecto final de obra, del libro de gestión de la calidad de obra, del certificado de eficiencia energética del edificio terminado, del perfil de calidad obtenido, en su caso, y la relación de otros posibles documentos técnicos.

C) IMPRESOS RELATIVOS AL USO Y MANTENIMIENTO DEL EDIFICIO

Uso y mantenimiento del edificio: datos sobre las operaciones de mantenimiento, ya sean de conservación, inspección o intervención realizadas, con indicación del cumplimiento de las operaciones obligatorias dentro del programa de mantenimiento.

2. ARCHIVOS

A) ARCHIVO DE LA DOCUMENTACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA

1. Licencia de edificación.
2. Escritura de obra nueva y de división en propiedad horizontal.
3. Certificado final de obra.
4. Acta de recepción de la obra y acta de subsanación de defectos, en su caso.
5. Calificación definitiva en caso de viviendas de protección pública.
6. Licencia municipal de ocupación y licencia municipal de actividad, si la hubiere.
7. Acta de entrega del libro del edificio.
8. Certificados y autorizaciones de las instalaciones.
9. Contrato de seguros
10. Certificados de garantía de las instalaciones y equipos instalados
11. Otros documentos relevantes

B) ARCHIVO DE LA DOCUMENTACIÓN TÉCNICA

1. Estudio geotécnico o información geotécnica disponible.
2. Proyecto final de obra que recoja la obra realmente ejecutada.
3. Proyectos parciales y otros documentos técnicos sobre elementos o instalaciones del edificio, así como los proyectos de intervención que se realicen durante la vida útil del edificio.
4. Libro de gestión de calidad de la obra.
5. Certificado de eficiencia energética del edificio terminado.
6. Perfil de calidad, en su caso, con información de los niveles obtenidos.

C) ARCHIVO DE LA DOCUMENTACIÓN DE USO Y MANTENIMIENTO

INSTRUCCIONES RELATIVAS A LA DOCUMENTACIÓN DE USO
1. Instrucciones sobre uso adecuado y modificaciones que se realizaren durante la vida útil del edificio.

INSTRUCCIONES RELATIVAS A LA DOCUMENTACIÓN DE USO

2. Instrucciones sobre las precauciones a adoptar para no afectar la seguridad, habitabilidad o durabilidad del edificio.
3. Instrucciones sobre las prescripciones, obligaciones y prohibiciones para evitar prácticas indebidas o peligrosas.

INSTRUCCIONES RELATIVAS A LA DOCUMENTACIÓN DE MANTENIMIENTO

1. Instrucciones sobre conservación, en la que se indiquen las operaciones que han de realizarse habitualmente, como las de limpieza, saneado superficial, regulación de equipos u otras destinadas a mantener un elemento en buen estado de uso.
2. Instrucciones sobre inspección, con evaluaciones periódicas del estado de conservación de los elementos del edificio, estimando la necesidad de una intervención y el tipo de ésta.
3. Instrucciones de intervención, que incluyan las reposiciones que estuvieran programadas o, en caso necesario, la reparación o sustitución de un elemento o de alguna de sus partes componentes.

3. PROGRAMA DE MANTENIMIENTO

Se obtendrá de la aplicación de las operaciones de mantenimiento a un edificio. En éste se incluirán todas las operaciones a realizar, tanto las operaciones de mantenimiento obligatorias, como las restantes que se deban realizar en los elementos que componen el edificio y sus instalaciones.

En este archivo se deberá calcular e incluir el mantenimiento previsto para, al menos, los primeros treinta años de vida útil del edificio.

4. INSTRUCCIONES DE EMERGENCIA Y PLAN DE EMERGENCIA

Instrucciones de emergencia: en todo edificio deberá disponerse de estas instrucciones destinadas a los usuarios del edificio.

Plan de emergencia: relativo a la totalidad del edificio, desarrollará con los correspondientes textos y documentación gráfica, los siguientes apartados:

- Identificación del edificio.
- Inventario, análisis y evaluación de riesgos.
- Medios de protección del edificio.
- Programa de mantenimiento de instalaciones de riesgo y protección.

Actuaciones de utilización y mantenimiento durante la vida útil del edificio

El artículo 16 del Decreto 25/2011, de 18 de marzo, establece las actuaciones de obligatorias de los propietarios y usuarios sobre la utilización y mantenimiento durante la vida útil del edificio.

Todas las operaciones de mantenimiento que se realicen deberán inscribirse en el libro del edificio. A tal efecto, la comunidad de propietarios deberá aprobar anualmente la aplicación del programa de mantenimiento, introduciendo las modificaciones que durante la vida útil del edificio fueran necesarias. A partir del momento de la firma del acta de entrega del libro del edificio, éste se mantendrá actualizado, estando a disposición de cada propietario que lo quiera consultar.

El secretario de la comunidad de propietarios, designado por la propia comunidad, gestionará las operaciones de mantenimiento y cuantas actuaciones se deriven de su aplicación. Esta persona se encargará de custodiar el libro del edificio, debiendo actualizar la documentación, facilitar su consulta a los propietarios y, anualmente, aportar al libro del edificio un resumen justificando el cumplimiento de las obligaciones de mantenimiento y el programa de la anualidad siguiente.

El presidente de la comunidad de propietarios será el responsable de la custodia del libro del edificio y conformará las anotaciones que se produzcan en el mismo a los efectos de su traslado al Registro de la Propiedad con una periodicidad quinquenal. Por su parte, los propietarios y usuarios colaborarán en la aplicación del programa de mantenimiento, realizando una adecuada utilización y mantenimiento del edificio siguiendo las instrucciones de la carpeta de la vivienda o local.

3. El cartel informativo de la obra en la Comunidad Valenciana

En el ámbito urbanístico, el derecho a la información se ha regulado siempre con la máxima amplitud, no sólo a los efectos de garantizar la seguridad jurídica, sino también porque al ser pública la acción para exigir la observancia de la normativa urbanística es necesario facilitar al que pretende ejercer dicha acción la información suficiente para fundar su pretensión.

La exigencia de un control administrativo sobre la actividad edificatoria requiere instalar en toda obra o construcción, como una medida complementaria a las tareas de inspección de la Administración, en un lugar visible al público, el denominado *cartel informativo de obra*, acreditativo de la legalidad de la obra y de sus características.

La instalación de este cartel informativo facilita las tareas de comprobación de los servicios técnico-municipales o de la Policía Local, que de esta manera pueden contrastar que las obras disponen de la necesaria autorización municipal.

Asimismo, esta medida permite la existencia de un control social sobre las obras que se realicen en el término municipal, en la medida que cualquier ciudadano puede constatar fácilmente si una obra dispone o no de las autorizaciones administrativas correspondientes así como ejercer, si lo considera oportuno, la acción pública en materia de urbanismo.³³

La normativa sobre la cuestión ha sido dispersa y se ha limitado en los últimos años a su regulación en las Ordenanzas locales o en las normas urbanísticas de cada planeamiento municipal. Pero con la promulgación del ROGTU, en la Comunidad Valenciana se ha unificado, para todo su ámbito territorial, las características de dicho cartel informativo.

Y así, durante el tiempo que duren las obras, el artículo 277.2 del ROGTU exige la instalación y mantenimiento de un cartel informativo que deberá ubicarse en el acceso a las obras y en un lugar visible desde la vía pública, que no entrañe riesgo para la seguridad vial o para terceros.

En dicho cartel deberá indicarse el objeto, número y fecha de la licencia, así como la identidad del titular de la licencia, del proyectista, del constructor y de los directores de obra y de ejecución. Será responsabilidad del promotor que dicha información sea veraz y actualizada.

Asimismo, durante la ejecución de las obras deberá disponerse a pie de obra una copia compulsada de la resolución expresa del otorgamiento de la licencia (artículo 277.1 del ROGTU).³⁴

Con todas estas exigencias, resulta fácilmente comprobable la legalidad o ilegalidad de las actividades edificatorias en el instante mismo de su ejecución.

33. La acción pública en materia de urbanismo, reconocida en el artículo 7 de la LUV y en la normativa urbanística estatal, implica la posibilidad de que cualquier ciudadano, sea o no vecino de un municipio y con independencia de la colindancia de su propiedad con las obras supuestamente ilegales, pueda exigir ante las administraciones públicas y los Juzgados y Tribunales del Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo, el cumplimiento de la legislación urbanística y de ordenación del territorio, así como de los instrumentos de planeamiento y de ejecución del mismo.

34. La LOFCE, en su artículo 26.4, regula esta exigencia aunque añade que alternativamente, en defecto de una copia de la concesión de la licencia, deberá constar en la obra la documentación acreditativa de su obtención por silencio administrativo.

4. La gestión de los residuos en la construcción y demolición

4.1. Introducción

La razón fundamental de la promulgación del Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, relativo a la producción y gestión de los residuos, se debió al problema ambiental que planteaban los residuos de construcción y demolición por el fuerte crecimiento observado en los años precedentes al 2008, al incrementarse considerablemente no sólo el volumen de su generación, sino su tratamiento mismo, en ese momento insatisfactorio.³⁵ Y así, el 90 % de estos residuos iban a vertedero y sólo un 5 % se reciclaba, con el correspondiente problema de contaminación de suelos y acuíferos.

Por aquel entonces se encontraba vigente el Plan Nacional de Gestión de Residuos de Construcción y Demolición, aprobado en 2001, que había realizado unas previsiones de generación de 42 millones de toneladas (aproximadamente 1 Tm/hab/año) de residuos. Sin embargo, los datos reales demostraban que dicha previsión era superada debido a la fuerte actividad de la construcción, especialmente en algunas Comunidades Autónomas.

Por ello, el Consejo de Ministros aprobó el citado Real Decreto, para garantizar la mejor gestión ambiental de estos residuos, yendo más allá de la normativa europea, que no contemplaba en ese momento la concreta aplicación del principio de responsabilidad del productor a estos residuos.

El Real Decreto 105/2008 es aplicable en todo el territorio nacional y tiene carácter básico, por dictarse al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23.^a CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente.

Su promulgación obedece, además, a la exigencia constitucional del artículo 45 de la CE, que reconoce el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo y la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente.³⁶

35. De conformidad con el preámbulo del Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, una de las dificultades que impedían alcanzar unos niveles satisfactorios de reciclado de residuos de construcción y demolición era el hecho de que los residuos se depositaban en su mayoría en vertedero a coste muy bajo, sin tratamiento previo y, a menudo, sin cumplir con los requisitos establecidos en la normativa sobre vertederos. Para corregir esta situación, la nueva normativa prohíbe el depósito de materiales sin tratamiento previo y demanda el establecimiento de sistemas de tarifas que desincentiven el depósito en vertedero de residuos valorizables o el de aquellos otros en los que el tratamiento previo se haya limitado a una mera clasificación.

36. La redacción del Real Decreto 105/2008 también vino dada por la necesidad de cumplir la normativa de la Unión Europea, especialmente sensibilizada con la problemática de los residuos generados en su entorno, como se puso de manifiesto, entre otros documentos, en el VI Programa de Actuación en materia de Medio Ambiente PACMA.

El ámbito material de la norma abarca los residuos³⁷ de las obras construcción y demolición,³⁸ que son definidos como cualquier sustancia u objeto que se genere en una obra, con las siguientes excepciones:³⁹

- Las tierras y piedras reutilizadas en la misma obra o en otra distinta o en una actividad de restauración, acondicionamiento o relleno, siempre y cuando pueda acreditarse de forma fehaciente su destino a reutilización.
- Los residuos de industrias extractivas regulados por la Directiva 2006/21/CE, de 15 de marzo.
- Los lodos de dragado no peligrosos reubicados en el interior de las aguas superficiales derivados de las actividades de gestión de las aguas y de las vías navegables, de prevención de las inundaciones o de mitigación de los efectos de las inundaciones o las sequías, reguladas por el Texto Refundido de la Ley de Aguas, por la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general, y por los tratados internacionales de los que España sea parte.

4.2. Fases de la gestión de residuos de las obras de edificación y demolición

Según el Real Decreto 105/2008, durante el desarrollo de las obras se observará el contenido del proyecto de ejecución de la obra en lo referente a los residuos de la misma, que deberán gestionarse adecuadamente con objeto de promover, por este orden, su prevención, reutilización, reciclado y otras formas de valorización, asegurando que los destinados a operaciones de eliminación reciban un tratamiento adecuado, y contribuir a un desarrollo sostenible de la actividad de construcción.⁴⁰

Los principales agentes implicados en la gestión de los residuos generados en las obras de edificación y demolición son el productor, el poseedor y el gestor de residuos.

Estos agentes desarrollarán las operaciones de gestión de estos residuos en tres fases diferenciadas:

37. Según el artículo 2 a) del Real Decreto 105/2008, residuo de construcción y demolición es cualquier sustancia u objeto que cumpliendo la definición de *Residuo* incluida en el artículo 3.a) de la Ley 10/1998, de 21 de abril, se genere en una obra de construcción o demolición.

38. Según el artículo 2 c) del Real Decreto 105/2008, por obra de construcción o demolición se entiende la actividad consistente en: 1) La construcción, rehabilitación, reparación, reforma o demolición de un bien inmueble, tal como un edificio, carretera, puerto, aeropuerto, ferrocarril, canal, presa, instalación deportiva o de ocio, así como cualquier otro análogo de ingeniería civil, y 2) La realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o del subsuelo, tales como excavaciones, inyecciones, urbanizaciones u otros análogos, con exclusión de aquellas actividades a las que sea de aplicación la Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas.

39. Artículo 3 del Real Decreto 105/2008.

40. Artículo 1 del Real Decreto 105/2008.

4.2.1. Primera fase: el productor de los residuos

La primera fase en la gestión de estos residuos, previa al inicio de las obras, será responsabilidad del promotor,⁴¹ convertido en productor de los mismos.

Según el artículo 2 e) del Real Decreto 105/2008, el productor de residuos de construcción y demolición será:

- La persona física o jurídica titular de la licencia urbanística correspondiente. En aquellas obras que no precisen de licencia urbanística, tendrá la consideración de productor del residuo la persona física o jurídica titular del bien inmueble objeto de una obra de construcción o demolición.
- La persona física o jurídica que efectúe operaciones de tratamiento, de mezcla o de otro tipo, que ocasionen un cambio de naturaleza o de composición de los residuos.
- El importador o adquirente en cualquier Estado miembro de la Unión Europea de residuos de construcción y demolición.

Este agente será responsable de que el arquitecto incluya en el proyecto de ejecución de la obra el denominado estudio de gestión de residuos, en el que constará:

- Una estimación de la cantidad expresada en toneladas y en metros cúbicos, de los residuos de construcción y demolición que se generan en la obra, codificados con arreglo a la lista europea de residuos publicada por Orden MAM/304/2002.
- Las medidas preventivas de generación de residuos.
- Las operaciones de reutilización, valorización o eliminación que a que se destinarán los residuos que se generarán en la obra.
- Las medidas para la separación de los residuos en la obra.
- Los planos de las instalaciones previstas para el almacenamiento, manejo, separación y, en su caso, otras operaciones de gestión de los residuos de construcción y demolición dentro de la obra.
- Las disposiciones del pliego de prescripciones técnicas particulares del proyecto, en relación con el almacenamiento, manejo, separación y, en su caso, otras operaciones de gestión de los residuos de construcción y demolición dentro de la obra.
- Una valoración del coste previsto de la gestión de los residuos de construcción y demolición, que formará parte del presupuesto del proyecto en capítulo independiente.

Otra de las obligaciones de productor será hacer un inventario de los residuos peligrosos que se generarán y que deberá incluirse en el estudio de gestión, así como prever su retirada selectiva, con el fin de evitar la mezcla entre ellos o con otros

41. Artículo 4 del Real Decreto 105/2008.

residuos no peligrosos, y asegurar su envío a gestores autorizados de aquel tipo de residuos.

En el supuesto de obras sometidas a licencia urbanística el productor deberá constituir una fianza, con carácter previo al otorgamiento de la licencia y al inicio de las obras, que asegure el cumplimiento de los requisitos establecidos en dicha licencia en relación con los residuos de construcción y demolición de la obra.

Ya en la fase final de ejecución de la obra, el productor deberá disponer de la documentación que acredite que los residuos de construcción y demolición realmente producidos en sus obras hayan sido gestionados, en su caso en obra, o entregados a una instalación de valorización o de eliminación para su tratamiento por gestor de residuos autorizado.

4.2.2. Segunda fase: el poseedor de los residuos

Esta segunda fase incluye aquel conjunto de obligaciones que se atribuyen al constructor de la obra, denominado poseedor, en cuanto titular del control físico de los residuos.⁴²

De conformidad con el artículo 2 *f*) del Real Decreto 105/2008, el poseedor de residuos de construcción y demolición será la persona física o jurídica que tenga en su poder los residuos de construcción y demolición y que no ostente la condición de gestor de residuos.⁴³

Este agente estará obligado a presentar al promotor un plan de gestión de los residuos en el que se concretará (artículo 4.1 *a*) cómo se aplicará el estudio de gestión del proyecto y cómo se sufragará su coste. Asimismo, también facilitará al promotor la documentación acreditativa de la correcta gestión de tales residuos.

El poseedor de los residuos puede optar por gestionar directamente los mismos o por derivar esta responsabilidad a un gestor.

En el primer supuesto, mientras los residuos se encuentren en su poder deberá mantenerlos en condiciones de seguridad e higiene, evitando las mezclas que impida o dificulte su posterior valorización o eliminación. En el segundo supuesto, el poseedor deberá hacer constar la cesión de la gestión de los residuos a un gestor en documento fehaciente, en el que debe figurar:

- La identificación del poseedor y del productor.
- La obra de procedencia y, en su caso, el número de la licencia de obra.

42. Según el artículo 5 del Real Decreto 105/2008.

43. En todo caso, tendrá la consideración de poseedor la persona física o jurídica que ejecute la obra de construcción o demolición tales como el constructor, los subcontratistas o los trabajadores autónomos. En ningún caso tendrán la consideración de poseedor de residuos de construcción y demolición los trabajadores por cuenta ajena (artículo 2 *f*) del Real Decreto 105/2008).

- La cantidad, expresada en toneladas o en metros cúbicos, o en ambas unidades cuando sea posible el tipo de residuos entregados.⁴⁴
- La identificación del gestor de las operaciones de destino.

Durante la ejecución de las obras, el poseedor deberá separar los residuos en fracciones cuando, de forma individualizada para cada una de dichas fracciones, la cantidad prevista de generación para el total de la obra supere las siguientes cantidades:

Hormigón	80 Tm
Ladrillos, tejas, cerámicos	40 Tm
Metal	2 Tm
Madera	1 Tm
Vidrio	1 Tm
Plástico	0,5 Tm
Papel y cartón	0,5 Tm

Cuando por falta de espacio físico en la obra no resulte técnicamente viable efectuar dicha separación en origen, el poseedor podrá encomendar la separación de fracciones a un gestor de residuos en una instalación de tratamiento de residuos de construcción y demolición externa a la obra. En este caso, el poseedor deberá obtener del gestor de la instalación la documentación acreditativa de que éste ha cumplido, en su nombre, dicha separación.

4.2.3. Tercera fase: el gestor de los residuos

La tercera fase compete al denominado gestor de los residuos, persona física o jurídica que concurrirá en la fase del procedimiento de la obra como entidad externa a la misma para responsabilizarse del destino final de los residuos.

El gestor de residuos deberá disponer de una autorización administrativa que le habilite para la valorización de los mismos, si bien esta autorización no se exigirá para el uso de aquellos materiales obtenidos en una operación de valorización de residuos de construcción y demolición que no posean la calificación jurídica de residuo y cumplan los requisitos técnicos y legales para el uso al que se destinen.

De conformidad con el artículo 7 del Real Decreto 105/2008, además de las recogidas en la legislación sobre residuos, el gestor asumirá las siguientes obligaciones:

- a) En el supuesto de actividades de gestión sometidas a autorización por la legislación de residuos, llevar un registro en el que, como mínimo, figure la cantidad de residuos gestionados, expresada en toneladas y en metros cúbicos, el tipo de residuos, codificados con arreglo a la lista europea de residuos

44. Estos residuos se encontrarán codificados con arreglo a la lista europea de residuos publicada por Orden MAM/304/2002, de 8 de febrero, o por la normativa que la sustituya.

publicada por Orden MAM/304/2002, de 8 de febrero, o norma que la sustituya, la identificación del productor, del poseedor y de la obra de donde proceden, o del gestor, cuando procedan de otra operación anterior de gestión, el método de gestión aplicado, así como las cantidades, en toneladas y en metros cúbicos, y destinos de los productos y residuos resultantes de la actividad.

- b) Poner a disposición de las administraciones públicas competentes, a petición de las mismas, la información contenida en el registro mencionado en la letra a). La información referida a cada año natural deberá mantenerse durante los cinco años siguientes.
- c) Extender al poseedor o al gestor que le entregue residuos de construcción y demolición, en los términos recogidos en este real decreto, los certificados acreditativos de la gestión de los residuos recibidos, especificando el productor y, en su caso, el número de licencia de la obra de procedencia. Cuando se trate de un gestor que lleve a cabo una operación exclusivamente de recogida, almacenamiento, transferencia o transporte, deberá además transmitir al poseedor o al gestor que le entregó los residuos, los certificados de la operación de valorización o de eliminación subsiguiente a que fueron destinados los residuos.
- d) En el supuesto de que carezca de autorización para gestionar residuos peligrosos, deberá disponer de un procedimiento de admisión de residuos en la instalación que asegure que, previamente al proceso de tratamiento, se detectarán y se separarán, almacenarán adecuadamente y derivarán a gestores autorizados de residuos peligrosos aquellos que tengan este carácter y puedan llegar a la instalación mezclados con residuos no peligrosos de construcción y demolición.⁴⁵

4.3. La función de la dirección facultativa en la gestión de los residuos de la construcción y demolición

El Real Decreto 105/2008 únicamente hace referencia expresa a las obligaciones de los productores, poseedores y gestores de residuos, y tan sólo alude a la dirección facultativa de manera indirecta, en su artículo 5.1.

En concreto, dicho artículo señala que el plan de gestión de residuos será aprobado por la dirección facultativa y, una vez aceptado por la propiedad, pasará a formar parte de los documentos contractuales de la obra.

Por otra parte, del propio Real Decreto 105/2008 se deduce la obligación del arquitecto redactor del proyecto de ejecución de la obra de incluir entre su contenido el estudio de gestión de los residuos.

45. Esta obligación se entenderá sin perjuicio de las responsabilidades en que pueda incurrir el productor, el poseedor o, en su caso, el gestor precedente que haya enviado dichos residuos a la instalación.

Estas escuetas referencias normativas introducen a la dirección facultativa dentro del ámbito de la responsabilidad de la gestión de los residuos, junto con los principalmente obligados. Por lo tanto, la dirección facultativa ostentará su cuota de responsabilidad respecto a la correcta gestión de los residuos, quedando sometida a las mismas responsabilidades administrativas, civiles e incluso penales previstas en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, y en los artículos 325 y siguientes del Código Penal.⁴⁶

4.4. La intervención de los ayuntamientos en la gestión de los residuos de la construcción y demolición

La normativa reguladora de los residuos de la construcción y demolición en los ámbitos autonómico y municipal se contiene básicamente, como se ha expuesto, en el Real Decreto 105/2008.

Según el mencionado Real Decreto, la solicitud de cualquier licencia de obras o actividades que genere este tipo de residuos y que requiera proyecto técnico exige la presentación en el Ayuntamiento del correspondiente plan de gestión de los residuos de construcción y demolición, que contendrá al menos los aspectos contenidos en el artículo 4.1 a).

Asimismo, según el artículo 4 d) los ayuntamientos podrán solicitar en el expediente de licencia la constitución de una fianza para garantizar la correcta gestión de los residuos generados, en cuyo caso la solicitud de licencia irá acompañada del justificante de haber depositado esta garantía en la tesorería municipal en cualquiera de las formas establecidas legalmente.

Esta fianza se devolverá tras la finalización de las obras, mediante la aportación por el titular de la licencia del correspondiente certificado final de obra o mediante manifestación escrita de la conclusión de las obras, según haya sido necesario o no proyecto técnico para el otorgamiento de la licencia, y la previa acreditación documental por el titular de la licencia de la correcta gestión de los residuos.⁴⁷

46. Redacción extraída del artículo «El nuevo marco legal relativo a la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, tras la aparición del Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, especial referencia a la aplicación de la legislación sobre este tipo de residuos en la Comunidad de Madrid», de Pilar Izquierdo Gracia, Mercedes del Río Merino y Luis Carlos Izquierdo Gracia, *Revista Práctica Urbanística* núm. 81 (abril de 2009).

47. Para la efectiva devolución de la fianza, las instalaciones que reciban los residuos deberán emitir el documento que acredite la cantidad recibida y la identificación al menos del poseedor y el productor, la obra de procedencia y, en su caso, el número de la licencia de la obra o de la actividad, la cantidad expresada en toneladas o en metros cúbicos o en ambas unidades si es posible, el tipo de residuos entregados codificados con arreglo a la lista europea de residuos publicada por Orden MAM/304/2002, de 8 de febrero, por la que se publican las operaciones de valorización y eliminación de residuos y la lista europea de residuos o norma que lo sustituya, y la identificación del gestor de las operaciones de destino. Cuando el gestor al que el poseedor entregue los residuos efectúe únicamente operaciones de recogida, almacenamiento, transferencia o transporte, en el documento de entrega deberá figurar también el nombre del gestor de valorización o eliminación.

Nada impide a los ayuntamientos ejecutar subsidiariamente y con cargo a la fianza depositada las actuaciones necesarias para la adecuada gestión de los residuos, en el supuesto de inacción o incumplimiento por los inicialmente obligados.

Respecto a los residuos generados por las obras menores de construcción o reparación domiciliaria, la Disposición adicional primera del citado Real Decreto establece que en estos casos únicamente habrán de tenerse en cuenta los requisitos que establezcan las entidades locales en sus respectivas ordenanzas municipales, sin que en principio queden los productores o poseedores de estos residuos sujetos a las obligaciones de los artículos 4 y 5 del Real Decreto.

Sin embargo, en la práctica se hace necesario ejercer también un exhaustivo control municipal sobre este tipo de residuos, pues el hecho de que se trate de obras menores o de reparación no supone necesariamente que en las mismas se generen cantidades menores de residuos o que éstos no sean peligrosos, siendo exigible por lo tanto recibir el tratamiento adecuado.

CAPÍTULO 5

Los agentes de edificación

1. Introducción
2. Marco normativo
3. Clases de agentes de la edificación
4. Obligaciones
5. Responsabilidades y garantías
6. Los colegios profesionales

1. Introducción

España es un país cuya economía se ha sustentado, tradicionalmente, en el sector de la construcción y la promoción inmobiliaria. Sin perjuicio de las convulsiones propias de las épocas de crisis, la mentalidad del inversionista ha sido acudir al ladrillo como garantía preferente de inversión. Paralelamente, la mentalidad del español es el uso de la propiedad privada frente a otros mecanismos de disposición de la vivienda, como por ejemplo el arrendamiento.

Todo ello se ha traducido en un permanente interés de la sociedad y de los sucesivos gobiernos en el fenómeno de la construcción y la vivienda.

En este proceso constructivo o edificatorio resulta fundamental y necesaria la intervención de los agentes de la edificación; en particular, de la denominada dirección facultativa, en la que se integran los arquitectos técnicos en su condición de directores y supervisores inmediatos de la ejecución de la obra.

Este proceso constructivo y edificatorio y la intervención de los diferentes agentes de la edificación se regula, fundamentalmente, en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE).

Según la Exposición de motivos de dicha ley, el objetivo prioritario no es otro que:

[...] regular el proceso de edificación actualizando y completando la configuración legal de los agentes que intervienen en el mismo, fijando sus obligaciones para así establecer las responsabilidades y cubrir las garantías a los usuarios, en base a una definición de los requisitos básicos que deben satisfacer los edificios.

Así pues, el objetivo básico de la LOE y de la normativa posterior que la complementa o desarrolla no es otro que la protección de los adquirentes de las edificaciones frente a quienes intervienen en el proceso de construcción de las mismas, dado que aquellos representan la parte más vulnerable de la relación jurídica.

En este contexto, será objeto de estudio no sólo la conceptualización de los diferentes agentes de la edificación que intervienen en el proceso edificatorio, sino el análisis de sus obligaciones y el régimen jurídico de sus responsabilidades y garantías.

2. Marco normativo

La normativa reguladora de los agentes de la edificación, esencialmente estatal, viene determinada por:

- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE).
- Código técnico de la edificación (Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo). CTE.
- Decreto 265/1971, de 19 de febrero, de facultades y competencias profesionales.
- Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre atribuciones profesionales.¹
- Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción (desarrollada por Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto).
- Ley 2/1974, de 13 febrero, de colegios profesionales.

En la Comunidad Valenciana, destaca la Ley 3/2004, de 30 de junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación (LOFCE).

3. Clases de agentes de la edificación

La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE), distingue y conceptúa por primera vez de los diferentes agentes de la edificación que intervienen en el proceso edificatorio, así como el reparto de responsabilidades de los mismos conforme a su regulación en los artículos 8 a 16.

Su definición viene establecida en el Anexo III del Código Técnico de la Edificación (CTE) y en el artículo 8 de la LOE, donde se señala que los agentes de la edificación son todas las personas físicas o jurídicas que intervienen en el proceso de la edificación.²

Los agentes de la edificación son los siguientes:

1. Promotor

Será cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que individual o colectivamente, decide realizar una obra edificación para sí o para su posterior venta o cesión a terceros, y el que la financia con recursos propios o ajenos.³

1. Tanto la propia Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre atribuciones profesionales como el el Decreto 265/1971, de 19 de febrero, de facultades y competencias profesionales, regulan las competencias profesionales de los arquitectos técnicos en cuanto agentes de la edificación.

2. Definición recogida también en el artículo 37 de la LOFCE.

3. Artículo 9.1 de la LOE.

Conforme al artículo 7 de la LOFCE, la promoción es 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.⁴

En este contexto, las actividades del promotor pueden comprender:

- La aportación del suelo o edificio donde la obra se vaya a ejecutar, así como la investigación del suelo y subsuelo en cuanto a sus características geotécnicas.
- La contratación de los agentes necesarios para llevar a cabo la obra.
- Cuantas se deriven de la legislación vigente y, en especial, las contenidas en el artículo 9.2 de la LOE.⁵

2. *Proyectista*

Es la persona que, por encargo del promotor y con sujeción a la normativa técnica y urbanística correspondiente, redacta el proyecto.⁶

Se configura como el técnico responsable de verificar la idoneidad de la edificación, esto es, que la edificación pretendida por el promotor o dueño de la obra cumpla las exigencias del planeamiento urbanístico. En función de los medios de que está dispuesto a aportar el promotor, definirá medios, maquinaria y organización del constructor.

Según la Guía Técnica del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), el proyectista puede ser una única persona o varias, según el promotor contrate la totalidad del proyecto con una o varias personas físicas o jurídicas cualificadas. También existirían varios proyectistas en el supuesto de que el promotor contrate partes de un mismo proyecto (cimentación, estructura, instalaciones, etc.) a diferentes personas físicas o jurídicas cualificadas. En este último caso, la firma del proyecto será competencia, en todo caso, de personas físicas (proyectistas).

3. *Constructor*

Es la persona⁷ que contrata con el promotor el compromiso de ejecutar (con medios humanos y materiales, propios o ajenos) las obras de edificación o parte de

4. Anejo III del CTE.

5. Véase el apartado 4.º del presente capítulo.

6. Artículos 8 de la LOE y 10.1 de la LOFCE. En la obra, el proyectista puede coincidir o no con el director de obra. Según el artículo 10 de la LOE, podrán redactar proyectos parciales del proyecto o partes que lo completen otros técnicos, de forma coordinada con el autor de éste. En estos casos, cuando el proyecto se desarrolle o complete mediante proyectos parciales u otros documentos técnicos según lo previsto en el artículo 4.2 de la LOE, cada proyectista asumirá la titularidad de su proyecto.

7. Artículo 11.1 de la LOE.

las mismas con sujeción al proyecto y al contrato,⁸ siguiendo las instrucciones del director de obra y del director de la ejecución de la obra.

Esta figura puede coincidir o no con la del promotor. Por lo tanto, tendrá la consideración de constructor o contratista, en primer lugar, el propio promotor cuando realice todo o parte de la obra con personal o materiales propios; y en segundo lugar, ostentará dicha condición todo el que contrate con él incluidos los trabajadores autónomos, cuando empleen en la obra a trabajadores por cuenta ajena.⁹

En el ámbito del constructor cabe mencionar al jefe de obra, designado por aquél para asumir la representación técnica en la obra.

4. Dirección facultativa: arquitecto y arquitecto técnico

De conformidad con el artículo 14.1 de la LOFCE, la actividad de los agentes que componen la dirección facultativa está dirigida a ordenar y controlar la realización del edificio objeto del proyecto de ejecución, conforme a la licencia municipal de edificación, con los niveles de calidad y seguridad exigibles, y velando por la coordinación de los diversos medios puestos a disposición de la citada dirección facultativa por el constructor o contratista principal.

La dirección facultativa la integran el arquitecto y el arquitecto técnico.

– Arquitecto

Es el director de la obra, definido en el artículo 12 de la LOE como:

El agente que, formando parte de la Dirección Facultativa, dirige el desarrollo de la Obra en los aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos y medioambientales, de conformidad con el proyecto que la define, la licencia de edificación y demás autorizaciones preceptivas y las condiciones del contrato, con el objeto de asegurar su adecuación al fin propuesto.

Según el Anexo III del CTE, el arquitecto controla cualitativa y cuantitativamente la construcción y la calidad de lo edificado.

– Arquitecto técnico

Es el director de la ejecución de la obra, definido en el artículo 13 de la LOE como:

El agente que, formando parte de la Dirección Facultativa, asume la función técnica de dirigir la ejecución material de la obra y de controlar cualitativa y cuantitativamente la construcción y la calidad de lo edificado.

8. Se admite la subcontratación por parte del constructor de determinadas partes o instalaciones de la obra a un subcontratista, si bien éste no se considera formalmente agente de la edificación aunque interviene en el proceso edificatorio.

9. Artículo 2.1 del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.

5. Entidades y laboratorios de control de calidad de la edificación¹⁰

Se conciben en el artículo 18 de la LOFCE como asistencias técnicas que durante todo el proceso de edificación dan respuesta a los requerimientos de la promoción, la concepción técnica, la ejecución de la obra y el uso del edificio.

Se distingue entre entidades y laboratorios de control de calidad de la edificación.

- Entidades de control de calidad de la edificación (OCT):¹¹ son aquellas capacitadas para prestar asistencia técnica en la verificación de la calidad del proyecto, de los materiales y de la ejecución de la obra y sus instalaciones de acuerdo con el proyecto y la normativa aplicable.
- Laboratorios de ensayos para el control de la calidad de la edificación: son los laboratorios capacitados para prestar asistencia técnica a la obra, mediante la realización de ensayos o pruebas de servicio de los materiales, sistemas o instalaciones de una obra de edificación, según los requerimientos del proyecto.¹²

Tanto las entidades como los laboratorios de ensayos para el control de la calidad de la edificación han de disponer de suficientes recursos materiales y humanos y obtener acreditación de cada Comunidad Autónoma.

6. Suministradores de productos¹³

Son los fabricantes, almacenistas, importadores o vendedores de productos de la construcción, entendiendo por producto de la construcción aquel que se fabrique para su incorporación permanente en una obra incluyendo materiales, elementos semielaborados, componentes y obras o parte de las mismas, tanto terminadas como en proceso de ejecución (ladrillo, hierro, cemento, hormigón, maquinaria...)¹⁴.

7. Propietarios y usuarios¹⁵

Son los destinatarios finales de cada vivienda del edificio.

La normativa distingue conceptualmente entre propietario (el que ostenta el título de propiedad del inmueble, que puede ser o no usuario del edificio) y el usuario,

10. Artículo 14 de la LOE.

11. El promotor está obligado a contratar con estas entidades por una exigencia de las compañías aseguradoras, de modo que a la finalización de obras no se contratarían los seguros de responsabilidad si los informes de estas entidades no acreditaran el cumplimiento de las normas de calidad en la obra.

12. El encargo y el pago de los ensayos a estos laboratorios los realiza el promotor a instancia de la dirección facultativa, y en estas pruebas se suele verificar la resistencia del hormigón, el acero, el terreno y la impermeabilidad de la cubierta.

13. Artículo 15 de la LOE.

14. En definitiva, los suministradores de productos responden del origen, identidad y calidad del producto conforme a la normativa de aplicación.

15. Artículo 16 de la LOE.

que es aquel que por cualquier título (propiedad, arrendamiento...) goza del derecho de uso del edificio de forma continuada.

Según el artículo 37.2 de la LOFCE, los usuarios tendrán la consideración de consumidores, a los efectos y en los términos previstos en la normativa estatal y autonómica de protección de los consumidores y usuarios.

8. Otros agentes

Sin expreso reconocimiento en la LOE, también pueden considerarse agentes de la edificación los siguientes:

- Jefe de obra: realiza la planificación de su actividad en la misión encomendada, procediendo a estimar los recursos humanos y materiales en relación con el contrato y el proyecto, y los condicionantes técnicos de la obra, verificando su disponibilidad en la misión encomendada.
- Subcontratista: persona física o jurídica que recibe el encargo para realizar parte o unidades de obras¹⁶ teniendo en cuenta las cláusulas del contrato y las condiciones del proyecto. Realiza la contratación de trabajadores con la capacitación exigida, debiendo cumplir y hacer cumplir a los trabajadores las condiciones de trabajo exigidas. Dispone las inversiones en equipos, maquinaria, herramientas, medios preventivos, formación de sus directivos, de sus propios trabajadores y de las empresas colaboradoras.

Para considerar a una empresa como subcontratista en una obra resulta necesario que sea contratada por el contratista ya que, si el contrato emana directamente del promotor, la empresa en cuestión adquirirá la condición de contratista.¹⁷

- Trabajador autónomo: persona física, distinta del contratista y del subcontratista, que realiza de forma personal y directa una actividad profesional, sin sujeción a un contrato de trabajo, y que asume contractualmente ante el promotor, el contratista o el subcontratista el compromiso de realizar determinadas partes o instalaciones de la obra.¹⁸

16. Los ejemplos de partes o instalaciones de una obra citados por el INSHT son: movimientos de tierras, estructuras, albañilería, instalaciones de aire acondicionado, fontanería, pavimentación, jardinería, etc.

17. José Manuel Sánchez Rivero y otros, *El coordinador de Seguridad y Salud*, FC Editorial (Fundación Con-femental), 2012.

18. Artículo 2.1 j) del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre.

4. Obligaciones de los agentes de la edificación

En los artículos 10 al 16 de la LOE se enumeran exhaustivamente las obligaciones de los agentes de la edificación en el proceso edificatorio.

En sus respectivos ámbitos de obligaciones y responsabilidades, estos agentes velarán por que la edificación responda a las condiciones del entorno y medio ambiente, urbanísticas, administrativas y de calidad, en las disposiciones reglamentarias que les sean de aplicación y en el contrato que origina su intervención¹⁹.

Sus obligaciones son las siguientes:

El promotor

Las obligaciones básicas del promotor²⁰ se circunscriben a:

- Disponer, en su caso, de la identificación o acreditación que reconozca su profesionalidad.
- Contratar, para la realización de las obras, los agentes necesarios que dispongan de la habilitación, titulación, conocimientos, capacidad profesional y medios materiales y humanos en consonancia con el objeto de la encomienda.²¹
- Contratar la realización de los estudios geotécnicos o los informes previos sobre el estado de la edificación necesario, a requerimiento justificado del proyectista o de la dirección facultativa.
- Ostentar sobre el solar objeto de edificación la titularidad de un derecho²² que le faculte para construir en él.
- Facilitar la documentación e información previa necesaria para la redacción del proyecto, así como autorizar al director de obra las posteriores modificaciones del mismo.²³
- Gestionar y obtener del Ayuntamiento correspondiente las preceptivas licencias administrativas.²⁴
- Formalizar el acta de replanteo y comunicar a la dirección facultativa la fecha de inicio de las obras, antes de su comienzo.

19. Artículo 37.1 de la LOFCE.

20. Artículos 9 de la LOE y 38.1 de la LOFCE.

21. En este sentido, al promotor le compete la competencia para el nombramiento de los distintos agentes intervinientes, concretamente del director de la obra, del director de ejecución de obra y de los demás técnicos, como el coordinador en materia de Seguridad y Salud, así como del constructor en el supuesto de que el promotor no asuma esta función, celebrando los correspondientes contratos de arrendamiento de servicios que procedan.

22. Se refiere básicamente a los derechos de propiedad, arrendamiento o superficie.

23. Artículo 12.2 d) de la LOE.

24. Se refiere a las licencias de edificación y, en su caso, de actividad, así como a la licencia de primera ocupación una vez concluidas las obras.

- Someter a las preceptivas autorizaciones administrativas las modificaciones del proyecto.
- Suscribir los seguros de responsabilidad establecidos en el artículo 19 de la LOE.²⁵
- Aceptar, en su caso, del director de la obra y del director de la ejecución, la certificación final de obra.
- Entregar al adquirente del edificio la documentación de obra ejecutada.²⁶
- En materia de seguridad y salud, asumirá la obligación de vigilar a través del coordinador que durante la ejecución de la obra los contratistas y subcontratistas cumplan las condiciones de prevención de riesgos laborales, así como garantizar que en la obra exista al libro de incidencias y entregar a los contratistas y subcontratistas una copia del estudio o estudio básico de seguridad y salud.

El proyectista

Sus obligaciones²⁷ son:

- Estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, según corresponda.²⁸
- Cumplir con las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesión.
- Verificar la viabilidad del proyecto conforme al planeamiento urbanístico vigente.
- Redactar el proyecto con sujeción a la normativa técnica y jurídica y a lo que se haya establecido en el contrato, y entregarlo al promotor con los visados preceptivos de su colegio profesional.
- Redactar las modificaciones del proyecto necesarias para la obtención de las preceptivas licencias y demás autorizaciones administrativas.
- Adjuntar a la documentación del proyecto el resultado de su verificación técnica, cuando ésta se hubiera realizado, y en todo caso la justificación del cumplimiento de la normativa vigente de carácter preceptivo.
- Coordinar los proyectos parciales del proyecto o partes que lo complementen, redactados por otros técnicos.
- En su caso, acordar la contratación con las colaboraciones parciales.
- Aplicar directamente al proyecto de obra, en caso de ser el único proyectista, los principios generales especificados en la normativa sobre seguridad y salud.

25. Estos seguros de responsabilidad tienen, por mandato legal, carácter obligatorio y su suscripción es imprescindible para la inscripción registral de la obra nueva.

26. Esta documentación está integrada, fundamentalmente, por el libro del edificio y sus documentos anexos.

27. Artículos 10 de la LOE y 38.2 de la LOFCE.

28. Según el tipo de obra y construcción se precisarán las titulaciones académicas o profesionales que se señalan para la redacción de proyectos y dirección de obra, viniendo determinadas por las disposiciones legales vigentes para cada profesión, de acuerdo con sus respectivas especialidades y competencias específicas. En caso de duda, corresponde al Ayuntamiento ponderar si el técnico autor de un proyecto posee el grado de titulación exigido para su redacción, sin que el visado colegial pueda sustituir dicha competencia.

Una obligación básica del constructor (artículo 11.2 *b*) de la LOE) es disponer de la titulación o capacitación profesional que habilite para el cumplimiento de las condiciones exigidas para actuar como constructor, si bien no existe actualmente una titulación específica que acredite la formación de constructores.³⁰

También deben suscribir las garantías previstas en el artículo 19 de la LOE, para responder de las eventuales contingencias a que vienen obligados según el sistema legal de responsabilidad profesional.

En cuanto a las obligaciones del constructor inherentes a la ejecución de la obra, destacan las siguientes:

- Ejecutar la obra con sujeción al proyecto, a la legislación aplicable y a las instrucciones del director de obra y del director de la ejecución de la obra, con el fin de alcanzar la calidad exigida en el proyecto.³¹
- Designar al jefe de obra, que asumirá la representación técnica del constructor en la obra y que por su titulación o experiencia deberá tener la capacidad adecuada de acuerdo con las características y la complejidad de la obra.
- Asignar a la obra los medios humanos y materiales que su importancia requiera, y que deberán cumplir los requisitos reglamentariamente establecidos.
- Cumplir y hacer cumplir al personal el plan de seguridad previsto en el Real Decreto 1627/1997, pudiendo incluso dar instrucciones a los trabajadores autónomos. Deberán también observar las obligaciones de prevención de riesgos laborales.³²
- Formalizar las subcontrataciones de determinadas partes o instalaciones de la obra dentro de los límites establecidos en el contrato.
- Firmar el acta de replanteo o de comienzo y el acta de recepción de la obra.
- Guardar y custodiar los materiales depositados y la parte de obra realizada en el lugar donde se realiza la obra.³³
- Facilitar al director de obra los datos necesarios para la elaboración de la documentación de la obra ejecutada, fundamentalmente el replanteo, las mediciones necesarias para la expedición de certificaciones parciales y certificado final de obra, las circunstancias especiales que figuran en el libro de órdenes y asistencias y la información para la conformación de la liquidación total.

29. Sus obligaciones se recogen en los artículos 11 de la LOE y 38.3 de la LOFCE.

30. En la Orden de 3 de agosto de 1979 se exige al constructor el documento de calificación empresarial, únicamente a los efectos de acreditar el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social y tributarias, no estando condicionada a la acreditación de ninguna titulación oficial. Es a las Comunidades Autónomas a quienes les corresponde determinar las obligaciones y requisitos para el ejercicio de la actividad de constructor.

31. Según la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 1991, el contratista debe hacer la obra según el encargo recibido por el comitente y conforme a su *lex artis*, que integra el contrato por imperativo del artículo 1258 del Código Civil. Durante la ejecución el contratista no puede desviarse del encargo aunque ello suponga ventajas, debiendo someterse a las instrucciones recibidas por la Dirección Técnica.

32. Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales.

33. Esta exigencia es una reminiscencia del artículo 1.094 del Código Civil, en el que se señala que el obligado a dar alguna cosa lo está también a conservarla con la diligencia propia del buen padre de familia.

a) Arquitecto:

Es el director de la obra y máxima autoridad de la misma, cuyas obligaciones son:³⁴

- Estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, según corresponda y cumplir las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesión. En caso de personas jurídicas, designar al técnico director de obra que tenga la titulación profesional habilitante.
- Dirigir el desarrollo de la obra en los aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos y medioambientales.
- Verificar el replanteo, la adecuación de la cimentación y de la estructura proyectadas a las características geotécnicas del terreno y las obras necesarias para la conexión integrada con las infraestructuras urbanísticas precisas.
- Resolver las contingencias que se produzcan en la obra y consignar en el libro de órdenes y asistencias las instrucciones precisas para la correcta interpretación del proyecto.
- Elaborar, a requerimiento del promotor o con su conformidad, eventuales modificaciones del proyecto, que vengan exigidas por la marcha de la obra siempre que las mismas se adapten a las disposiciones normativas contempladas y observadas en la redacción del proyecto.
- Coordinar la dirección de los proyectos parciales realizada por otros técnicos.
- Suscribir el acta de replanteo o de comienzo de obra y el certificado final de obra, así como conformar las certificaciones parciales y la liquidación final de unidades de obra ejecutadas, con los visados que en su caso fueran preceptivos.
- Suscribir el libro de gestión de calidad de la obra, a medida que se vaya ejecutándose ésta.
- Paralizar las obras en caso de incumplimiento de las órdenes dadas debidamente motivadas y consignadas en el libro de órdenes y asistencias, que afecten gravemente a los requisitos de seguridad.
- Elaborar y suscribir la documentación de la obra ejecutada para entregarla al promotor, con los visados que en su caso fueran preceptivos.
- Asumir las relacionadas en el artículo 13 de la LOE, correspondientes a las obligaciones del director de la ejecución de la obra, en el caso de que ambas direcciones coincidan en el mismo profesional.
- Aprobar, junto con el arquitecto técnico, el plan de gestión de residuos del proyecto de ejecución.³⁵

34. Artículos 12 de la LOE y 38.4 de la LOFCE.

35. Artículo 5.1 del Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición.

b) Arquitecto Técnico:

Es el director de la ejecución de la obra, siendo sus obligaciones³⁶ las siguientes:

- Estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante y cumplir las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesional. En caso de personas jurídicas, designar al técnico director que tenga la titulación profesional habilitante.
- Verificar la recepción en obra de los productos de construcción, ordenando la realización de ensayos y pruebas precisas y ostentando, en definitiva, la dirección de las actividades de control de calidad de la ejecución de la obra (Plan de Calidad de la Obra).³⁷
- Dirigir la ejecución material de la obra comprobando los replanteos, los materiales, la correcta ejecución y disposición de los elementos constructivos y de las instalaciones, de acuerdo con el proyecto y con las instrucciones del director de obra.³⁸
- Consignar en el libro de órdenes y asistencias las instrucciones precisas.
- Elaborar y suscribir el libro de gestión de calidad de la obra de acuerdo a las obras efectivamente ejecutadas, revisando y actualizando la planificación prevista.
- Suscribir el acta de replanteo o de comienzo de obra y el certificado final de obra, así como elaborar y suscribir las certificaciones parciales y la liquidación final de las unidades de obra ejecutadas.
- Asumir por sí mismo o, en su caso, proponer al director de obra la suspensión de las obras en caso de incumplimiento de las instrucciones debidamente motivadas y consignadas en el libro de órdenes y asistencias, que afecten gravemente a los requisitos de seguridad.
- Colaborar con los restantes agentes en la elaboración de la documentación de la obra ejecutada, aportando los resultados del control realizado.
- Efectuar el control y seguimiento de la seguridad y salud laboral, revisando el plan de seguridad y salud de acuerdo con el procedimiento establecido, si ostenta la condición de coordinador; en caso de no ostentar esta condición, la dirección de ejecución de obra no queda eximida de dar las órdenes e instrucciones que se consideren pertinentes en el contexto de la responsabilidad civil.
- Aprobar, junto con el arquitecto, el plan de gestión de residuos del proyecto de ejecución.

36. Artículos 13 de la LOE y 38.5 de la LOFCE.

37. En este contexto, la dirección de ejecución de obra debe examinar las fichas técnicas de los distintos materiales para verificar si cumplen o no los requisitos exigidos en el proyecto, la legislación y los reglamentos aplicables.

38. Este cometido implicará las siguientes actuaciones: comprobar que el replanteo se ajusta a la geometría y posición del proyecto, y que los servicios y accesos al edificio hacen viable la construcción; efectuar el control cuantitativo y cualitativo de la construcción; comprobar la correcta puesta en obra de los productos, las condiciones bajo las cuales se realiza la ejecución, la disposición de los distintos elementos y que estos productos y elementos concuerden con los documentalmente considerados válidos; comprobar la correcta ejecución de las instalaciones, cerciorarse y ordenar que se compruebe su funcionamiento mediante pruebas precisas; supervisar la documentación de calidad elaborada por el constructor sobre cada unidad de obra.

Entidades y laboratorios de control de calidad de la edificación:

Según los artículos 14 de la LOE y 38.6 y 7 de la LOFCE, estas entidades y laboratorios ostentan las siguientes obligaciones:

- Prestar asistencia técnica y entregar los resultados de su actividad al agente autor de su encargo y, en todo caso, al proyectista, al director de la obra y al director de la ejecución de las obras.
- Justificar la capacidad suficiente de medios materiales y humanos necesarios para realizar adecuadamente los trabajos contratados,³⁹ en su caso, a través de la correspondiente acreditación oficial otorgada por las Comunidades Autónomas.
- Estar sometidas a los principios de independencia y responsabilidad, de forma que se contemple su régimen de obligaciones y la exigencia de aseguramiento de sus actividades en los campos de asistencia técnica en las que se encuentre efectivamente acreditadas por parte de la Administración competente.

Por otra parte, del Real Decreto 410/2010, de 31 de marzo, por el que se desarrollan los requisitos exigibles a las entidades y laboratorios de control de calidad, y que añade el apartado 4.º a la parte I del CTE, se desprende que estas entidades y laboratorios deben:

- Satisfacer los requisitos técnicos exigibles en los Anexos I y II del Decreto, en el ámbito de los campos de actuación donde vayan a prestar su asistencia técnica.
- Presentar ante el órgano competente⁴⁰ una declaración responsable de que cumplen los requisitos exigibles con carácter previo al inicio de la actividad, que les permitirá ejercer su actividad en todo el territorio español.
- Someterse a las comprobaciones, verificaciones e inspecciones del órgano competente en relación con su actividad.
- Justificar ante el órgano competente que tienen implantado un sistema de gestión de la calidad para las actividades de prestación de su asistencia técnica y que disponen de documentación que así lo acredita.

Suministradores de productos

Están obligados⁴¹ a:

- Realizar las entregas de los productos de acuerdo con las especificaciones del pedido, respondiendo de su origen, identidad y calidad.⁴²

39. Estos trabajos, respecto a las entidades de control de la calidad de la edificación, consistirán en prestar asistencia técnica en la verificación de la calidad del proyecto, de los materiales y de la ejecución de las obras y sus instalaciones, de acuerdo con los principios de independencia y responsabilidad. Por su parte, la asistencia técnica de los laboratorios de control de calidad de la edificación consistirá en la realización de ensayos o pruebas de servicio de los materiales, sistemas o instalaciones de una obra de edificación, y cuantas otras se puedan establecer reglamentariamente.

40. Se entiende por órgano competente el organismo designado por la Comunidad Autónoma.

41. Artículos 15 de la LOE y 38.8 de la LOFCE.

42. Artículo 1.167 del Código Civil.

En este sentido, los suministradores de productos son responsables de que los productos incorporen los sellos de calidad exigidos por la normativa vigente, teniendo en cuenta:

- a) El marcado CE,⁴³ utilizable si el producto es conforme con la normativa aplicable según verificación de organismo autorizado.
 - b) La certificación de conformidad sobre seguridad industrial a que se sujetan ciertos productos.⁴⁴
 - c) La comercialización de ciertos productos está sujeta a previa autorización expedida por el Ministerio de Fomento.
- Facilitar, cuando proceda, las instrucciones de uso y mantenimiento de los productos suministrados, así como las garantías de calidad correspondientes, para su inclusión en la documentación de la obra ejecutada.
 - Facilitar al agente autor del encargo la documentación e información necesaria para elaborar el libro de gestión de calidad de la obra y el libro del edificio.
 - Responder del cumplimiento de las exigencias que, en su caso, establezca la normativa técnica aplicable.⁴⁵

Propietarios y usuarios

Sus obligaciones son:⁴⁶

- Los propietarios y usuarios, en cuanto destinatarios últimos de la edificación, han de conservar en buen estado la edificación mediante un adecuado uso y mantenimiento, así como recibir y transmitir la documentación de la obra ejecutada y los seguros y garantías con que ésta cuenta.
- Asimismo los usuarios, sean o no propietarios, deben utilizar adecuadamente los edificios o parte de los mismos, de conformidad con las instrucciones de uso y mantenimiento contenidas en la documentación de la obra ejecutada.
- Durante la vida útil del edificio, conservarán y actualizarán⁴⁷ la documentación de la obra ejecutada, fundamentalmente el libro del edificio, que debe estar a su disposición y de la Administración encargada de vigilar el cumplimiento de las disposiciones que lo regulan.

43. Este marcado es el que deben llevar los productos de construcción para su libre circulación en el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea y países parte del Espacio Económico Europeo, conforme a las condiciones establecidas en la Directiva 89/106/CEE u otras Directivas que les sean de aplicación.

44. Según el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Infraestructura para la calidad y la seguridad industrial.

45. Conforme al Real Decreto 1630/1992, de 29 de diciembre, por el que se dictan disposiciones para la libre circulación de productos de construcción, en aplicación de la Directiva 89/106/CEE.

46. Artículos 16 de la LOE y 38.9 de la LOFCE.

47. La actualización del libro del edificio, junto con la documentación técnica que corresponda, debe realizarse como consecuencia de obras de ampliación, reforma o rehabilitación.

5. Las responsabilidades y garantías

5.1. La responsabilidad profesional

La responsabilidad ante un daño surge cuando se infringe un deber jurídico y existe un nexo causal entre la infracción y el resultado lesivo.

En el contexto de la edificación, esta responsabilidad existe cuando un Agente de la edificación incumple una norma jurídica durante el proceso constructivo y como consecuencia de ese incumplimiento se produce un resultado lesivo a terceros o adquirentes del edificio, traducido en un daño material o físico, o material y físico al mismo tiempo. Un mero incumplimiento que no produzca un daño no genera, por sí solo, responsabilidad.

La responsabilidad profesional se extiende a todos los agentes de la edificación, pero fundamentalmente a la dirección de obra, al promotor y al constructor.

Los tipos de responsabilidades son de tipo penal y de tipo civil. Serán los tribunales de justicia los que determinen, en cada caso concreto, si concurre una responsabilidad civil, una responsabilidad penal o ambas a la vez, y también los que determinen quién es el sujeto o sujetos responsables, y en qué proporción son responsables, así como las sanciones penales o económicas que procedan.

El sistema de distribución de responsabilidad profesional entre los agentes de la edificación tiene su fundamento en las funciones propias de cada uno de los técnicos que intervienen en la construcción. En la práctica, sin embargo, es muy difícil concretar cuál es la culpa o responsabilidad de cada uno de ellos.

Por tanto, se va imponiendo en la doctrina legal el criterio de solidaridad en la responsabilidad profesional, en aquellos supuestos en que no se pueda precisar la proporción en que los elementos hayan intervenido en los daños producidos. Esto ha posibilitado que junto con la responsabilidad personal e individual se reconozca la responsabilidad solidaria, que confluye cuando varios agentes de la edificación son, al mismo tiempo, responsables por un mismo hecho, en una proporción determinada.

Aunque la responsabilidad se exigirá como regla general de forma personal e individualizada, cuando ello no fuera posible se exigirá de forma solidaria. En este sentido, la responsabilidad se exigirá solidariamente cuando no pueda individualizarse la causa de los daños materiales o quedase debidamente probada la concurrencia de culpa sin que pudiera precisarse el grado de intervención de cada agente en el daño producido.

Así pues, cabe considerar el criterio de la solidaridad mencionado, por:

- La gran diversidad de profesionales que intervienen en la ejecución de las obras, sin poder precisar límites de competencia;
- La dificultad de determinar dónde empieza el deber de vigilancia del arquitecto y dónde empieza la del arquitecto técnico;
- La frecuente existencia en las obras de un arquitecto autor y uno director de las mismas, sin relación de dependencia o subordinación.

En cuanto al concepto de ruina como elemento fundamental en la determinación de la responsabilidad profesional, el artículo 1591 del Código Civil lo emplea en el sentido de defectos o deficiencias apreciables (humedades, grietas, problemas en las instalaciones, etc.).

Según el Código Civil, los posibles orígenes de la ruina son:

Vicios del suelo:

- Falta de apreciación de las aptitudes del terreno: constitución geológica, si es arcilloso, si tiene filtraciones de agua, etc.
- Insuficiencia de las obras debidas: cimentación sin descender hasta el firme, falta de desecación del terreno...
- Inconsistencia de los basamentos.

Vicios de la dirección:

- Incorrecta interpretación de lo dispuesto en el proyecto.
- Falta de inspección de los trabajos.

Vicios del proyecto:

- Errores de estructura.
- Previsión de las acciones atmosféricas (viento, nieve, grado sísmico) y todo lo relativo al arte de construir.

Los plazos de prescripción de las acciones por responsabilidad, esto es, el plazo para que los perjudicados puedan exigir estas responsabilidades es de dos años desde que se produzcan los hechos. También será de dos años, a contar desde la firmeza de la resolución judicial que condene al responsable a indemnizar los daños (o a partir de la fecha en que se hubiere procedido a la indemnización de forma extrajudicial), las acciones de repetición de los agentes de la edificación contra los terceros responsables.

En cuanto a las causas exonerantes de responsabilidad profesional de los agentes de la edificación, el artículo 17.8 de la LOE señala que no serán exigibles a estos agentes las responsabilidades por daños si se prueba que aquéllos fueron

ocasionados por caso fortuito,⁴⁸ fuerza mayor,⁴⁹ acto de tercero⁵⁰ o por el propio perjudicado.⁵¹

5.1.1. La responsabilidad penal

La responsabilidad penal existe cuando como consecuencia de un incumplimiento de un deber jurídico por parte de algún Agente de la edificación se producen daños materiales y humanos (lesiones físicas, muerte) derivados de las obras de edificación, siempre que esas actividades que producen dichos resultados estén tipificados como faltas o delitos en el Código Penal.

La responsabilidad penal puede llevar como sanción la privación de libertad (cárcel), una multa y, en su caso, una inhabilitación para el ejercicio de la profesión durante un tiempo determinado. Como la responsabilidad penal implica también una responsabilidad civil, existirá además obligación de indemnizar daños y perjuicios.

Sus causas son la imprudencia leve o grave (según sea leve o grave la inobservancia imprudente del deber de cuidado), o el dolo (daño ocasionado como consecuencia de una intencionalidad maliciosa).

La responsabilidad penal por imprudencia de los técnicos que intervienen en la obra tiene las siguientes consecuencias en el actual Código Penal:

- Homicidio imprudente (resultado de muerte): genera la imposición de una pena de prisión de uno a cuatro años e inhabilitación para el ejercicio de la profesión, oficio o cargo por un período de tres a seis años.⁵²
- Lesiones imprudentes (daño físico o mental sin resultado de muerte): conlleva la imposición de una pena de prisión de tres meses a dos años e inhabilitación para el ejercicio de la profesión, oficio o cargo por un período de uno a cuatro años.⁵³

48. La doctrina considera fortuito aquel hecho causado por mero accidente, totalmente imprevisto, en la que no media dolo o culpa del sujeto. Implica una situación no prevista, aleatoria, en la que no concurre ninguna voluntad en su creación. En síntesis, supone un acontecimiento inevitable, pero previsible.

49. La fuerza mayor presupone un acontecimiento inevitable y además imprevisible. Es un hecho que no se puede evitar ni prever (rayo, terremoto, maremoto, huracán, lluvias torrenciales...). Mientras el caso fortuito alude a lo que acontece inesperadamente, o sea lo imprevisible, la fuerza mayor alude a lo irresistible, es decir, lo inevitable. Se considera como causa de exención de responsabilidad, según el artículo 1.105 del Código Civil, al disponer: «Fuera de los casos expresamente mencionados en la ley, y de los que así lo declare la obligación, nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse o que, previstos, fueran inevitables».

50. Para que exista exoneración de responsabilidad es preciso que el autor material del daño sea un tercero por cuyas acciones u omisiones el agente de urbanización no deba responder.

51. En ocasiones, los perjuicios sobre los propietarios y usuarios de un edificio se deben en exclusiva a la inobservancia por éstos de sus obligaciones de conservación y uso adecuado que exige el artículo 16 de la LOE, lo que exonera de responsabilidad a los agentes de la edificación de dicho inmueble. El agente de la edificación únicamente queda exonerado de responsabilidad si el daño se produce por causa exclusivamente imputable al perjudicado. Si alguno de los agentes concurre en la producción del daño, no existe exoneración de responsabilidad aunque sí minoración de la indemnización.

52. Artículo 142 del Código Penal.

53. Artículos 147 a 152 del Código Penal.

5.1.2. La responsabilidad civil

La responsabilidad civil se plantea generalmente cuando el incumplimiento del deber jurídico en la edificación por parte de un agente de la edificación produce un daño material, no humano, y por lo tanto resarcible económicamente.

Mediante la indemnización económica derivada de la responsabilidad civil se pretende resarcir al trabajador accidentado o a los perjudicados por su fallecimiento de los daños y perjuicios ocasionados por el accidente.

La responsabilidad civil de los diferentes agentes por daños materiales en el edificio se exigirá de forma personal e individualizada, tanto por actos propios como por actos de otros agentes por los que, con arreglo a la LOE, se deba responder.

Las causas que generan la responsabilidad civil pueden ser:

- Morosidad (retraso culpable).
- Culpa (infracción no dolosa como consecuencia de una acción).
- Negligencia (infracción dolosa como consecuencia de una omisión).
- Dolo (realización de un acto ilícito con conciencia de realizarlo y queriendo los fines que naturalmente se desprenden. Es la conducta más grave que puede darse en la esfera civil, y puede dar lugar a responsabilidad penal).

En definitiva, la responsabilidad civil existe por negligencia (imprudencia) o dolo (intencionalidad). Si en un supuesto de responsabilidad civil por daños materiales se demuestra que ha existido intención de dañar, se derivaría una responsabilidad penal.

– *Clases de responsabilidad civil:*

Puede ser contractual o extracontractual.

a) Contractual

Es la que se deriva directamente del incumplimiento de los términos del contrato suscrito (artículo 1.101 Código Civil).⁵⁴

Esta responsabilidad existe por:

- Contravenir los términos del contrato.
- Infringir las normas legales y de la construcción, cuando dichas cláusulas se infieran del contrato.
- Retrasarse en el cumplimiento del plazo del contrato.

54. Según este artículo, quedan sujetos a la indemnización de los daños y perjuicios causados los que en cumplimiento de sus obligaciones incurrieren en dolo, negligencia y morosidad, y los que de cualquier modo contravinieren al tenor de aquéllas.

El plazo de extensión de esta responsabilidad será de 15 años desde la finalización de las obras, como se infiere del artículo 1.591 *in fine* del Código Civil, cuando señala que si la causa de la ruina del edificio fuera la falta del contratista a las condiciones del contrato, la acción de indemnización durará 15 años.

b) Extracontractual

Esta responsabilidad se deriva directamente del artículo 1.902 del Código Civil,⁵⁵ y está implícita en el contrato que firma el arquitecto aunque no se indique expresamente nada en él.⁵⁶

También se deduce de los artículos 1.907 a 1.909 y 1.591 del Código Civil, así como de los artículos 17 y siguientes de la LOE.

Conforme al artículo 17 de la LOE, sin perjuicio de las responsabilidades contractuales, las personas físicas o jurídicas que intervienen en el proceso de la edificación responderán, frente a los propietarios y terceros adquirentes de los edificios o parte de los mismos, de los daños materiales ocasionados en el edificio dentro de unos plazos predeterminados, que se computarán desde la recepción de la obra sin que se formulen reservas o, en su caso, desde la subsanación de éstas.

Los agentes de la edificación responderán frente a los propietarios y terceros adquirentes⁵⁷ durante:

- a) 10 años: por los daños materiales causados en el edificio por vicios o defectos en los elementos estructurales que comprometen la resistencia mecánica y estabilidad del edificio (responsabilidad decenal).
- b) 3 años: por los daños materiales causados por vicios o defectos en elementos o instalaciones que afecten a la adecuada habitabilidad de la vivienda.
- c) 1 año: por los vicios o defectos que afecten a los elementos de terminación o acabado de las obras.

Por lo tanto, asumiendo el esquema precedente la responsabilidad civil extracontractual puede ser de tres clases:

- a) Responsabilidad decenal. El plazo de garantía se extiende a diez años desde la conclusión de las obras (por vicios o defectos 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 estabilidad de edificio).

55. En este artículo se dispone que el que por acción u omisión cause daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, estará obligado a reparar el daño causado.

56. En la práctica, la jurisprudencia tiene claramente asumida la denominada «unidad de culpa», que se resume en el convencimiento de que puede invocarse tanto el artículo 1.101 como el 1.902 del Código Civil cuando se demanda por incumplimiento contractual, aunque se invoquen daños generados fuera de la relación contractual (véase la STS de 18 de febrero de 1997).

57. Artículos 8 a 17 de la LOE.

El responsable sería el constructor y la dirección facultativa.⁵⁸

- b) Responsabilidad en relación con elementos constructivos e instalaciones que afecten a la habitabilidad, esto es, al confort (humedades, condensaciones, goteras, entrada de aire, mala estanqueidad de puertas y ventanas, embozos en colectores, permeabilidad de cerramientos...). El plazo de garantía se extiende a 3 años desde la conclusión de las obras.

El responsable también sería el constructor y la dirección facultativa.

- c) Responsabilidad en relación con vicios en la ejecución que afecta a la terminación o acabado (pinturas, azulejos, chapados, placas de escayola, pavimentos, revestimientos de paredes y suelo, alicatados...). El plazo de garantía se extiende a 1 año desde la conclusión de las obras.

El único responsable será el constructor.

5.2. La responsabilidad específica de los agentes de la edificación

5.2.1. Responsabilidad del promotor

La jurisprudencia del Tribunal Supremo⁵⁹ considera que, aunque insertas en el mismo sector de la edificación, las actividades empresariales de los promotores y de los constructores son distintas. Y así, el promotor desarrolla una serie de acciones de iniciativa, coordinación y financiación de los proyectos de edificación que tienen carácter básicamente administrativo y comercial, mientras que la labor del constructor es fundamentalmente física y productiva.

Por lo tanto, únicamente la empresa promotora que realice simultáneamente la actividad de construcción de la obra que promueve asume las responsabilidades propias de las empresas constructoras.⁶⁰

La responsabilidad del promotor incide fundamentalmente en el ámbito laboral y confluye sobre dos materias distintas: por una parte, las obligaciones de naturaleza salarial y de Seguridad Social incumplidas por los contratistas y subcontratistas y, de otra, en materia de seguridad y salud laboral.

58. Esta responsabilidad extracontractual decenal se regula expresamente en el artículo 1.591 del Código Civil, cuando se señala: «El contratista de un edificio que se arruina por vicios de la construcción, responde de los daños y perjuicios si la ruina tuviera lugar dentro de diez años contados desde que concluyó la construcción; igual responsabilidad y por el mismo tiempo tendrá el arquitecto que la dirigiere, si se debe la ruina a vicio del suelo o de la dirección».

59. Véase las sentencias de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2005 y 2 de octubre de 2006.

60. Se asume doctrinalmente que si las empresas promotoras-constructoras quieren reducir al mínimo su responsabilidad como empresarios, deben limitarse a la actividad de promoción, absteniéndose de participar en la ejecución de la obra, que es la que genera mayores riesgos profesionales y empresariales.

- *Responsabilidad solidaria por las obligaciones de naturaleza salarial y de las referidas a la Seguridad Social:*

Esta responsabilidad viene impuesta por el artículo 42 del Estatuto de los Trabajadores a los empresarios que contraten o subcontraten con otros la realización de obras o servicios correspondientes a su propia actividad.⁶¹

- *Responsabilidad del promotor en materia de seguridad y salud laboral:*

Este tipo de responsabilidad no se dilucida únicamente en el ámbito laboral sino que abre tres tipos de actuaciones en las que puede ser exigida.

a) Responsabilidad administrativa:

El alcance de esta responsabilidad es de diversa índole. Y así, se tipifican como infracción propia del promotor determinados incumplimientos del coordinador en materia de seguridad y salud o de la dirección facultativa.

Por otra parte, aun cuando el garante principal de la seguridad y salud de los trabajadores es su empresario, el promotor se ve afectado por el establecimiento de obligaciones adicionales derivadas de la necesidad de coordinar en materia de prevención de riesgos laborales las actividades de todas las empresas que intervengan en la ejecución de la obra, siendo objeto de discusión el alcance de su responsabilidad.

El promotor es uno de los sujetos responsables administrativamente de la normativa de Seguridad y Salud. Su responsabilidad va dirigida a la imputación de las infracciones tipificadas como incumplimientos de las obligaciones establecidas por el Real Decreto 1627/1997, y que son las siguientes:

- Obligación de que con el proyecto de obra se elabore un estudio, o estudio básico, de seguridad y salud por técnico competente, que si existe será el coordinador.
- Designar al coordinador de seguridad y salud durante la elaboración del proyecto si intervienen varios proyectistas, o durante la ejecución de la obra si interviene más de un contratista.⁶²
- Designar a los integrantes de la dirección facultativa encargados de la dirección y del control de la ejecución y, si no fuese necesaria la designación del coordinador, asumen determinadas obligaciones del mismo.

61. La Sala de lo Social del Tribunal Supremo (sentencias de fechas 20 de julio de 2005 y 2 de octubre de 2006) ha asimilado el concepto de «propia actividad» al de «actividad inherente a la empresa», de modo que sólo las tareas que corresponden al ciclo productivo de la empresa principal se entenderán propia actividad de ella. De este modo, las labores complementarias, no «nucleares», quedan excluidas del concepto.

62. En este sentido, el coordinador debe aprobar, antes del inicio de la obra, el plan de seguridad y salud elaborado por cada contratista y desempeñar las demás funciones que le impone el artículo 9 del Real Decreto 1627/1997, de modo que según la LISOS el incumplimiento por el coordinador de estas obligaciones constituye una infracción del promotor. El promotor también responderá de la designación o incorrecta actuación de los coordinadores.

- Elegir al contratista.
- Obligación de informar e instruir a los empresarios concurrentes, que se entenderá cumplida por el promotor mediante el estudio de seguridad y salud o estudio básico (información) y mediante las instrucciones impartidas por el coordinador de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, cuando tal figura exista; en otro caso, serán impartidas por la dirección facultativa (instrucción).

b) Responsabilidad penal:

Desde el punto de vista penal, la responsabilidad del promotor sería por un delito de omisión (no facilitar los medios necesarios para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad e higiene adecuadas) y de peligro concreto grave (de forma que pongan así en peligro grave su vida o integridad física).

En la práctica no es frecuente que el promotor aparezca como imputado en este tipo de procedimientos penales. Como señala la Sentencia de la Audiencia Provincial de Almería de 20-12-05, «el promotor carece de una obligación específica de vigilancia directa», lo que le suele liberar de las imputaciones penales.

c) Responsabilidad civil:

Fuera del supuesto incumplimiento de obligaciones específicas impuestas por la normativa de prevención de riesgos laborales, en principio sólo le será exigible al promotor una indemnización derivada de culpa extracontractual cuando su intervención en la ejecución de la obra, excepcionalmente, vaya más allá de la simple promoción; por ejemplo, cuando se reserva funciones de vigilancia o manteniendo de hecho una acción supervisora sobre el desarrollo de la ejecución, o también cuando impone modificaciones de la obra sin contar con la dirección facultativa.⁶³

Asimismo, el apartado 1.º del artículo 17 de la LOE le atribuye responsabilidad contractual, y el apartado 2.º le reconoce responsabilidad solidaria con los demás agentes intervinientes ante los posibles daños materiales en el edificio ocasionados por vicios o defectos de la construcción.⁶⁴

63. Sin embargo, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, en sentencia de fecha 8 de marzo de 2011, ha condenado a una empresa promotora a indemnizar a una comunidad de propietarios con 60.000 € por defectos constructivos pese a que dicha empresa había esgrimido que sólo actuó como promotora y no había participado en el proceso constructivo. Entre la responsabilidad indemnizatoria de la promotora, en esta sentencia se le ha imputado incumplimientos en las calidades de las viviendas, defectos en el portal y el exceso de los consumos de gasóleo y agua caliente sanitaria, obligándole además al pago de la tasas de enganche. En el fallo, el Alto Tribunal considera que el promotor es «un encargado de la construcción del edificio que ha vendido sobre plano» y, en consecuencia, será «responsable de los defectos y vicios de la construcción que presente el inmueble durante un plazo de quince años».

64. El Juzgado de Primera instancia de Barbastro, en sentencia de 11 de octubre de 2006, condenó a una promotora a indemnizar a los propietarios de una urbanización residencial por deficiencias en la construcción, amparándose en que las obligaciones contractuales del vendedor y compradores devienen no sólo del contrato

5.2.2. Responsabilidad del constructor

El constructor responde profesionalmente de los vicios de la construcción conforme a los artículos 1.591 del Código Civil y 17 de la LOE, siendo su responsabilidad directa y personal si el daño proviene únicamente de un vicio de la construcción, y solidaria con los demás agentes si no se puede determinar las cuotas de participación en los vicios del suelo, del proyecto o de la dirección.

En caso de que el constructor sea una persona jurídica, las responsabilidades podrán recaer sobre los administradores o encargados del servicio que resulten responsables de los hechos y sobre quienes, conociéndolos y pudiendo remediarlo, no hubieran adoptado medidas para ello.⁶⁵

La responsabilidad civil o penal del constructor se deduce del artículo 17 de la LOE, y admite las siguientes variedades:

- Responsabilidad contractual.
- Responsabilidad por daños materiales por vicios o defectos de ejecución que afecten a elementos de terminación o acabado por un plazo de un 1 año contado desde la fecha de recepción de la obra o su subsanación.
- Responsabilidad directa por los daños materiales causados en el edificio por vicios o defectos derivados de la impericia, falta de capacidad profesional o técnica, negligencia o incumplimiento de las obligaciones atribuidas al jefe de la obra y demás personas físicas o jurídicas que de él dependan.
- Responsabilidad directa por los daños ocasionados por los subcontratistas por él contratados.
- Responsabilidad directa por los daños producidos por las deficiencias de los productos de construcción adquiridos o aceptados por él.

5.2.3. Responsabilidad de los subcontratistas

La LOE no reconoce expresamente la condición de agentes de la edificación a los subcontratistas de especialidades u oficios,⁶⁶ que son los que asumen contractualmente con el contratista el compromiso de realizar determinadas partes o instalaciones de la obra, con sujeción al proyecto principal.⁶⁷

En este sentido, el artículo 17 de la LOE declara responsables a las personas físicas o jurídicas que intervienen en el proceso de edificación, sin exigir necesariamente que se trate de los agentes que se recogen en los artículos 8 a 16.

privado formalizado, sino también del folleto publicitario y del Proyecto de Obra (memoria de calidades) entregado en su día por la promotora a los propietarios, en los cuales se pormenorizó la futura construcción.

65. Es el caso del jefe de obra, designado por el constructor y que asume su representación técnica en la obra, con función general de vigilancia o cuidado (STS de 7 de junio de 1988).

66. Se refiere a los trabajos de alicatados, ascensores, refrigeración, calefacción, electricidad, fontanería, etc. Según la jurisprudencia, el subcontrato supone una relación contractual derivada de otra precedente, por virtud de la cual una de las partes, en lugar de ejecutar directamente con sus propios medios las obligaciones asumidas en el pacto originario, contrata con un tercero su realización total o parcial.

67. Si el promotor hubiera autorizado directamente su intervención del subcontratista, el promotor se convierte en el constructor (STS 16 de marzo de 1998).

Los subcontratistas asumen dos tipos de responsabilidades:

- a) De carácter interno. Responden frente al contratista, conforme al contrato suscrito, de la correcta realización del encargo pactado, prolongándose esta responsabilidad por vicios o defectos constructivos, durante los correspondientes plazos de garantía. Esta responsabilidad es exigible en vía de repetición por el constructor dado que, de conformidad con el artículo 17.2.6 de la LOE, es el que aparece directamente como responsable frente a terceros.
- b) Frente a terceros. El subcontratista responde frente a los propietarios de los daños del artículo 17.1 *d)* de la LOE que le sean imputables. El constructor, e incluso el promotor, responde solidariamente de las obligaciones de naturaleza salarial y de seguridad social contraídas por los subcontratistas con sus trabajadores, durante el periodo de vigencia del contrato.

5.2.4. Responsabilidad del proyectista

Según el artículo 8 del Real Decreto 1627/1997, el autor del proyecto (principal o parcial) es responsable, durante la concepción, estudio y elaboración del proyecto de ejecución, de la observancia de los principios generales de la acción preventiva establecidos para el empresario en el artículo 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Se refiere a evitar los riesgos, evaluar aquellos que no se puedan evitar o combatirlos en su origen, tener en cuenta la evolución de la técnica, sustituir los elementos peligrosos por lo que entrañe poco o ningún peligro, etc.

Todo ello en las siguientes fases de elaboración del proyecto:

- Al tomar las decisiones constructivas, técnicas y de organización con el fin de planificar los distintos trabajos o fases de la obra que se desarrollarán simultánea o sucesivamente.
- Al estimar la duración requerida para la ejecución de estos distintos trabajos o fases de la obra.
- Al elaborar cualquier estudio de seguridad y salud o estudio básico, así como al emitir las previsiones e informaciones útiles durante las fases de concepción, estudio y elaboración del proyecto de obra.

Partiendo de lo anterior, la responsabilidad del proyectista admite tres variantes:

- a) Responsabilidad contractual.
- b) Responsabilidad solidaria con otros proyectistas, cuando el proyecto se haya contratado conjuntamente.
- c) Responsabilidad directa. Este tipo de responsabilidad existirá:

- Cuando el daño provenga de un proyecto parcial de obra redactado por el proyectista.⁶⁸
- Del proyectista autor de un proyecto parcial del proyecto.⁶⁹

5.2.5. Responsabilidad del arquitecto

El director de obra responde de la veracidad del certificado final de obra, de modo que debe negarse a su firma si la obra no ha concluido o no se ha ejecutado en las condiciones estipuladas.

También asume responsabilidades por las omisiones, deficiencias o imperfecciones del proyecto, cuando sea redactor del mismo.

En cuanto a la ejecución de la obra propiamente dicha, aunque al director de obra no le sea exigible una asiduidad extraordinaria en la misma, la vigilancia de la obra le compete de manera principal, sin que pueda confiarla por entero a la diligencia del arquitecto técnico o del constructor. La función del director de obra no puede limitarse a elaborar el proyecto sino que es responsable además de la ejecución de la misma y de su seguridad, al menos en las fases más peligrosas de la ejecución.⁷⁰

En este sentido, alcanzan al arquitecto las irregularidades derivadas de una incorrecta interpretación de lo dispuesto en el proyecto y de una falta de inspección de los trabajos, en concurrencia con el arquitecto técnico.

Como señala la jurisprudencia del Tribunal Supremo,⁷¹ el arquitecto asume funciones de control y vigilancia superior o mediata del proceso constructivo, por lo que siempre será responsable de los defectos constitutivos de ruina de los edificios por tratarse de cuestiones que debe percibir en el desempeño de sus competencias, sin perjuicio de que estas deficiencias sean directamente atribuibles al constructor.

5.2.6. Responsabilidad del director de ejecución de obra

– *Responsabilidad civil*

En primer lugar, su responsabilidad será civil (contractual y extracontractual) por incumplimientos, acciones, omisiones o negligencias causantes de un daño

68. Los proyectistas son directamente responsables de los cálculos contratados. En tal caso, si bien el responsable es quien contrata el cálculo, cabe la repetición contra el calculista.

69. Las deficiencias más comunes en el proyecto son los errores de estructura y la deficiente previsión de las acciones atmosféricas (viento, nieve, grado sísmico) y, en definitiva, todo lo relativo al arte de construir.

70. Según la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 2.^a) de 5 de septiembre de 2001, las obligaciones específicas del aparejador en materia de seguridad no excusan las del arquitecto superior, quien, si ha de dirigir la ejecución de la obra, también ha de velar por la seguridad de los trabajadores de la obra y de las personas ajenas a la misma. Es el principio del deber de garante máximo del arquitecto.

71. Véase la STS de 10 de octubre de 2005, Sala de lo Civil.

o perjuicio material como consecuencia del ejercicio de sus competencias profesionales, y quedará sujeto al pago de una indemnización a través de su seguro de responsabilidad.

En este sentido, el director de ejecución de obra responde de la veracidad del certificado final de obra, en los mismos términos que el arquitecto. También responde de los vicios propios de la dirección de la obra, en concurrencia con el arquitecto.

En estos casos, dado que su intervención en la dirección de la obra es diaria y continuada, su responsabilidad se extiende a los siguientes ámbitos:

- El Replanteo: en su comprobación.
- Las excavaciones y zanjas de cimentación: condiciones del material del cofre o del puntal, o por fallos en los ensambles del montaje. Nivelación de los fondos y zanjas de cimentación.
- La cimentación: calidad del cemento, agua y áridos; dosificación de mezclas y curado; correcta colocación de armaduras, recubrimientos, ganchos, solapas, soldaduras, etc.
- La estructura: calidad y correcta disposición de cofres, conchas, puntales; disposición de armaduras, calidad de los materiales, dosificación y curado, así como perfección de las soldaduras en estructuras metálicas. Impedir que se produzcan flechas de deformación del cofre, falta de aplomo de los pilares, falta de resistencia del material, defectos de soldadura, etc.
- La albañilería: calidad de materiales y colocación. Solidez, porosidad y resistencia del ladrillo, acabados y complementos. Responderá, pues, de la heladicidad, defecto del material, humedades por defectuoso aparejo, porosidad de morteros.
- La carpintería de taller: calidad del material, ajuste de las hojas sobre los cercos, aplomo y nivelación.
- Los soldados y alicatados: calidad del material; incorrecta aplicación.
- La fontanería y calefacción: calidad de los materiales, correcta aplicación y colocación en obra, incluida la nivelación de conductos y aparatos.
- la seguridad y salud de los trabajadores.

Según la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo,⁷² se reconoce la responsabilidad civil de los arquitectos técnicos, aun cuando los vicios constructivos provengan de una defectuosa redacción del proyecto, si se demuestra que en éstos ha concurrido una falta de vigilancia y control sobre el proceso constructivo, todo ello sin perjuicio de la responsabilidad concurrente del proyectista o director de obra. La jurisprudencia es concluyente al exigir a los arquitectos técnicos un cumplimiento riguroso de sus obligaciones de vigilancia y control inmediata y directa de las ejecuciones materiales en la obra.

72. Véase las STS de 18 de septiembre de 2001, 12 de noviembre de 2003 y 15 de diciembre de 2005, entre otras.

– *Responsabilidad penal*

Si como consecuencia de los incumplimientos, negligencias, acciones u omisiones del director de ejecución de la obra se deriva un resultado de muerte o lesiones físicas sobre trabajadores o terceros, tipificado como ilícito penal, se derivará una responsabilidad penal que implicará penas de prisión, multa e inhabilitación para el ejercicio de la profesión.

Desde el punto de vista penal, el director de ejecución de obra podrá responder por los siguientes delitos:

a) Delito de imprudencia:

Será responsable por delito de imprudencia si infringe una norma de cuidado.⁷³ Este deber de cuidado tiene dos manifestaciones:

- Un cuidado interno, que consiste en la posibilidad de advertir la existencia de un peligro para el bien jurídico protegido y valorarlo correctamente (peligro derivado de la forma de edificación o de incumplir las prescripciones legales en materia de defensa ambiental, normas urbanísticas, etc.).
- Un cuidado externo, que consistirá en el deber de realizar un comportamiento correcto a fin de evitar el resultado dañoso (en caso del arquitecto técnico, que deniegue su autorización para actuaciones incorrectas o que, incluso, ponga de manifiesto las mismas ante sus responsables).

b) Delito contra la ordenación del territorio:

En base al apartado 1.º del artículo 319 del Código Penal, el director de ejecución de obra podría ser sancionado con penas de prisión de seis meses a tres años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial de seis meses a tres años por su condición de técnico director de una construcción no autorizable en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o que por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección.

Según el apartado 2.º de dicho precepto, el técnico director de una edificación no autorizable en suelo no urbanizable podría ser condenado a pena de prisión de seis meses a dos años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio de seis meses a tres años.

El director de ejecución de obra podría también incurrir en un delito de prevaricación especial en los supuestos en que ejerza su profesión desde la condición de funcionario público, siempre que informe favorablemente

73. Según el artículo 12 del Código Penal, las acciones u omisiones imprudentes sólo se castigarán cuando expresamente lo disponga la Ley.

proyectos de edificación o la concesión de licencias contrarias a las normas urbanísticas vigentes, en cuyo caso podrían imponerse penas de prisión de seis meses a dos años o multa de doce a veinticuatro meses (artículo 320.1 del Código Penal).

c) Delito contra la protección del patrimonio artístico:

El artículo 321 del Código Penal tipifica como delito contra el patrimonio artístico aquellos supuestos en que se derribe o altere gravemente edificios singularmente protegidos por su interés artístico, cultural o monumental, acción que puede realizar cualquier persona, incluido el Arquitecto técnico en el ejercicio privado de su profesión.

En estos casos, las penas serán de prisión de seis meses a tres años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cinco años.

d) Delito contra la seguridad e higiene en el trabajo:

Los directores de ejecución de obra son especialmente susceptibles a la comisión del delito tipificado en el artículo 316 del Código Penal, en el que se castiga con penas de prisión de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses a los que, con infracción de las normas de prevención de riesgos laborales, no faciliten los medios necesarios para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad e higiene adecuadas, de forma que pongan en peligro grave su vida, salud o integridad física.⁷⁴

Ese artículo entronca directamente con una de las obligaciones específicas de los directores de ejecución de obra, como es la de controlar las instalaciones provisionales, los medios auxiliares de la construcción y los sistemas de protección, exigiendo el cumplimiento de las disposiciones vigentes sobre la seguridad en el trabajo.⁷⁵

Si bien este delito se puede cometer por acción u omisión y por dolo o imprudencia, en la práctica profesional del director de ejecución de obra son las conductas omisivas por imprudencia las que más frecuentemente generan responsabilidad.⁷⁶

74. Según el artículo 350 del Código Penal, incurrirán en estas mismas penas los que en la apertura de pozos o excavaciones, en la construcción o demolición de edificios, presas, canalizaciones u obras análogas o, en su conservación, acondicionamiento o mantenimiento, infrinjan las normas de seguridad establecidas cuya inobservancia pueda ocasionar resultados catastróficos, y pongan en concreto peligro la vida, la integridad física de las personas o el medio ambiente.

75. Según el artículo 1 a), apartado 3.º, del Decreto 265/1971, de 19 de febrero, por el que se regulan las facultades y competencias profesionales de los arquitectos técnicos.

76. La STS (Sala 2.ª) de 26 de septiembre de 2001, consideró responsable con delito tipificado en el artículo 316 del Código Penal, en calidad de autor por cooperación necesaria, al arquitecto técnico de una obra que incumplió su obligación profesional de controlar las medidas de seguridad. Esta es la línea mayoritaria de la jurisprudencia de los Juzgados de lo Penal y de las Audiencias Provinciales en la actualidad, quienes, en caso de accidente laboral con resultado lesivo para uno o varios trabajadores que ponga de manifiesto que

– *Responsabilidad civil derivada de delito*

En todos los supuestos delictivos, los directores de ejecución de obra también quedarán sujetos a la responsabilidad civil derivada del delito.

Y así, el hecho de que éstos sean condenados penalmente no satisface por sí mismo los daños generados por su actuación. Según el artículo 116.1 del Código Penal:

Toda persona criminalmente responsable de un delito o falta lo es también civilmente si del hecho se derivaren daños o perjuicios.

Estos casos, dado que no es infrecuente que exista junto con el director de ejecución de obra algún que otro responsable, serán los jueces y tribunales los que señalen la cuota de responsabilidad y la indemnización que corresponda asumir a cada uno.

5.2.7. Responsabilidad de los suministradores de productos

Los suministradores de productos responden por los daños producidos como consecuencia de las deficiencias de los productos de construcción.

En estos casos, los perjudicados por las deficiencias de los productos de la construcción exigirán la responsabilidad profesional directamente al constructor, si bien éste dispondrá de una acción de repetición contra el suministrador de productos responsable.

Y así, se reconoce expresamente al constructor de un edificio ejercitar la acción de repetición contra los suministradores de productos,⁷⁷ al establecer que el constructor responderá directamente de los daños materiales causados en el edificio por las deficiencias de los productos de la construcción adquiridos o aceptados por él, y admitir la posibilidad de que el constructor ejercite la acción de repetición a que hubiere lugar, acción que puede entablarse tanto contra las empresas encargadas de asesorar sobre la calidad de los materiales como contra los suministradores de productos.

5.2.8. Responsabilidad de las entidades y laboratorios de control de calidad de la edificación

Responden de los incumplimientos o deficiencias derivadas de su específico cometido.

existió también un grave peligro para la vida, salud o integridad física de otros trabajadores que no resultaron lesionados, suelen condenar, además del constructor, a los técnicos de la obra, según sus responsabilidades en ella, como coautores de un delito contra los derechos de los trabajadores y de un delito de homicidio o lesiones imprudentes.

77. Artículo 17.6, apartado 3.º, de la LOE.

También se admite que el constructor de un edificio pueda ejercitar la acción de repetición contra las entidades y laboratorios de control de calidad de la edificación, en los mismos términos que contra los suministradores de productos.

5.3. Las garantías

La forma que garantiza que los agentes de la edificación puedan responder económicamente de los daños producidos por las obras de edificación es el seguro, que deben suscribir obligatoriamente estos agentes con las compañías aseguradoras.⁷⁸ Y así, para cubrir las distintas clases de responsabilidad unos seguros cubrirán los daños durante la ejecución de las obras, y otros los derivados de la finalización de las mismas.

Son los denominados seguros de daños materiales o de caución.

Las reclamaciones por este tipo de conceptos se deberán presentar en el plazo de dos años a partir de la fecha en que se hubiesen producido los vicios o daños.

La constitución estos seguros implicará el pago de una prima por parte de los agentes de la edificación a las compañías aseguradoras, que responderán en caso de verificarse una responsabilidad profesional.⁷⁹

Según el artículo 19 de la LOE, las garantías por daños materiales ocasionados por vicios o defectos de la construcción, y que operan a la finalización de la obra, son las siguientes:

- a) Constitución de un seguro (denominado decenal) de daños materiales o seguro de caución para garantizar, durante diez años, el resarcimiento de los daños materiales causados en el edificio por vicios o defectos 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 estabilidad de edificio.

En este caso, el tomador del seguro (persona que concierta el seguro y el que paga la prima a la entidad aseguradora) es el promotor,⁸⁰ sin perjuicio de que éste pueda pactar expresamente con el constructor que éste sea tomador del seguro por cuenta de aquél. El importe mínimo del capital asegurado será del 100 % del coste final de la ejecución material de la obra.

78. De conformidad con el artículo 20.1 de la LOE, no se autorizarán ni se inscribirán en el Registro de la Propiedad escrituras públicas de declaración de obra nueva de edificación sin que se acredite y testimonie la constitución de las referidas garantías.

79. En el seguro de responsabilidad civil profesional de los agentes técnicos que concurren en el proceso constructivo se dan coberturas de cierto capital asegurado como límite indemnizatorio, por las consecuencias pecuniarias de la responsabilidad civil profesional en que pueda incurrir el asegurado (ingenieros, arquitectos, aparejadores, geólogos, etc.) en el ejercicio de su actividad profesional.

80. El seguro decenal se configura como un seguro de daños más que de responsabilidad civil, y es el único seguro que actualmente se exige al promotor.

- b) Constitución de un seguro de daños materiales o seguro de caución para garantizar, durante tres años, el resarcimiento de los daños materiales por vicios o defectos de los elementos constructivos o de las instalaciones que ocasionen el incumplimiento de los requisitos de habitabilidad del artículo 3.1 c) de la LOE.

En este caso, el tomador del seguro será el promotor, sin perjuicio de que éste pueda pactar expresamente con el constructor que éste sea tomador del seguro por cuenta de aquél. El importe mínimo del capital asegurado será del 30 % del coste final de la ejecución material de la obra.

- c) Constitución de un seguro de daños materiales o seguro de caución para garantizar, durante un año, el resarcimiento de los daños materiales por vicios o defectos de ejecución que afecten a elementos de terminación o acabado de las obras, que podrá ser sustituido por la retención por el promotor de un 5 % del importe de la ejecución material de la obra.

En este caso, el tomador del seguro será el constructor.⁸¹ El importe mínimo del capital asegurado será del 5 % del coste final de la ejecución material de la obra.

En los tres casos, el asegurado⁸² sería el promotor de la obra y, en su caso, los sucesivos adquirentes del edificio o de parte del mismo.

En el supuesto de verificarse los daños referidos, el asegurador asume que deberá indemnizar al asegurado en el primer requerimiento, aunque también podrá optar por satisfacer la indemnización en metálico o por la reparación de los daños o los vicios.

En cualesquiera de las tres clases de seguro, la prima deberá estar pagada en el momento de la recepción de la obra.⁸³ Además, los Notarios y el Registradores de la Propiedad, antes de proceder a autorizar e inscribir la escritura pública de obra nueva, deben controlar que la obligación de contratar estos seguros de caución se haya cumplido.

En caso de discrepancia sobre el importe, la forma del cobro o el hecho mismo de la indemnización, se puede recurrir a la vía judicial o al Sistema Arbitral de Consumo, regulado por la normativa de Defensa de los Consumidores y Usuarios.⁸⁴

81. Es habitual la exigencia al constructor de suscribir un seguro de todo riesgo en construcción, dando cobertura a la obra en sí, y garantizando los riesgos tanto inherentes al proceso constructivo como otros derivados de imprevistos. Este seguro ofrece cobertura a todos los posibles daños causados a la obra y por la obra, al poder contratarse la garantía complementaria de responsabilidad civil en sus diversas modalidades.

82. Persona que paga la prima del contrato de seguro y que se beneficiaría de la eventual indemnización en el supuesto de que se produjeran los daños cubiertos por el seguro.

83. Según el artículo 19.2 b) de la LOE, en caso de que se hubiera pactado el fraccionamiento en períodos siguientes a la fecha de recepción, la falta de pago de las siguientes fracciones de prima no dará derecho al asegurador a resolver el contrato, ni éste quedará extinguido, ni la cobertura del asegurador suspendida, ni éste liberado de su obligación, caso de que el asegurado deba hacer efectiva la garantía.

84. Esta última posibilidad se regula en los artículos 57 y 58 el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores

6. Los colegios profesionales

6.1. Normativa

Los colegios profesionales se rigen por una Ley marco, la Ley 2/74 de 13 febrero, de colegios profesionales, vigente en la actualidad pese a ser objeto de diversas modificaciones posteriores.⁸⁵

En la Comunidad Valenciana,⁸⁶ el ejercicio de las profesiones colegiadas se realiza al amparo de la Ley 6/1997 de 4 de diciembre, que aprueba las Normas Regulatoras de los Colegios Profesionales, desarrollada por el Decreto 4/2002, de 8 de enero, del Gobierno valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 6/1997.

En el artículo 36 de la Constitución se dispone:

La Ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los colegios deberán ser democráticos.

Por su parte, en los apartados 2.º y 3.º del artículo 3 de la Ley 2/74, modificados por La ley estatal 25/2009, de 22 de diciembre, se señala:

2.º. Será requisito imprescindible para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al colegio correspondiente cuando así lo establezca una ley estatal. La cuota de inscripción o colegiación no podrá superar en ningún caso los costes asociados a la tramitación de la inscripción. Los colegios dispondrán los medios necesarios para que los solicitantes puedan tramitar su colegiación por vía telemática, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 de esta Ley.

3.º. Cuando una profesión se organice por colegios territoriales,⁸⁷ bastará la incorporación a uno solo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio español. A estos efectos, cuando en una profesión sólo existan colegios profesionales en algunas Comunidades Autónomas, los profesionales se registrarán por la legislación del lugar donde tengan establecido su domicilio profesional único o principal, lo que bastará para ejercer en todo el territorio español.

Los colegios no podrán exigir a los profesionales que ejerzan en un territorio diferente al de colegiación comunicación ni habilitación alguna ni el pago de contraprestaciones económicas

y Usuarios, y se caracteriza por su gratuidad, sencillez y rapidez, así como por ser una vía voluntaria entre las partes.

85. Modificaciones operadas por la Ley 74/1978, de 26 de diciembre, la Ley 7/1997, de 14 de abril; el Real Decreto Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia de Mercados y Bienes y Servicios, y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 25/2009, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio (Ley ómnibus).

86. El traspaso de competencias del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de colegios profesionales se produjo mediante el Real Decreto 2089/1983, de 29 de junio, sobre traspaso de funciones a la Comunidad Valenciana en materia de Colegios Oficiales o Profesionales.

87. En la Comunidad Valenciana existen, como corporaciones independientes, los Colegios Oficiales de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de la Edificación de Valencia, Castellón y Alicante. Asimismo, a semejanza del Consejo General de Colegios Oficiales a nivel nacional, existe en la Comunidad Valenciana el Consejo de Colegios Oficiales de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de la Edificación, con sede en la ciudad de Valencia.

distintas de aquellas que exijan habitualmente a sus colegiados por la prestación de los servicios de los que sean beneficiarios y que no se encuentren cubiertos por la cuota colegial.

Por ello, además de la tradicional exigencia de la colegiación para ejercer la profesión técnica,⁸⁸ la normativa aplicable admite el ejercicio de estas profesiones en cualquier parte del territorio nacional, bastando para ello estar colegiado en un solo colegio territorial, sin tener que pagar cuota adicional alguna.

En la primera solicitud de ingreso en un colegio deberá acompañarse el título que le habilite legalmente para el ejercicio profesional, o, en su defecto, testimonio notarial del mismo, o certificación de estudios y resguardo de haber efectuado el pago de los derechos de expedición, sin perjuicio de la obligación de presentarlo posteriormente al colegio cuando obre en su poder.

6.2. Rasgos generales de los colegios profesionales como personas jurídicas de naturaleza pública

El artículo 1 de la Ley de Colegios Profesionales los define de la siguiente manera:

Son corporaciones de derecho público amparadas por la ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Se asemejan más a un órgano del Estado que a una sociedad privada. Como corporación reconocida por el Estado, su objetivo no es sólo la consecución de sus fines privados, sino garantizar que el ejercicio de la profesión se ajuste a las normas o reglas que aseguren tanto la eficacia como la eventual responsabilidad en tal ejercicio.

En la Comunidad Valenciana, el artículo 4 de la Ley 7/1997 de 4 de diciembre de la Generalidad Valenciana, establece como fines⁸⁹ de los colegios profesionales los siguientes:

- La ordenación de la profesión, dentro del marco legal respectivo, en el ámbito de su competencia en beneficio tanto de la sociedad a la que sirven como a los intereses generales que les son propios.
- Vigilar el ejercicio de la profesión, facilitando el conocimiento y cumplimiento de todo tipo de disposiciones legales que afecten a cada una y haciendo cumplir la ética profesional y las normas deontológicas que le sean específicamente propias, así como velar por el adecuado nivel de calidad de las prestaciones profesionales de los colegiados; para ello se promoverá la formación y perfeccionamiento de éstos.

88. En este caso, para ejercer la profesión de arquitecto y arquitecto técnico y asumir la dirección facultativa de una obra se necesitará la colegiación en un colegio territorial. Según el Tribunal Constitucional, la obligación de incorporarse en un colegio para el ejercicio de la profesión se justifica no en atención a los intereses de los colegiados, sino como garantía de los intereses de los destinatarios de sus servicios profesionales.

89. En relación con el artículo 3.1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, según redacción dada por Ley 22/2009, de 22 de diciembre.

- La defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la representación exclusiva del ejercicio de la profesión.

Entre las funciones para el cumplimiento de dichos fines (artículo 5) destacan:

- Ejercer la representación y defensa de la profesión ante la Administración, instituciones o tribunales en cuantos litigios afecten a los intereses profesionales.
- Establecer baremos de honorarios orientativos.⁹⁰
- Asumir cuantas funciones les sean encomendadas por las administraciones valencianas, colaborando con éstas mediante la realización de estudios, emisión de informes, elaboración de estadísticas y otras actividades relacionadas con sus fines que pueden serles solicitadas.

6.3. La organización territorial de la Arquitectura Técnica

La organización de la Arquitectura Técnica colegial se integra por los Colegios Oficiales Territoriales y por el Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, con sede en Madrid.

En total, son cincuenta y cuatro colegios territoriales representados y coordinados por el Consejo General.⁹¹

En la práctica, existe una delegación territorial por provincia. En su respectiva demarcación territorial, los Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos técnicos ejercen sus funciones con una amplia autonomía, sin más límites que la observancia de las leyes, el marco regulador de los colegios profesionales y el estatutario de la profesión.

Por su parte, el Consejo General ostenta entre otras las siguientes funciones (artículo 14 Real Decreto 1471/1977):

- La elaboración de los Estatutos Generales de los colegios y de los suyos propios.
- Resolver los conflictos entre colegios.
- Ejercer funciones disciplinarias frente a los miembros de las juntas de gobierno de los colegios y del propio Consejo.

90. Según el artículo 14 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, en redacción dada por Ley 22/2009, de 22 de diciembre, los colegios profesionales y sus organizaciones ya no podrán establecer baremos orientativos sobre honorarios profesionales, si bien se admiten criterios orientativos sobre tasación de costas y jura de cuentas de los abogados.

91. La organización corporativa también se regula por el Real Decreto 1471/1977, de 13 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos Generales del Consejo General y Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos.

- Informar los proyectos de modificación de la legislación sobre colegios profesionales y de carácter fiscal que afecten a la profesión.
- Asumir la representación de los profesionales españoles en el ámbito internacional.

6.4. Estructura orgánica de los colegios profesionales

Además de la normativa general reguladora de los colegios profesionales, cada colegio oficial tiene sus propios estatutos y su reglamento.

Estos definirán su estructura orgánica, que deberá integrarse por:

Órganos colegiados:

- Junta general: órgano máximo de expresión del colegio; la constituyen todos los colegiados. Tiene las máximas facultades decisorias. Se convoca cuando la junta de gobierno lo considera oportuno o a instancia de la vigésima parte de los colegiados.

Tiene como funciones específicas aprobar la Memoria Anual,⁹² aprobar la gestión de los otros órganos y la elección de los distintos órganos que conforman el colegio.

- Junta de gobierno: en ella residen las facultades rectoras y de administración en la vida colegial. Sus funciones específicas son:
 - Resolver sobre la admisión de los colegiados.
 - Velar por la conducta profesional.
 - Intervenir para su validez los documentos.
 - Visar los proyectos.
 - Diligenciar documentos.
 - Emitir informes cuando se requiera por tribunales de justicia u otros organismos oficiales.
 - Actuar judicialmente cuando así se estime conveniente.

Órganos unipersonales:

Constituidos por presidente, tesorero, contador, secretario y vicesecretario. Además, pueden existir determinadas comisiones (informativas, de servicios...) con estructuras análogas a las existentes en las administraciones públicas.

92. Las organizaciones colegiales están sujetas al principio de transparencia en su gestión, de modo que cada una de ellas deberá elaborar una Memoria Anual con el contenido del artículo 11 de la Ley 2/1974, según reforma operada por ley 25/2009, de 22 de diciembre.

6.5. Normas deontológicas

Los colegios profesionales tienen atribuida legalmente la función disciplinaria, previa a la vía jurisdiccional, pudiendo establecer sus estatutos o sus códigos deontológicos previsiones expresas dirigidas a exigir a los profesionales colegiados que su conducta en materia de comunicaciones comerciales se ajuste a lo dispuesto en la ley, con la finalidad de salvaguardar la independencia e integridad de la profesión y el secreto profesional.⁹³

Esto se traduce en la posibilidad de que cada colegio disponga de sus propias normas deontológicas de actuación profesional, de obligado conocimiento y cumplimiento por los profesionales, de modo que su inobservancia implicará una falta a la ética profesional y la posibilidad de ser sancionado por el propio colegio.⁹⁴

Algunas de estas normas para los arquitectos técnicos son:

- Aceptar únicamente los encargos que se puedan atender.
- Actuar con honradez y veracidad en el ejercicio de la profesión.
- Mantener y salvaguardar la independencia de criterio.
- Mantener el secreto profesional.
- No admitir la remuneración del trabajo profesional mediante comisiones.
- No encubrir con su firma a otros profesionales.
- No aceptar pagos inferiores a las tarifas mínimas.
- Rehusar toda actuación que infrinja las normas de la buena construcción.
- Conocer la marcha de los trabajos de forma que garantice el control de la obra.
- Observar las condiciones de la licencia.

Junto a estas normas también se deben observar las relativas a las relaciones del profesional con el contratista e industrial, o bien con los particulares como asalariado de empresa pública o privada, o funcionario; además de las referentes a la relación con otros profesionales y con el propio colegio profesional y sus colegiados.

93. Artículo 5.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, según reforma operada por ley 25/2009, de 22 de diciembre.

94. Este aspecto sancionador de los colegios profesionales confiere a la deontología ciertas similitudes respecto al Derecho, aunque la capacidad sancionadora sea ejercida por autoridades profesionales y no por jueces.

CAPÍTULO 6

La profesión como arquitecto técnico

1. Introducción
2. La organización profesional
3. Atribuciones del arquitecto técnico
4. Tipos de proyectos competencia de los arquitectos técnicos
5. El visado colegial
6. El contrato de arrendamiento de servicios profesionales
7. La dirección de ejecución de la obra
8. Honorarios
9. La arquitectura técnica en Europa

1. Introducción

El sector de la construcción y la edificación constituye uno de los sectores económicos de nuestro país con mayores repercusiones sobre el conjunto de la sociedad y los valores culturales que entraña el patrimonio arquitectónico.

Paralelamente a la importancia de las leyes que se han promulgado en los últimos doce años sobre la edificación, resulta imprescindible destacar el papel de todos los agentes de la edificación que intervienen en el proceso constructivo, y cuyo régimen jurídico viene a regularse en la misma normativa que aborda la cuestión edificatoria.

Como agentes fundamentales en el proceso constructivo destaca la intervención de los arquitectos técnicos, cuya profesión se ha venido diseñando no sólo para asumir competencias en materia de dirección de ejecución de obras, sino para ejercer un conjunto de atribuciones directamente vinculadas con todos los aspectos de la edificación, hasta el punto de convertir esta profesión en la piedra angular del día a día constructivo.

Se trata, asimismo, de una profesión de larga tradición que ha coexistido y se ha complementado durante los últimos sesenta y cinco años con el de los arquitectos, de modo que el régimen de las intervenciones profesionales en materia de edificación ha consistido en un sistema dual en el que un técnico diseñaba y dirigía conceptualmente la obra (arquitecto) y otro dirigía la ejecución material de la misma (aparejador o arquitecto técnico). Finalmente, un tercero (contratista o constructor) llevaba a cabo la obra.

La evolución de la profesión desde el siglo XIX hasta nuestros días ha desembocado en la actual titulación universitaria de Grado, que ha homologado el título académico y la misma profesión en los países de nuestro entorno.

2. La organización profesional

La organización territorial de la profesión de arquitecto técnico se superpone con la organización administrativa del Estado, sustentándose sobre la base de un primer nivel organizativo, constituido por los colegios profesionales (unos 54 en la actualidad) que abarcan un colectivo aproximado de 58.000 colegiados, con sede en las capitales de provincia salvo escasas excepciones, y coordinados por el Consejo General de la Arquitectura Técnica.¹

1. Véase apartado sexto del capítulo 5 («Los colegios profesionales»).

Existen, además, organizaciones profesionales en las comunidades autónomas, creadas por lo dispuesto en sus respectivos Estatutos de Autonomía, o por voluntad de los colegios profesionales radicados en su territorio.

Los aspectos de previsión social y de aseguramiento de la responsabilidad civil profesional son atendidos por sendas entidades creadas a instancia de la organización profesional, que revisten forma jurídica mutual: el PREMAAT y el MUSAAT.

El PREMAAT (Previsión Mutua de Aparejadores y Arquitectos Técnicos) cubre las necesidades de previsión social de los colegiados. Es una entidad aseguradora que sirve como sistema alternativo al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos a los aparejadores y arquitectos técnicos, ofreciéndoles prestaciones y servicios, a ellos, a sus familiares y a los empleados de las instituciones de Arquitectura Técnica, cubriendo las posibles contingencias del ramo vida (jubilación, incapacidad temporal, invalidez, fallecimiento, etc.).²

El MUSAAT (Mutua de Seguros a Prima Fija) dedica básicamente su actividad a la cobertura del aseguramiento voluntario de la responsabilidad civil derivada del ejercicio de la profesión. Es una compañía especializada en seguros de responsabilidad civil y de construcción, con más de 30 años asegurando la responsabilidad civil de los aparejadores y arquitectos técnicos y de otros profesionales y dando cobertura a las necesidades aseguradoras de todos los intervinientes en el proceso constructivo, con seguros como el de *todo riesgo construcción* y *decenal de daños a la edificación*. Asimismo, también cubre los riesgos que pueden presentarse en la vida cotidiana, como el *multirriesgo* o *accidentes*.

La organización profesional cuenta con un órgano de información periódica, la revista *Cercha*, que se distribuye entre la totalidad del colectivo. Esta revista constituye el órgano de expresión del Consejo General de la Arquitectura Técnica en España, y se edita por PREMAAT y MUSAAT. Su tirada aproximada es de 58.500 ejemplares,³ que se distribuyen entre los aparejadores y arquitectos técnicos colegiados. También se distribuye a todas las escuelas universitarias de Arquitectura Técnica, a las principales empresas del sector de la construcción, a numerosos organismos oficiales de las administraciones central, autonómica y local, y a miembros de la judicatura.

2. Los trabajadores por cuenta ajena deben darse de alta en el Régimen General de la Seguridad Social, pero pueden complementar este régimen con el PREMAAT. Los que trabajan por cuenta propia pueden sustituir la filiación obligatoria al Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos (RETA) por la afiliación al PREMAAT. Y los que trabajan para una empresa y además realizan algunos trabajos de forma liberal necesitan el alta en RETA o en PREMAAT, además de en el Régimen General de la Seguridad Social.

3. Datos de junio de 2012.

3. Atribuciones inherentes al arquitecto técnico

3.1. Normativa básica en materia de atribuciones profesionales

La normativa básica en materia de atribuciones profesionales de los aparejadores y arquitectos técnicos está formada por:

- Decreto de 19 de febrero de 1971, sobre facultades y competencias de los arquitectos técnicos.
- Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre atribuciones profesionales.
- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE).
- Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.
- Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de las Edificación (CTE).
- Ley 3/2004, de 30 de junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación (LOFCE).⁴

Según el artículo 13 LOE⁵ y el Anejo III del CTE, el arquitecto técnico, como director de la ejecución de la obra, asume la función técnica de dirigir la ejecución material de la obra y de controlar cualitativa y cuantitativamente la construcción y la calidad de lo edificado. Se trata de una descripción muy sucinta que se limita a mencionar su cometido como director de ejecución de la obra, y que por lo tanto no agota todas las posibles atribuciones de los arquitectos técnicos.

En este sentido, son las dos primeras normas, de carácter estatal y aplicables en todo el territorio nacional, las que definen con mayor detalle estas atribuciones, sin perjuicio de la incidencia de la normativa posterior sobre seguridad y salud.

3.2. Atribuciones del arquitecto técnico en el Decreto 265/1971, de 19 de febrero

La normativa más antigua en vigor sobre las competencias del arquitecto técnico viene determinada por el Decreto 265/1971, de 19 de febrero, en la que se distinguen exhaustivamente las atribuciones en la dirección de obra y las relativas a trabajos varios.

Su contenido es el siguiente (artículo 1):

4. Esta ley rige en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

5. Véase el apartado tercero del capítulo 5 («Clases de Agentes de la edificación»).

3.2.1. Atribuciones en la dirección de las obras⁶

1. Ordenar y dirigir la ejecución material de las obras e instalaciones, cuidando su control práctico y organizando los trabajos de acuerdo con el proyecto que los define, con las normas y reglas de la buena construcción y con las instrucciones del arquitecto superior, director de la obra.
2. Inspeccionar los materiales a emplear, dosificaciones y mezclas, exigiendo las comprobaciones, análisis necesarios y documentos de idoneidad precisos para su aceptación.
3. Controlar las instalaciones provisionales, los medios auxiliares de la construcción y los sistemas de protección. Exigir el cumplimiento de las disposiciones vigentes sobre la seguridad en el trabajo.
4. Ordenar la elaboración y puesta en obra de cada una de sus unidades, comprobando sus dimensiones y correcta disposición de los elementos constructivos.
5. Medir las unidades de obra ejecutadas y confeccionar las relaciones valoradas de las mismas, de acuerdo con las condiciones establecidas en el proyecto y documentación que las define, así como las relaciones cuantitativas de los materiales a emplear en obra.
6. Suscribir, de conformidad con el arquitecto superior y conjuntamente con él, actas y certificaciones sobre replanteo, comienzo desarrollo y terminación de las obras.

3.2.2. Atribuciones en trabajos varios

1. Deslinde, mediciones y peritaciones de terrenos, solares y edificios.
2. Reconocimiento, consultas, dictámenes, examen de documentos, títulos, planos, etc., a efectos de su certificación objetiva en la esfera de su competencia.
3. Informe sobre el estado físico y utilización de toda clase de fincas, dentro de la esfera de su competencia.
4. Intervenciones periciales de su especialidad.
5. Estudio y realización de mediciones y relaciones valoradas correspondientes a proyectos ya redactados.

6. Estas atribuciones inherentes a la dirección de obra se encuentran implícitas en el artículo 13 de la LOE.

6. Estudios de racionalización, planificación y programación de obras.
7. Asesoramiento técnico en la fabricación de materiales, elementos y piezas para la construcción.
8. Control y aval de la calidad de materiales, elementos y piezas para la construcción.

3.3. Atribuciones del arquitecto técnico en la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre atribuciones profesionales

La Ley 12/86, de 1 de abril, enumera expresamente en su artículo 2.1 las atribuciones profesionales de los ingenieros técnicos. Ya en el apartado 2.º del citado artículo se efectúa un reenvío a las atribuciones de los arquitectos técnicos, al disponer:

Corresponden a los Arquitectos Técnicos todas las atribuciones profesionales descritas en el apartado 1.º de este artículo, con relación a su especialidad de ejecución de obras; con sujeción a las prescripciones de la legislación del sector de la edificación [...]

Por lo tanto, en el 1.º del artículo 2.º se establecen las siguientes atribuciones profesionales aplicables a los arquitectos técnicos:

- La redacción y firma de proyectos que tengan por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación, demolición, fabricación, instalación, montaje o explotación de bienes muebles o inmuebles, en sus respectivos casos, tanto con carácter principal como accesorio, siempre que queden comprendidos por su naturaleza y características en la técnica propia de cada titulación.
- La facultad de elaborar proyectos descrita en el este apartado a) se refiere a los de toda clase de obras y construcciones que, con arreglo a la expresada ley, no precisen de Proyecto Arquitectónico, a los de intervenciones parciales en edificios construidos que no alteren su configuración arquitectónica, a los de demolición y a los de organización, seguridad, control y economía de obras de edificación de cualquier naturaleza.
- La dirección de las actividades objeto de los proyectos a que se refiere el apartado anterior, incluso cuando los proyectos hubieren sido elaborados por un tercero.
- La realización de mediciones, cálculos, valoraciones, tasaciones, peritaciones, estudios, informes, planes de labores y otros trabajos análogos.
- El ejercicio de la docencia en sus diversos grados en los casos y términos previstos en la normativa correspondiente y, en particular, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.⁷

7. Esta ley estuvo vigente hasta el 13 de enero de 2002, siendo derogada por la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificada posteriormente por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, de Universidades. El reconocimiento del ejercicio de la docencia es una novedad en relación con la normativa precedente (Decreto 265/1971, de 19 de febrero).

- La dirección de toda clase de industrias o explotaciones y el ejercicio, en general respecto de ellas, de las actividades a que se refieren los apartados anteriores.

Resulta conflictiva la intervención del arquitecto técnico en las edificaciones industriales dirigidas por ingeniero. Por el contrario, resulta indudable que la edificación industrial pueda ser dirigida por arquitectos.

3.4. Atribuciones del arquitecto técnico desde la perspectiva actual⁸

De la conjunción unitaria de la normativa enumerada en el apartado 3.1 pueden deducirse cuáles son, hoy en día, las concretas atribuciones de la profesión de arquitecto técnico.

El arquitecto técnico ocupa hoy un papel muy importante en el sector de la edificación, dentro del cual, por las características de su formación, dispone de una gran versatilidad que le permite adaptarse a las circunstancias cambiantes del mercado de trabajo.⁹

Tradicionalmente, sus atribuciones se han circunscrito a la dirección de ejecución de las obras de edificación.

Pero actualmente su intervención no se limita al diseño y aplicación de esta técnica constructiva, sino que participa en la gestión del proceso inmobiliario, desarrollando cometidos tales como los de la auditoría del proyecto, el asesoramiento de la contratación y en la selección y compra de productos, materiales o instalaciones, la petición y comparación de ofertas y la contratación de oficios, la realización de los estudios y programación financiera de la promoción y el seguimiento del cumplimiento del contrato de obras y de los contratos de suministro.¹⁰

Dentro de la gestión del proceso inmobiliario, los arquitectos técnicos también pueden intervenir activamente en la tramitación administrativa de expedientes de autorizaciones y licencias administrativas (licencias de primera o segunda ocupación, licencias de obras...), así como en los expedientes de viviendas de protección oficial y en la tramitación de contadores comunitarios, contadores provisionales de obra o altas en el Impuesto de Bienes Inmuebles.

8. Véase la página web del Consejo General de la Arquitectura Técnica de España (www.cgate.es) y la Orden ECI/3855/2007, de 27 de diciembre, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de arquitecto técnico.

9. Según un estudio realizado en el año 2003 por el Consejo General de la Arquitectura Técnica, en pleno apogeo del *boom* inmobiliario, reflejado en el Manual *Gestión de la calidad en la arquitectura técnica* editado por el Consejo General de la Arquitectura Técnica en España, el 44 % de los arquitectos técnicos ejercía la profesión liberal en exclusiva, mientras que un 22 % compatibilizaba el ejercicio liberal con distintas modalidades de trabajo asalariado. En aquel momento, el arquitecto técnico era el profesional con mayor índice de empleo y el que más ofertas recibía.

10. Son las funciones propias de los denominados *project management* (o gestor del proyecto) y *construction management*.

Estas atribuciones deben entenderse sin perjuicio de la gestión económica de la construcción, que incluye los tradicionales aspectos de mediciones y valoraciones económicas de unidades de obra (control económico de la obra), consecuencia de la dirección de su ejecución, función esta última que constituye rasgo característico de la profesión.

A todo ello se debe sumar una creciente intervención en materia de programación y control de calidad, a través del diseño e implantación en la obra del denominado Sistema de Gestión de Calidad en sus diversas fases: análisis, desarrollo, implantación y evaluación.

Junto a estas atribuciones cabe resaltar la vinculación de la profesión con la seguridad y salud de los trabajadores en la construcción, dado que la mayoría de los coordinadores de seguridad y salud en las obras de edificación son arquitectos técnicos.

También debe destacarse la intervención de estos profesionales en los procesos de fabricación de materiales y elementos para la construcción, especialmente en el proceso de su producción, cuya tendencia paulatina parece ser la sustitución al control de recepción.

Otras funciones más tradicionales son, con firma y responsabilidad propia, las peritaciones y valoraciones inmobiliarias, especialmente en el mercado hipotecario; las memorias valoradas, el levantamiento de planos de solares y edificios;¹¹ la elaboración de informes sobre el estado de conservación y uso de los edificios;¹² los arbitrajes, las particiones, replanteos y deslindes de terrenos, solares y edificios, las peritaciones judiciales o la jefatura de obras, especialmente importante en las grandes promociones.

Una atribución fundamental es la actividad proyectual, sobre todo en el ámbito de las obras de rehabilitación, reparación y consolidación de edificios construidos y en las de adaptación y decoración de locales comerciales, que generalmente implican la dirección de las propias obras conforme a la legislación vigente.

Finalmente, un importante sector de intervención profesional es el campo de la docencia y el ejercicio de la función pública,¹³ en el ámbito de la Administración estatal, autonómica o local.

Conviene matizar esta perspectiva actual al amparo de la titulación de Grado surgida a partir del Espacio Europeo de Enseñanza Superior (Plan Bolonia). Sin perjuicio del conflicto terminológico de la nueva titulación, en vías de resolución,¹⁴ es

11. En este concepto se incluyen los levantamientos planimétricos, la medición de terrenos, solares y edificios, la medición y valoración de obra ejecutada y las mediciones y presupuestos de obra de edificación y urbanización sobre plano.

12. Se refiere a los trabajos de prediagnóstico del estado de las fachadas y otros elementos exteriores (fundamentalmente en obras de refuerzo y consolidación), los *test* de los edificios (TEDI), las certificaciones de habitabilidad de viviendas usadas y, en general, la inspección y comprobación de las instalaciones.

13. En la mayor parte de los más de 8.000 municipios que existen en España, los servicios técnicos los desempeñan los arquitectos técnicos.

14. Véase el apartado 9.6 del presente capítulo.

importante resaltar que el nuevo Grado habilita para ejercer la profesión regulada de arquitecto técnico, la cual no equivale plenamente a la profesión de ingeniero de la edificación existente en el ámbito europeo, dado que en España el arquitecto técnico no está habilitado profesionalmente para intervenir (de forma parcial o plena) en el proyecto de ejecución y llevar a cabo su dirección de obra (salvo en proyectos de reforma y mejora sin cambios en la estructura). En este sentido, el arquitecto técnico en nuestro país puede ser director de la ejecución material de la obra en función de si el director de la obra es el arquitecto, no existiendo esta dirección material de obra en el entorno europeo, donde sólo se reconoce la dirección de obra.

4. Tipos de proyectos competencia de los arquitectos técnicos

4.1. La actividad proyectual edificatoria

Entre las intervenciones más destacadas de los arquitectos técnicos en relación con el proceso edificatorio se encuentra la actividad proyectual, actividad no exenta de polémica ante las dudas que suscita la legitimación o no para redactar determinados proyectos tradicionalmente atribuidos a otros profesionales.

Genéricamente, los arquitectos técnicos tienen facultades para redacción y firma de proyectos que tengan por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación, demolición, fabricación, instalación, montaje o explotación de bienes muebles o inmuebles, en sus respectivos casos, tanto con carácter principal como accesorio, siempre que queden comprendidos por su naturaleza y características en la técnica propia de su titulación (artículo 2.1 *a*) de Ley 12/1986).

Esta facultad de elaborar proyectos descrita se refiere a los de toda clase de obras y construcciones que no precisen de proyecto arquitectónico, a los de intervenciones parciales en edificios construidos que no alteren su configuración arquitectónica,¹⁵ a los de demolición y a los de organización, seguridad, control y economía de obras de edificación de cualquier naturaleza (artículo 2.2 de Ley 12/1986).

El fundamento de estas limitaciones para los arquitectos técnicos radica en la necesidad de que el que diseñe tenga la capacidad necesaria para garantizar la seguridad de los edificios y, en definitiva, de la vida humana (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a, de 25 de abril de 2000).

15. Se refiere a las obras de adaptación, remodelación, distribución y reforma interior de viviendas, siempre que quede inalterada la configuración arquitectónica del edificio, todas ellas competencias de los arquitectos técnicos (Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 1993 [RJ 1993/2611]).

De la LOE se deduce la legitimación de los arquitectos técnicos para elaborar y firmar los siguientes proyectos:

1. Proyectos para edificios industriales destinados a oficinas para ventas, atención a clientes o similares, al tratarse de una actividad independiente a la industrial y no relacionada con la producción (artículo 2.1 b).
2. Proyectos de obras de nueva construcción¹⁶ o intervenciones en edificios existentes, y que incluyen entre otros el uso de almacén, comercial, deportivo, funerario o deportivo, y comprendiendo su equipamiento y urbanización (artículo 2.1 c).
3. Proyectos de obras de nueva construcción de escasa entidad sin carácter residencial y público (artículo 2.2 a) y desarrollados en una planta.
4. Proyectos parciales en proyectos realizados por otros profesionales, arquitectos o ingenieros, tales como cálculos de estructuras, cálculos de instalaciones de agua, electricidad, aire acondicionado, u otras, mediciones de unidades de obra y su valoración.

Más concretamente, puede afirmarse que los arquitectos técnicos están legitimados para redactar los siguientes proyectos:¹⁷

Proyectos de demolición de cualquier tipología o uso.
Proyectos de urbanización para implantación de naves almacén, para uso comercial, deportivo o de estacionamiento de vehículos.
Proyectos de ampliación de urbanización para la implantación de los usos anteriores.
Proyectos de ampliación, reparación, de sustitución, de modificación, de rehabilitación de almacén, comercial, deportivo o aparcamientos. ¹⁸
Proyectos de nueva planta para almacén. ¹⁹
Proyecto de instalación deportiva para piscina descubierta.
Proyecto de instalación deportiva para campos de juego grandes y pequeños. ²⁰

16. Según la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 1993, los arquitectos técnicos, cuando se trate de obras de nueva planta, pueden proyectar siempre que sean obras que no exijan un proyecto arquitectónico, pudiendo, en consecuencia, proyectar obras de nueva planta que por su menor complejidad así lo permita.

17. Relación (se entiende prácticamente exhaustiva) publicada en el artículo «Los arquitectos técnicos», de Beatriz Ugena Ortiz (*Revista Práctica Urbanística*, Ed. La Ley, septiembre 2004).

18. La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) de 26 de abril de 1993 deniega la capacidad de los arquitectos técnicos de reformar un local de negocio por cuanto, aunque parte de las obras encajaban en la capacidad de dichos profesionales (instalación de fontanería, electricidad, reforma interior...), otras, relativas a la cimentación y sustitución de forjados, excederían de sus atribuciones profesionales.

19. Esta posibilidad se reconoce en las Sentencias del Tribunal Supremo de 14 y 29 de abril de 1992.

20. Según la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 711/1997 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), la posibilidad de que los arquitectos técnicos sean competentes para proyectar pistas deportivas depende de si dichas instalaciones conllevan o no edificaciones complementarias complejas, por cuanto en este último supuesto no se les reconoce competencia. Por edificaciones complementarias complejas, dicha sentencia entiende las obras adicionales de explanación y nivelación de terreno, formación de alcantarillado y red para la línea de alumbrado, formación de la subbase, colocación de bordillo perimetral de hormigón, formación de grasas perimetrales, pavimentación de hormigón, etc.

Proyecto de instalación deportiva para circuitos de atletismo, ciclismo, montañismo, automovilismo, patinaje, motocross, etc. (sin cubierta y sin fachada exterior).
Proyecto de instalación deportiva para campo de golf.
Proyecto de centro comercial en edificación existente y con fachada creada, incluso con ampliación de entreplantas.
Proyecto de estacionamiento de una planta sobre rasante sin composición de fachada.
Proyecto de edificación auxiliar, anexo a residencial u otros usos de una planta (de escasa entidad y sencillez técnica): trasteros, vestuarios, garaje, invernadero...
Proyecto de refuerzo y consolidación de todo tipo de edificación.
Proyecto de estacionamiento subterráneo para vehículos.
Proyecto de ampliación de vivienda creando sótano o entreplanta.
Proyecto de edificio funerario. Nichos.
Proyecto de conservación y mantenimiento de cualquier tipo de edificación. ²¹
Proyectos de mejora de instalaciones: Obra civil, de escalera de salida de emergencia, de las obras necesarias para la instalación de ascensor.
Proyecto de control de calidad.
Proyecto de construcciones efímeras: caseta de ventas, kioscos, taquillas.
Excavación y movimientos de tierras.
Cimentaciones parciales.
Construcción y consolidación de apoyos.
Muros de capital, refuerzo y sustitución.
Cambio de tapial, refuerzo y sustitución.
Cambio por rotura de cargaderos, cerchas y forjados.
Sustitución de sillares y vigas.
Escalera de comunicación interior.
Cambio de material en fachada.
Apertura de puertas y ventanas o supresión.
Cambio de puertas por ventanas y contrario.
Apertura de huecos en medianerías.
Escaparates, marquesinas.
Construcción, sustitución, consolidación. Sustitución por terraza.
Modificación, sustitución y supresión de tabiquería.
Instalación eléctrica, fontanería, aire acondicionado, frío industrial, acometida de agua.
Ampliación de vivienda rural (pabellón de nueva planta)
Incorporación de porche a vivienda.
Creación de dos viviendas procedentes de desván.
Adaptación de locales, a oficina bancaria, a bar cafetería (una o más plantas), laboratorio.
Rehabilitación protegida.
Proyectos de legalización de todos los anteriores.
Redacción de estudios de gestión de residuos de construcción y demolición. ²²

21. Según la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 13 de noviembre de 2004, la rehabilitación de un edificio puede ser proyectada por un arquitecto técnico si no altera la configuración arquitectónica del mismo.

22. Al amparo del Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, de producción y gestión de residuos de la construcción y la demolición.

Por el contrario, del artículo 2.1 *b* y 10 de la LOE se desprende que no corresponden a los arquitectos técnicos, por requerirse el título de ingeniero, ingeniero técnico o arquitecto los proyectos relativos a edificios de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal sea alguno de los siguientes: aeronáutico; agropecuario, de la energía; de la hidráulica, minero; de telecomunicaciones (referido a 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.

En cualquier caso, según la doctrina del Tribunal Supremo (véase la STS de 18 de febrero de 1991), los tribunales han de decidir en cada caso concreto, y en atención a los acondicionamientos de la Ley 12/86, si los proyectos elaborados por los arquitectos técnicos rebasan la frontera que delimita su competencia respecto de los arquitectos.

4.2. La actividad proyectual en materia de seguridad y salud

Del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, de disposiciones mínimas de seguridad salud en las obras de construcción, se infiere que los arquitectos técnicos están habilitados para redactar el Estudio de Seguridad y Salud (o Estudio Básico) en las obras de construcción, en todas y cada una de sus distintas modalidades.

Y así, según el artículo 5 de la referida ley estos estudios serán elaborados por un «técnico competente» designado por el promotor, de modo que cuando por las características de la obra deba existir un coordinador en materia de seguridad y salud (atribución que puede desempeñar el arquitecto técnico), le corresponderá a éste hacer que se elabore, bajo su responsabilidad, dicho estudio.

Esta actividad proyectual de los arquitectos técnicos en materia de seguridad y salud se complementará con la posibilidad de que éstos asuman la asistencia técnica previa a tales actuaciones y coordinen la seguridad y salud en la fase de proyecto y en la fase de ejecución de la obra.²³

4.3. La actividad proyectual en la actividad urbanística: planeamiento, urbanización y reparcelación

La intervención proyectual de los arquitectos técnicos en la actividad urbanística no se ha abordado convenientemente desde la normativa vigente, por lo que los continuos conflictos entre las diferentes titulaciones han tenido que ser resueltos por la jurisprudencia en numerosas ocasiones.

23. Conforme a la Disposición adicional cuarta de la LOE y el artículo 2 del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre.

La jurisprudencia, en este sentido, ha insistido en la idea de que el Urbanismo es de naturaleza multidisciplinar, por confluir en ella conocimientos procedentes de las más variadas ramas del saber humano, hasta el punto de que se considera deseable que dicha actividad sea realizada por un conjunto de profesionales tales como arquitectos, ingenieros, juristas, sociólogos, geógrafos, artistas, etc., que, sin orden de preferencia y bajo una única dirección unitaria, colaboren en un equipo aportando los conocimientos propios de sus respectivas especialidades, lo que pone de manifiesto que la ciencia urbanística, en su estado actual, sobrepasa el ámbito específico de las titulaciones tradicionales hasta el extremo de haber dado lugar a la nueva figura del profesional urbanista.²⁴

En este contexto, la jurisprudencia ha entendido que no existe un monopolio a favor de los arquitectos que excluya la intervención de otros profesionales (como los arquitectos técnicos) en la actividad urbanística, de modo que se acepta que las atribuciones profesionales de los arquitectos e ingenieros técnicos son plenas en el ámbito de su especialidad respectiva sin otra limitación cualitativa que la que se deriva de la formación y los conocimientos de la técnica de la propia titulación y sin que, por lo tanto, puedan válidamente imponerles limitaciones cuantitativas o establecerse situaciones de dependencia en su ejercicio profesional respecto de otros técnicos universitarios.²⁵

Partiendo de estas premisas, no puede defenderse el monopolio de una determinada profesión que impida la intervención de los arquitectos técnicos en la redacción de los instrumentos técnicos inherentes a la actividad urbanística.

Y así, la jurisprudencia ha asentado el criterio de que es posible la intervención de los arquitectos técnicos en la redacción de los instrumentos de planeamiento y en los proyectos de reparcelación y urbanización, aunque en función del contenido y alcance de estos documentos, lo que implica asumir que la posibilidad y grado de su intervención dependerá de las circunstancias del caso concreto y de la concurrencia en el proyecto de otros profesionales.

En este sentido, el Tribunal Supremo ha admitido²⁶ la intervención de los arquitectos técnicos en la redacción de modificaciones puntuales de Normas Subsidiarias,²⁷ fundada en que en dicha redacción han intervenido otros profesionales que vendrían a complementar las atribuciones profesionales de los arquitectos técnicos y a suplir sus limitaciones, como los juristas urbanistas o los Ingenieros técnicos de obras públicas.

24. Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de mayo de 2003.

25. Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 2004.

26. Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de mayo de 2003, en la que no se admite la pretensión del Colegio de Arquitectos de Castilla y León Este, que postulaba que en la modificación puntual de unas normas subsidiarias para permitir la construcción de viviendas de protección oficial debe intervenir necesariamente un arquitecto.

27. Las Normas Subsidiarias constituían una modalidad de planeamiento que preveía la anterior normativa estatal, ya derogada, y cuyo objeto fundamental era definir para los municipios sin Plan General la Ordenación Urbanística concreta de su territorio.

En similares términos se ha pronunciado la jurisprudencia respecto a la intervención de los arquitectos técnicos en los proyectos de reparcelación, admitiendo la misma si concurre en su redacción un licenciado en Derecho, por entender que en ese caso los conocimientos de ambos profesionales abarcarían todos y cada uno de los aspectos que en un proyecto de esta naturaleza deben analizarse y decidirse.²⁸

Sin embargo, la jurisprudencia²⁹ veta la competencia de los arquitectos técnicos para redactar proyectos de urbanización que impliquen desarrollos urbanísticos mediante unidades de ejecución, por entender que la ejecución de todos los elementos de un plan de urbanización que sirve de base para la obtención de las licencias de edificación entraña la proyección de complejas y variadas obras, lo que rebasa la competencia de los arquitectos técnicos. Ello no obsta para que a dichos profesionales se les reconozca competencia para determinadas intervenciones dentro de un proyecto de urbanización, supuestos distintos de la redacción integral de tal instrumento, por ejemplo³⁰ redactar y firmar proyectos de carácter instrumental o ejecucional de otro proyecto preexistente de titulado superior,³¹ o en pavimentaciones, aceras, bordillos (simples proyectos de obras ordinarias) no consideradas proyectos de urbanización integrales.³²

Finalmente, está fuera de toda duda la posibilidad de que los arquitectos técnicos asuman la dirección de ejecución de obra en el contexto de la actividad urbanística.

5. El visado colegial

5.1. Generalidades

El visado colegial consiste en un sello del colegio profesional correspondiente rubricado en cada hoja del proyecto técnico o trabajo profesional en el que se incorpora la firma³³ del propio técnico redactor.

Supone «un acto corporativo de naturaleza interna» (STS de 27 de diciembre de 1989) o, dicho de otro modo, «un acto colegial de control de la actividad de los colegiados» (STS de 5 de julio de 1994).

28. Sentencias de la Audiencia Provincial de Zaragoza de 25 de octubre de 1988 y del Tribunal Supremo de 28 de abril de 2004. En esta última sentencia, el Tribunal se opone al criterio del Colegio Oficial de Arquitectos de Valencia, que consideraba que los arquitectos técnicos carecían de competencias para intervenir en el Proyecto de Reparcelación del Polígono XII del Plan Parcial Garbinet, que fue redactado por un arquitecto técnico y un abogado.

29. Véase la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 21 de mayo de 2001.

30. Según la literalidad extraída del artículo «La intervención de los arquitectos técnicos en los proyectos de reparcelación y en los proyectos de urbanización», de Alberto Vera Fernández-Sanz (*Revista Práctica Urbanística*, Ed. La Ley, noviembre 2005).

31. Sentencia de la Audiencia Territorial de Zaragoza de 25 de octubre de 1988.

32. Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de mayo de 2002.

33. Esta firma resulta innecesaria cuando la estampa del visado es telemática.

Este acto está sujeto al pago una tasa de visado³⁴ por parte del profesional técnico, según los criterios de los correspondientes colegios profesionales, que fijan los importes de esta tasa en función de la superficie construida, el presupuesto y la tipología de la obra.

Según el artículo 5 *q)* de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre colegios profesionales,³⁵ una de las obligaciones de los colegios profesionales es visar los trabajos profesionales de los colegiados.

Al respecto, del artículo 13 de la propia Ley 2/1974, de 13 de febrero³⁶ se deduce lo siguiente:

- Los colegios de profesiones técnicas visarán los trabajos profesionales en el ámbito de sus competencias, únicamente cuando se solicite por petición expresa de los clientes (incluidas las administraciones públicas cuando actúen como tales) o cuando así lo establezca el Gobierno mediante Real Decreto,³⁷ previa consulta a los colegiados afectados, de acuerdo con los siguientes criterios:
 - a) Que sea necesario por existir una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas.
 - b) Que se acredite que el visado es el medio de control más proporcionado.³⁸
- En ningún caso los colegios, por sí mismos o a través de sus previsiones estatutarias, podrán imponer la obligación de visar los trabajos profesionales.³⁹
- Cuando el visado colegial sea preceptivo, su coste será razonable, no abusivo ni discriminatorio. Los colegios harán públicos los precios de los visados de los trabajos, que podrán tramitarse por vía telemática.

34. Según la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de febrero de 1998 (RA 1400), la tarifa de visado colegial constituye una contraprestación económica o ingreso público de naturaleza no tributaria.

35. Conforme a la modificación operada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

36. También modificada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre.

37. Véase el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio, que determina los trabajos profesionales para los que es obligatorio el visado colegial.

38. Pese al carácter potestativo del visado en la mayoría de los documentos y proyectos, el Consejo General de Arquitectos Técnicos aconseja que se acuda siempre a la práctica del visado, posibilidad que reconoce la vigente legislación a cualquier contratante de los servicios profesionales de los Arquitectos Técnicos.

39. Con esta nueva medida normativa se ha eliminado en un 90 % los visados colegiales obligatorios (aproximadamente unos 71 visados), reduciendo este visado a nueve categorías frente a las ochenta que existían anteriormente, para eliminar cargas administrativas y trámites innecesarios al amparo de la estrategia de la Ley de Economía Sostenible. Y así, los trabajos cuyo visado ya no es obligatorio pueden ser visados únicamente con carácter voluntario.

5.2. Objeto del visado

Según el artículo 13 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, el objeto del visado colegial será comprobar, al menos:

- La identidad y habilitación profesional del autor del trabajo, utilizando para ello los registros de colegiados.⁴⁰
- La corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional de acuerdo con la normativa aplicable al trabajo de que se trate.⁴¹

En este sentido, el visado expresará claramente cuál es su objeto, detallando qué extremos son sometidos a control, e informará sobre la responsabilidad que asume el colegio.

En ningún caso el visado comprenderá lo honorarios ni las demás condiciones contractuales, cuya determinación queda sujeta al libre acuerdo entre las partes, ni tampoco comprenderá el control técnico de los elementos facultativos del trabajo profesional.

En caso de daños derivados de un trabajo profesional que haya visado el colegio, en el que resulte responsable el autor del mismo, el colegio responderá subsidiariamente de los daños que tengan su origen en defectos que hubieran debido ser puestos de manifiesto por el colegio al visar el trabajo profesional, y que guarden relación directa con los elementos que se han visado en ese trabajo concreto.

5.3. Normativa urbanística sobre visado colegial en la Comunidad Valenciana

La Comunidad Valenciana, a través del artículo 484 del ROGTU, regula la cuestión del visado colegial en relación con el proyecto técnico y la licencia de edificación.

Si bien en el apartado 1.º de este artículo se dispone que para solicitar el otorgamiento de una licencia es necesario acreditar el visado colegial del proyecto,

40. Uno de los objetos del visado es autenticar que el profesional técnico que firma el proyecto o trabajo se encuentra colegiado en el colegio profesional del visado, conforme al Registro de Colegiados de dicho colegio, y que el mismo se encuentra habilitado profesionalmente, por su titulación, para la redacción de dicho documento. Además, visar un documento técnico implica el reconocimiento de que el profesional dispone de seguro obligatorio, que está dado de alta en el IAE y que no se encuentra inhabilitado ni sancionado.

41. Asimismo, el objeto del visado consiste en acreditar que el documento técnico correspondiente se ajusta formalmente, en sus elementos externos, a la normativa vigente. Esto no implica que el visado sirva como control de legalidad ni como control técnico del documento, cuestión que corresponderá asumir al Ayuntamiento o a la Administración que autorice la licencia o la actuación en la que se inserte dicho documento. Por tal razón, el artículo 486.6 del ROGTU (Real Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística), exige, en la solicitud de licencia, la aportación por el solicitante de una declaración suscrita por el técnico redactor del proyecto de cumplimiento de la normativa urbanística vigente y de los requisitos básicos de calidad de la edificación, en la medida que el visado colegial no sirve para acreditar, en sí mismo, el cumplimiento de dicha normativa.

esta previsión debe entenderse matizada por la normativa estatal posterior, en la medida que el proyecto básico (suficiente para solicitar licencia) ya no requiere de visado,⁴² y la solicitud de licencia puede efectuarse sin presentar proyecto de ejecución, que sí requiere dicho visado y que únicamente es necesario para comenzar las obras.

En los apartados 2.º y 3.º del referido artículo, por su parte, se exponen dos supuestos en los que no se requiere visado colegial, sin entrar en contradicción con la normativa estatal, y que son:

- Los proyectos elaborados por los técnicos superiores adscritos a una Administración pública, bajo el régimen funcional o laboral, bastando en ese caso con la previa intervención de la Oficina de Supervisión de Proyectos de la Administración correspondiente.⁴³
- Las obras menores que únicamente modifiquen la disposición interior de los edificios, que no afecten a la fachada, a la cubierta o a la estructura de los edificios y que no amplíen la superficie construida.

Por otra parte, el apartado 5.º del artículo 484 del ROGTU aborda la cuestión del objeto del visado en similares términos que el artículo 13 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, al disponer que para otorgar o denegar el visado el colegio profesional deberá examinar las siguientes circunstancias:

- El reconocimiento de firma y la habilitación profesional del técnico autor del proyecto.
- La observancia de las normas sobre el ejercicio de la profesión y los acuerdos colegiales.⁴⁴
- El contenido formal y la integridad documental del proyecto.

La prueba de que el objeto del visado no es acreditar el cumplimiento de la normativa vigente es que el apartado 4.º del citado artículo exige a los técnicos colegiados que, al presentar su proyecto para visar al colegio profesional, aporten una declaración formulada bajo su responsabilidad sobre las circunstancias de hecho y la normativa urbanística de aplicación.

42. Véase el apartado 5.4 del presente capítulo.

43. Por contra, el apartado 2.º del artículo 484 del ROGTU exige el visado colegial en los proyectos elaborados por un técnico superior adscrito a una Administración pública cuando la Administración actuante careciese de Oficina de Supervisión de Proyectos.

44. Se refiere a las normas o códigos deontológicos y a los Estatutos o acuerdos propios de cada colegio profesional.

5.4. Trabajos profesionales sometidos al visado colegial obligatorio

Con fecha 1 de octubre de 2010 entró en vigor el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio. Esta norma tiene por objeto desarrollar, entre otros aspectos, la regulación del visado colegial prevista en el artículo 13 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre colegios profesionales.

En particular, dicho Real Decreto enumera los trabajos profesionales que deben someterse a visado colegial obligatorio, en aplicación de los criterios de necesidad, por afectar directamente a la integridad física y seguridad de las personas, y proporcionalidad, por resultar el visado el medio de control más proporcionado.

Según el artículo 2 de este Real Decreto, únicamente resulta obligatorio visar los siguientes trabajos profesionales:

- a) Proyecto de ejecución de edificación.⁴⁵
- b) Certificado de final de obra de edificación.⁴⁶
- c) Proyecto de ejecución de edificación y certificado final de obra que, en su caso, deban ser aportados en los procedimientos administrativos de legalización de obras de edificación, de acuerdo con la normativa urbanística aplicable.
- d) Proyecto de demolición de edificaciones que no requiera el uso de explosivos, de acuerdo con lo previsto en la normativa urbanística aplicable.
- e) Proyecto de voladuras especiales previsto en el artículo 151 del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera, aprobado por Real Decreto 863/1985, de 2 de abril.
- f) Proyectos técnicos de establecimiento, traslado y modificación sustancial de una fábrica de explosivos.⁴⁷
- g) Proyectos técnicos de instalación y modificación sustancial de depósitos comerciales y de consumo de materias explosivas.⁴⁸
- h) Proyectos de establecimiento de talleres de cartuchería y pirotécnica y de depósitos no integrados en ellos.⁴⁹

45. A estos efectos, se entenderá por edificación lo previsto en el artículo 2.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación (LOE). La obligación de visado alcanza a aquellas obras que requieran de proyecto de acuerdo con el artículo 2.2 de dicha ley.

46. A estos efectos, también se entenderá por edificación lo previsto en el artículo 2.1 de la LOE.

47. Conforme a los artículos 33, 34 y 35 del reglamento de explosivos, aprobado por Real Decreto 230/1998, de 16 de febrero.

48. Previstos en los artículos 155 y 156 del reglamento de explosivos.

49. Previstos en los artículos 25, 29, 69, 70 y 71 del reglamento de artículos pirotécnicos y cartuchería, aprobado por Real Decreto 563/2010, de 7 de mayo.

- i) Proyectos de aprovechamientos de recursos mineros de las secciones C) y D) conforme a la normativa reguladora del régimen de la minería.⁵⁰

Según dispone el mencionado Real Decreto, podrá excepcionarse la obligación de visado de los trabajos profesionales enumerados cuando en aplicación de la normativa sobre contratación pública alguno de estos trabajos sea objeto de informe de la oficina de supervisión de proyectos u órgano equivalente de la Administración competente. En tal caso, dicho informe bastará a los efectos del cumplimiento de la obligación del visado colegial.

Asimismo, el Real Decreto no exige visar algunos documentos profesionales vinculados a la dirección de ejecución de obra y que tradicionalmente eran objeto de visado, como el proyecto básico de edificación.⁵¹

En este sentido, no han faltado las críticas del colectivo de profesionales técnicos hacia la nueva normativa, por entender que la innecesariedad de visar determinados documentos elimina el control previo que garantiza la calidad técnica de los proyectos y el control del ejercicio de la actividad profesional, fomentando el intrusismo profesional. Se sostiene que no se garantiza al cliente la total seguridad de estar contratando los servicios de un profesional competente en la materia y en plenitud de sus facultades y habilitaciones, lo que coadyuvaría a una mala práctica profesional.⁵²

La postura doctrinal defensora de la nueva normativa esgrime, por contra, que la propia universidad ya se encarga de certificar que el profesional está capacitado, mientras que el Estado es el que controla que se cumplen los trámites legales. Y así, sostienen que el visado resulta un trámite innecesario que sólo sirve para financiar a los colegios profesionales. En este sentido, entienden que el hecho de que un grupo de particulares impongan normas y cuotas a determinadas profesiones recuerda a los gremios medievales, que utilizaban los mismos argumentos para defender su existencia que los que emplean hoy los colegios profesionales.

5.5. Colegio profesional competente para visar los trabajos profesionales

De conformidad con el artículo 5 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, para la obtención del visado colegial obligatorio el profesional firmante del trabajo se dirigirá al colegio profesional competente en la materia principal del trabajo profesional, que será la que ejerza el profesional responsable del conjunto del trabajo.

50. Conforme a los artículos 85 y 89 del Reglamento General para el Régimen de la Minería, aprobado por Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto.

51. Respecto al proyecto básico, la innecesariedad de visado contenida en el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, se aparta del criterio de la normativa reglamentaria precedente, como por ejemplo el ROGTU, en cuyo artículo 486.6.1.º, se dispone la obligatoriedad de visar los proyectos básicos.

52. Críticas vertidas, por ejemplo, en el manifiesto de la Ingeniería y Arquitectura españolas según el Decálogo de 7 de mayo de 2010, en defensa del servicio colegial de visado como garantía de la integridad física y seguridad de las personas.

Cuando haya varios colegios profesionales competentes en la materia, el profesional podrá obtener el visado en cualquiera de ellos. A estos efectos, se entiende que en los certificados finales de obra de edificación mencionados en las letras b y c del artículo 2 del citado Real Decreto, la materia principal comprende la dirección de obra y la dirección de ejecución de obra, por lo que bastará el visado de un colegio profesional competente en cualquiera de estas materias.

Cuando una organización colegial se estructure en colegios profesionales de ámbito inferior al nacional, el profesional firmante del trabajo cuyo visado sea obligatorio podrá obtener el visado en cualquiera de ellos.⁵³

Según dispone el artículo 6.2 del mencionado Decreto, cuando un trabajo profesional esté sometido a visado obligatorio, éste deberá obtenerse antes de presentarlo, en su caso, ante la Administración pública competente. En ningún caso será posible el visado posterior a esa presentación.⁵⁴

La presente normativa es aplicable a los profesionales de cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea que presten servicios en España en régimen de libre prestación sin establecimiento, en la medida que también les alcanza la obligación de visar sus trabajos profesionales en el colegio correspondiente.

6. El contrato de arrendamiento de servicios profesionales

6.1. Concepto

Para el ejercicio de la dirección de obra de arquitectos y arquitectos técnicos resulta necesario entablar una relación contractual con un tercero al objeto de definir el régimen de derechos y obligaciones que permita acometer una obra de edificación, cada uno en la esfera de sus atribuciones.

Esta relación contractual se canaliza a través de los denominados contratos de arrendamiento de servicios de los técnicos de la construcción, integrados dentro de la figura general del arrendamiento que contempla el Código Civil (artículos 1.542 a 1.545).

53. Según se dispone en el artículo 5.2 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, cuando el profesional solicite el visado en un colegio distinto al de adscripción, los colegios podrán utilizar los oportunos mecanismos de comunicación y los sistemas de cooperación administrativa previstos en la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre colegios profesionales.

54. Únicamente podrá denegarse el visado obligatorio por razón de no estar colegiado cuando, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre colegios profesionales, la colegiación sea obligatoria para la realización de ese trabajo profesional (artículo 6.3 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto).

El contrato de arrendamiento de servicios del técnico de la construcción es aquel en virtud del cual el técnico se obliga con otra persona, denominada comitente (promotor), mediante un precio en dinero, a elaborar un proyecto, a asumir la dirección técnica y controlar la ejecución con objeto de construir o reformar un edificio, de conformidad a las condiciones pactadas y regladas de la construcción.

Por su parte, la jurisprudencia⁵⁵ define el contrato de arrendamiento de servicios como aquel contrato consensual, bilateral y conmutativo que obliga a una de las partes a la realización de un servicio o trabajo determinado mediante la contraprestación consistente en la percepción de un precio por parte de aquel que viene obligado a la realización del trabajo o servicio.

Las características generales de este contrato serían básicamente tres:

- Consensual: se perfecciona por el simple acuerdo de dos voluntades.
- Oneroso: se pacta el trabajo a cambio de un precio.
- Contrato principal o autónomo: no depende de otro contrato vinculado para su perfeccionamiento.

6.2. Sujetos

Se trata de un contrato consensual que se perfecciona por la concurrencia de las voluntades del comitente o contratante y del técnico, de modo que cada una de las partes deberá cumplir unos requisitos básicos para poder intervenir en la construcción.

El técnico deberá ostentar el título que le acredite como profesional de la construcción (Título de Arquitectura, Arquitectura Técnica o equivalente) y estar colegiado. El comitente o contratante, por su parte, puede ser cualquier persona con capacidad de obrar suficiente para la formalización de un contrato civil, con independencia de que acredite o no la titularidad del solar.⁵⁶

En definitiva, quienes contratan como sujetos han de tener la capacidad civil para obligarse.

6.3. Formalización del contrato: la hoja de encargo

La formalización del contrato entre las partes se materializa con las firmas de la *Hoja de encargo* de trabajos profesionales del promotor y del técnico correspondiente, aceptando dicho cometido.

En dicha hoja se recogen las condiciones generales del contrato de arrendamiento de servicios, disponiendo de modelos distintos según sea el tipo de trabajo solicitado.

55. Véase la Sentencia de 5 de noviembre de 1998 de la Audiencia Provincial de Palencia.

56. No obstante, esta falta de acreditación puede ser una causa válida de disolución del contrato.

En este sentido, es conveniente que todos los contratos se redacten por escrito e incluyan unos antecedentes o parte expositiva lo más completa posible que concrete las circunstancias que concurren para la contratación: titularidad o derechos del promotor sobre la parcela; tipo de edificación que se pretende; antecedentes técnicos (informes geotécnicos, medioambientales, etc.); documentación que se haya facilitado por el promotor a los técnicos; existencia de terceros que tengan derechos futuros sobre el inmueble; oferta que en su caso hayan realizado los técnicos y conocimientos adicionales que éstos pueden tener de la obra o del promotor; existencia de otros técnicos que estén interviniendo en la construcción, etc.

Una vez determinados los antecedentes de la contratación, entre las estipulaciones o pactos del contrato debe concretarse el alcance del mismo, las obligaciones de las partes contratantes y, en particular, cuáles son las actuaciones de los técnicos.

Así pues, el objeto del contrato será la prestación concreta que vaya a efectuar el técnico. Por las características del mismo proceso de la construcción, la prestación mencionada abarcará aspectos como la vigilancia de las obras, la dirección de las mismas, el control de calidad, la urbanización del territorio, los deslindes y mediciones, los informes, dictámenes y certificaciones, las actuaciones periciales, etc.

En la medida en que estos contratos están basados en la confianza entre las partes, resulta aconsejable establecer en las estipulaciones la posibilidad de desistimiento del contrato, esto es, de finalizar el mismo sin necesidad de que la otra parte haya incumplido sus obligaciones. Para ello, resultará necesario valorar si ambas partes deben disponer de este derecho, o si sólo debe atribuirse a una de ellas (normalmente al promotor). Además, deberán establecer los derechos económicos que corresponden en caso de desistimiento⁵⁷ y el procedimiento para dar continuidad al encargo a través de otros profesionales.

La formalización del contrato obliga a las partes de diversa forma, en los términos siguientes:

a) Obligaciones del promotor:

- Asumir la obligación de pagar los honorarios una vez que el técnico se le ha entregado el trabajo. En caso de no estar de acuerdo con los honorarios, el cliente debe presentar una primera reclamación ante el colegio profesional.
- Colaborar con el técnico en la ejecución del proyecto, proporcionándole la correspondiente licencia municipal de obras y cualesquiera otra documentación necesaria relacionada con la obra.
- Soportar los riesgos a partir del momento en que recibe las obras por parte del técnico, sin perjuicio de aquellos correspondientes a la responsabilidad decenal, que son inherentes al propio técnico.

57. En caso de desistimiento, estos derechos económicos suelen incluir tanto la parte del trabajo realizado como los gastos incurridos y el lucro cesante de aquella porción de obra que no vaya a realizarse.

b) *Obligaciones del técnico:*

- Cumplir con la función encomendada conforme a la indicación del cliente, a las condiciones de la licencia concedida y a la normativa vigente.
- Cumplir dicho cometido de acuerdo a las prácticas normales de la construcción y en el plazo fijado de común acuerdo.
- Soportar, como parte inherente a la profesión, los riesgos durante la ejecución de la obra, así como las responsabilidades civil y criminal derivadas de la construcción.

7. La dirección de ejecución de la obra

7.1. Introducción

Unas de las peculiaridades de nuestra normativa en relación con la legislación de los países de nuestro entorno es la exigencia de que la dirección de la obra y la verificación de la calidad de lo edificado sea comprobada por una dirección facultativa compuesta por dos agentes distintos, como son el director de obra y el director de la ejecución.

Si bien estas funciones pueden ser asumidas por varias titulaciones según los usos a que se destina el edificio, en las edificaciones residenciales la dirección facultativa está integrada por arquitectos (director de obra) y por arquitectos técnicos (director de la ejecución de la obra).

Esta doble presencia no implica duplicidad de acción, sino que permite la articulación simultánea tanto de una visión global como de detalle.⁵⁸

El arquitecto dirige el desarrollo de la obra en los aspectos técnicos, estéticos, urbanísticos y medioambientales, velando para que el proyecto y sus eventuales modificaciones sean correctamente interpretados conforme al proyecto técnico, la licencia de edificación y las condiciones del contrato, al objeto de asegurar su adecuación al fin propuesto.

El director de ejecución de la obra, por su parte, se ocupa de que los productos del edificio tengan las características especificadas y de que los procedimientos de ejecución garanticen que las unidades de obra y las instalaciones alcancen las prestaciones esperadas, así como certificar los trabajos realizados y documentar las operaciones de control que sean necesarias.

58. Antonio Garrido Hernández, en el manual *La Dirección de la Ejecución de Obra* (editorial Leynfor Siglo XXI).

Mediante esta dualidad en la dirección facultativa se pretende garantizar la adecuada coordinación de todos los intereses implícitos en el proceso constructivo.

Por lo tanto, la dirección de ejecución de obra constituye uno de los cometidos más importantes de los arquitectos técnicos.

7.2. La dirección de ejecución de obra del arquitecto técnico en la normativa vigente

Según el artículo 13.1 de la LOE, el director de la ejecución de la obra asume la función técnica de dirigir la ejecución material de la obra y de controlar cualitativa y cuantitativamente la construcción y la calidad de lo edificado.

El objetivo no es otro que lograr que el cliente-promotor posea el control cualitativo, temporal y económico de la obra en todo momento, a través de la información y de las inspecciones y comprobaciones inherentes a la dirección de ejecución de obra que realice el arquitecto técnico.

Para el ejercicio de esta dirección de ejecución de obra, el arquitecto técnico deberá disponer de la titulación académica y profesional habilitante y cumplir las condiciones exigibles para el ejercicio de la profesional.

Se requerirá necesariamente en la dirección de obra el título de arquitecto técnico o equivalente cuando:

- a) Se trate de obras que tengan por objeto la construcción de edificios para los usos relativos a administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.
- b) Se trate de obras dirigidas por arquitectos y los usos principales consistan en: aeronáutico, agropecuario; de la energía, de la hidráulica, minero, de telecomunicaciones (referido a 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.

En los demás casos, la dirección de ejecución de la obra puede ser desempeñada, indistintamente, por profesionales con titulación de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico.

Durante el proceso constructivo, la normativa vigente atribuye al arquitecto técnico una serie de tareas perfectamente delimitadas. Según el artículo 13.2 de la LOE, estas tareas de dirección de la ejecución de obra⁵⁹ incluyen:

59. Atribuciones relacionadas con el artículo 1 del Decreto 265/1971, de 19 de febrero.

- a) Verificar la recepción en obra de los productos de construcción, ordenando la realización de ensayos y pruebas precisas.
- b) Dirigir la ejecución material de la obra comprobando los replanteos, los materiales, la correcta ejecución y disposición de los elementos constructivos y de las instalaciones, de acuerdo con el proyecto y con las instrucciones del director de obra.
- c) Consignar en el libro de órdenes y asistencias las instrucciones precisas.
- d) Suscribir el acta de replanteo o de comienzo de obra⁶⁰ y el certificado final de obra, así como elaborar y suscribir las certificaciones parciales y la liquidación final de las unidades de obra ejecutadas.
- e) Colaborar con los restantes agentes en la elaboración de la documentación de la obra ejecutada, aportando los resultados del control realizado.

Por su parte, la normativa posterior sobre la materia añade a las tareas anteriores las siguientes:

- f) Aprobar el plan de gestión de residuos conjuntamente con el director de la obra.⁶¹
- g) Justificar y aprobar la necesidad del 4.º nivel de subcontratación en caso de producirse, conjuntamente con la dirección de obra.
- h) Exigir el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene en el trabajo.⁶²
- i) Informar al promotor, periódicamente, de la marcha de la obra y asesorarle en la toma de decisiones que pudieran surgir durante el proceso constructivo.

7.3. Los controles de calidad inherentes a la dirección de ejecución de obra según el Código Técnico de la Edificación

7.3.1. Introducción

Los controles de calidad de la obra van adquiriendo una importancia creciente y constituyen una de las atribuciones más significativas de la dirección de ejecución de la obra.

60. Se trata de comprobar el replanteo y la correcta geometría de la obra.

61. Al amparo del artículo 5.1 del Real Decreto 105/2008, de 1 de febrero, relativo a la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición.

62. Conforme al Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, de disposiciones mínimas de seguridad salud en las obras de construcción.

La normativa estatal más relevante sobre la cuestión viene determinada por el Código Técnico de la Edificación (CTE) y por el Real Decreto 410/2010, de 31 de marzo, por el que se desarrollan los requisitos exigibles a las entidades de control de calidad de la edificación y a los laboratorios de ensayos para el control de la calidad de la edificación, para el ejercicio de su actividad.

En la Comunidad Valenciana destaca el Decreto 107/1991, de 10 de junio, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se regula el control de calidad de la edificación de viviendas y su documentación, así como por la Orden de 12 de marzo de 2001, del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, relativa al libro de control de calidad en las obras de edificación de viviendas.

Del artículo 7 y Anejo II del CTE y del resto de normativa mencionada se infiere que durante la construcción de las obras el director de ejecución de obra redactará un programa de control de calidad de la obra y realizará los controles siguientes:⁶³

- El control de la recepción en obra de los productos, los equipos y sistemas que se suministrarán a las obras.
- El control de ejecución de la obra.
- El control de obra terminada.

Asimismo, el director de ejecución de la obra deberá documentar todos estos controles, y suscribir a la conclusión de la misma el certificado final de obra.

7.3.2. El programa de control de calidad⁶⁴

Con carácter previo a la ejecución de la obra, y dentro de la preparación de la misma, el director de la ejecución de la obra redactará un programa de control de calidad de todo el proceso constructivo.

Los apartados de dicho programa serán el control de proyecto, el control de materiales, el control de ejecución y el control de las instalaciones.

Este programa de control, así como los ensayos y documentos que hubiera que recoger y comprobar, deberá presentarse al promotor, al constructor y a los otros técnicos que intervengan en la obra a los efectos de una adecuada coordinación.

En este sentido, el promotor deberá contratar el laboratorio acreditado para llevar a cabo los ensayos previstos en el programa, y exigir al constructor que entregue al director de ejecución de la obra todos los documentos necesarios para realizar este control.

63. Véase el artículo de Raúl Muñoz Pacheco, arquitecto técnico, denominado «La dirección de ejecución de la obra» (enlace «<http://sites.google.com/site/aparellador/guía/direcciondeejecuciondelaobra>»).

64. Este programa o plan de calidad englobará, entre otros aspectos, el control de ejecución que impone la Instrucción EHE en el artículo 95 y el exigido por la EFHE.

7.3.3. El control de la recepción en obra de los productos, equipos y sistemas

Según el artículo 7.2 del CTE, el control de recepción tiene la finalidad de comprobar que las características técnicas de los productos, equipos y sistemas se ajustan a las exigencias del proyecto.

Este control abarcará:

a) El control de la documentación de los suministros.

Los suministradores han de entregar al constructor, y éste al director de ejecución de obra, los documentos de identificación del producto exigidos por la normativa aplicable y, en su caso, por el proyecto o por la dirección facultativa.

Esta documentación contendrá, al menos, el siguiente contenido:

- Los documentos de origen, la hoja de suministro y el etiquetado.
- El certificado de garantía del fabricante, firmado por persona física.
- Los documentos de conformidad o las autorizaciones administrativas exigidas reglamentariamente, incluida la documentación correspondiente al marcado CE para los productos de construcción, cuando sea pertinente.

b) El control de recepción mediante distintivos de calidad o evaluaciones técnicas de idoneidad.

El suministrador debe proporcionar la documentación necesaria respecto a:

- Los distintivos de calidad que incluyen los productos, los equipos o los sistemas suministrados, que aseguren las características técnicas exigidas en el proyecto. Además, el suministrador debe documentar, en su caso, el reconocimiento oficial del distintivo de acuerdo con lo establecido en el artículo 5.2.3 del CTE.
- Las evaluaciones técnicas de idoneidad para el uso previsto de productos, de equipos y de sistemas innovadores de acuerdo con lo establecido en el artículo 5.2.5 del CTE, así como la constancia del mantenimiento de sus características técnicas.

Asimismo, el director de ejecución de obra debe verificar que esta documentación es suficiente para aceptar los productos, los equipos y sistemas amparados por esta.

c) El control mediante ensayos.

Para verificar el cumplimiento de las exigencias básicas del CTE, a veces resulta necesario realizar ensayos y pruebas sobre algunos productos conforme a la

reglamentación vigente o según lo establecido en el proyecto técnico o por el arquitecto.

Este control se realizará según los criterios establecidos en el proyecto o los indicados por la dirección de obra, de donde se determinará el muestreo del producto, los ensayos a realizar, los criterios de aceptación o de rechazo y las acciones a adoptar.

7.3.4. El control de ejecución de obra

Durante la construcción, el director de la ejecución de la obra debe controlar la ejecución de cada unidad de obra y verificar su replanteo, los materiales que se utilicen, la correcta ejecución y disposición de los elementos constructivos y de las instalaciones, así como las verificaciones y otros controles que deban realizarse para comprobar su adecuación con el proyecto, la normativa aplicable, las normas de buena práctica constructiva y las instrucciones de la dirección facultativa (artículo 7.3 del CTE).

En esta fase se debe comprobar que se han adoptado las medidas necesarias para asegurar la compatibilidad entre los diferentes productos, elementos y sistemas constructivos. Además, se adoptarán los métodos y procedimientos que se consideren en las evaluaciones técnicas de idoneidad para el uso previsto de productos, equipos y sistemas innovadores previstos en el artículo 5.2.5 de la parte I del CTE.

7.3.5. El control de obra terminada

Sobre la obra terminada, bien respecto al edificio en su conjunto o bien sobre las diferentes partes o instalaciones, se deberán realizar las comprobaciones y pruebas de servicio que se consideren necesarias así como, en todo caso, aquellas previstas en el proyecto, en la normativa aplicable o las encargadas por la dirección facultativa (artículo 7.4 del CTE).

Concluida la obra, el director de ejecución de la misma certificará el cumplimiento de los ensayos y los documentos que hayan sido registrados, y adjuntará una fotocopia del programa con los resultados anotados. Este documento será entregado a promotor, y se incorporará a la documentación de control de obra que entregará a su colegio profesional.

7.3.6. La documentación de control de calidad de la obra

El director de la ejecución de la obra debe recopilar la documentación del control realizado para verificar que se ajusta a la licencia, al proyecto, a sus anexos y a sus eventuales modificaciones (Anejo II.2 del CTE).

Por su parte, el constructor recogerá de los suministradores de productos la documentación de los productos señalada en el apartado 7.3.3, así como las instrucciones de su uso y mantenimiento y las garantías correspondientes, y la facilitará a la dirección facultativa.

Concluida la obra, el director de la ejecución de la obra debe depositar esta documentación del seguimiento del control de la obra en su colegio profesional o, en su caso, en la Administración pública competente, a los efectos de asegurar su tutela y la eventual emisión de certificaciones de su contenido a todos los que acrediten un interés legítimo.

7.3.7. El certificado de final de obra

A la conclusión de las obras, en el certificado de final de la obra el director de la ejecución de la obra debe certificar que ha dirigido la ejecución material de las obras así como controlado cualitativa y cualitativamente la construcción y la calidad de lo edificado de acuerdo con el proyecto, la documentación técnica que la desarrolla y las normas de la buena construcción (Anejo III.3 del CTE).

A dicho certificado deben unirse como anexos los siguientes documentos:

- La descripción de las modificaciones que se hubieran introducido durante la obra de conformidad con el promotor, haciendo constar su compatibilidad con las condiciones de la licencia.
- La realización de los controles realizados durante la ejecución de la obra y sus resultados.

8. Honorarios profesionales

El establecimiento de honorarios profesionales por el trabajo de los profesionales técnicos de la construcción se regulaba en el Real Decreto 314/1979, de 19 de enero, en el que se establecía una percepción mínima obligatoria para cada tipo de trabajo.

Derogada dicha Ley a instancias del Tribunal de Defensa de la Competencia, a partir de 1997 los colegios profesionales ya no podían establecer tarifas de honorarios, sino tan sólo unos baremos de carácter orientativo para información de sus colegiados, que servían para determinar los honorarios que se consideraran mas adecuados para cada tipo de trabajo.

En congruencia con dicho sistema, el artículo 5 de la Ley 7/1997 de 4 de diciembre de la Generalidad Valenciana, entre las funciones propias de los colegios profesionales, señalaba el de «establecer baremos de honorarios orientativos».

Este criterio de los baremos orientativos se ha modificado sustancialmente tras la promulgación de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley ómnibus). Entre otras modificaciones, esta ley ha introducido un nuevo artículo (14) a la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre colegios profesionales, en cuyo tenor literal se dispone:

Los Colegios Profesionales y sus organizaciones colegiales no podrán establecer baremos orientativos ni cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios profesionales, salvo lo establecido en la Disposición Adicional cuarta.

Según la referida Disposición adicional cuarta, los colegios profesionales únicamente podrán elaborar criterios orientativos sobre tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados.⁶⁵

Por lo tanto, la fijación de los honorarios profesionales en cada caso concreto no dependerá de los criterios ni de los baremos orientativos del colegio profesional correspondiente, sino que, como se manifiesta en el artículo 13.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales (modificada por Ley 25/2009, de 22 de diciembre), se supeditará al libre acuerdo entre las partes.⁶⁶

Esta nueva normativa sobre honorarios profesionales nace como consecuencia de la trasposición de la Directiva comunitaria 2006/123/CEE, relativa a los servicios del mercado interior, respondiendo al objetivo de establecer un marco jurídico que garantice el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. En este sentido, la postura legal de prohibir el establecimiento de baremos orientativos obedece a la interpretación de que en la práctica los mismos favorecen la concentración tácita de precios distorsionando la libertad de mercado.

9. La Arquitectura Técnica en Europa

9.1. Antecedentes

Hasta llegar a la situación actual del título de Grado ha existido en España una dilatada evolución histórica.

Así, hasta 1855, la denominación de la profesión era *maestro de obras*, mientras que el arquitecto se denominaba *maestro mayor*. En el año 1855 el denominado Decreto Luján instituye el título de *aparejador* en sustitución del *maestro de obras*.

65. Se trata de una posibilidad limitada, pues, a la fijación de las costas y la jura de cuentas de la profesión de abogado, que no afecta a las profesiones técnicas.

66. Según la nueva normativa, el profesional es libre para establecer sus honorarios, de modo que el que haga mención al concepto de honorario mínimo de su colegio profesional para el cobro de sus emolumentos está estafando y vulnerando la ética profesional.

En 1885 se organizó formalmente el estudio de la carrera de *aparejador*.

Hasta el año 1924 se cursaba la carrera en las Escuelas Industriales. A partir de dicho año, fueron incorporados estudios de Aparejador de Obras a las Escuelas de Arquitectura.

En la Ley de 29 de abril de 1964 sobre regulación de las enseñanzas técnicas se cambia el nombre de aparejador de las obras por el de *arquitecto técnico en ejecución de obras*, nombre que ha ido coexistiendo con el de aparejador.

De este modo, era aparejador el que posea el título por haber cursado la carrera conforme a los planes de estudio anteriores a los establecidos al amparo de la Ley de 29 de marzo de 1964. En cambio, se consideraba arquitecto técnico:

- a) El titulado que cursó la carrera en la única especialidad determinada en el Decreto de 3 de febrero de 1969, esto es, arquitecto técnico en ejecución de obras.
- b) Los aparejadores de planes anteriores a 1956 que hubieran solicitado y obtenido el título de arquitecto técnico en ejecución de obras, mediante las correspondientes tramitaciones.

Una importante consecuencia de la diferenciación entre el título de arquitecto técnico y aparejador era que sólo los primeros podían acceder al segundo ciclo de la formación universitaria.

En 1976 se dictan las directrices para la elaboración de los planes de estudio de las Escuelas Universitarias de Arquitectura e Ingeniería Técnica, y el 7 de febrero de ese año se publica el Plan de Estudios Experimental de las Escuelas Universitarias de Arquitectura Técnica, al amparo de la Ley 14/1970, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa.

En 1982, mediante Orden de 26 de mayo, se modifica la denominación de las asignaturas del Plan de Estudios de la Escuela Universitaria de Arquitectura Técnica de la Universidad Politécnica de Madrid, con lo que se dejaba atrás definitivamente, en el ámbito universitario, el término *aparejador*.

Por Real Decreto 927/1992, de 17 de julio se aprobaron las directrices generales de los planes de estudio conducentes a la obtención del título de arquitecto técnico. Y en 1999, conforme a lo establecido en el Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre, por el que se establecen las directrices generales comunes de los planes de estudio, se publicaron los planes de estudio del título de Arquitecto Técnico de las diferentes Escuelas Universitarias de Arquitectura Técnica.

9.2. La directiva 89/48/CEE y sus consecuencias en las enseñanzas de Arquitectura Técnica

El modelo que se ha vendido aplicando en España en el sector de la construcción en cuanto a la organización de títulos y el ejercicio de profesiones era un modelo que no estaba generalizado en los países de nuestro entorno, por cuanto cada país disponía de su propio sistema.⁶⁷ En este sentido, el arquitecto técnico en España no tenía un equivalente igual en el resto de países de alrededor, pues éste asumía una serie de funciones que en otros lugares correspondían o eran desarrollados por técnicos de muy diversas titulaciones.

Esta circunstancia adversa vino a paliarse en la Unión Europea en 1989 con la Directiva Comunitaria 89/48/CEE, de 21 de diciembre de 1988,⁶⁸ relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionaba formaciones profesionales de una duración mínima de tres años, Directiva que afectaba a los profesionales españoles de la Arquitectura Técnica.

Dicha normativa regulaba un sistema de reconocimiento u homologación de títulos entre profesionales de los distintos países europeos, a los efectos de permitir el ejercicio de la profesión en otros países europeos distintos del país de origen.

Este sistema de homologación implicaba lo siguiente:

- El reconocimiento se realizaba sobre un título, certificado o diploma o conjunto de títulos que sancionaban una formación profesional completa, que permitía el ejercicio de la profesión en el estado miembro de procedencia.
- Este reconocimiento debía solicitarse a la autoridad competente del Estado de acogida, que examinaba individualmente el caso y comprobaba que la profesión que se deseaba ejercer en el país de acogida era la misma para la que se estaba plenamente cualificado en el país de procedencia, y que la duración y contenido de la formación de origen no se diferenciaba sustancialmente de las requeridas en el país de acogida.
- Si las profesiones y las formaciones académicas eran similares, dicha autoridad reconocía la titulación como tal. En cambio, si demostraba que existían diferencias sustanciales entre las profesiones debido a la duración o contenido de su formación, podía imponer un requisito compensatorio. Y así, en caso de diferencias de duración en la formación de al menos un año, la autoridad competente podía exigir que se acreditase una experiencia profesional (cuya duración podía variar de uno a cuatro años). En caso de diferencias

67. Una clasificación característica de esta época sobre la regulación de los títulos académicos y profesionales en los distintos Estados de la Unión Europea se establece en el *Libro Blanco del Título de Ingeniería de la Edificación*, ANECA, 2004.

68. Esta Directiva comunitaria se trasladó al ordenamiento español por el Real Decreto 1665/1991, de 25 de octubre, de reconocimiento de títulos de enseñanza superior de nacionales de Estados miembros que exijan una formación superior mínima de tres años, y por la Orden de 12 de abril de 1993, que desarrolla la anterior.

sustanciales entre las profesiones o en el contenido de la formación, podía imponerle la realización bien de un curso de adaptación o bien de una prueba de aptitud (examen), sin que pueda exigirse ambos requisitos a la vez.

También se debía considerar la experiencia profesional del que solicitaba el reconocimiento, por cuando esta experiencia podría suprimir o reducir el requisito compensatorio.

- Una vez solicitado el reconocimiento, la autoridad competente del país que recepcionaba la solicitud disponía de cuatro meses para adoptar una decisión, que implicaba o bien reconocer la titulación, o bien condicionar su reconocimiento a un requisito compensatorio, o bien denegar la solicitud.
- Si la autoridad no tomaba una decisión en el plazo de cuatro meses, podía iniciarse un recurso con arreglo a los procedimientos vigentes en el Estado de acogida por incumplimiento del plazo. Si la decisión era denegatoria, o exigía un requisito compensatorio, podía ser recurrida judicialmente ante los tribunales del Estado de acogida o bien ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Estos tribunales podían exigir a las autoridades que adoptaron la decisión impugnada, mediante sentencia, que modificaran esa decisión.

Pese a la vigencia del sistema referido, el Consejo General de la Arquitectura Técnica de España mantenía suscritos convenios de intrusiones con el Reino Unido, Dinamarca y Finlandia, que tenían como objeto la agilización y simplificación de los trámites para el reconocimiento mutuo de títulos establecido en la Directiva referida.

De acuerdo con estos convenios, por el mero hecho de ser arquitecto técnico adscrito a alguno de los colegios profesionales de España, y previo el cumplimiento de unos simples trámites burocráticos, se podía ejercer con plenas garantías únicamente en estos tres países. Respecto al resto de países había que utilizar el sistema del requisito compensatorio de homologación.

9.3. El Espacio Europeo de Enseñanza Superior: el plan Bolonia

El modelo organizativo mencionado se sustentaba en el hecho de que las enseñanzas de Arquitectura Técnica en España se impartían en las escuelas universitarias de Arquitectura Técnica,⁶⁹ de modo que venían a considerarse como carreras de primer ciclo, con una duración de tres años, dentro de una organización de la enseñanza en la que se distinguía entre primer ciclo (diplomado), segundo ciclo (Licenciado, Ingeniero o Arquitecto) y tercer ciclo (Doctorado).

69. Estas escuelas se incorporaron a las universidades tras la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación.

Este sistema quiebra a partir del denominado *Proceso de Bolonia*, iniciado con la Declaración de Bolonia suscrita en 1999 por los ministros de educación de diversos países de Europa (tanto de la Unión Europea como de otros países, como Rusia o Turquía), entre ellos España. Con esta declaración conjunta se inició un proceso de convergencia cuyos objetivos eran facilitar el intercambio de titulados y adaptar el contenido de los estudios universitarios a las demandas sociales.

Esta declaración de Bolonia condujo a la implantación del Espacio Europeo de Enseñanza Superior (Plan Bolonia), por el que se reordena las enseñanzas universitarias oficiales por Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre,⁷⁰ en cuyo artículo 8 se establece la estructuración en tres ciclos (Grado,⁷¹ Máster y Doctorado) y se elimina la tradicional diferenciación entre diplomaturas y licenciaturas.

Asimismo, se establece un sistema fácilmente legible y comparable de titulaciones, así como un sistema internacional de créditos (Sistema Europeo de Transferencia de Créditos-ECTS)⁷² en el que cuentan no sólo las horas de clases teóricas sino también el trabajo que debe ser realizado por cada alumno mediante seminarios, horas de estudio o elaboración de trabajos.

En este sentido se implantan nuevas metodologías docentes, en detrimento de las tradicionales clases magistrales. Y así, se establecen sistemas de *evaluación continua* (seguimiento diario al trabajo personal del alumno mediante evaluaciones continuas, mediante las posibilidades que ofrece internet, las nuevas tecnologías TIC y las tutorías personales) y de *enseñanza práctica* (intervención activa del alumno a través de ejercicios, trabajo en grupo, prácticas profesionales...).

Por otra parte, se aspira a la promoción de la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores y personal de administración y servicios en el espacio europeo, en consonancia con el actual programa *Erasmus*. De esta manera, se puede comenzar una carrera en España, continuarla en Alemania y terminarla en Rusia o en Chipre.

Este sistema funciona actualmente en cualquiera de los países participantes en el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), que son: Albania, Alemania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Francia, Finlandia, Georgia, Vaticano, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldavia, Montenegro, Holanda, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, Rusia, Serbia, Eslovaquia, España, Eslovenia, Suiza, Turquía, Ucrania e Inglaterra.

Esta reestructuración, con entrada en vigor en 2010, supone la homologación de las diferentes titulaciones europeas y el establecimiento de patrones comunes en la enseñanza universitaria.

70. Modificado por Real Decreto 861/2010, de 2 de julio.

71. Las enseñanzas de Grado tienen como finalidad la obtención por parte del estudiante de una formación general, en una o varias disciplinas, orientada a la preparación para el ejercicio de actividades de carácter profesional (artículo 9.1 del Real Decreto 13193/2007).

72. Este sistema se denomina en inglés European Credit Transfer System (ECTS), de modo que cada crédito ECTS se corresponde con unas 25 y 30 horas de clase frente a las 10 horas anteriores, y describe los estudios cursados para hacer posible una homologación y comparación a nivel europeo.

En definitiva, cuando un alumno concluye finalmente su carrera internacional, cursada en los países que haya deseado y realizado prácticas profesionales de la misma manera, puede obtener salidas profesionales en Europa con su titulación europea.

9.4. El plan Bolonia en España: el título de Grado

A diferencia de lo que ha sucedido en la práctica totalidad del EESS, donde se ha adoptado la estructura de 3 cursos para los Grados y 2 o 3 cursos para másteres y postgrados, en España los títulos de Grados y Postgrado, establecidos mediante Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, tienen la siguiente estructura: grados de 4 años y másteres oficiales de 1 o 2 cursos, además de doctorado, todo ello a los efectos de la obtención de los correspondientes títulos oficiales.

Este nuevo sistema se aplicó en España al nuevo Grado en Ingeniería de Edificación,⁷³ inserto dentro de la rama de conocimiento denominada Ingeniería y Arquitectura,⁷⁴ y que vino a sustituir a la antigua titulación de Arquitectura Técnica.

Según este Real Decreto, la duración del Grado en Ingeniería de Edificación será de cuatro años y abarcará 240 créditos ECTS, repartidos entre 60 créditos anuales. Esta enseñanza de grado tiene como finalidad la obtención por parte del estudiante de una formación general que dará derecho a la obtención del título de Graduado o Graduada en Ingeniería de la Edificación.

El documento anexo que acompaña a cualquier título universitario del estudiante se denomina Suplemento Europeo al Título (SET), cuyo objetivo es facilitar el reconocimiento académico y profesional de las cualificaciones (diplomas, títulos, certificados...) entre los países de la Unión Europea.⁷⁵

Los másteres universitarios⁷⁶ engloban entre 60 y 120 créditos ECTS. Su finalidad es la adquisición por el estudiante de una formación avanzada, de carácter especializado

73. Esta denominación, Grado en Ingeniería de Edificación, se implantó en base al *Libro Blanco* realizado por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) en 2004, si bien algunas escuelas universitarias en España optaron por la denominación Grado en Ingeniería de la Edificación y otras, en menor medida, por Grado en Ingeniería en Edificación. Por su parte, en el ámbito europeo existen denominaciones homologables al Grado de Ingeniería de la Edificación, como la *Laurea in Ingegneria Edile in Italia*, la *Licence en Ingénierie du Bâtiment* en Francia o la titulación *Diplom Ingenieur für Hochbau*, como especialidad dentro de la *bauingenieur* o ingeniería civil en Alemania y Austria.

74. Junto a esta rama de conocimiento, también se reconocen las ramas de Artes y Humanidades, Ciencias, Ciencias de la Salud y Ciencias Sociales y Jurídicas.

75. El SET será, pues, el documento oficial que valide el *curriculum*. Se otorgará junto al título y lo complementará especificando las asignaturas y resultados obtenidos por el alumno, así como los idiomas, créditos y en general todas las actividades curriculares en las que éste haya participado.

76. En la Universidad Jaime I de Castellón, los titulados del Grado en Arquitectura Técnica disponen de los siguientes másteres: Máster universitario en Eficiencia Energética y Sostenibilidad en Instalaciones Industriales y Edificación; Máster universitario en Gestión de la Calidad; Máster universitario en Prevención de Riesgos Laborales; Máster en Ingeniería de la Construcción (*Master's Degree in European Construction*) y Máster en Ciencia, Tecnología y Aplicaciones de los Materiales Cerámicos.

o multidisciplinar, orientada a la especialización académica o profesional de la Ingeniería de la Edificación, o bien promover la iniciación en tareas investigadoras en esta materia. Para acceder a las enseñanzas oficiales de máster será necesario estar en posesión de un título universitario oficial español (Grado de Ingeniería de la Edificación) u otro expedido por una institución de educación superior del Espacio Europeo de Educación Superior que faculte al país expedidor del título para el acceso a enseñanzas de máster.

Las enseñanzas de doctorado en la rama de Ingeniería de la Edificación, por su parte, tienen como finalidad la formación avanzada del estudiante en las técnicas de formación e investigación. Para acceder al Programa de Doctorado en su período de formación será necesario cumplir las mismas condiciones que para el acceso a las enseñanzas oficiales de máster. Por su parte, para acceder al Programa de Doctorado en su período de investigación será necesario estar en posesión de un título oficial de máster universitario en Ingeniería de la Edificación, u otro del mismo nivel expedido por una institución de Educación Superior del Espacio Europeo de Educación Superior.

Con el Plan Bolonia, todas las enseñanzas universitarias oficiales se concretan en planes de estudios que son elaborados por cada universidad, verificados por el Consejo de Universidades y autorizados en su implantación por la correspondiente Comunidad Autónoma.

9.5. Salidas profesionales del título de Grado

Conforme al Plan Bolonia y al amparo del Real Decreto 1393/1997, de 29 de octubre, los graduados y graduadas en el nuevo título de Grado de cualquier universidad de España adquirirán competencias profesionales para ejercer la profesión de arquitecto técnico.

Al amparo de la normativa mencionada, la profesión de arquitecto técnico no deja de ser una de las posibles salidas profesionales del nuevo título de Grado.

Hoy en día, las salidas profesionales del nuevo título son básicamente las siguientes:

- Arquitecto técnico.
- Dirección de ejecución material.
- Asistencia técnica sobre los materiales, el proceso constructivo, el proyecto y la gestión económica, de calidad, de seguridad o de medio ambiente en empresas del sector de la construcción.
- Jefes de obra.
- Dirección y gestión de departamentos o empresas del sector de la construcción.
- Agente comercial.
- Personal técnico de ayuntamientos u otras administraciones públicas.
- Docencia.

Y los ámbitos principales en que se ejerce la profesión son:

- Empresas promotoras.
- Empresas constructoras.
- Estudios de arquitecturas.
- Administraciones locales.
- Administraciones autonómicas.

Todas estas salidas profesionales pueden desempeñarse tanto en España como en los países del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES).

9.6. Polémica en torno a la denominación «Graduado en Ingeniería de la Edificación»

La denominación Graduado o Graduada en Ingeniería de la Edificación ha generando desde sus inicios polémica entre otras profesiones distintas de la arquitectura técnica.

Y así, con fecha 19 de noviembre de 2008 el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros industriales interpuso ante el Tribunal Supremo un recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007, por el que se establecen las condiciones a las que deben adecuarse los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de la profesión regulada de arquitecto técnico.

En dicho recurso, la parte demandante solicitaba la anulación de la denominación que se realizaba en el acuerdo impugnado de *Graduado o Graduada en Ingeniería de la Edificación*, así como la anulación de dicha denominación en la Orden Ministerial ECI/3855/2007, de 27 de diciembre, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habilitan para el ejercicio de la profesión de arquitecto técnico.

A juicio de la parte demandante, el acuerdo del Consejo de Ministros y la Orden Ministerial realizaban una reserva de nombre para *Ingeniero de la Edificación*, con la consiguiente confusión que tal denominación introducía y el potencial peligro de que se acopiaran bajo su nombre otras competencias.

Sostenía la parte demandante, además, que la posibilidad de que el título de Arquitecto Técnico pueda denominarse como *Graduado en Ingeniería de la Edificación* a los hasta ahora arquitectos técnicos induce una evidente y palmaria confusión con las ya existentes, autorizadas y reconocidas a favor de los ingenieros, dado que un arquitecto técnico no es un ingeniero, por cuanto son distintas las competencias profesionales que corresponden a unos y a otros, pues la actuación de los arquitectos técnicos se limita a la «especialidad de ejecución de obras», mientras que a la profesión titulada de ingenieros técnicos les corresponde

la redacción y firma de los proyectos que tengan por objeto la construcción o reforma.

El Tribunal Supremo resuelve mediante sentencia de 9 de marzo de 2010 estimando el recurso del Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales. Sostiene la sentencia que la nueva denominación del título *Graduado en Ingeniería de la Edificación* implica una nueva terminología que viene a modificar la denominación de arquitecto técnico, lo que puede provocar confusión en la ciudadanía, dado que el calificativo *Graduado en Ingeniería de la Edificación* es tan genérico que induciría a pensar que los arquitectos técnicos tienen en detrimento de otros profesionales una competencia exclusiva en materia de edificación.

A juicio del Consejo General de Arquitectura Técnica de España (CGATE), con dicha sentencia se anulaba la reserva de denominación de *Graduado en Ingeniería de la Edificación*, lo que no implicaba la anulación ni del Acuerdo del Consejo de Ministros ni la referida Orden Ministerial. Consiguientemente, no se anulaba el nuevo título de Grado, que mantenía su plena vigencia con la sola excepción de la citada reserva de denominación.⁷⁷

El propio CGATE recurrió la decisión del Supremo en amparo ante el Tribunal Constitucional, que en sentencia emitida el 21 de noviembre de 2011 consideró ajustada a derecho la resolución impugnada, al denegar el recurso de amparo interpuesto.⁷⁸

Paralelamente, numerosos Tribunales Superiores de Justicia (País Vasco, A Coruña, Islas Baleares, Tenerife y Sevilla) dictaron medidas cautelares para impedir a las universidades ofertar los estudios bajo la denominación *Graduado en Ingeniería de la Edificación*, pese a lo cual las universidades hicieron caso omiso de las mismas sin proceder a su ejecución.⁷⁹ Esta situación es todavía más compleja por cuanto se encuentran pendientes algunos procesos judiciales para resolver los recursos contra cada una de las universidades cuyo título ha sido denunciado.⁸⁰

77. La polémica se avivó con el manifiesto suscrito por cinco colegios profesionales (Colegios Oficiales de Arquitectos de Sevilla; Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos Demarcación de Andalucía, Ceuta y Melilla; Ingenieros de Telecomunicación Demarcación de Andalucía Occidental y Ceuta; Ingenieros Industriales de Andalucía Occidental; y Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales de Sevilla) y por los concejos andaluces de Colegios Oficiales de Arquitectos, de Ingenieros Industriales y de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales, que con fecha 11 de marzo de 2011 denunciaron la ilegalidad del título universitario de Ingeniero de la Edificación y exigieron al Ministerio de Educación que ejecutase las sentencias del Tribunal Supremo que prohíben expresamente el uso de este término por inducir a confusión.

78. Esta sentencia ha contado con el voto particular en contra del Magistrado Pascual Sala Sánchez, en el que se manifiesta que la grave situación originada a las personas que hubiesen obtenido el título de *Graduado o Graduada en Ingeniería de la Edificación* y a las Universidades que los hubieran expedido exige una urgente intervención del Gobierno mediante disposiciones pertinentes que establezcan la denominación apropiada del referido título.

79. Como ejemplo destacado, los colegios denunciantes dieron a conocer una resolución de la Universidad de Sevilla de 20 de diciembre de 2010, publicada en el BOE el 20 de enero de 2011, donde se detalla el plan de estudios de *Graduado en Ingeniería de la Edificación*.

80. La sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2011, dictada ante el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Colegio Oficial de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales contra el acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se establecía el carácter oficial de determinados títulos de Grado y su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos, se ha pronunciado en sentido estimatorio y ha

Ante esta nueva situación generada por las referidas sentencias, el CGATE decidió en diciembre de 2011 recurrir la sentencia del Tribunal Supremo ante los tribunales europeos porque entendía que se ponía en peligro toda la adaptación de la universidad española al Espacio Europeo de Educación Superior (Plan Bolonia) y se vulneraba la autonomía universitaria.⁸¹

Por su parte, la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), celebrada el 19 de enero de 2012, solicitó al Ministerio de Educación que indicase cuanto antes la nueva denominación de estos estudios, a los efectos de que ya figuren en los títulos que se expidan a partir del curso 2011/2012.⁸²

La situación en el año 2012 era realmente incierta, con la denominación de los títulos de Grado de siete universidades (País Vasco, Burgos, CEU San Pablo, La Coruña, Universidad Politécnica de Valencia, La Laguna, en Tenerife, y Sevilla) suspendidos por los Tribunales Superiores de Justicia de sus respectivas comunidades autónomas.

Ante la magnitud del conflicto, en el año 2012 algunas escuelas ya habían modificado su denominación. Así, la Universidad Camilo José Cela denominaba el título *Grado en Ingeniería en Construcciones Arquitectónicas*; las Universidades Politécnica de Valencia y de Alicante, *Grado en Arquitectura Técnica*; la Universidad de Cataluña, *Grado en Ciencias y Tecnologías de la Edificación*, y la Universidad de Sevilla *Grado en Ciencia y Tecnología de Edificación*.

En congruencia con el criterio de la Universidad Politécnica de Valencia y la Universidad de Alicante, el Consejo de Gobierno de la Universidad Jaume I de Castellón, en fecha 31 de octubre de 2012, aprobó el cambio en la denominación del *Grado en Ingeniería de la Edificación*, que ha pasado a denominarse también *Grado en Arquitectura Técnica*.⁸³ Se insiste desde la UJI en que este cambio no afecta a las competencias profesionales de los titulares, que están habilitados para ejercer la profesión regulada de arquitecto técnico o arquitecta técnica, manteniendo todos y cada uno de sus derechos académicos y profesionales propios de la condición de graduados.

anulado el punto relativo al título universitario oficial de *Graduado o Graduada en Ingeniería de Edificación* de la rama de conocimiento Ingeniería y Arquitectura de la Universidad de Salamanca. Con anterioridad, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2011 anuló el título de graduado de Ingeniero de la Edificación de la Universidad Antonio de Nebrija, de Madrid.

81. A los efectos de clarificar esta polémica ante los estudiantes, diversas universidades se apresuraron a emitir comunicados informativos. En concreto, la Universidad Jaume I de Castellón (UJI), el 24 de enero de 2012, aseguró que la validez de los estudios de los que estaban cursando la titulación de Grado de Ingeniería de la Edificación estaba garantizada, puesto que entendía que lo único que había fallado el Tribunal Supremo era la nulidad de la reserva en exclusiva de la denominación del título, sin cuestionar el contenido de sus planes de estudio.

82. En junio de 2012 la CODATIE (Conferencia de Directores de las Escuelas de Arquitectura Técnica e Ingeniería de Edificación) remitió una carta a los rectores de las universidades españolas posicionándose en favor de la denominación *Ingeniería de la Edificación*, por ser una denominación de mayor aceptación para ejercer la profesión de Arquitecto técnico en el extranjero, en base a asociaciones internacionales como la *Association of Building Engineers*.

83. Asimismo, el Consejo Social de la UJI ha informado favorablemente esta modificación en fecha 16 de noviembre de 2012, y la propia Universidad Jaume I lo ha notificado a la ANECA para que la nueva denominación figure en el RUCT (Registro de Universidades, Centros y Títulos).

Para solucionar definitivamente este conflicto judicial, el Gobierno de España está desarrollando la denominada Ley del Mercado Único para liberalizar el sector de la ingeniería y permitir un acercamiento al sistema profesional europeo, al objeto de desarrollar la denominada Ley Ómnibus, y cuya aprobación se prevé para el año 2013.

CAPÍTULO 7

Seguridad y salud en las obras de construcción

1. Introducción
2. Marco normativo de la acción preventiva de la siniestralidad
3. Instrumentos de la actividad preventiva de la siniestralidad en las obras de construcción
4. Derechos y deberes en materia de seguridad y salud
5. Anexos Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre

1. Introducción

Una de las cuestiones más trascendentales del mundo laboral es la preservación de la seguridad y salud de los trabajadores en su entorno de trabajo.

Para conseguir este objetivo, las administraciones competentes deben adoptar un conjunto de políticas públicas de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en su actividad laboral, mediante la promulgación de normativas eficaces y la exigencia de actuaciones e imposiciones administrativas para poderes públicos, empresarios y trabajadores.

En este contexto, el concepto «acción preventiva» va unido al concepto de «siniestro». Y así, mientras la acción preventiva abarca aquel conjunto de actividades o medidas adoptadas o previstas en todas las fases de la actividad laboral, con el fin de evitar o disminuir los riesgos derivados del trabajo,¹ por siniestro debe entenderse cualquier suceso que ocasiona daños derivados del trabajo, entendiéndose por ello las enfermedades, patologías o lesiones sufridas con motivo u ocasión de trabajo.

La norma jurídica que aborda estas cuestiones de forma más general es la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. Esta ley estatal, aplicable con carácter genérico a cualquier tipo de actividad laboral, fija el régimen básico de responsabilidades y garantías necesario para un adecuado nivel de protección de la salud² de los trabajadores frente a los riesgos laborales, regulando por lo tanto la prevención de estos riesgos.

En su artículo 6, esta Ley dispone que serán las normas reglamentarias las que fijen los aspectos técnicos de las medidas preventivas, por lo que serán los reglamentos posteriores de carácter sectorial los que regulen específicamente cada aspecto relacionado con los riesgos y la siniestralidad en la actividad laboral.

En congruencia con el mandato de dicho articulado, en el sector de la construcción proliferan un conjunto de reglamentos sectoriales que velan por la seguridad y salud de los trabajadores en específicos aspectos del proceso edificatorio. Dadas las peculiares características de la actividad constructiva, las acciones preventivas de estas disposiciones reglamentarias no pretenden la eliminación de todos los riesgos en el trabajo, sino su reducción al máximo partiendo de la idea de que la mayor parte de las situaciones de peligro se generan en este sector.

1. De conformidad con el artículo 15 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, el deber general de prevención de los riesgos laborales de los trabajadores debe aplicarse atendiendo a los siguientes principios generales: evitar los riesgos, evaluar los que no se pueden evitar y combatirlos en su origen, adaptar el trabajo a la persona, tener en cuenta la evolución de la técnica, sustituir lo peligroso por lo que entrañe poco o ningún peligro, planificar la prevención, adoptar medidas que antepongan la protección colectiva a la individual y dar las debidas instrucciones a los trabajadores.

2. El concepto ideal de salud, definida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) es «el estado de bienestar físico, mental y social completo y no meramente la ausencia de daño o enfermedad».

El objeto del presente capítulo será, pues, analizar los instrumentos legales y administrativos de que se dispone para minimizar en la medida de lo posible las situaciones de riesgo en el sector de la construcción.

2. Marco normativo de la acción preventiva de la siniestralidad

En el sector de la construcción cabe distinguir entre una normativa básica y una normativa específica o sectorial, ambas aplicables en todo el territorio nacional.

A) NORMATIVA BÁSICA:

Se trata de una normativa aplicable con carácter general, y viene determinada por:

- * Constitución Española (artículo 40.2).³
- * Normas de la Unión Europea:
 - Directiva 89/665/CEE⁴ del Consejo, de 30 de noviembre de 1989, modificada por la Directiva 95/63/CEE del Consejo, de 5 de diciembre de 1995, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo.
 - Directiva 2001/45/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, sobre trabajos temporales en altura, modificativa de la Directiva 89/665/CEE.⁵
- * Orden de 9 de marzo de 1971, por la que se aprueba la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- * Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, desarrollada por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.⁶

3. Señala este artículo que corresponde a los poderes públicos velar por la seguridad e higiene en el trabajo, constituyendo uno de los principios rectores de la política económica y social. Este principio básico debe plasmarse en normas posteriores.

4. Directiva traspuesta en España por el Real Decreto 1215/97, de 18 de julio.

5. Estas directivas del Derecho comunitario fijan, entre otros aspectos, las disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo. Requieren de una norma nacional interna para su plasmación jurídica. En concreto, la Directiva 2001/45/CE se incorporó al Derecho español mediante el Real Decreto 2177/2004, de 12 de noviembre, que modificó el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, el Real Decreto 1215/1997, de 18 de julio, así como el Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo.

6. Normativa estatal aplicable a todos los ámbitos y sectores laborales.

- * Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, de disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.⁷
- * Real Decreto 1215/1997, de 18 de julio, de disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo, modificado por Real Decreto 2177/2004, de 12 de noviembre, en materia de trabajos temporales en altura.
- * Real Decreto Ley 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el orden social (LISOS).
- * Guía Técnica del INSHT para la evaluación y prevención de los riesgos relativos a las obras de construcción.⁸

B) NORMATIVA SECTORIAL:

Junto a la normativa básica, existen otras disposiciones estatales de carácter reglamentario que regulan la materia de una manera sectorial o específica, regulando aspectos muy concretos de la actividad laboral.

El rasgo común de estas disposiciones consiste en establecer mecanismos de prevención de siniestros para eliminar o reducir los riesgos laborales, aunque limitado a factores concretos de riesgo.

Son, básicamente:

- * Real Decreto 485/1997, de 14 de abril, de disposiciones mínimas en materia de señalización de seguridad y salud en el trabajo.
- * Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, de disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo.
- * Real Decreto 487/1997, de 14 de abril, de disposiciones mínimas de seguridad y salud de los trabajadores en manipulación manual de cargas que entrañe riesgos, en particular dorsolumbares, para los trabajadores.
- * Real Decreto 488/1997, de 14 de abril, de disposiciones mínimas de seguridad y salud en trabajos con pantalla de visualización.
- * Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo, de protección contra riesgos por exposición a agentes biológicos en el trabajo.

7. Este reglamento estatal es aplicable, exclusivamente, a la seguridad y salud en las obras de la construcción, y ha sido modificado por el Real Decreto 377/2010, de 19 de marzo.

8. Guía de carácter gubernamental disponible en la actualidad en la página web del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, elaborada por el Instituto de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT).

- * Real Decreto 665/1997, de 12 de mayo, sobre riesgos derivados de la exposición de agentes cancerígenos en el trabajo.
- * Real Decreto 773/1997, de 30 de mayo, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la utilización por los trabajadores de equipos de protección individual.
- * Real Decreto 314/2001, de 6 de abril, de disposiciones mínimas de Seguridad y salud de los trabajadores frente al riesgo de agentes químicos.
- * Real Decreto 614/2001, de 8 de junio, de disposiciones mínimas de seguridad y salud de los trabajadores frente al riesgo eléctrico.
- * Real Decreto 1311/2005, de 4 de noviembre, sobre protección de riesgos derivados de la exposición a vibraciones mecánicas, modificado por Real Decreto 330/2009, de 13 de marzo.
- * Real Decreto 286/2006, de 10 de marzo, sobre protección de riesgos derivados de la exposición de los trabajadores al ruido.
- * Real Decreto 396/2006, de 31 de marzo, de disposiciones mínimas de seguridad y salud en trabajos con riesgo de exposición al amianto.

3. Instrumentos de la actividad preventiva de la siniestralidad en las obras de la construcción

Los instrumentos que sirven para prevenir la siniestralidad en las obras de la construcción se regulan, fundamentalmente, en el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, de disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.

En el articulado de este Real Decreto se regulan las medidas, obligaciones, garantías y exigencias mínimas que han de observarse en las obras de construcción para prevenir la siniestralidad laboral y velar por la seguridad y salud de todos los agentes implicados en la edificación.

La estructuración de los instrumentos de la acción preventiva de la seguridad y salud en las obras de construcción obedece al siguiente esquema:

3.1. Instrumentos básicos de la actividad preventiva en la fase de redacción del proyecto y ejecución de obras

En la fase de redacción del proyecto y ejecución de las obras, esta acción preventiva se garantiza a través de los siguientes instrumentos o medidas:

1. Estudio de seguridad y salud (o estudio básico).
2. Plan de seguridad y salud.
3. Designación de coordinadores de seguridad y salud.
4. Comunicación a la autoridad laboral de la apertura del centro de trabajo.
5. Libro de incidencias.

3.1.1. Estudio de seguridad y salud

Con anterioridad al comienzo de las obras, resulta obligatorio elaborar un estudio de seguridad y salud o un estudio básico de seguridad y salud, con el objeto de evitar los riesgos, evaluar los que no se puedan evitar y combatirlos en su origen, adaptar el trabajo a la persona, tener en cuenta la evolución de la técnica, sustituir los elementos peligrosos por aquellos que entrañen poco o ningún peligro, planificar la prevención, adoptar las medidas que antepongan la protección colectiva a la individual y dar las debidas instrucciones a los trabajadores.

En la Guía Técnica del INSHT se define el estudio de seguridad y salud como:

[...] un documento coherente con el proyecto que, formando parte del mismo, y partiendo de todos los elementos proyectados y de unas hipótesis de ejecución (incluidos los previsibles trabajos posteriores) contiene las medidas de prevención y protección técnica necesarias para la realización de la obra en condiciones de seguridad y salud.

El promotor está obligado a que en la fase de redacción del proyecto se elabore un estudio de seguridad y salud, designando a un técnico competente para ello, que puede ser un arquitecto técnico. Cuando en la obra intervengan varios proyectistas, el promotor designará un coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, correspondiendo a éste elaborar o hacer que se elabore, bajo su responsabilidad, este estudio.

Según el artículo 4 del Real Decreto del 1627/1997, el estudio de seguridad y salud será necesario cuando en los proyectos de obras se den alguno de los siguientes supuestos:

- Que el presupuesto de ejecución por contrata⁹ incluido en el proyecto sea igual o superior a 450.000 €.

9. El presupuesto de ejecución por contrata se calculará aplicando la siguiente fórmula: (Presupuesto de ejecución material + gastos generales + beneficio industrial) x (1 + IVA).

- Que la duración estimada sea superior a 30 días laborales, empleándose en algún momento a más de 20 trabajadores simultáneamente.
- Que el volumen de mano de obra estimada, entendiendo por tal la suma de los días de trabajo del total de trabajadores en la obra, sea superior a 500.¹⁰
- Las obras de túneles, galerías, conducciones subterráneas¹¹ y presas.

En los proyectos de obras no incluidos en ninguno de los supuestos anteriores, el promotor está obligado a que en la fase de redacción del proyecto se elabore un estudio básico de seguridad y salud.

El estudio de seguridad y salud (o estudio básico) debe incluirse como documento del proyecto de ejecución de obra. Si no es así, el proyecto de ejecución no podrá ser visado por el colegio profesional (artículo 17.1 del Real Decreto 1627/97).

Contenido del estudio de seguridad y salud (artículo 5.2 del Real Decreto 1627/97):

Deberá contener, como mínimo, los siguientes documentos:

- *Memoria descriptiva*

Relativa a los procedimientos, equipos técnicos y medios auxiliares que hayan de utilizarse o cuya utilización pueda preverse. Identificará los riesgos laborales y las medidas técnicas necesarias para su eliminación o disminución, así como la descripción de los servicios sanitarios y comunes de que deberá estar dotado el centro de trabajo de la obra.¹²

- *Pliego de condiciones particulares*

En el que se tendrán en cuenta las normas legales y reglamentarias aplicables a las especificaciones técnicas propias de la obra de que se trate, así como las prescripciones que se habrán de cumplir en relación con las características, la utilización y la conservación de las máquinas, útiles, herramientas, sistemas y equipos preventivos.

10. Para computar el número de trabajadores se considerará el total de los necesarios para ejecutar la obra en el plazo previsto, con independencia de que en dicha ejecución participen una o varias empresas, o trabajadores autónomos. Como referencia, un día de trabajo equivale a 8 horas.

11. Se entiende por conducciones subterráneas las obras que sea necesario ejecutar para la correcta instalación de conducciones enterradas, siempre que éstas se realicen por debajo de la cota de terreno, no sean a cielo abierto y requieran la presencia de trabajadores en su interior.

12. En la elaboración de esta memoria se tendrá en cuenta las condiciones del entorno en que se realice la obra, así como la tipología y características de los materiales y elementos que hayan de utilizarse, determinación del proceso constructivo y orden de ejecución de los trabajos.

– *Planos*

Que desarrollen los gráficos y esquemas necesarios para la mejor definición y comprensión de las medidas preventivas definidas en la Memoria, con expresión de las especificaciones técnicas necesarias.

– *Mediciones*

De todas aquellas unidades o elementos de seguridad y salud que hayan sido definidos o proyectados.

– *Presupuesto*

Que cuantificará económicamente el conjunto de gastos previstos para la aplicación y ejecución del Estudio de Seguridad y Salud, tanto por lo que se refiere a la suma total como a la valoración unitaria de elementos, con referencia al cuadro de precios sobre el que se calcula.¹³

No se incluirán en el presupuesto los costes exigidos por la correcta ejecución profesional de los trabajos, conforme a las normas reglamentarias en vigor y los criterios técnicos generalmente admitidos, emanados de organismos especializados.

Contenido del estudio básico de seguridad y salud (artículo 6 del Real Decreto 1627/97):

Únicamente se exige que este estudio básico conste de una Memoria, en la que se indique:

- La justificación de que no resulta necesario un Estudio de Seguridad y Salud completo.
- Las normas de seguridad y salud aplicables al caso concreto.
- La identificación de los riesgos laborales que puedan ser evitados y sus medidas técnicas necesarias para ello.
- La relación de riesgos laborales que no pueden eliminarse y las medidas preventivas y protecciones técnicas para controlar y reducir dichos riesgos y valorando su eficacia, en especial cuando se propongan medidas alternativas.
- Las medidas específicas en relación con los trabajos que implican riesgos especiales.
- Las previsiones y las informaciones útiles para efectuar en su día, en las debidas condiciones de seguridad y salud, los previsibles trabajos posteriores.

13. Las mediciones, calidades y valoración recogidas en el presupuesto del Estudio de Seguridad y Salud podrán ser modificadas o sustituidas por alternativas propuestas por el contratista en el Plan de Seguridad y Salud, previa justificación técnica motivada, siempre que ello no suponga disminución del importe total ni de los niveles de protección contenidos en el estudio. A estos efectos, el presupuesto deberá incorporarse al presupuesto general de la obra como un capítulo más del mismo (artículo 5.4 del Real Decreto 1627/97).

3.1.2. Plan de seguridad y salud (artículo 7 del Real Decreto 1627/97)

El artículo 7.1 del Real Decreto 1627/97 señala textualmente:

En aplicación del estudio de seguridad y salud y, en su caso, del estudio básico, cada contratista elaborará un plan de seguridad y salud en el trabajo en el que se analicen, estudien y complementen las previsiones contenidas en el estudio o estudio básico, en función de su propio sistema de ejecución de la obra. En dicho plan se incluirán, en su caso, las propuestas de medidas alternativas de prevención que el contratista proponga con la correspondiente justificación técnica, que no podrán implicar disminución de los niveles de protección previstos en el estudio o estudio básico.

Según la guía del INSHT, el plan de seguridad y salud en el trabajo es el documento o conjunto de documentos elaborados por el contratista, ajustables en el tiempo, que, coherentes con el proyecto, y partiendo de un estudio o estudio básico de seguridad y salud adaptado a su propio sistema constructivo, permite desarrollar los trabajos con las debidas condiciones preventivas.

Este plan deberá ser aprobado, antes del inicio de la obra, por el coordinador de seguridad y salud. Cuando no sea necesaria la designación de coordinador, esta aprobación será asumida por la dirección facultativa. En caso de obras de las administraciones públicas, este Plan deberá ser aprobado por la Administración, previo informe del coordinador.

En cualquiera de los casos posibles, la aprobación del plan de seguridad y salud debe quedar documentada. Su estructura formal será similar a la del estudio de seguridad y salud del que emana (memoria, pliego de condiciones particulares, planos...).

Asimismo, el plan de seguridad y salud no podrá disminuir ni el presupuesto ni los niveles de protección del estudio de seguridad y salud, y estará a disposición permanente¹⁴ de la Inspección de Trabajo, de las administraciones correspondientes, de los trabajadores y de la dirección facultativa.

Los objetivos del plan de seguridad y salud serán:

- Analizar, estudiar, desarrollar y completar las previsiones del Estudio de Seguridad y Salud, en función del propio sistema de ejecución de obra.
- Recoger las propuestas de medidas alternativas de prevención que el contratista proponga, con la correspondiente justificación técnica, que no podrán disminuir los niveles de protección previstos en el Estudio o Estudio Básico.

14. Además de la exigencia de que el plan de seguridad y salud esté permanentemente a disposición de los agentes de la edificación, el contratista está obligado a facilitar una copia del mismo y de sus posibles modificaciones a los subcontratistas y trabajadores autónomos, para su conocimiento y aplicación, así como entregar otra copia a los representantes de los trabajadores, para su conocimiento y seguimiento (artículo 16.3 del Real Decreto 1627/97).

En la elaboración del plan, además del estudio de seguridad y salud de que se parte, se deberá tener en cuenta:

- El proyecto.
- El plan de prevención del contratista y de sus subcontratistas.
- Los procedimientos de ejecución del contratista y de sus subcontratistas.
- Las condiciones expresas de la obra.

Como señala el artículo 7.1 del Real Decreto 1627/97, en el supuesto de que el promotor de la obra contrate su ejecución con varios contratistas, cada uno de ellos deberá elaborar un plan de seguridad y salud, por lo que para una misma obra pueden existir varios planes. En estos casos será necesario verificar la existencia de posibles contradicciones, interferencias o incompatibilidades entre los mismos, que de existir obligará la adopción de las medidas necesarias para eliminarlas o neutralizarlas.¹⁵

Modificaciones del plan de seguridad y salud

La posibilidad de modificar el plan de seguridad y salud originario por el contratista se reconoce en el artículo 7.4 del Real Decreto 1627/97, al admitir esta posibilidad en función del proceso de ejecución de la obra, de la evolución de los trabajos y de las posibles incidencias o modificaciones que puedan surgir a lo largo de la obra, siempre con la aprobación expresa del coordinador de seguridad y salud, la dirección facultativa o el órgano de la Administración que corresponda.

A tal efecto, quienes intervengan en la ejecución de la obra, así como las personas u órganos con responsabilidades en materia de prevención en las empresas intervinientes en la misma y los representantes de los trabajadores, podrán presentar, por escrito y de forma razonada, las sugerencias y alternativas que estimen oportunas sobre el plan de seguridad y salud.

Las causas de modificación del plan de seguridad y salud pueden ser las siguientes:

- Cambio de los materiales.
- Cambios en el diseño.
- Cambio de la organización de la prevención.
- Cambios en la cimentación.
- Cambios en la estructura.
- Cambios de las características del terreno.
- Cambios en los equipos.

15. Las contradicciones más frecuentes suelen relacionarse con los métodos de trabajo, las actividades coincidentes en espacio y tiempo, la utilización de equipos y productos, etc.

- Cambios en los medios auxiliares.
- Cambios en los métodos de trabajo.
- Cualquier otro tipo de cambio que suponga modificaciones de las hipótesis iniciales establecidas en el plan.

Además de la concurrencia de alguna de estas circunstancias, cabe la posibilidad de que se produzca durante la ejecución de la obra un cambio de contratista. En este supuesto, el nuevo contratista debe, bien elaborar su propio plan de seguridad y salud, o bien asumir el plan elaborado por el anterior contratista, en todo o en parte, dejando constancia documental de la opción adoptada.

El resto de agentes de la edificación también pueden promover modificaciones en el plan de seguridad y salud, en cuyo caso el contratista, si lo considera oportuno, puede integrarlas en el plan de seguridad y salud y ponerlas en conocimiento del coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra o de la dirección facultativa, en caso de no ser exigible el nombramiento de aquél.

3.1.3. Designación de los coordinadores de seguridad y salud (artículo 3 del Real Decreto 1627/97)

Resulta obligatoria la designación por el promotor de coordinadores de seguridad y salud cuando en la ejecución de la obra:

- a) Intervenga más de una empresa, o una empresa y trabajadores autónomos o diversos trabajadores autónomos (en este caso, la designación del coordinador se efectuará antes del inicio de los trabajos o tan pronto como se constaten dichas circunstancias).
- b) Intervengan varios proyectistas (en este caso, el coordinador se designará durante la elaboración del proyecto de obra).

Por lo tanto, según concurren alguna o todas de estas circunstancias existirá un coordinador o, a la vez, varios coordinadores. Podrá recaer en una misma persona la condición de coordinador cuando sea necesaria su designación durante la elaboración del proyecto de obra y durante la ejecución de la obra.

Si no concurren las circunstancias necesarias para la designación de coordinador, sus funciones serán asumidas por la dirección facultativa.¹⁶

La designación de coordinadores no eximirá al promotor de sus responsabilidades.

16. En principio, cuando resulte necesario en la obra la existencia de uno o varios coordinadores en materia de seguridad y salud, éstos coexistirán con el director de la obra. Nada impide, en cualquier caso, que en una obra concreta el director de obra (si tiene formación preventiva) pueda ser al mismo tiempo coordinador en materia de seguridad y salud, si bien esta opción se desaconseja en la práctica pues el director de obra se encarga de otras tareas y se considera muy difícil que pueda compaginar satisfactoriamente ambas labores, por cuanto se descuidaría la coordinación.

3.1.4. Comunicación a la autoridad laboral de la apertura del centro de trabajo (artículo 19 del Real Decreto 1627/97)

Ha desaparecido, en virtud del Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo, la exigencia al promotor de efectuar el aviso previo a la autoridad laboral antes del comienzo de los trabajos, por derogación del artículo 18 del RD 1627/97.

En la actualidad, con la nueva redacción del artículo 19.1 del Real Decreto 1627/97, operada por el Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo, resulta obligatorio para el contratista comunicar a la autoridad laboral competente (Delegación administrativa de Trabajo y Seguridad Social) la apertura del centro de trabajo¹⁷ antes del comienzo de los trabajos.

Esta comunicación de apertura de centro de trabajo a la autoridad laboral deberá incluir el Plan de Seguridad y Salud, que estará a disposición permanente de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, con competencias para vigilar el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales (artículo 9 Ley de Prevención de Riesgos Laborales) e informar a la autoridad laboral.

3.1.5. Libro de incidencias (artículo 13 del Real Decreto 1627/97)

En cada centro de trabajo existirá un libro de incidencias, con hojas duplicadas y bajo el control del coordinador en materia de seguridad y salud o de la dirección facultativa, en el que se llevará el control y seguimiento del plan de seguridad y salud y se dejará constancia de los incumplimientos de las medidas de seguridad y salud.¹⁸

3.2. Comprobaciones a realizar en la obra como instrumentos de la actividad preventiva en las obras de construcción

Los coordinadores en materia de seguridad y salud o, en caso de no resultar necesarios, la dirección facultativa, deben asumir una serie de inspecciones y comprobaciones en la obra que resultan fundamentales en cuanto acciones preventivas en materia de seguridad y salud.

Estas comprobaciones deberán consistir, fundamentalmente, en:

17. La Orden TIN/1071/2010, de 27 de abril, del Ministerio de Trabajo e Inmigración (BOE de 1 de mayo de 2010), recoge los requisitos y datos que deben reunir las comunicaciones de apertura o de reanudación de actividades en centros de trabajo.

18. Véase el apartado 2.2.2 del Capítulo 4 del presente manual.

- Asegurar que los materiales y equipos en todos los emplazamientos cumplen los requisitos mínimos de estabilidad y solidez.
- Verificar que las instalaciones de suministros y reparto de energía estén reflejadas en los planes de seguridad, que no entrañen riesgos para los posibles usuarios, que su ubicación no entrañe riesgos de incendio o explosión y que su construcción sea la adecuada para evitar los contactos directos o indirectos.
- Comprobar la existencia de vías y salidas de emergencia, que estén libres de obstáculos y debidamente señalizadas, que su número esté relacionado con el número de trabajadores que pudieran utilizarlas y que todos los participantes en la obra conozcan su existencia.
- Verificar la inexistencia de puertas y portones de vaivén o, en caso de existir, comprobar que estos elementos estén correctamente señalizados y que dispongan de mecanismos de seguridad que impidan movimientos o caídas intempestivas.
- Asegurar que las vías de circulación y zonas peligrosas estén adecuadamente señalizadas, que sus dimensiones sean las correctas y que puedan ser utilizadas sin riesgos añadidos a su uso normal.
- Acreditar la existencia y correcta señalización de los sistemas de detección y lucha contra incendios, así como de los de ventilación.
- Velar para que los trabajadores no estén expuestos a riesgos por agentes físicos o químicos o, en caso de existir inevitablemente estos riesgos, comprobar que el promotor haya realizado las evaluaciones de los valores de dichos agentes y que se haya autorizado la presencia de algún trabajador en lugares de alto riesgo.
- Comprobar, en caso de existencia de muelles y rampas de cargas, que sus dimensiones sean suficientes para la manipulación de cargas.
- Verificar, en los espacios de trabajo, que los trabajadores disponen de espacio suficiente para realizar los movimientos propios de su actividad laboral así como de vestuarios correctamente equipados y de locales de primeros auxilios acordes con el número de trabajadores.
- Asegurarse, en caso de existir mujeres embarazadas, madres lactantes o trabajadores minusválidos, de que se disponga de áreas de descanso y se eliminen las dificultades arquitectónicas de vías de paso y vías de acceso a lavabos, retretes, etc.
- Comprobar, en definitiva, el cumplimiento de las normas de seguridad y salud del Anexo IV del RD 1627/1997, en especial en materia de andamios y escaleras y sobre los puestos de trabajo en el interior y exterior de los locales.

3.3. La instalación de andamios en condiciones adecuadas como instrumento de la actividad preventiva en las obras de construcción¹⁹

Los andamios constituyen uno de los equipos de trabajo más utilizados en las obras de construcción y uno de los elementos auxiliares que mejor contribuyen al buen fin de la edificación. Aunque son uno de los mejores elementos de protección frente a los accidentes, al mismo tiempo confluyen en ellos el riesgo y la falta de seguridad.

La adecuada instalación de andamios adquiere singular importancia por cuanto una de cada cinco caídas con resultado de muerte en el sector de la construcción se produce por caída de andamios.²⁰

Además de los problemas con los tabloneros y las barandillas de apoyo, las principales causas de lesiones y muertes son la mala planificación para montar y desmontar los andamios, la falta de amarras o riostras, cargas demasiado pesadas y la cercanía a cables eléctricos. Por otra parte, los objetos que caen de los andamios pueden lesionar a las personas que se encuentran debajo, que con frecuencia son ajenas a la obra.

Por todo ello, resulta fundamental que estas instalaciones se ajusten a la normativa vigente.²¹

Sin perjuicio de la legislación propia de cada comunidad autónoma, la normativa estatal viene determinada por el Real Decreto 1215/1997, de 18 de julio, de disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de equipos de trabajo, modificado por el Real Decreto 2177/2004, de 12 de noviembre.²²

En materia de andamios colgados móviles²³ se aplica el Real Decreto 1435/1992, por el que se dictan las disposiciones de aplicación de la Directiva del Consejo 89/392/CEE, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre máquinas. Una somera regulación se contiene, asimismo, en el Anexo

19. Véase el artículo «Seguridad y Salud en la construcción. La instalación de andamios», de Jesús Torres Martínez y Rafael Lleonart Toran, publicado en la *Revista de Práctica Urbanística (La Ley)* en marzo de 2005.

20. Según la estadística elaborada por la Federación Estatal de la Construcción, maderas y afines de CCOO (FECOMA-CCOO), en el año 2008, cuando empezaban a sentirse los efectos de la crisis en el sector inmobiliario, un 42 % de las muertes por accidente laboral en España se debieron a las caídas en altura, muchas de ellas desde andamios.

21. Según el Anexo IV Parte C 5 del RD1627/1997, de 24 de octubre, los andamios, así como sus plataformas, pasarelas y escaleras, deberán ajustarse a lo establecido en su normativa específica.

22. En el ámbito comunitario destaca la última modificación de la Directiva 89/665/CEE por la Directiva 2001/45/CEE, sobre trabajos temporales en altura, que contiene disposiciones específicas relativas a la utilización de escaleras de mano, andamios y técnicas de acceso y posicionamiento de cuerdas.

23. Son construcciones auxiliares suspendidas de cables o sirgas que se desplazan verticalmente por las fachadas mediante un mecanismo de elevación y descenso accionado manualmente, y que se utilizan para la realización de numerosos trabajos en altura de cerramientos de fachadas de edificios revocados así como para reparaciones diversas en trabajos de rehabilitación de edificios.

iv Parte c del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, de disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.

Conforme a la normativa aplicable, los andamios han de instalarse siguiendo una serie de normas técnicas de montaje y los trabajadores que los utilizan han de observar unas imprescindibles normas de seguridad.²⁴

En el Anexo iv Parte c apartado 3 a) del Real Decreto 1627/1997 («caídas en altura») se dispone expresamente que los andamios, entre otros elementos que suponen para los trabajadores un riesgo de caída de altura superior a 2 metros, se protegerán mediante barandillas u otro sistema de protección colectiva de seguridad equivalente. Estas barandillas serán resistentes, tendrán una altura mínima de 90 centímetros y dispondrán de un reborde de protección, un pasamanos y una protección intermedia que impida el paso o deslizamiento de los trabajadores.

Tanto los trabajadores afectados como la persona que supervise el andamio dispondrán del plan de montaje y desmontaje en los casos previstos en el Real Decreto 1215/1997, de 18 de julio,²⁵ en el que se incluirán las instrucciones correspondientes.

Por otra parte, los andamios sólo podrán ser montados, desmontados o modificados sustancialmente bajo la dirección de una persona con una formación académica adecuada y específica para realizar estas operaciones, consistentes básicamente en:

- La comprensión del plan de montaje, desmontaje o transformación del andamio.
- La seguridad durante el montaje, desmontaje o transformación del andamio.
- Las medidas de prevención de riesgos de caída de personas o cosas.
- Las medidas de seguridad en caso de cambio de las condiciones meteorológicas que pudiesen afectar negativamente a la seguridad del andamio.
- Las condiciones de carga admisible y cualquier otro riesgo que entrañen las mencionadas operaciones.

Asimismo, antes de su puesta en servicio y una vez instalados los andamios deben ser inspeccionados por una persona con una formación universitaria o profesional que lo habilite para ello. Esta inspección deberá realizarse también tras cualquier modificación, período de no utilización, exposición a la intemperie, sacudidas sísmicas o cualquier otra circunstancia que hubiera podido afectar a su resistencia o a su estabilidad.

24. No es suficiente que el andamio en altura esté correctamente instalado si los trabajadores que operan en él no tienen implantadas las medidas de seguridad exigibles, como redes protectoras y arneses.

25. Se exige el plan de montaje y desmontaje en los siguientes casos: a) Plataformas suspendidas de nivel variable (de acondicionamiento manual o motorizado), instaladas temporalmente sobre un edificio o una estructura para tareas específicas, y plataformas elevadoras sobre mástil. b) Andamios constituidos con elementos prefabricados apoyados sobre terreno natural, soleras de hormigón, forjados, voladizos u otros elementos cuya altura, desde el nivel inferior de apoyo hasta la coronación de la andamiada, excedan de seis metros o dispongan de elementos horizontales que salven vuelos y distancias superiores entre apoyos de más de 8 metros. Se exceptúan los andamios de caballetes o borriquetas. c) Andamios instalados en el exterior, sobre azoteas, cúpulas, tejados o estructuras superiores cuya distancia entre el nivel de apoyo y el nivel del terreno o del suelo exceda de 24 metros de altura. d) Torres de acceso y torres de trabajo móviles en los que los trabajos se efectúen a más de 6 metros desde el punto de operación hasta el suelo.

3.4. Otros instrumentos de la actividad preventiva en las obras de construcción

Junto a los instrumentos mencionados, existen otros instrumentos o medidas recogidas en la normativa vigente que contribuyen a garantizar la actividad preventiva de la siniestralidad en las obras de la construcción.

Estos instrumentos o medidas complementarias son:

3.4.1. Observancia de los principios generales en la ejecución de obra

Vienen recogidos en el artículo 10 del Real Decreto 1627/1997, en el que se dispone que de conformidad con la Ley de Protección de Riesgos Laborales los principios de la acción preventiva de su artículo 15 se aplicarán durante la ejecución de la obra.

En particular, en cuanto tareas o actividades genéricas de obligada observancia, se enumeran (entre otras) la obligación de mantener la obra en buen estado o limpieza, la recogida de materiales peligrosos, el almacenamiento y eliminación de residuos y escombros, la cooperación entre el personal de la obra, la determinación de las vías de desplazamiento o circulación de personas, equipos y materiales, la manipulación de los distintos materiales y la utilización de medios auxiliares, el mantenimiento y control previo a la puesta en servicio y el control periódico de las instalaciones y dispositivos necesarios para la ejecución de la obra, etc.).

Dentro de los principios generales a observar durante la ejecución de la obra podría incluirse también la necesidad de establecer reuniones periódicas de coordinación entre el coordinador de seguridad y salud o el jefe de la obra con los diferentes responsables preventivos de las empresas que intervengan en la misma.

Asimismo, resulta fundamental que los contratistas o subcontratistas, antes del inicio de los trabajos, garanticen que sus trabajadores reciban una información adecuada de todas las medidas de seguridad que hayan de adoptarse en la obra, en lo referente a los riesgos existentes y a las medidas preventivas para su eliminación o reducción.

3.4.2. Paralización de los trabajos

El artículo 14 del Real Decreto 1627/1997 habilita al coordinador (o director facultativo, en su caso) que observe un incumplimiento en materia de seguridad y salud, a advertirlo al contratista y a reflejarlo en el libro de incidencias.

En caso de riesgo grave e inminente, el coordinador puede incluso paralizar los trabajos o la totalidad de la obra, temporalmente. En estos casos de paralización, el

coordinador dará cuenta a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a los contratistas y subcontratistas y a los representantes de los trabajadores.

3.4.3. Ejercicio de la potestad sancionadora

El Real Decreto-Ley 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el orden social (LISOS),²⁶ habilita a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a emitir actas de inspección de las que pueden derivarse sanciones (multas económicas) por parte de la autoridad laboral, por incumplimientos o infracciones en materia de prevención de riesgos laborales.

En esta normativa se establece una graduación o escala según la gravedad del incumplimiento, distinguiéndose entre infracciones leves, graves o muy graves, sancionadas con multas en función de la gravedad de la infracción.²⁷

Entre las infracciones leves (artículo 11) figuran la falta de limpieza del centro de trabajo, no dar cuenta en tiempo y forma a la autoridad laboral competente de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de carácter leve, no comunicar la apertura del centro de trabajo, así como cualesquiera otros incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos laborales que no se consideren como infracciones graves o muy graves.

Constituyen infracciones graves (artículo 12), entre otros incumplimientos, no llevar a cabo la evaluación de riesgos o sus actualizaciones o revisiones, no dar cuenta en tiempo y forma a la autoridad laboral competente de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales consideradas graves, muy graves o mortales, el incumplimiento de las obligaciones en materia de formación e información adecuada acerca de los riesgos del puesto de trabajo o la superación de los límites de exposición a los agentes nocivos.

Por su parte, el artículo 15, apartados 23 y 24 del Real Decreto-Ley 5/2000, según modificación operada por Ley 54/2003, considera infracciones graves los siguientes incumplimientos en el ámbito de aplicación del Real Decreto 1627/1997:

- Incumplir la obligación de elaborar el plan de seguridad y salud.
- Incumplir la obligación de realizar el seguimiento del plan de seguridad y salud en el trabajo.
- No designar a los coordinadores en materia de seguridad y salud cuando ello sea preceptivo.
- Incumplir la obligación de que se elabore el estudio o, en su caso, el estudio básico de seguridad y salud, cuando ello sea preceptivo.

26. Este Real Decreto ha derogado (entre otros) y sustituido los artículos 45 y siguientes de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que regulaban el ejercicio de la potestad sancionadora por infracciones administrativas en materia de seguridad y salud en el trabajo.

27. Los importes económicos de las multas se regulan en el artículo 40.2 de la LISOS.

- No adoptar las medidas necesarias para garantizar, conforme a la normativa de prevención, que los empresarios que desarrollan actividades en la obra reciban la información y las instrucciones adecuadas sobre los riesgos y las medidas de protección, prevención y emergencia.
- No cumplir los coordinadores en materia de seguridad y salud las obligaciones establecidas en el artículo 9 del Real Decreto 1627/1997²⁸ como consecuencia de su falta de presencia, dedicación o actividad en la obra.
- No cumplir los coordinadores en materia de seguridad y salud las obligaciones establecidas en la normativa de prevención de riesgos laborales cuando tales incumplimientos tengan o puedan tener repercusión grave en la seguridad y salud de la obra.

Entre las infracciones muy graves (artículo 13) destacan no observar las normas específicas en materia de protección de la seguridad y salud de los menores y de las trabajadoras durante los períodos de embarazo y lactancia, no paralizar de forma inmediata los trabajos a requerimiento de la Inspección de Trabajo cuando exista riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores, superar los límites de exposición a agentes nocivos que impliquen riesgos graves e inminentes o no adoptar las medidas de cooperación y coordinación necesarias para la protección y prevención de riesgos laborales en actividades consideradas peligrosas o con riesgos especiales.

Conforme al artículo 48.2 de la LISOS, las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales serán sancionadas, a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y en función de sus cuantías, por la autoridad competente a nivel provincial, por el director general competente, por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales o por el Consejo de Ministros.

3.4.4. Suspensión o cierre del centro de trabajo

Ante infracciones o incumplimientos de excepcional gravedad en materia de seguridad y salud en el trabajo, el artículo 53 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales legitima al Gobierno de la nación o a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas la suspensión de las actividades laborales por un tiempo determinado o, en caso extremo, al cierre del centro de trabajo correspondiente (en este caso la obra), sin perjuicio del pago de los salarios o de las indemnizaciones y de las medidas que puedan arbitrarse para su garantía.

28. Este artículo enumera las funciones obligatorias del coordinador durante la ejecución de la obra.

4. Derechos y deberes en materia de seguridad y salud

Cabe distinguir, en el contexto de las obras de construcción, el régimen jurídico del coordinador de seguridad y salud, de los contratistas o subcontratistas y de los trabajadores autónomos, así como los derechos de los trabajadores.

4.1. Régimen jurídico del coordinador de seguridad y salud²⁹

4.1.1. Funciones del coordinador en materia de seguridad y salud durante la elaboración del proyecto de obra

Durante la elaboración del proyecto de obra, el coordinador es el técnico competente designado por el promotor para realizar las siguientes funciones:

- Coordinar la aplicación de los principios generales de prevención en materia de seguridad y salud, establecidos en el artículo 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en las fases de concepción, estudio y elaboración del proyecto de obra, así como:
 - Al tomar las decisiones constructivas, técnicas y de organización, con el fin de planificar los distintos trabajos o fases de trabajo, que se desarrollarán simultánea o sucesivamente.
 - Al estimar la duración requerida para la ejecución de los distintos trabajos o fases de trabajo.
 - En la redacción del estudio de seguridad y salud o del estudio básico de seguridad y salud, así como en las previsiones e informaciones útiles para la realización de los trabajos posteriores.
- Elaborar o hacer que se elabore bajo su responsabilidad, el estudio de seguridad y salud o estudio básico de seguridad y salud.

4.1.2. Funciones del coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra

Por su parte, durante la ejecución de la obra el coordinador es el técnico competente integrado en la dirección facultativa, designado por el promotor para desarrollar las siguientes funciones:

29. Artículo 9 del Real Decreto 1627/1997.

- Aprobar el plan de seguridad y salud elaborado por el contratista y, en su caso, las modificaciones introducidas en el mismo.
- Coordinar la aplicación de los principios generales de prevención y de seguridad:
 - Al tomar las decisiones técnicas y de organización, con el fin de planificar los distintos trabajos o fases de trabajo que vayan a desarrollarse simultánea o sucesivamente.
 - Al estimar la duración requerida para la ejecución de dichos trabajos o fases.
- Organizar la coordinación de actividades empresariales.
- Coordinar las actividades de la obra para garantizar que los contratistas y, en su caso, los subcontratistas y trabajadores autónomos, apliquen de manera coherente y responsable los principios de la acción preventiva establecidos en el artículo 15 de la Ley 31/95, durante la ejecución de la obra y, en particular, en las siguientes tareas o actividades:
 - El mantenimiento de la obra en buen estado de orden y limpieza.
 - La elección del emplazamiento de los puestos y áreas de trabajo, teniendo en cuenta sus condiciones de acceso, y la determinación de las vías o zonas de circulación.
 - La manipulación de los distintos materiales y utilización de medios auxiliares.
 - El mantenimiento, control previo a la puesta en servicio y control periódico de instalaciones y dispositivos necesarios para la ejecución de la obra, con objeto de corregir los defectos que pudieran afectar a la seguridad y salud de los trabajadores.
 - La delimitación y acondicionamiento en las zonas de almacenamiento y depósito de los distintos materiales, en particular si se trata de materias o sustancias peligrosas.
 - La recogida de materiales peligrosos utilizados.
 - El almacenamiento y eliminación o evacuación de residuos y escombros.
 - La adaptación, en base a la evolución de la obra, del período de tiempo efectivo a dedicar a cada trabajo o fase de trabajo.
 - La cooperación entre los contratistas, subcontratistas y trabajadores autónomos.
 - Las interacciones e incompatibilidades con cualquier otro tipo de trabajo o actividad que se realice en la obra o cerca del lugar de la obra.
 - El control del libro de incidencias, que debe permanecer en la obra y en poder del coordinador de seguridad y salud durante la ejecución de la obra.
 - La paralización de los trabajos o de la obra en caso de riesgos grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores.
 - Coordinar las acciones y funciones de control de la aplicación correcta de los métodos de trabajo.
 - Adoptar las medidas necesarias para que sólo las personas autorizadas puedan acceder a la obra.

4.1.3. Funciones sobre seguridad y salud en ausencia de coordinador de seguridad y salud

En caso de no existir coordinador de seguridad y salud durante la ejecución de las obras, la dirección facultativa asumirá las siguientes funciones:

- Aprobar el plan de seguridad y salud y sus modificaciones.
- Adoptar las medidas necesarias para que solo las personas autorizadas puedan acceder a la obra.
- Custodiar el libro de incidencias.

4.1.4. Titulación profesional del coordinador de seguridad y salud

Esta cuestión se aborda en el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, y en particular en su guía técnica publicada por el INSHT.

En el artículo 2 del Real Decreto 1627/1997 («definiciones») se dispone lo siguiente:

Coordinador en materia de seguridad y de salud durante la elaboración del proyecto de obra: el técnico competente designado por el promotor para coordinar, durante la fase del proyecto de obra, la aplicación de los principios que se mencionan en el artículo 8.

Coordinador en materia de seguridad y de salud durante la ejecución de la obra: el técnico competente integrado en la dirección facultativa, designado por el promotor para llevar a cabo las tareas que se mencionan en el artículo 9.

Por lo tanto, el Real Decreto 1627/1997 establece inequívocamente que el coordinador en materia de seguridad y salud en una obra será un técnico competente integrado en la dirección facultativa.

La guía técnica del INSHT, por su parte, añade:

Se considera técnico competente a aquella persona que posee titulaciones académicas y profesionales habilitantes, así como conocimientos en actividades de construcción y de prevención de riesgos laborales acordes con las funciones a desempeñar según el Real Decreto 1627/1997.

Dichas titulaciones serán las de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, de acuerdo con sus competencias y especialidades.

A este respecto la disposición adicional cuarta de la Ley de Ordenación de la Edificación (LOE) señala:

Las titulaciones académicas y profesionales que habilitan para desempeñar la función de coordinador en materia de seguridad y salud en las obras de edificación durante la elaboración del proyecto y la ejecución de la obra serán las de arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico, de acuerdo con sus competencias y especialidades.³⁰

30. Ante la carencia de una concreción expresa para las obras de construcción excluidas del ámbito de aplicación de la LOE, así como para las obras de ingeniería civil, cabe interpretar que las titulaciones académicas y

Por lo tanto, está fuera de toda duda la posibilidad de que los arquitectos técnicos están legitimados profesionalmente para asumir la función de coordinador en seguridad y salud en aquellas obras de edificación comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la LOE, conforme a su artículo 2.

Además de contar con alguna de las titulaciones académicas mencionadas, el coordinador de seguridad y salud debe tener formación específica en prevención de riesgos laborales, equivalente a un curso intermedio de prevención de riesgos laborales además de experiencia contrastada en coordinación de obras de construcción o, en su defecto, adquirir la experiencia bajo supervisión de coordinador cualificado.

Todo lo anterior significa que los contenidos de la formación preventiva que es recomendable adquirir para ejercer las funciones de técnico competente no son exactamente los especificados en los programas formativos que se establecen en los anexos IV, V y VI del Real Decreto 39/1997 (Reglamento de los Servicios de Prevención), sino que deben adecuarse a los cometidos que se determinan en este Real Decreto 1627/1997 para el citado técnico competente.

En el anexo B que figura en el apartado de anexos a la Guía Técnica del INSHT se indica el contenido mínimo del programa de formación que sería conveniente que cursara el profesional titulado para ejercer las funciones de coordinador en materia de seguridad y de salud, tanto durante la elaboración del proyecto de obra, como durante la ejecución de la misma. Este programa está integrado en la Ponencia General aprobada por el Grupo de Trabajo de Construcción de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, y ratificado por el Pleno de la misma.

4.2. Régimen jurídico de los contratistas y subcontratistas

Por contratista, el artículo 2 del Real Decreto 1627/1997 entiende que es la persona física o jurídica que contrata con el promotor, con determinados medios materiales y humanos, propios o ajenos, la ejecución de todo o parte de las obras con sujeción al proyecto técnico y al contrato.

Por su parte, dicho artículo define al subcontratista como la persona física o jurídica que asume contractualmente ante el contratista, empresario principal, el compromiso de realizar determinadas partes o instalaciones de la obra, con sujeción al proyecto por el que se rige su ejecución.

Según el artículo 11.1 del Real Decreto 1627/1997, los contratistas y subcontratistas estarán obligados a:

profesionales que habilitan para desempeñar las funciones de coordinador en materia de seguridad y de salud durante la elaboración del proyecto y la ejecución de este tipo de obras serán las que estén facultadas, con arreglo a las competencias propias de sus específicas titulaciones, para proyectar y dirigir dichas obras a la vista de las disposiciones legales vigentes para cada profesión.

- Aplicar los principios de la acción preventiva del artículo 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en particular las tareas o actividades indicadas en el artículo 10 del Real Decreto 1627/1997.
- Cumplir y hacer cumplir a su personal lo establecido en el plan de seguridad y salud a que se refiere el artículo 7 del Real Decreto 1627/1997.
- Cumplir la normativa en materia de prevención de riesgos laborales, teniendo en cuenta, en su caso, las obligaciones sobre coordinación de actividades empresariales del artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, así como cumplir las disposiciones mínimas establecidas en el Anexo IV del Real Decreto 1627/1997, durante la ejecución de la obra.
- Informar y proporcionar las instrucciones adecuadas a los trabajadores autónomos sobre todas las medidas que hayan de adoptarse en materia de seguridad y salud en la obra.
- Atender las incidencias y cumplir las instrucciones del coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, o en su caso, de la dirección facultativa.

Según el artículo 11.2, los contratistas y subcontratistas serán responsables de la ejecución correcta de las medidas preventivas fijadas en el Plan de Seguridad y Salud en lo relativo a las obligaciones que les corresponden a ellos directamente o, en su caso, a los trabajadores autónomos por ellos contratados. También responderán solidariamente de las consecuencias que se derivan de incumplimiento de las medidas previstas en el Plan, en los términos del artículo 42.3 del Real Decreto Ley 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el orden social.³¹

Las responsabilidades de los coordinadores, de la dirección facultativa y del promotor no eximirán de sus responsabilidades a los contratistas y a los subcontratistas.

4.3. Régimen jurídico de los trabajadores autónomos

El artículo 2 del Real Decreto 1627/1997 define al trabajador autónomo como la persona física distinta del contratista y del subcontratista que realiza de forma personal y directa una actividad profesional sin sujeción a un contrato de trabajo, y que asume contractualmente ante el promotor, el contratista o el subcontratista el compromiso de realizar determinadas partes o instalaciones de la obra.³²

31. Este artículo ha derogado el apartado 2.º del artículo 42 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

32. Según el artículo 2 del Real Decreto 1627/1997, cuando el trabajador autónomo emplee en la obra a trabajadores por cuenta ajena tendrá la consideración de contratista o subcontratista a efectos del citado Real Decreto.

El artículo 12 del Real Decreto 1627/1997 dispone que los trabajadores autónomos estarán obligados a:

- Aplicar los principios de la acción preventiva que se recogen en el artículo 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en particular al desarrollar las tareas o actividades indicadas en el artículo 10 del Real Decreto 1627/1997.
- Cumplir las disposiciones mínimas de seguridad y salud establecidas en el Anexo IV del Real Decreto 1627/1997, durante la ejecución de las obras.
- Cumplir las obligaciones en materia de prevención de riesgos que establece para los trabajadores el artículo 29.1 y 2 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.
- Ajustar su actuación en la obra conforme a los deberes de coordinación de actividades empresariales establecidos en el artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, participando en particular en cualquier medida de actuación coordinada que se hubiera establecido.
- Utilizar los equipos de trabajo que se ajusten en el Real Decreto 1215/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo.
- Elegir y utilizar equipos de protección individual en los términos del Real Decreto 773/1997, de 30 de mayo, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la utilización por los trabajadores de equipos de protección individual.
- Atender las indicaciones y cumplir las instrucciones del coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra o, en su caso, de la dirección facultativa.
- Cumplir lo establecido en el plan de seguridad y salud.

4.4. Derechos de los trabajadores

De los artículos 15 y 16 del Real Decreto 1627/1997 se infiere que los trabajadores en las obras de construcción ostentan en materia de seguridad y salud los siguientes derechos:

- A recibir de los contratistas y subcontratistas una información adecuada y comprensible de todas las medidas que hayan de adoptarse en materia de seguridad y salud de la obra.
- A intervenir en el proceso de consulta y participación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales,

directamente o a través de sus representantes, en todas las cuestiones a que se refiere el Real Decreto 1627/1997. Este proceso deberá desarrollarse con la adecuada coordinación de conformidad con el artículo 39.3 de la citada Ley, cuando sea necesario en función del nivel de riesgo y la importancia de la obra.

- A tener acceso al plan de seguridad y salud y a sus posibles modificaciones, dado que una copia del mismo y de sus modificaciones debe ser facilitada por el contratista a los representantes de los trabajadores en el centro de trabajo, a los efectos de conocimiento y seguimiento.

5. Anexos del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre

El Real Decreto 1627/1997 contiene al final de su articulado cuatro Anexos, que vienen a completar o especificar todas las cuestiones relativas a la seguridad y salud en las obras de construcción.

Son los siguientes:

5.1. Anexo I: relación no exhaustiva de las obras de construcción o ingeniería civil

En el Anexo I del Real Decreto 1627/1997 se establece una enumeración de obras de construcción e ingeniería civil a las que resulta de aplicación el referido Real Decreto.

Se trata de una lista no exhaustiva sino abierta, por cuanto resulta posible extender su aplicación a otras obras no enumeradas en dicho Anexo.

La enumeración del Anexo I es la siguiente:

- a. Excavación.
- b. Movimiento de tierras.
- c. Construcción.
- d. Montaje y desmontaje de elementos prefabricados.
- e. Acondicionamiento o instalaciones.
- f. Transformación.
- g. Rehabilitación.
- h. Reparación.
- i. Desmantelamiento.
- j. Derribo.
- k. Mantenimiento.
- l. Conservación-Trabajos de pintura y de limpieza.
- m. Saneamiento.

5.2. Anexo II: relación no exhaustiva de los trabajos que implican riesgos especiales para la seguridad y salud de los trabajadores

En este Anexo se enumeran diez trabajos que generan riesgos especiales para la seguridad y salud de los trabajadores, por exceder de los riesgos habituales. También se trata de una lista abierta que no cierra todos los supuestos de riesgos especiales.

Estos trabajos son:

1. Trabajos con riesgos especialmente graves de sepultamiento, hundimiento o caída de altura, por las particulares características de la actividad desarrollada, los procedimientos aplicados, o el entorno del puesto de trabajo.
2. Trabajos en los que la exposición a agentes químicos o biológicos suponga un riesgo de especial gravedad, o para los que la vigilancia específica de la salud de los trabajadores sea legalmente exigible.
3. Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes para los que la normativa específica obliga a la delimitación de zonas controladas o vigiladas.
4. Trabajos en la proximidad de líneas eléctricas de alta tensión.
5. Trabajos que expongan a riesgo de ahogamiento por inmersión.
6. Obras de excavación de túneles, pozos y otros trabajos que supongan movimientos de tierra subterráneos.
7. Trabajos realizados en inmersión con equipo subacuático.
8. Trabajos realizados en cajones de aire comprimido.
9. Trabajos que impliquen el uso de explosivos.
10. Trabajos que requieran montar o desmontar elementos prefabricados pesados.

5.3 Anexo III: contenido del aviso previo

Este Anexo III se relacionaba estrechamente con el artículo 18 del Real Decreto 1627/97 (*Aviso previo*), pero este artículo ha sido derogado por el Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo.

De conformidad con la Disposición transitoria segunda del Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo (*Referencias al aviso previo en las obras de construcción*), las

referencias que en la normativa vigente se realicen al aviso previo en las obras de construcción deberán entenderse realizadas a la comunicación de apertura.

En la actualidad, según el artículo 19.1 del Real Decreto 1627/97, conforme a la modificación operada por el Real Decreto 337/2010, resulta obligatorio para el contratista comunicar a la autoridad laboral competente la apertura del centro de trabajo antes del comienzo de los trabajos.

Por lo tanto, el contenido del aviso previo del Anexo III del Real Decreto 1627/97 deberá observarse en la comunicación del contratista a la autoridad laboral de la apertura del centro de trabajo.

El contenido del aviso previo del Anexo III es el siguiente:

1. Fecha:
2. Dirección exacta de la obra:
3. Promotor (nombre y dirección/es):
4. Tipo de obra:
5. Proyectista (nombre/s y dirección/es):
6. Coordinador/es en materia de seguridad y salud durante la elaboración del proyecto de la obra (nombre/s y dirección/es):
7. Coordinador/es en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra (nombre/s y dirección/es):
8. Fecha prevista para el comienzo de la obra:
9. Duración prevista de los trabajos en la obra:
10. Número máximo estimado de trabajadores en la obra:
11. Número previsto de contratistas, subcontratistas y trabajadores autónomos en la obra:
12. Datos de identificación contratistas, subcontratistas y trabajadores autónomos, ya seleccionados:

5.4. Anexo IV: disposiciones mínimas de seguridad y salud que deberán aplicarse en las obras

Este Anexo, estructurado en tres partes diferenciadas distribuidas en diversos apartados, contiene las normas básicas sobre seguridad y salud que deben observarse de manera obligatoria en los todos los aspectos de las obras de construcción.

Debe ser ampliamente conocido por los coordinadores de seguridad y salud, por recoger las disposiciones mínimas que han de aplicarse en las obras.

Estas normas básicas se aplicarán siempre que lo exijan las características de la obra o de la actividad, las circunstancias o cualquier riesgo.

El esquema del Anexo IV es el siguiente:

- PARTE A. DISPOSICIONES MÍNIMAS GENERALES RELATIVAS A LOS LUGARES DE TRABAJO EN LAS OBRAS.³³

1. Ambito de aplicación.³⁴
2. Estabilidad y solidez.
3. Instalaciones de suministro y reparto de energía.
4. Vías y salidas de emergencia.
5. Detección y lucha contra incendios.
6. Ventilación.
7. Exposición a riesgos particulares.
8. Temperatura.
9. Iluminación.
10. Puertas y portones.
11. Vías de circulación y zonas peligrosas.
12. Muelles y rampas de carga.
13. Espacio de trabajo.
14. Primeros auxilios.
15. Servicios higiénicos.
16. Locales de descanso o de alojamiento.
17. Mujeres embarazadas y madres lactantes.
18. Trabajadores minusválidos.
19. Disposiciones varias.

- PARTE B. DISPOSICIONES MÍNIMAS ESPECÍFICAS RELATIVAS A LOS PUESTOS DE TRABAJO EN LAS OBRAS EN EL INTERIOR DE LOS LOCALES.³⁵

1. Estabilidad y solidez.
2. Puertas de emergencia.
3. Ventilación.
4. Temperatura.
5. Suelos, paredes y techos de los locales.
6. Ventanas y vanos de iluminación cenital.
7. Puertas y pontones.
8. Vías de circulación.
9. Escaleras mecánicas y cintas rodantes.
10. Dimensiones y volumen de aire de los locales.

33. Se refiere a aquellas áreas de la obra, cualquiera que sea su fase de ejecución, en las que los trabajadores deban permanecer o a las que puedan acceder para desarrollar su trabajo, incluidos los propios puestos de trabajo, los servicios higiénicos y locales de descanso, locales de primeros auxilios, los comedores, las instalaciones de servicio o protección ajenas, etc.

34. El ámbito de aplicación de la Parte a del Anexo IV se circunscribe a la totalidad de la obra, incluidos los puestos de trabajo en las obras en el interior y en el exterior de los locales.

35. Se refiere a aquellos puestos que se desarrollan dentro de algún local, entendiéndose por tal un espacio totalmente definido, que se puede aislar del resto de la obra, dispuesto para el uso final requerido y que puede permitir, al menos en un cierto grado, el control de los factores medioambientales (temperatura, iluminación, ventilación, etc). Por ejemplo, talleres auxiliares, oficinas, vestuarios, servicios higiénicos, comedores...

- PARTE C. DISPOSICIONES MINIMAS ESPECÍFICAS RELATIVAS A PUESTOS DE TRABAJO EN LAS OBRAS EN EL EXTERIOR DE LOS LOCALES.³⁶

1. Estabilidad y solidez.
2. Caídas de objetos.
3. Caídas de altura.
4. Factores atmosféricos.
5. Andamios y escaleras.
6. Aparatos elevadores.
7. Vehículos y maquinaria para movimiento de tierras y manipulación de materiales.
8. Instalaciones, máquinas y equipos.
9. Movimientos de tierra, excavaciones, pozos, trabajos subterráneos y túneles.
10. Instalaciones de distribución de energía.
11. Estructuras metálicas o de hormigón, encofrados y piezas prefabricadas pesadas.
12. Otros trabajos específicos.

36. Se refiere a los puestos de trabajo que se sitúan en lugares dentro de la propia obra, para su ejecución, y que se diferencian de los que están en locales complementarios o auxiliares de la misma.

CAPÍTULO 8

La vivienda

1. Introducción
2. Marco normativo de la vivienda
3. La vivienda protegida: disposiciones de la normativa urbanística valenciana
4. Las normas de diseño y calidad (DC-09)
5. La licencia de ocupación en la Comunidad Valenciana

1. Introducción

La vivienda supone la culminación final del proceso edificatorio e implica, dada su trascendencia social y económica, uno de los asuntos más abordados por las políticas gubernamentales.

La promulgación de la Constitución Española (CE) en 1978 supuso un hito en esta materia, al consagrar el derecho a una vivienda digna y adecuada (artículo 47) dentro de los principios rectores de la política económica y social (Capítulo III, Título I de la CE).¹

El artículo 47 dispone lo siguiente:

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.²

Esta consagración obliga a las distintas administraciones y poderes públicos a realizar políticas de intervención pública en la materia, no sólo a los efectos de permitir de forma generalizada el acceso a la vivienda, sino también de conseguir que ese acceso se realice de forma digna y adecuada para todos los ciudadanos.

La política intervencionista en materia de vivienda se ha reflejado desde 1978 en el reparto de competencias (artículos 148.1 y 149.1 de la CE) entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA), sin olvidar las atribuciones de las entidades locales (básicamente ayuntamientos) en su respectivo ámbito competencial.

Cabe analizar por separado, sucintamente, cada una de estas competencias.

Comunidades Autónomas

En líneas generales, puede decirse que las CCAA asumen la competencia exclusiva en materia de vivienda, al disponer el artículo 148.1.3 de la CE que éstas asumen competencias exclusivas en materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda».

1. El derecho a la vivienda, tal y como se plasma en la Constitución española, no constituye un derecho subjetivo susceptible de procedimiento constitucional de amparo, y dada su naturaleza de norma incompleta, solamente podrá ser alegado ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen.

2. El Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de suelo (normativa estatal), asume este principio al consagrar, entre los derechos del ciudadano, el disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados.

Por ello, la competencia de las CCAA alcanza a todos los aspectos jurídicos predicables con relación a la vivienda, y tan sólo encuentra límites allá donde ostente competencias el Estado. Esta competencia se articula a través de los Estatutos de Autonomía³ y de las leyes autonómicas propias, lo que no ha evitado una normativa dispersa y heterogénea que cabe conciliar con la normativa estatal sobre la vivienda.⁴

En la Comunidad Valenciana, estas competencias se han canalizado a través de la actual Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. En dicha Comunidad se actúa también a través de empresas de capital público como el IVVSA (Instituto Valenciano de la Vivienda), dedicadas a la promoción y gestión de viviendas protegidas.

En este sentido, el artículo 39 de la LVCV (*Competencias de la Generalitat*) señala:

La Generalitat podrá establecer planes de vivienda propios o medidas de desarrollo que complementen la legislación básica estatal en esta materia, suscribir convenios con cualquier tipo de entidades públicas, entidades sin ánimo de lucro o privadas y con entidades financieras o de crédito, en las condiciones que se determinen, de acuerdo con la legislación vigente.

Básicamente, las estrategias de las comunidades autónomas en materia de vivienda se encaminan a establecer un marco normativo adecuado para incentivar la promoción y acceso a la vivienda protegida, fomentando los programas de acceso a la vivienda de los colectivos más desfavorecidos.

Estado

Existen determinadas disposiciones constitucionales que sin incidir directamente sobre la vivienda sí exigen del Estado una intervención sobre esta institución, a través del Ministerio competente en materia de Vivienda. Se trata de competencias de carácter horizontal y genérico que no suelen hacer una referencia expresa al término *vivienda*.

Y así, los artículos de la Constitución española 149.1.13.^a (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), 149.1.11.^a (ordenación del crédito) y 149.1.1.^a (fijación de las condiciones básicas del ejercicio de los derechos constitucionales y la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos) legitiman al Estado a realizar esta intervención.⁵

3. La Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, estableció en su artículo 49.1.9.^a que la Generalitat asume competencias en exclusiva sobre ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

4. El difícil equilibrio entre las competencias estatales y autonómicas ha sido fijado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio, que permite un gran desarrollo normativo estatal.

5. Otras disposiciones constitucionales que legitiman la intervención del Estado en materia de vivienda son el artículo 149.1.6.^a (legislación mercantil), 149.1.8.^a (legislación civil), 149.1.16.^a (sanidad) y 149.1.29.^a (seguridad pública).

En síntesis, las competencias estatales en materia de vivienda pueden reconducirse a tres:

- Establecimiento de mecanismos de protección pública de vivienda, a través de normas estatales y planes de vivienda.⁶
- Establecimiento de parámetros técnicos mínimos en la construcción de vivienda (*vivienda como producto constructivo*), objetivo que se ha canalizado con el actual Código Técnico de la Edificación.
- Establecimiento de políticas de protección y defensa al consumidor para salvaguardar sus derechos e incentivar el acceso a la vivienda (*vivienda como bien de consumo*), políticas cada vez más frecuentes en el actual contexto de crisis económica.

Entidades locales (ayuntamientos)

A través de la normativa urbanística y de la Ley 7/85, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LRBRL), las entidades locales asumen una serie de competencias que les legitiman para intervenir en materia de vivienda.

Y así, las entidades locales (básicamente ayuntamientos) asumen competencias en materia de promoción y gestión de vivienda, servicios sociales, seguridad local, ordenación de la ciudad y patrimonios públicos del suelo. Estas competencias legitiman a las entidades locales a evitar la formación de guetos sociales, la infravivienda, el chabolismo o los focos de marginación social urbana, mediante políticas tendentes a eliminar la exclusión social.

Las entidades locales disponen de diversos instrumentos para hacer frente a estas políticas, desde la utilización del patrimonio municipal del suelo para vivienda protegida, la vía expropiatoria para crear reservas de suelo con destino a viviendas de protección pública o la puesta al mercado de suelo para actuaciones públicas, bien directamente o a través de patronatos municipales y provinciales o empresas municipales de vivienda.

Conclusión

El marco normativo actual, derivado de la Constitución Española, habilita al Estado y a las Comunidades Autónomas a incentivar la iniciativa privada y pública mediante leyes, reglamentos y planes de vivienda para hacer posible el acceso y el disfrute de una vivienda digna y adecuada a todos los ciudadanos. Es la denominada actividad administrativa de fomento.

6. Los planes de vivienda estatales no se aplican en todo el territorio nacional, al no vincular al País Vasco y Navarra, con auténticas competencias exclusivas en materia de vivienda en virtud de su sistema de financiación, que les permite no depender de los fondos estatales, contrariamente al resto de las comunidades autónomas, sujetas al régimen común.

Asimismo, son amplias las atribuciones de las entidades locales en materia de vivienda, por lo que cabe conciliar las competencias de las tres administraciones públicas territoriales.

2. Marco normativo de la vivienda

La normativa reguladora de la vivienda obedece al siguiente esquema:

A) NORMATIVA BÁSICA ESTATAL:

- Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial.
- Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, de viviendas de protección oficial, de desarrollo del Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial.
- Decreto 2114/1968, de 24 de julio (Reglamento de vivienda de protección oficial).
- Código Técnico de la Edificación (Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo).⁷
- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE).
- Real Decreto 2086/2008, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, modificado por Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre.⁸
- Real Decreto 1961/2009, de 18 de diciembre, por el que se introducen nuevas medidas transitorias en el Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de suelo.⁹

B) NORMATIVA BÁSICA COMUNIDAD VALENCIANA:

- Ley de Vivienda de la Comunidad Valenciana (Ley 8/2004, de 20 de octubre): LVCV.
- Decreto 41/2006, de 24 de marzo, modificado por Decreto 82/2008, de 6 de junio.

7. No se trata de una norma específica para la cuestión de la vivienda, pero incide en aspectos técnicos y constructivos relacionados con la misma (habitabilidad, seguridad, etc).

8. El referido Real Decreto será sustituido durante el año 2013 por el nuevo Plan Estatal de vivienda, alquiler, rehabilitación, regeneración y renovación urbanas 2013-2016, que prepara el Ministerio de Fomento. Entre las novedades del nuevo Plan del ejecutivo pretende acabar con el sistema actual de vivienda protegida, reformando las ayudas a la edificación de vivienda protegida y creando un nuevo mecanismo de ayudas para las viviendas en alquiler.

9. Tampoco se trata de una norma específica sobre la vivienda, sino de la una ley urbanística que regula aspectos relacionados con la misma (valoración y régimen urbanístico del suelo).

- Decreto 189/2009, de 23 de octubre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Rehabilitación de Edificios y Viviendas, modificado por Decreto 105/2010, de 25 de junio.
- Decreto 90/2009, de 26 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Vivienda de Protección Pública, modificado por Decreto 105/2010, de 25 de junio.
- Plan Autonómico de vivienda en la Comunidad Valenciana 2009-2012 (Decreto 66/2009, de 15 de mayo), modificado por Decreto 105/2010, de 25 de junio.¹⁰
- Ley 3/2004, de 30 de junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación, (LOFCE).¹¹
- Ley 1/1998, de 5 de mayo, de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de la comunicación, desarrollada por Decreto 39/2004, de 5 de marzo, del Consell de la Generalitat, y por la Orden de 25 de mayo de 2004.
- Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana (LUV), y Real Decreto 67/2006, de 19 de mayo del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (ROGTU).¹²

Otras disposiciones de menor entidad normativa son las siguientes:

- Orden de 28 de julio de 2009, de la Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de las medidas de financiación de actuaciones protegidas previstas en los planes de vivienda y suelo.
- Orden de 18 de diciembre de 2009, por la que se crea y regula el Registro de Demandantes de Vivienda Protegida.
- Orden 6/2010, de 24 de marzo, de la Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, que modifica las Órdenes de 28 de julio de 2009 y de 18 de diciembre de 2009.
- Orden 3/2011, de 4 de febrero, de la Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se adoptan medidas de adecuación del

10. El referido Plan Autonómico de vivienda será sustituido en 2013 por el nuevo Plan Autonómico para el período 2013-2016.

11. Esta ley es importante en materia de vivienda, por cuanto regula la cuestión de la licencia de ocupación, cuyo otorgamiento municipal implica que la vivienda (el edificio) reúne las condiciones de habitabilidad necesarias para su ocupación.

12. Normativa urbanística por excelencia de la Comunidad Valenciana, con incidencia tangencial en materia de vivienda.

procedimiento para la tramitación de actuaciones protegidas previstas en los planes de vivienda como consecuencia de la modificación del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

- Orden 5/2011, de 20 de octubre, de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, por la que se regula la presentación de solicitudes de ayudas en el marco del Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.
- Orden 19/2012, de 17 de septiembre, de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, por la que se regula la tramitación del acceso a la vivienda de protección pública y otros procedimientos administrativos en materia de vivienda.

La referida enumeración de la normativa estatal y autonómica, y la correspondiente interrelación entre la legislación urbanística y la de vivienda, resulta congruente con el hecho de que no se puede llevar a cabo una política efectiva en materia de vivienda si no se asume paralelamente una política de suelo de acuerdo con el interés general. De ahí la estrecha incidencia de la normativa urbanística sobre la de vivienda y viceversa.

3. La vivienda protegida: disposiciones de la normativa urbanística valenciana

3.1. Concepto y clases de vivienda

Del artículo 2 de la LVCV se deducen los aspectos fundamentales de toda vivienda:

- Que se trate de una edificación habitable, destinada a residencia de personas físicas.
- Que reúna los requisitos básicos de calidad de la edificación, entorno y ubicación conforme a la normativa aplicable.
- Que sea apta para la obtención de licencia municipal de ocupación (vivienda libre) o, en caso de viviendas protegidas o rehabilitadas de protección pública, la cédula de calificación definitiva.

De este artículo se desprende que las dos clases de viviendas existentes en la Comunidad Valenciana, en consonancia con la legislación estatal,¹³ son la vivienda libre y la vivienda protegida; esta última, sujeta a algún régimen de protección pública.

13. El Decreto 2131/1963, de 24 de julio, introdujo el término *Viviendas de protección oficial*, aunque desde hacía años ya existían en España las llamadas *Viviendas de protección estatal*. Esta figura se ha extendido, con ligeras modificaciones terminológicas, a toda la normativa estatal posterior hasta llegar a la actual.

Los poderes públicos tienen la obligación de actuar para satisfacer las necesidades de los colectivos sociales que no pueden acceder a una vivienda digna en el mercado libre, siendo una de estas formas de actuación la regulación y promoción de la vivienda protegida.¹⁴

El artículo 43, párrafo 1.º de la LVCV define la vivienda protegida como aquella en la que concurren, al mismo tiempo, los siguientes requisitos:

- Que se destine a domicilio habitual y permanente.
- Que sea de nueva construcción, usada o rehabilitada.
- Que su superficie útil máxima se ajuste a las normas reglamentarias de desarrollo de la LVCV (generalmente 90 m², aunque se admite, entre otras excepciones, una superficie útil de 120 m² en el caso de familias numerosas o discapacitados).
- Que sea accesible únicamente a usuarios con nivel de ingresos limitado, con unos precios de venta, adjudicación o renta que no exceda de los máximos establecidos.
- Que sea objeto de ayudas públicas, para promotores y adquirentes.
- Que se califique y reconozca como tal por la Administración competente.

Por vivienda habitual y permanente se entiende aquella que no permanece desocupada durante más de tres meses seguidos al año.¹⁵

Por exclusión, será vivienda libre aquella en la que no concorra ningún tipo de régimen de protección pública.

3.2. Clases de vivienda protegida en la comunidad valenciana

Aunque existen diversas modalidades, las clases más significativas de vivienda protegida se regulan en el Decreto 41/2006, de 24 de marzo, del Consell de la Generalitat (modificado por Decreto 82/2008, de 6 de junio) y en el Decreto 90/2009, de 26 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección Pública.

14. Según el artículo del letrado del Consejo Consultivo de Extremadura Antonio Alonso («Estándares urbanísticos como límites a la potestad de planeamiento», publicado en la *Revista Práctica Urbanística*, editorial La Ley, de noviembre de 2011, n.º 109), durante los años de prosperidad económica algunos sectores de la población han sufrido graves problemas para acceder a una vivienda digna, debido al incremento generalizado de precios y a que los promotores se inclinaban por la construcción de viviendas libres, que pueden colocar en el mercado a precios superiores sin dificultad, frente a las viviendas protegidas. Según dicho artículo, ello ha motivado una activa intervención de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas mediante la colocación en el mercado de suficientes viviendas protegidas, tanto en régimen de venta como de alquiler, tanto de promoción pública como privada.

15. Según el artículo 69.10 de la LVCV, en caso de que un usuario de estas viviendas desocupe injustificadamente su vivienda por un período superior a tres meses, será objeto de una infracción muy grave sancionada con multa entre 3.000 y 30.000 euros y con las medidas complementarias del artículo 72, entre las que se encuentra la descalificación de la vivienda como protegida.

Las clases son las siguientes:

1. Viviendas protección pública de nueva construcción.
2. Vivienda protegida usada.
3. Vivienda protegida joven.

1. Viviendas protegidas de nueva construcción¹⁶

Sus características básicas son:

- Son viviendas nuevas, de nueva construcción.
- Modalidades: uso propio (adquiridas en propiedad), arrendamiento (adquiridas temporalmente en régimen de alquiler) u otras formas de explotación justificadas por razones sociales (artículo 11.1 *a*) del Decreto 90/2009, de 26 de junio).

Asimismo, según los niveles de renta de los adquirentes, el artículo 26 del Decreto 41/2006, de 24 de marzo, distingue entre: *a*) viviendas de protección oficial de régimen especial (VPORE), *b*) viviendas protegidas de precio general (VPPG) y *c*) viviendas protegidas de precio concertado (VPPC), según que los ingresos familiares de los adquirentes no excedan de 2,5, 5,5 y 6,5 veces, respectivamente, el Indicador de Renta de Efectos Múltiples.

- Promoción: privada (por personas físicas o jurídicas) o pública¹⁷ (actuación sin ánimo de lucro en alguna de las modalidades del artículo 54 de la LVCV).¹⁸
- Superficie útil máxima: 90 m², como regla general. Excepcionalmente se admite hasta 120 m² (cuando sus destinatarios sean familias numerosas o discapacitados con movilidad reducida permanente).¹⁹
- Requisitos específicos para el acceso a estas viviendas: Si se adquieren en propiedad, se requerirá a los solicitantes el requisito de no haber tenido antes en propiedad otra vivienda, salvo que se trate de personas separadas, divorciadas o con nulidad matrimonial, en cuyo caso se les dispensará de este requisito.
- Acceso a estas viviendas: se accederá por compraventa, arrendamiento con opción de compra, por promoción para uso propio (individual o agrupadas en comunidades de propietarios sin personalidad jurídica), por promoción a tra-

16. Artículos 25 a 37 del Decreto 41/2006, de 24 de marzo.

17. Artículo 2 del Decreto 90/2009, de 26 de junio.

18. Estas modalidades son: *a*) La Promoción Pública Directa, efectuada por la Generalitat y las entidades locales, directamente o mediante convenios entre dichas administraciones. *b*) La Promoción Pública Instrumental, por las entidades autónomas y empresas públicas, dependientes de la administración autonómica y local, y *c*) la Promoción Pública Asimilada, efectuada por entidades sin ánimo de lucro con fines sociales.

19. Artículo 6 del Decreto 41/2006.

vés de cooperativas de viviendas o cualquier entidad con personalidad jurídica y acceso en segunda o posterior transmisión por cualquier título previsto en la normativa vigente (artículo 11.1 *b* del Decreto 90/2009, de 26 de junio).

- Características de la promoción: se efectuarán en edificios completos y sobre una única parcela, salvo la posibilidad de realizar la promoción por fases conforme al artículo 34 del Decreto 90/2009, de 26 de junio.

2. Vivienda protegida usada²⁰

Son las viviendas libres o protegidas cuya adquisición a título oneroso, en segunda o posterior transmisión, se considera protegida previo cumplimiento de determinadas condiciones, y cuyo precio de venta²¹ en siguientes transmisiones está limitado por unos plazos.

Se trata de aquellas viviendas que siendo libres o protegidas en sus orígenes se les aplica el régimen propio de la vivienda protegida con la segunda o posterior transmisión.

Su superficie útil máxima no podrá exceder de 90 m² útiles, como regla general. Si la familia numerosa excede de cinco miembros, su superficie útil máxima podrá ser de 120 m², ampliables hasta 20 m² por cada miembro más. En los supuestos de personas con discapacidad y de viviendas rurales usadas su superficie útil máxima también podrá ser de 120 m².

En el Plan de Vivienda de la Comunidad valenciana 2009-2012 se señala que su superficie útil mínima será de 30 m².

3. Vivienda protegida joven²²

Sus características son las siguientes:

- Tres modalidades: alquiler (adquiridas en arrendamiento), compra (adquiridas en propiedad por compra) y opción de compra (adquiridas en alquiler con la opción de adquirirlas en propiedad si se reúnen ciertos requisitos).

Asimismo, la vivienda protegida joven en alquiler admite dos modalidades: vivienda para universitarios y vivienda de acceso joven.

- Superficie útil máxima: 70 m² como regla general. Si se trata de vivienda para universitarios en alquiler, no excederá de 45 m², incluyendo en su caso la superficie destinada a servicios comunes.

20. Artículos 6 y 38 a 41 del Decreto 41/2006, de 24 de marzo.

21. Según los artículos 14 y 39 del Decreto 41/2006, de 24 de marzo, este precio de venta es el resultado de multiplicar el Precio Básico Nacional por los coeficientes del artículo 14 del mismo.

22. Artículo 6 y 74 a 82 del Decreto 41/2006, de 24 de marzo.

- Requisitos específicos para el acceso a estas viviendas: sólo pueden acceder a ellas los menores de 35 años.

En la vivienda para universitarios deberá acreditarse, además, ser jóvenes en el momento de la solicitud y acreditar su condición de estudiante universitario.

3.3. Rasgos comunes de la vivienda protegida en la Comunidad Valenciana

De conformidad con el Decreto 41/2006 (con modificación operada por Decreto 82/2008, de 6 de junio) y el Decreto 90/2009, de 26 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección Pública, los rasgos comunes a las viviendas protegidas en la Comunidad Valenciana son los siguientes:

Promotores²³

Pueden ser cualesquiera personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que individual o colectivamente impulsen, programen o financien, con recursos propios o ajenos, la construcción de viviendas protegidas o la adquisición de viviendas usadas para su cesión en arrendamiento.

De conformidad con el artículo 55.2 de la LVCV, cuando el promotor sea una persona jurídica pública se tratará de una promoción pública sin ánimo de lucro.

Esta promoción pública puede ser directa (realizada por la Generalitat o por las entidades locales) o instrumental, realizada por empresas públicas dependientes de estas administraciones, como por ejemplo el IVVSA (Instituto Valenciano de la Vivienda).

El promotor privado, por su parte, opera con ánimo de lucro, buscando un beneficio económico en su promoción.

Los promotores están sujetos a un precio máximo de venta por m² (artículo 14), de modo que no pueden vender las viviendas que promuevan a un precio superior al legal.

Este precio máximo de venta es el resultado de multiplicar un coeficiente por el llamado *precio básico nacional*.

23. Artículo 3 del Decreto 41/2006.

Compradores y beneficiarios de viviendas protegidas²⁴

Serán personas físicas (generalmente) o jurídicas.²⁵ Especialmente, podrán acceder a estas viviendas:

- a) Compradores que acceden por primera vez a la vivienda.
- b) Jóvenes de hasta 35 años.
- c) Personas mayores de 65 años y sus familias.
- d) Otros: víctimas violencia género, víctimas terrorismo, familias numerosas, familias monoparentales, discapacitados...

Usuarios de las viviendas de protección pública

Solamente pueden ser usuarios de las viviendas de protección pública (artículo 11.2 del Decreto 90/2009, de 26 de junio) las personas físicas, quedando prohibido el disfrute para uso propio por cualquier título de más de una vivienda de protección pública.

Podrán exceptuarse las familias numerosas y las personas discapacitadas conforme determinen los Planes de Vivienda aplicables o la normativa específica de financiación, previa autorización del Servicio Territorial competente en materia de vivienda.

Limitaciones en la superficie de vivienda

Se establece una superficie útil máxima, como regla general, de 90 m², sin perjuicio de las excepciones establecidas en cada modalidad de vivienda protegida.

De conformidad con el artículo 8 del Decreto 90/2009, de 26 de junio, la superficie útil computable de estas viviendas incluirá el 50 % de los espacios exteriores cubiertos por la planta inmediatamente superior, tales como balcones, terrazas, etc., sin que se tengan en cuenta a estos efectos el cubrimiento mediante voladizos, losas de remate o celosías estructurales cuya anchura sea inferior a 60 centímetros.

Límite al valor de los terrenos

El valor de los terrenos donde se vaya a promover viviendas de protección pública (artículo 9 Decreto 90/2009, de 26 de junio), añadido el importe total del presupuesto de las obras de urbanización, no podrá exceder del porcentaje que establezcan los planes de vivienda y suelo aplicables, correspondiendo a los servicios

24. Artículos 4 y 5 del Decreto 41/2006.

25. Según el artículo 4 del Decreto 41/2006, se entenderán por personas jurídicas a estos efectos los adjudicatarios miembros de cooperativas o de comunidades de propietarios, a partir del momento en que se les adjudica la propiedad de una vivienda individualizada, y los promotores individuales de viviendas protegidas de nueva construcción para uso propio, a partir del momento de la obtención de la calificación definitiva de su vivienda.

territoriales competentes en materia de vivienda comprobar el cumplimiento del límite de valor de los terrenos.

A efectos del cálculo de valoraciones, el coeficiente entre la superficie útil y la construida será del 0,75.

Sólo a los efectos de comprobar el cumplimiento de esta exigencia, se asignará a las viviendas libres y a los locales de negocio un valor por metro cuadrado útil igual al del módulo de venta superior para la misma localidad establecido por el plan estatal de vivienda, modulado por el coeficiente que se determinará en cada plan de vivienda.

Según el grado de desarrollo de la urbanización donde se inserten los terrenos, se distingue:

- Terrenos con las obras de urbanización incompletas, donde se computará como valor de los terrenos el valor del suelo más el coste de las obras de urbanización precisas, conforme a la legislación urbanística valenciana.
- Terrenos con las obras de urbanización completas (resultantes de una reparcelación), donde al valor de los terrenos se sumará el importe de las cargas de urbanización que figuren en la cuenta de liquidación provisional, según la afección real que conste inscrita en el Registro de la Propiedad.

Régimen de las ayudas económicas

Un rasgo común en el régimen de viviendas protegidas es la existencia, para promotores y adquirentes de viviendas (artículo 6 y 8 del Decreto 41/2006), de préstamos concedidos por entidades de crédito públicas y privadas en el ámbito de convenios suscritos con el Ministerio de Vivienda, y de otras ayudas económicas directas con cargo a fondos públicos.²⁶

Requisitos de acceso para los adquirentes: no superar un umbral determinado de ingresos familiares²⁷

Únicamente podrán acceder a estas viviendas los que no superen un determinado nivel de ingresos familiares.

Para calcular si se supera o no el umbral máximo de ingresos, el artículo 11 del Decreto 41/2006, según modificación operada por Decreto 82/2008, de 6 de junio,

26. Se refiere a la subsidiación de los préstamos convenidos y subvenciones a fondo perdido con cargo a los presupuestos del Estado y subvenciones a fondo perdido con cargo a los presupuestos de la Generalitat, como el cheque acceso, tanto para venta como para alquiler.

27. Artículos 11 y 12 del Decreto 41/2006.

del Consell, parte de la cuantía de la base imponible general y del ahorro regulada en los artículos 48 y 49 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas incrementada en su caso con el importe que resulte del artículo 20.2 y 3 de dicha Ley, correspondiente a la declaración o declaraciones presentadas por cada uno de los miembros de la unidad familiar relativa al período impositivo inmediatamente anterior, con plazo de presentación vencido a la solicitud de ayudas financieras a la vivienda.

La cuantía resultante se convertirá en número de veces el Indicar Público de Renta de Efectos Múltiples, que se ponderará en función de parámetros como el denominado *Ámbito Territorial de Precio Máximo Superior* y el número de miembros de la unidad familiar, según la tabla del artículo 11 del Decreto 41/2006.

Limitaciones de los adquirentes²⁸

Los compradores de estas viviendas tienen como limitación el no poder venderlas *intervivos* ni ceder su uso durante el plazo de 10 años desde la fecha de la formalización de la compraventa.

La prohibición de transmitir o de ceder el uso de estas viviendas quedará sin efecto en los siguientes supuestos:

- Subasta y adjudicación de la vivienda por ejecución judicial del préstamo.
- Cambio de localidad del titular de la vivienda u otros motivos justificados, siempre que exista autorización del Servicio Territorial competente.
- Familias numerosas que necesitaran adquirir una vivienda de mayor superficie por el incremento del número de miembros de su unidad familiar o discapacidad sobrevenida de uno de sus miembros.
- Personas mayores de 65 años, que deseen trasladar su domicilio habitual y permanente.
- Las personas con discapacidad y las víctimas de la violencia de género o del terrorismo que deseen trasladarse a otro alojamiento más adecuado a sus necesidades específicas.
- Todas aquellas personas que por sus circunstancias personales justificadas necesiten trasladar su domicilio habitual y permanente a otra vivienda de menores dimensiones.
- Duración del régimen de protección pública.²⁹

El período de duración del régimen de protección pública será como regla general de 30 años, a contar desde calificación definitiva de la vivienda.³⁰

28. Artículo 15 del Decreto 41/2006.

29. Artículo 16 del Decreto 41/2006, con modificación del Decreto 82/2008.

30. El artículo 30 del Decreto 90/2009, de 26 de junio, admite otra causa de extinción del régimen de protección pública de estas viviendas distinto del transcurso del tiempo de protección, como es la desclasificación voluntaria, forzosa o excepcional. La voluntaria se concederá de manera discrecional por la Administración siempre que no se deriven perjuicios para terceros e implicará el reintegro de las ayudas, bonificaciones y exenciones percibidas por los adquirentes de las viviendas. La forzosa se acordará por infracción grave o

Como excepción, las viviendas protegidas de precio concertado destinadas a venta tendrán un período de duración de 15 años desde su calificación definitiva. Asimismo, tendrán un período de duración de 10 años desde su calificación definitiva las viviendas protegidas destinadas a arrendamiento de renta concertada.

Transcurridos los citados plazos, la vivienda quedará descalificada automáticamente.

Inscripción en el Registro Valenciano de vivienda con protección pública

Según el artículo 18 del Decreto 41/2006, con modificación operada por Decreto 82/2008, toda promoción de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública, tanto las destinadas a la venta como a su arrendamiento, deberán inscribirse en un Registro público, que en la Comunidad Valenciana se denomina «Registro Valenciano de Vivienda con Protección Pública».

Esta inscripción se efectuará automáticamente por la Dirección General competente en materia de vivienda, al obtener el promotor la calificación provisional.

Incumplimientos en materia de vivienda protegida

Para fiscalizar posibles incumplimientos por los promotores y adquirentes en vivienda protegida, la Dirección territorial competente en materia de vivienda dispone de facultades de inspección (artículo 10 del Decreto 41/2006).

Una vez detectado un incumplimiento, existen determinadas medidas administrativas de carácter sancionador que pueden aplicarse por la Administración competente (artículo 17 del Decreto 41/2006).³¹

3.4. Fases administrativas en la tramitación del expediente de vivienda protegida

Por expediente de vivienda protegida debe entenderse aquel conjunto de trámites administrativos necesarios para calificar una vivienda como protegida.

La normativa reguladora de estas fases administrativas es dispersa, y en la Comunidad Valenciana viene determinada por el artículo 46 de la LVCV y los artículos 17 a 29 del Decreto 90/2009, de 26 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección Pública.

Las fases de la calificación de una vivienda como protegida son las siguientes:

muy grave al amparo de la LVCV, y la excepcional se podrá conceder por la Dirección General competente en materia de vivienda, mediante resolución motivada, cuando circunstancias excepcionales así lo requieran.

31. Véase el apartado 3.5 del presente capítulo.

1. Calificación provisional

La calificación provisional es el acto administrativo por el que una actuación protegida en materia de vivienda se incorpora al régimen de protección pública, quedando sujeta a las limitaciones y beneficios previstos en la LVCV y en las normas de desarrollo (artículo 46.1 de la LVCV).

La solicitarán los promotores de estas viviendas ante el Servicio Territorial correspondiente antes de solicitar licencia y comenzar las obras, aportando en la solicitud (ajustada al modelo oficial normalizado), los siguientes documentos:³²

- Dos ejemplares del proyecto básico de ejecución, redactado por técnico competente y visado por el Colegio Oficial de Arquitectos.
- Los que acrediten la personalidad del solicitante y, en su caso, la representación que ostente.
- Certificado del Registro de la Propiedad acreditativo de la titularidad del dominio o de otro derecho real que legitime la actuación y estado de cargas, cuya antigüedad no podrá ser superior a tres meses.
- Certificado municipal en el que conste, al menos, la clasificación y calificación urbanística de los terrenos, si el terreno proviene de concurso público, si el terreno está incluido en reserva obligatoria para viviendas de protección pública, la dotación de servicios urbanísticos de los que dispone el terreno y la acreditación de que se ha depositado la garantía de financiación exigida por la legislación urbanística aplicable.
- Compromiso escrito de hacer constar en los contratos de compraventa que no se podrá obtener la calificación definitiva de las viviendas mientras el Ayuntamiento no determine la conformidad con las obras de urbanización.
- Abono de las tasas correspondientes.

Los servicios territoriales competentes en materia de vivienda informarán de las solicitudes de calificación provisional desde el punto de vista técnico y administrativo,³³ otorgando si procede dicha calificación teniendo en cuenta la documentación aportada y los informes de las unidades competentes.³⁴

La resolución de concesión de calificación provisional contendrá, como mínimo, los siguientes datos:³⁵

- Régimen legal de viviendas de protección pública y signatura del expediente, modalidad de promoción, identificación del promotor y emplazamiento de las viviendas.
- Régimen de uso.

32. Artículo 17 Decreto 90/2009, de 26 de junio.

33. Artículo 19.1 del Decreto 90/2009, de 26 de junio.

34. Según el artículo 19.2 del Decreto 90/2009, de 26 de junio, para proceder a la concesión de la calificación provisional se atenderá a criterios de disponibilidad cuantitativa y financiera, adecuación e idoneidad del emplazamiento y a la tipología de la promoción, así como cualesquiera otros criterios de interés social, desarrollo sostenible y medioambiental, que considere la Dirección General competente en materia de vivienda.

35. Artículo 19.3 del Decreto 90/2009, de 26 de junio.

- Plazo de ejecución de las obras.
- Número de viviendas, superficies útiles por cada tipo y precios máximos aplicables.
- Número y superficie de locales comerciales objeto de protección.
- Garajes vinculados y no vinculados a las viviendas, y precios máximos.
- Trasteros, vinculados o no a las viviendas, y precios máximos.
- Anejos vinculados a las viviendas y precios máximos.
- Condiciones que puedan establecer los planes de vivienda y suelo.
- Tipo de promoción, en el supuesto de promociones especiales.
- Datos registrales del solar, o del derecho que faculte a construir.
- Reserva urbanística del suelo en su caso.
- Período de protección de las viviendas.
- Otras especificaciones determinadas en el Decreto 90/2009, de 26 de junio.

La falta de respuesta en el plazo de un mes desde su solicitud implicará su concesión por silencio administrativo.

Otorgada la calificación provisional, ésta podrá ser modificada en los supuestos del artículo 22 del Decreto 90/2009, de 26 de junio.³⁶

2. Consecuencias de la concesión de la calificación provisional

Con la concesión de la calificación provisional se hará entrega al promotor de una cédula con la calificación provisional, y éste solicitará licencia de obra en el Ayuntamiento correspondiente.

Según el artículo 21 del Decreto 90/2009, de 26 de junio, la concesión de la calificación provisional determina el sometimiento de la promoción al régimen legal de viviendas de protección pública, produciendo desde su notificación los siguientes efectos:

- El cómputo del período de ejecución de las obras se efectuará a partir de esa fecha.
- La formalización de la escritura de declaración de obra nueva en construcción y constitución del régimen de propiedad horizontal.
- La percepción de cantidades a cuenta, previa la correspondiente autorización, y contratación de las viviendas.
- El acceso a la financiación específica que corresponda con arreglo a la normativa de aplicación.
- La obligación de colocar en un lugar visible el cartel que identifique la promoción de viviendas como de protección pública.

36. Estos supuestos son: *a)* Los que puedan determinar los planes de vivienda y suelo. *b)* Los derivados de reformados de proyecto debidamente autorizados por el servicio territorial competente en materia de vivienda. *c)* Los cambios de titularidad autorizados por el servicio territorial competente en materia de vivienda. *d)* Las prórrogas del plazo de ejecución de obras autorizadas por dicho servicio territorial; y *e)* la variación en relación con los socios de cooperativas o participantes en comunidades.

3. Inicio de las obras

Las obras de las viviendas de protección pública deberán iniciarse una vez obtenida la cédula de calificación provisional y la licencia municipal de edificación.

En todo momento las obras deberán ajustarse a dicha licencia municipal y al proyecto técnico que sirvió de base para la obtención de la misma, observando las condiciones de la cédula de calificación provisional.

4. Calificación definitiva

La calificación definitiva es el acto administrativo por el que una actuación protegida en materia de vivienda queda incorporada, con efectos plenamente consolidados, al régimen de protección pública.

La calificación definitiva la solicita el promotor en el plazo de 30 meses desde la obtención de la calificación provisional, dentro de los 30 días siguientes a la finalización de las obras.

En dicha solicitud, el promotor aportará en modelo normalizado ante el servicio territorial competente en materia de vivienda los siguientes documentos:³⁷

- Un ejemplar del proyecto de ejecución final definido en la normativa de ordenación de la edificación aplicable, visado por el Colegio Oficial de Arquitectos, que recoja fielmente el estado final de las obras.
- Licencia municipal de edificación.
- Fotocopia compulsada de la escritura de obra nueva en construcción y constitución del régimen de propiedad horizontal, inscrita en el Registro de la Propiedad.³⁸
- Original del certificado final de obra, suscrito por la dirección facultativa (arquitecto o arquitecto técnico o aparejador), visado por los respectivos colegios profesionales.
- Acreditación de que el edificio está asegurado del riesgo de incendios, durante el plazo de doce meses siguientes al certificado final de obra.
- Libro de órdenes y visitas, debidamente cumplimentado, y en el que figure los datos identificativos del constructor, Código de Identificación Fiscal en caso de personas jurídicas, y Número de Identificación Fiscal en el resto de supuestos.
- Relación de viviendas vendidas con el nombre de sus adquirentes y, en su caso, declaración jurada de las viviendas no vendidas hasta el momento de la solicitud de la calificación definitiva.

37. Artículo 24 del Decreto 90/2009, de 26 de junio.

38. Se comprobará que la obra declarada concuerda con el proyecto de ejecución final, la obra realizada y la calificación provisional.

- Certificado de la Dirección Provincial de la Inspección de Telecomunicaciones, en la que se haga constar la presentación del correspondiente proyecto técnico que ampara la infraestructura, y la del certificado o boletín correspondiente.
- Justificante del pago de las acometidas de luz, agua y gas a las compañías suministradoras, así como boletines de estas acometidas sellados por los servicios administrativos competentes en materia de industria.
- Libro de gestión de calidad de la obra, conforme a la legislación autonómica, junto con el informe de la unidad de calidad de la edificación adscrita a la dirección general competente en dicha materia.
- Acta de recepción de las obras o certificado municipal que acredite que las obras de urbanización están terminadas y recibidas por el Ayuntamiento correspondiente, si se trata de promociones ubicadas en programas de actuación urbanística.
- Justificante de la inscripción de los ascensores, y monta coches en su caso, en el Registro de Aparatos Elevadores de la Consellería competente en materia de industria.
- Justificante de la contratación del servicio de mantenimiento y puesta en funcionamiento de la instalación de placas solares.

La no resolución en el plazo de tres meses de la solicitud por la Administración implicará su denegación, salvo que en la solicitud de calificación definitiva se hubiera adjuntado un informe favorable de la correspondiente entidad de control de calidad, en cuyo caso el silencio será positivo.

La calificación definitiva la concede la Administración competente mediante entrega en modelo normalizado de una cédula una vez inspeccionadas las obras ya terminadas, y previa constatación de que se ajustan al proyecto que obtuvo la calificación provisional. Esta cédula de calificación definitiva contendrá los mismos datos recogidos en la cédula de calificación provisional, si bien ahora con carácter definitivo.³⁹

En este sentido, los técnicos de los servicios territoriales competentes en materia de vivienda inspeccionarán las obras terminadas con el objeto de comprobar la adecuación de la obra realizada a las condiciones del proyecto de ejecución final presentado y que son acordes con el proyecto aprobado en la ejecución provisional, modificaciones autorizadas y demás condiciones fijadas en la cédula de calificación provisional.⁴⁰

Advertidas deficiencias constructivas o de cualquier otra causa, subsanables, que impidieran el otorgamiento de la calificación definitiva solicitada, el Servicio Territorial competente comunicará al promotor el plazo y las condiciones necesarias para proceder a la subsanación y concesión de dicha calificación definitiva.

39. Artículo 25.2 del Decreto 90/2009, de 26 de junio.

40. Artículo 25.1 del Decreto 90/2009, de 26 de junio.

La Administración competente puede denegar motivadamente la calificación definitiva si a la vista de las obras finalizadas constata que dichas obras no se ajustan al proyecto que obtuvo la calificación definitiva.⁴¹ Contra dicha denegación, el promotor podrá interponer recurso de alzada ante el director general competente en materia de vivienda.

Otorgada la calificación definitiva, ésta podrá ser modificada en los supuestos del artículo 29 del Decreto 90/2009, de 26 de junio.⁴²

5. Consecuencias de la calificación definitiva

Con esta calificación definitiva la promoción adquiere la condición definitiva de viviendas sujetas al régimen de protección pública.

El régimen de uso de las viviendas de protección pública se determina en la misma cédula de calificación definitiva. Su principal efecto es que las viviendas podrán usarse y ocuparse mediante la entrega de las llaves a los adquirentes, en el plazo de tres meses, facultándose para la contratación de los servicios correspondientes de energía eléctrica, agua, telecomunicaciones y otros necesarios para habitar las viviendas.⁴³

Este efecto es el que se produce de manera equivalente en las viviendas libres con el otorgamiento de la licencia de ocupación.

La concesión de la calificación definitiva comporta, asimismo, los siguientes efectos complementarios:⁴⁴

- Consolidación plena de la financiación específica que corresponda según el Plan o la normativa de aplicación, así como la posibilidad de iniciar los procedimientos de pago de las ayudas públicas correspondientes.
- Confirmación o reconocimiento de los beneficios fiscales de aplicación, conforme a la Ley General Tributaria o en las normas autonómicas de aplicación.
- Comienzo del cómputo del plazo de duración del régimen de protección pública.

41. Según el artículo 26 del Decreto 90/2009, de 26 de junio, en estos casos los adquirentes de viviendas podrán, si la denegación de la calificación definitiva es imputable al promotor, resolver el contrato y solicitar al Servicio Territorial la incoación de expediente sancionador al promotor y la rehabilitación del expediente a su favor, cuando medie contrato de compraventa o cantidades entregadas a cuenta y no se haya optado por su resolución.

42. El artículo 29 del Decreto 90/2009, de 26 de junio señala que la calificación definitiva sólo podrá ser modificada o anulada mediante los procedimientos de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, y ejercitando, en su caso, el correspondiente recurso contencioso-administrativo. Se admite la modificación de la cédula de calificación definitiva mediante resolución del Servicio Territorial competente en materia de vivienda cuando se trate de obras de modificación, mejora o reforma de las viviendas incluidas en la referida cédula y realizadas previa autorización de dicho Servicio Territorial, siempre que ello no implique incremento de las superficies útiles.

43. Artículo 33.5 de la LOFCE, 12 del Decreto 90/2009, de 26 de junio y 46.2 de la LVCV.

44. Artículo 28 del Decreto 90/2009, de 26 de junio.

- Sometimiento al uso, conservación, aprovechamiento y sancionador establecido en la LVCV y en el Decreto 90/2009, de 26 de junio.
- Formalización de la escritura de compraventa en el plazo de tres meses de los contratos privados de compraventa realizados con anterioridad a dicha calificación.
- Comienzo del plazo de responsabilidad civil extracontractual decenal.⁴⁵

3.5. Principales efectos del incumplimiento de las normas de vivienda protegida en la Comunidad Valenciana

En supuestos de incumplimiento por parte de promotores y adquirentes de las normas sobre vivienda protegida, existe una amplia gama de consecuencias administrativas previstas en la normativa aplicable, todas ellas acumulables.

Según la LVCV, cabe distinguir cuatro consecuencias:

3.5.1. Expediente sancionador

Constatado un incumplimiento por parte de los adquirentes o usuarios de estas viviendas, la Dirección Territorial de la Consellería de vivienda quedará facultada para iniciar un expediente sancionador tendente a la imposición de una sanción económica.

A este respecto, existe detallado un cuadro de infracciones leves, graves y muy graves según la mayor o menor gravedad de los hechos.⁴⁶

Así, por ejemplo, constituye una infracción muy grave el acceso a este tipo de viviendas superando los límites establecidos de ingresos y el incumplimiento de las demás condiciones establecidas por la normativa vigente, el falseamiento de los datos exigidos para el acceso a este tipo de viviendas o no ajustar la ejecución final de las obras de protección pública al proyecto calificado provisionalmente por la Administración, en lo relativo a superficies, diseños y habitabilidad, de manera que impida la obtención de la calificación definitiva.

Según el artículo 78 de la LVCV, los plazos de prescripción son de seis meses para las infracciones leves, dos años para las graves y de tres años para las muy graves. En cuanto a las sanciones, estas prescriben al año si son impuestas por infracciones leves, dos años si son impuestas por infracciones graves y de tres años si lo son por infracciones muy graves.

45. En este sentido, la cédula de calificación definitiva no exonera de responsabilidad a promotores, facultativos, constructores y restantes agentes de la edificación por vicios, defectos o incumplimientos constructivos, ni por obras mal ejecutadas. La inspección previa a la concesión de esta calificación no tiene efecto liberatorio alguno sobre tales extremos (artículo 28.7 del Decreto 90/2009, de 26 de junio).

46. Artículos 66 a 71 LVCV.

Si en un mismo expediente sancionador concurren diversas infracciones, cada una de ellas podrá ser objeto de la correspondiente sanción. Del mismo modo, cuando la infracción o infracciones afecten a varias viviendas, aunque pertenezcan al mismo edificio, podrán imponerse tantas sanciones como infracciones se hayan cometido en cada vivienda.

– *Clases de sanciones:*

1. Multa económica.

La LVCV regula las correlativas sanciones económicas por la comisión de este tipo de infracciones. Y así, por una infracción leve se prevén multas entre 150 y 600 €, por graves entre 600 y 3.000 €, y por muy graves entre 3.000 € y 30.000 €. ⁴⁷

2. Descalificación de la vivienda.

A los autores de infracciones graves y muy graves se les puede imponer como sanción la descalificación de la vivienda como protegida, con pérdida de los beneficios tributarios obtenidos y su devolución incrementada por los intereses legales correspondientes.

Esta descalificación implicará la imposibilidad durante el plazo de diez años, a contar desde la fecha de la descalificación, de poder concertar ventas o arrendamientos a precios superiores a los establecidos para las viviendas con protección pública. Esta medida complementaria no supondrá, en ningún caso, una reducción del plazo mínimo exigible para solicitar la descalificación a título voluntario que se establezca reglamentariamente

3. Pérdida y devolución de las ayudas económicas percibidas.

A los autores de infracciones graves y muy graves también se les puede imponer como sanción la pérdida y devolución, incrementada con los intereses legales, de las ayudas económicas percibidas, en el caso de infracciones al régimen de financiación protegida en la promoción y adquisición de viviendas, así como al régimen legal de viviendas de protección pública.

4. Inhabilitación temporal.

A los autores de infracciones graves y muy graves se les puede imponer como sanción, además, la inhabilitación temporal de uno a cinco años para intervenir en la redacción de proyectos, o en la construcción de viviendas de protección pública, o rehabilitación de viviendas con algún tipo de ayuda o financiación protegida en calidad de técnicos, promotores y constructores.

47. Artículo 71 de la LVCV.

3.5.2. Expropiación

Conjuntamente con la sanción, la Administración competente puede promover la expropiación de la vivienda protegida objeto de incumplimiento (artículo 57.4 de la LVCV).

La justificación sería un incumplimiento de la función social de la propiedad, y el infractor se vería privado de la propiedad de la vivienda previo pago por la Generalitat de su justiprecio.

Las causas por las que cabría la expropiación serían:

- Destinar vivienda a usos no autorizados o la alteración del régimen de uso de la misma, establecido en la cédula de calificación definitiva.
- No destinar vivienda a domicilio habitual y permanente o mantenerla deshabitada sin justa causa durante un plazo superior a tres meses.
- La utilización de otra vivienda construida con financiación pública, salvo cuando se trate de titulares de familia numerosa en el marco normativo regulador de esta situación.
- Falsedad documental de los adquirentes de la vivienda en cualquier hecho determinante de la adjudicación en las declaraciones y documentación exigida para el acceso a la vivienda.

3.5.3. Desahucio o pérdida del derecho de uso

Los propietarios de las viviendas protegidas (generalmente la Generalitat) podrán, además de imponer las sanciones que procedan, instar el desahucio de los beneficiarios, arrendatarios u ocupantes de estas viviendas en casos de incumplimientos graves, mediante la intervención de la fuerza pública para el desalojo de las viviendas (artículo 57.5 de la LVCV).

En estos casos, se habilita a los órganos competentes en materia de vivienda de la Generalitat acordar, previa tramitación del correspondiente expediente administrativo, el desahucio y, en su caso, el lanzamiento de los ocupantes, arrendatarios o beneficiarios de las viviendas de su propiedad.

3.5.4. Otras consecuencias

Las anteriores consecuencias administrativas son compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada a su estado original. Asimismo, a los infractores se les puede imponer la obligación de reintegrar las cantidades indebidamente percibidas, así como la realización de las obras de reparación y conservación y las necesarias para acomodar la edificación a las normas técnicas que le sean de aplicación.

3.6. Disposiciones de la normativa urbanística valenciana sobre vivienda protegida

Ante el interés público y social por la promoción de viviendas de protección pública, también la normativa urbanística valenciana ha establecido una serie de instrumentos para facilitar la promoción y el acceso a este tipo de viviendas.

Tres son los instrumentos urbanísticos fundamentales:

*1. Previsión desde los Planes Generales de viviendas protegidas en suelos dotacionales de la Red Primaria*⁴⁸

Los artículos 52.2 d) de la LUV y 108. b) del ROGTU, establecen que los Planes Generales deberán prever necesariamente, entre los elementos de la red primaria de reserva de suelo, suelo dotacional (público o privado) destinado a «viviendas dedicadas a residencia permanente en régimen de alquiler para personas mayores, discapacitadas o menores de 35 años».

La novedad que introduce la normativa urbanística valenciana es la exigencia de que los Planes Generales prevean que una parte del suelo dotacional público o privado de su red primaria se desvincule de su destino dotacional y se destine a la edificación de vivienda protegida para uso particular, si bien con la limitación del destino establecida en los artículos mencionados.

2. Obligación municipal de destinar a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública el suelo municipal integrante del patrimonio público del suelo.

La normativa urbanística valenciana establece unas limitaciones a los municipios en el destino de su patrimonio público de suelo, al objeto de incentivar la promoción de viviendas de protección pública.

Esta limitación presenta dos modalidades según las clases de municipios:

- a) Municipios de más de 10.000 habitantes: estos municipios deberán destinar íntegramente su patrimonio público de suelo⁴⁹ correspondiente al tanto por ciento de cesión del aprovechamiento urbanístico que le corresponda por actuaciones urbanísticas en suelo urbanizable residencial (10 % de dicho aprovechamiento) a la promoción de viviendas de protección pública (artículo 262.1 de la LUV).

48. La red primaria es un suelo dotacional estructural que viene definido en el artículo 52.2 de la LUV (véase el capítulo 1 del presente manual).

49. Dentro de las clases de bienes de propiedad municipal, una tipología característica es el denominado «patrimonio público de suelo», constituido por aquellos bienes municipales (integrantes por ingresos dinerarios y suelo) cuyo destino es el interés general o social. La mayor parte de este patrimonio público de suelo se obtiene en la ejecución de Programas de Actuación Integrada en suelo urbanizable residencial, donde cualquier Ayuntamiento va a adquirir necesariamente el 10 % del suelo total de la Unidad de Ejecución, que integrará su patrimonio público del suelo.

Se admite que este destino se realice bien mediante promoción directa, bien por enajenación gratuita u onerosa del suelo vinculada a tal fin.

- b) Municipios con población comprendida entre 5.000 y 10.000 habitantes: estos municipios estarán obligados a afectar los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, o los recursos derivados de su transmisión, a usos sociales de carácter público, preferentemente a la promoción y construcción de viviendas sujetas a protección pública, al menos en una proporción no inferior al 25 % de dicho patrimonio en el ejercicio correspondiente (artículo 262.2 de la LUV).

Excepciones a este régimen legal:

- Se admite (artículo 262.3 de la LUV) que mediante resolución del conseller competente en Vivienda pueda eximirse hasta el 50 % de la obligación a los municipios cuando la demanda de vivienda protegida esté satisfecha justificadamente en el municipio, o si el municipio acredita la necesidad de destinar ese suelo a otros usos de interés público distintas a la vivienda protegida. En supuestos excepcionales y muy justificados la exención, por estos motivos, podrá alcanzar el 100 %.
- Cuando los municipios dispongan de un programa de carácter plurianual (artículo 262.4 de la LUV) destinado a cubrir las necesidades de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, convenido con la Consellería competente en vivienda, quedarán eximidos de las exigencias legales de los apartados 1 y 2 del artículo 262 de la LUV.

3. Previsión desde los instrumentos de planeamiento de reservas de suelo con destino a viviendas sujetas a régimen de protección pública.

La normativa urbanística valenciana establece unos límites indisponibles al planificador municipal en cuanto al destino de su suelo residencial, al objeto de facilitar el desarrollo del régimen de protección pública de vivienda.

Estos límites se contienen en la Disposición adicional sexta de la LUV, según la redacción operada por el Decreto-ley 1/2008, de 27 de junio, del Consell, de medidas urgentes para el fomento de la vivienda y el suelo.

En dicha disposición se establecen las siguientes medidas para destinar suelo a vivienda de protección pública:

- a) Los instrumentos de planeamiento, en los suelos residenciales sujetos a actuaciones integradas, deberán establecer la reserva de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública para atender la demanda que se prevea en el Sistema Territorial de Indicadores de Demanda de Vivienda aprobado por la Consellería competente en la materia.

En este sentido, el planeamiento general de todos los municipios deberá adecuarse a las previsiones establecidas en dichos indicadores mediante una modificación del planeamiento, que será aprobada por la Consellería competente por razón de la materia.

- b) En los municipios con población superior a 50.000 habitantes o con crecimiento urbano en los cinco años anteriores superior a diez viviendas por cada mil habitantes y año, la reserva establecida en función de los indicadores territoriales de demanda en ningún caso podrá ser inferior al 30 % de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser objeto de programación o de nueva creación.⁵⁰
- c) En aquellos ámbitos o sectores que por su tipología, o por no estar destinados preferentemente a primera residencia, no se consideren aptos para la construcción de la totalidad de la reserva destinada a viviendas sometidas a algún régimen de protección pública se podrá reducir la citada reserva de manera motivada y previa aprobación del Ayuntamiento y de la Generalitat y adopción del procedimiento señalado en el párrafo siguiente y sin que la reserva resultante sea menor que la edificabilidad correspondiente al porcentaje público de aprovechamiento que le corresponda a la Administración. Igualmente, los ámbitos o sectores de suelo urbano que por su reducida edificabilidad residencial no permitan la reserva de una parcela mínima con tal vinculación quedarán eximidos del cumplimiento de tal reserva en su ámbito territorial.⁵¹
- d) En las actuaciones de especial relevancia que tenga un interés estratégico, sean de iniciativa pública o privada, podrá reducirse hasta un 15 % la edificabilidad residencial destinada a viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, si bien deberá justificarse que a nivel municipal se cumple la reserva global de viviendas sometidas algún régimen de protección pública.
- e) Los instrumentos de planeamiento que comporten una modificación de la ordenación estructural con aumento de la edificabilidad residencial prevista en el Plan General deberán establecer una reserva de vivienda protegida adicional respecto a dicho incremento.

Se exceptúa de esta reserva los ámbitos o sectores de suelo urbano que por su reducida edificabilidad residencial no permitan la reserva de una parcela mínima. Tampoco deberán establecer esta reserva los planes de reforma interior en suelo urbano que comporten la delimitación de un sector no previsto

50. La citada reserva sólo se exigirá para la edificabilidad residencial que exista en cada ámbito de actuación integrada, sea cual sea el uso predominante en la misma.

51. La parte de vivienda sujeta a regímenes de protección pública correspondiente a los sectores referidos podrá ubicarse en otros ámbitos o sectores del municipio, debiendo quedar garantizado el equitativo reparto de cargas y beneficios, bien mediante la técnica del aprovechamiento tipo, bien mediante la compensación económica a determinar reglamentariamente, y debiendo destinarse dicha compensación exclusivamente a la obtención de suelo para la vivienda protegida sustituida. En todo caso deberá cumplirse la reserva global de suelo establecida con esta vinculación de destino en el conjunto del municipio.

en el planeamiento general y que no incrementa la edificabilidad residencial del ámbito.

En el caso de que la modificación previera la implantación de la reserva en sectores diferentes del que constituye su objeto, deberá procederse al desarrollo previo o simultáneo del sector que alberga la reserva adicional de vivienda sujeta a regímenes de protección pública.

- f) En las fichas de planeamiento y gestión de los instrumentos de planeamiento se contendrá, de manera justificada, la distribución concreta de los porcentajes en función del régimen de protección. La reserva de vivienda sometida a algún régimen de protección, sea cual fuere el porcentaje destinado a la misma, será, como mínimo, el 70 % de la reserva prevista destinada al régimen de precio general y régimen especial, y el resto al régimen concertado u otros de aplicación.

3.7. Porcentaje de suelo destinado a vivienda protegida en la normativa urbanística estatal

El legislador estatal no ha olvidado su preocupación por el acceso de los ciudadanos a una vivienda digna, y más allá de la actividad puramente de fomento, ha regulado con carácter básico medidas tendentes a garantizar el acceso a la vivienda.

Por ello, en el actual Texto Refundido de la Ley de suelo estatal (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), aparecen varias referencias a este derecho, con la intención de uniformar en cuanto al mínimo la regulación contenida en las diversas leyes urbanísticas respecto a la reserva de terrenos para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección, que pueden ampliar o extender la reserva establecida en la legislación estatal.⁵²

De conformidad con el artículo 10.1 b) del mencionado texto legal, las administraciones públicas, en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística,⁵³ están obligadas a destinar suelo adecuado y suficiente para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda.

Aunque de la citada disposición legal se infiere que esta reserva de suelo será la determinada por la legislación urbanística de cada comunidad autónoma, o por los instrumentos de planeamiento aprobados al amparo de la misma, dicho artículo indica expresamente que el porcentaje obligatorio para vivienda protegida

52. Véase el artículo del letrado del Consejo Consultivo de Extremadura Antonio Alonso («Estándares urbanísticos como límites a la potestad de planeamiento»), publicado en la *Revista Práctica Urbanística*, editorial La Ley, de noviembre de 2011, n.º 109).

53. Básicamente ayuntamientos.

comprenderá, como mínimo, el 30 % de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización.

Añade el artículo 10.1 *b*) que la legislación autonómica podrá fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior para determinados municipios o actuaciones, siempre que se garantice el cumplimiento íntegro de la reserva en su ámbito territorial correspondiente y su localización sea respetuosa con el principio de cohesión social.

El propio Texto Refundido de la Ley de suelo estatal, en su Disposición transitoria primera, admite la no aplicación de la reserva señalada del 30 % en los instrumentos de ordenación de los municipios de menos de 10.000 habitantes en los que, en los dos últimos años anteriores al del inicio de su procedimiento de aprobación, se hayan autorizado edificaciones residenciales para menos de 5 viviendas por cada mil habitantes y año, siempre y cuando dichos instrumentos no ordenen actuaciones residenciales para más de 100 nuevas viviendas, así como los que tengan por objeto actuaciones de reforma o mejora de la urbanización existente en las que el uso residencial no alcance las 200 viviendas.

4. Las normas de diseño y calidad (DC-09)

4.1. Antecedentes normativos

Con anterioridad a la normativa actual, el conjunto de normas en el ámbito de la Comunidad Valenciana que regulaban la cuestión de la habitabilidad y diseño de las viviendas eran las denominadas normas HD-91.

Estas normas eran fundamentalmente dos:

- Decreto 85/1989, de 12 de junio, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueban las Normas de Habitabilidad y Diseño de Viviendas en el ámbito de la Comunidad Valenciana.
- Orden de 22 de abril de 1991, del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se aprueba la modificación y el texto refundido que desarrolla las normas de habitabilidad y diseño de viviendas en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

Mientras la primera norma fue derogada por el Decreto 286/1997, de 25 de noviembre, sobre habitabilidad, diseño y calidad de viviendas, la segunda norma tenía carácter reglamentario y ha estado vigente con la denominación HD-91 hasta el 7 de enero de 2010, fecha de entrada en vigor de la actual normativa (normas de diseño y calidad DC/09).

La característica esencial de dicha Orden de 22 de abril de 1991 era que coexistía desde el año 2006 con el Código Técnico de la Edificación y determinaba junto a éste, en la Comunidad Valenciana, las exigencias de espacio, salubridad, dotaciones y estanqueidad (parámetros de habitabilidad) tanto de las viviendas como de los edificios de nueva planta o ya existentes, y de cuyo cumplimiento dependía la habitabilidad o no de los inmuebles.

4.2. Fundamento de las actuales normas DC/09

La actuales normas DC/09 fueron aprobadas por Orden de 7 de diciembre de 2009, de la Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda,⁵⁴ por la que se aprueban las condiciones de diseño y calidad, en desarrollo del Decreto 151/2009, de 2 de octubre, del Consell, por el que se aprueban las exigencias básicas de diseño y calidad en edificios de vivienda y alojamiento.

Según el Preámbulo de la referida Orden de 7 de diciembre de 2009, una vez establecidas en el mencionado Decreto las exigencias básicas de diseño y calidad de los edificios de vivienda, era necesario, como eslabón siguiente de la cadena normativa en materia de calidad de la edificación derivada de la LOE y la LOFCE, la aprobación de las condiciones técnicas que facilitasen la aplicación y materialización de dichas exigencias de diseño y calidad en los edificios de vivienda y alojamiento.

Con esta nueva Orden se aprueban para la Comunidad Valenciana las condiciones de diseño y calidad correspondientes a las diferentes situaciones que se presentan para la construcción de los edificios, ya se trate de nueva construcción, que contengan viviendas adaptadas, afecten a edificios destinados a alojamiento o que fueran sometidos a rehabilitación en cualquiera de los casos citados.

Asimismo, esta Orden permite actualizar y poner al día las antiguas normas de habitabilidad y diseño del año 1991, a las que viene a derogar y sustituir, así como la adecuación al nuevo marco normativo nacido de la LOE y la LOFCE, y completado con la aprobación del CTE.

4.3. Estructura de las normas DC/09

La Orden de 7 de diciembre de 2009 (normas DC/09) se estructura en tres Anexos diferenciados: anexo I (Condiciones de diseño y calidad en edificios de vivienda y en edificios para alojamiento), anexo II (Terminología) y anexo III (Gráficos).

Sucintamente, su contenido en el siguiente:

54. Publicada en el *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* n.º 6168, de 18 de diciembre de 2009, y entrando en vigor el 7 de enero de 2010.

Anexo I

El contenido normativo de las normas DC/09 se recoge en este anexo, constituido por 26 artículos y cuatro capítulos, conforme al siguiente esquema:

- Capítulo I. Edificios de vivienda (Secciones primera y segunda: condiciones de funcionalidad y habitabilidad de la vivienda y el edificio).⁵⁵
- Capítulo II. La vivienda adaptada.⁵⁶
- Capítulo III. Edificio para alojamientos.⁵⁷
- Capítulo IV. Rehabilitación.⁵⁸

Anexo II

Bajo la denominación *Terminología*, aborda la definición de las distintas expresiones contenidas en el articulado del Anexo I (alturas, superficies construidas y útiles, residuos ordinarios, línea de huella, servicios comunes de uso colectivo, ventilación natural...)

Anexo III

Contiene doce gráficos ilustrativos sobre los aspectos regulados en el Anexo I (relación entre los distintos espacios o recintos, dimensiones lineales, circulaciones horizontales y verticales del edificio, huecos exteriores, aparcamientos e iluminación natural).

55. Regula aspectos como las superficies útiles mínimas, la relación entre los distintos espacios o recintos, las dimensiones lineales, las circulaciones horizontales y verticales, el equipamiento, los patios y locales del edificio, los huecos de servicio y exteriores, los aparcamientos, la iluminación natural y la ventilación.

56. Regula, además de generalidades, las dimensiones lineales y las circulaciones horizontales de la vivienda adaptada.

57. Regula la composición, superficies mínimas en los edificios para alojamiento, el equipamiento e instalaciones en unidades de alojamiento y en edificios para alojamiento, los patios de los edificios para alojamiento y las generalidades para estos edificios.

58. Regula la aplicación, en materia de rehabilitación, las circulaciones horizontales y verticales del edificio y el denominado documento reconocido.

5. La licencia de ocupación en la Comunidad Valenciana

5.1. Concepto y significado

La licencia de ocupación es un tipo de licencia municipal a que aluden los artículos 191.1 f) de la LUV y 465.1 d) del ROGTU, dentro de la enumeración de los actos sujetos a licencia, cuyo régimen jurídico únicamente resulta aplicable a la vivienda libre y no a la vivienda protegida, que dispone de su normativa específica.

Se regula en los artículos 32 y siguientes de la LOFCE, ley que ha derogado la anterior normativa aplicable sobre la materia (Decreto 161/1989, de 30 de octubre, del Consell de la Generalitat Valenciana). En este sentido, la licencia de ocupación viene a sustituir a la anterior *cédula de habitabilidad*.

El artículo 5 párrafo 1.º de la LVCV exige como requisito necesario para ocupar la vivienda libre la obtención de la licencia municipal de ocupación.

Según el artículo 34 de la LOFCE el peticionario de esta licencia será siempre el promotor, que solicitará una sola licencia para todo el edificio o promoción de viviendas, y no varias licencias para cada una de las viviendas que integran la promoción.

Esta licencia ha de solicitarse en el Ayuntamiento correspondiente a la finalización de las obras de edificación, y su otorgamiento tiene un doble significado (artículo 32 de la LOFCE):⁵⁹

- Por un lado, en su concesión el Ayuntamiento está reconociendo que la obra ejecutada se ajusta al proyecto, a la licencia de obra solicitada y a la normativa de aplicación.
- Por otro, implica también reconocer que el edificio es adecuado para su uso residencial, es decir, que reúne las condiciones de habitabilidad establecidas en la normativa aplicable, de modo que puede ser ocupado y habitado conforme a su destino residencial.

Asumiendo este significado, el otorgamiento de la licencia de primera ocupación a un grupo de viviendas o a cualquier otro tipo de edificio no puede generar responsabilidad municipal por un supuesto incumplimiento del constructor u otros responsables de los pactos jurídico-privados que rigieron la compraventa de estas viviendas, pues no es objeto de dicha licencia comprobar la observancia de dichos pactos.⁶⁰

59. Como viene reiterando el Tribunal Supremo (STS de 22 de enero de 1986 y 2 de octubre de 1999, entre otras), la licencia de primera ocupación es la expresión técnica de la necesaria comprobación de si el edificio se acomoda a las previsiones contenidas en la licencia. Además, a través de ella se verifica si el edificio puede destinarse al uso por estar en zona apropiada y reunir condiciones técnicas de seguridad y salubridad.

60. Véase el artículo «Breves apuntes sobre las competencias de los ayuntamientos madrileños en el control de la calidad de la edificación», de Ignacio Sanz Jurdado, publicado en la *Revista Práctica Urbanística*, ed. La Ley (número 45, enero 2006).

5.2. Plazo de otorgamiento

Desde la solicitud, el plazo para el otorgamiento de la licencia de ocupación será de un mes (artículo 195.1 a) de la LUV).⁶¹

De conformidad con el artículo 35 de la LOFCE, transcurrido el plazo de resolución sin haberse notificado ésta, el interesado podrá entender estimada su petición por silencio administrativo.

Sin embargo, esta previsión del artículo 35 de la LOFCE debe entenderse derogada tras la promulgación del artículo 23.1 e) del Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio, en el que se establece expresamente la desestimación por silencio negativo de las licencias de primera ocupación de las edificaciones de nueva planta, casas prefabricadas e instalaciones similares por el transcurso del plazo legal para su otorgamiento. Aunque podría entenderse que el silencio positivo sí sería aplicable a las licencias de segunda o posterior transmisión, lo cierto es que el hecho de que las mismas se sujeten al procedimiento de declaración responsable, en el que no existe resolución expresa, hace inviable asumir este planteamiento.

5.3. Finalidad

La finalidad fundamental que se persigue con su otorgamiento es que habilita la contratación con las compañías suministradoras de energía eléctrica, agua, gas, telecomunicaciones, etc., la conexión de estos servicios en el inmueble, de modo que sin la licencia de ocupación los usuarios finales de la vivienda no podrán contratar estos servicios (artículo 32.3 de la LOFCE).

En este sentido, el párrafo 3.º del artículo 5 de la LVCV dispone:

Las compañías suministradoras de los servicios de abastecimiento de agua, energía eléctrica, gas e infraestructuras de telecomunicaciones, no podrán contratar e iniciar el suministro sin la previa acreditación de la obtención de la licencia municipal de ocupación.

En definitiva, sin la licencia de ocupación los usuarios de las viviendas no dispondrán de los servicios de agua, luz, gas, telefonía, etc.⁶²

61. Existe una contradicción normativa en cuanto al plazo para entender estimada la licencia de primera ocupación por silencio administrativo, dado que aunque el artículo 195.1 a) de la LUV señala que el plazo de otorgamiento será de un mes, el artículo 34.5 de la LOFCE habla de tres meses. Se trata de dos normas de la Comunidad Valenciana con rango de ley e idéntica posición jerárquica. Si aplicamos el principio de ley posterior para resolver el conflicto, sería preferente la aplicación de la LUV. Sin embargo, si se aplica el principio de especialidad, la LOFCE es más específica en materia de edificación que la LUV, por lo que aquella sería de preferente aplicación. En cualquier caso, debe entenderse como preferente el plazo de un mes, por ser un plazo emanado de una norma posterior que beneficia más al ciudadano y exige una mayor diligencia de tramitación en la Administración competente para otorgar dicha licencia. Esta controversia no alcanza a la renovación de las licencias ocupación, dado que conforme a la nueva normativa emanada de la Directiva de Servicios estos supuestos no están sujetos a licencia sino a declaración responsable, por lo que no existe resolución expresa ni plazo concreto para ello.

62. Como se ha visto, en las viviendas protegidas esta contratación no se obtiene con la licencia de ocupación (innecesaria en estos casos) sino con la Cédula de Calificación definitiva (artículo 46.2 de la LVCV y 33.5 de la LOFCE).

5.4. Clases

Se pueden clasificar en licencias de primera ocupación y en licencias de segunda o posterior ocupación.

La licencia de primera ocupación se solicitará en los edificios de nueva construcción, que nunca han sido habitados hasta ese momento.

La licencia de segunda o posterior ocupación se otorgará en relación con aquellos edificios ya existentes que cuenten con una anterior licencia de primera ocupación, y que deban renovar la misma por concurrir alguna de las siguientes circunstancias:⁶³

- Cuando exista una segunda o posterior transmisión de la propiedad (el usuario inicial vende la vivienda), siempre y cuando hubiese transcurrido más de diez años desde el otorgamiento de la primera licencia de ocupación.
- Cuando resulte necesario formalizar un nuevo contrato de suministro de agua, gas o electricidad con las entidades suministradoras, siempre y cuando hubiesen transcurrido más de diez años desde el otorgamiento de la primera licencia de ocupación.
- Cuando se altere del uso inicial del edificio, sin límite temporal.⁶⁴
- Cuando se realicen obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren su configuración arquitectónica, o que modifiquen esencialmente el conjunto del sistema estructural u otros elementos o partes del edificio afectados por los requisitos básicos de la edificación, sin límite temporal.
- Cuando se realicen obras totales o parciales sobre edificaciones catalogadas (de valor histórico-artístico-cultural) o con protección ambiental, sin límite temporal.

5.5. Documentación

Para obtener la licencia de primera ocupación, el promotor deberá aportar ante el Ayuntamiento donde se ubique el inmueble, sin perjuicio de la documentación administrativa preceptiva,⁶⁵ la siguiente documentación técnica:⁶⁶

63. Conforme al artículo 33.2 de la LOFCE.

64. Por ejemplo, en los supuestos de tránsito de un uso residencial a una actividad, o de un uso de vivienda a un uso hotelero.

65. Se refiere al CIF o el DNI, a la copia de escritura de apoderamiento y de su condición de promotor, etc.

66. Según los artículos 486.7 del ROGTU y 34.1 de la LOFCE.

- Acta de recepción de obra junto con el certificado final de obra.
- Proyecto final de obra, que incluirá una declaración del técnico sobre la conformidad de las obras ejecutadas con el proyecto autorizado por la licencia de obras correspondiente.
- Toda la demás información que resulte del libro del edificio.
- Certificado emitido por facultativo competente en el que se acredite que el edificio se ajusta a las condiciones exigidas para el uso al que se destina.⁶⁷
- En el supuesto de que la licencia de edificación haya implicado también la realización de obras de urbanización, se requerirá aportación de certificado final de las obras de urbanización.
- Certificado de aislamiento acústico de los elementos que constituyen los cerramientos verticales de fachada y medianeras, el cerramiento horizontal y los elementos de separación de salas que contengan fuentes de ruido.⁶⁸

Para obtener la licencia de segunda o posterior ocupación, por su parte, el artículo 34.2 de la LOFCE exige aportar ante el Ayuntamiento:

- Copia del libro de edificio.
- Certificado de facultativo competente de que el edificio se ajusta a las condiciones que supusieron el otorgamiento de la primera o anterior licencia de ocupación.
- Cualquier otra documentación que acredite las razones por las que se solicita la segunda u ulterior ocupación (por ejemplo, la escritura de compraventa, adjudicación de herencia, etc., que acredite la transmisión del inmueble).

5.6. Tramitación administrativa: la declaración responsable

Mientras en la tramitación administrativa de la licencia de primera ocupación se observará el procedimiento general de las licencias urbanísticas,⁶⁹ respecto a las

67. Según la STSJ de Extremadura de 24 de mayo de 2001 (la LEY JURIS 725326/2001), el certificado técnico para la obtención de la licencia de primera ocupación no precisa de visado colegial.

68. Según el artículo 34 de la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica.

69. Para el otorgamiento de la licencia de primera ocupación, como cualquier otra licencia urbanística, se requiere, tras la solicitud expresa por el promotor en modelo normalizado, un previo informe técnico y otro jurídico a cargo de los servicios técnicos municipales. El informe técnico implicará, con carácter previo, una visita de inspección de los técnicos municipales al inmueble de referencia para verificar la adecuación de las obras a la licencia y al proyecto técnico por el que se concedió aquella. Si el informe de inspección es favorable y consta la documentación completa en el expediente, el ayuntamiento otorgará mediante resolución expresa la licencia de primera ocupación, cuya acreditación habilitará a las compa-

licencias de segunda o posterior ocupación se ha introducido una novedad con la anexión a la LUV de la Disposición adicional décima,⁷⁰ en la que se dispone que estos supuestos no se sujetan a licencia sino al nuevo procedimiento denominado *declaración responsable*.

Este procedimiento exigirá, al menos, la acreditación de la identidad del promotor y del resto de los agentes de la edificación, de la ubicación física de la actuación, manifestación de que se cumple con todos los requisitos establecidos en la normativa vigente, así como de la aportación de la documentación exigible.

Pero la específica singularidad de este nuevo procedimiento es que habilita al promotor, una vez efectuada la declaración de que cumple todos los requisitos exigibles para obtener la licencia de segunda ocupación, y presentada ésta ante el ayuntamiento o entidad local competente, junto con toda la documentación exigida, a obtener la conexión de los servicios urbanísticos del inmueble de las compañías suministradoras, con los mismos efectos que si se hubiera concedido expresamente la licencia municipal, todo ello sin perjuicio de las potestades municipales posteriores de comprobación o inspección de los requisitos habilitantes para el ejercicio del derecho y de la adecuación de la realidad con el contenido de la declaración.

La principal laguna legislativa radica en la falta de definición de los requisitos que deben concurrir en esta declaración responsable para que despliegue sus efectos, aunque se presupone el reenvío implícito a la normativa que fija la documentación de las licencias de segunda ocupación (artículo 34.2 de la LOFCE). Sin embargo, no queda claro si resulta necesario o no la que el interesado aporte en su declaración una certificación técnica expedida por técnico competente que acredite el cumplimiento de la normativa de habitabilidad vigente y que no se trata de una vivienda de nueva planta. Desde el momento en que ya no existe un control municipal previo que pueda acreditar los extremos de esa certificación previa,⁷¹ se suscita la duda de si el interesado ha de justificar el cumplimiento de ambos requisitos con una mera declaración, bajo su responsabilidad, o debe apoyar su testimonio adjuntado una certificación de técnico competente. Si se asumiera la primera posibilidad, existe el riesgo de que ciudadanos sin conocimientos técnicos puedan hacer valer los efectos de la declaración responsable ante las compañías suministradoras con la mera acreditación de la presentación de la declaración responsable ante el Ayuntamiento. Si se asumiese la segunda opción, se atentaría contra el espíritu de la declaración responsable al dotar al procedimiento de una mayor onerosidad para el ciudadano en tiempo y dinero de la que existía en el anterior procedimiento de licencia, en el que se exigía la aportación de un certificado de

ñías suministradoras a conectar en el inmueble de referencia los servicios inherentes a la habitabilidad del mismo.

70. Esta Disposición adicional décima de la LUV se ha introducido por el artículo 1 de la Ley 12/2010, de 21 de julio, modificada posteriormente por la Ley 2/2012, de 14 de junio, de la Generalitat.

71. En la práctica, con anterioridad al nuevo marco normativo los servicios técnicos municipales asumían la emisión del certificado técnico exigido por la LOFCE desde el momento en que resultaba exigible, con carácter previo al otorgamiento de la licencia, una visita de inspección al inmueble y la emisión de un informe técnico, en el que se solía acreditar el cumplimiento de la normativa de habitabilidad y la especificación de que no se trataba de una vivienda de nueva planta.

facultativo competente pero no excluía que dicho facultativo fuese un funcionario técnico en el contexto del control previo municipal, ahora inexistente.⁷²

Como en cualquier otro procedimiento de declaración responsable, resulta incuestionable que la inexactitud, falsedad u omisión esencial en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a la declaración responsable del promotor, o la no presentación ante la Administración competente de ésta, determinará la suspensión de los suministros desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, previa resolución municipal, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiera lugar.

Esta regulación normativa obliga a las Ordenanzas municipales a arbitrar mecanismos no previstos legalmente para legitimar a la Administración correspondiente el requerimiento a las compañías suministradoras del cese inmediato de los suministros, en aquellos supuestos en los que el ciudadano haya hecho valer ante éstas la eficacia de la declaración responsable, fraudulentamente presentada en el Ayuntamiento. El requerimiento municipal de cese únicamente será posible tras la eventual inspección técnica del inmueble, en todo caso posterior a la presentación de la declaración responsable y a la puesta en marcha de sus efectos, lo que revela que este procedimiento tiene un difícil acomodo práctico en las renovaciones de las licencias de ocupación.

72. La Ordenanza de Valencia sobre obras de edificación y actividades parece reconocer esta disyuntiva cuando, entre la documentación necesaria para renovar la licencia de ocupación, exige como documento 6.º la aportación por el interesado del mencionado certificado pero únicamente «en los casos en que se determine». Esta cláusula sin concreción permite al Ayuntamiento de Valencia un margen de discrecionalidad para exigir dicho requisito al reconocer implícitamente su innecesariedad en determinados supuestos, lo que presupone asumir el nuevo espíritu normativo pese a los evidentes riesgos y disfunciones.

ANEXOS

- I. Contenido del proyecto técnico de edificación (Anejo I CTE).
- II. Estructura del CTE.
- III. Modelos de la documentación de obra.
- IV. Documentación sobre seguridad y salud en las obras de construcción.
- V. Guía Técnica del INSHT sobre la coordinación de Seguridad y Salud en la fase de ejecución de obra.
- VI. Contenido del Estudio de Seguridad y Salud.

I. Contenido del proyecto técnico de edificación (Anejo I CTE)

En el Anexo I del CTE se relacionan los contenidos del proyecto de edificación, sin perjuicio de lo que, en su caso, establezcan las Administraciones competentes.

Los marcados con asterisco (*) son los documentos que, al menos, debe contener el Proyecto Básico.

Cuando el proyecto se desarrolle o complete mediante proyectos parciales u otros documentos técnicos, en la memoria del proyecto se hará referencia a éstos y a su contenido, y se integrarán en el proyecto por el proyectista, bajo su coordinación, como documentos diferenciados de tal forma que no se produzca duplicidad de los mismos, ni en los honorarios a percibir por los autores de los distintos trabajos.

DOCUMENTOS DEL PROYECTO TÉCNICO	CONTENIDO
I. MEMORIA	<p>1. Memoria descriptiva. Descriptiva y justificativa, que contenga la información siguiente:</p> <p><i>1.1. Agentes*</i></p> <p>Promotor, proyectista, otros técnicos.</p> <p><i>1.2. Información previa*</i></p> <ul style="list-style-type: none">– Antecedentes y condicionantes de partida, datos del emplazamiento, entorno físico, normativa urbanística, otras normativas en su caso.– Datos del edificio en caso de rehabilitación, reforma o ampliación. Informes realizados. <p><i>1.3. Descripción del proyecto*</i></p> <ul style="list-style-type: none">– Descripción general del edificio, programa de necesidades, uso característico del edificio y otros usos previstos, relación con el entorno.– Cumplimiento del CTE y otras normativas específicas, normas de disciplina urbanística, ordenanzas municipales, edificabilidad, funcionalidad, etc.

DOCUMENTOS DEL PROYECTO TÉCNICO	CONTENIDO
	<ul style="list-style-type: none"> – Descripción de la geometría del edificio, volumen, superficies útiles y construidas, accesos y evacuación. – Descripción general de los parámetros que determinan las previsiones técnicas a considerar en el proyecto respecto al sistema estructural (cimentación, estructura portante y estructura horizontal), el sistema de compartimentación, el sistema envolvente, el sistema de acabados, el sistema de acondicionamiento ambiental y el de servicios. <p><i>1.4. Prestaciones del edificio*</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Por requisitos básicos y en relación con las exigencias básicas del CTE. Se indicarán en particular las acordadas entre promotor y proyectista que superen los umbrales establecidos en el CTE. – Se establecerán las limitaciones de uso del edificio en su conjunto y de cada una de sus dependencias e instalaciones. <p>2. Memoria constructiva. Descripción de las soluciones adoptadas:</p> <p><i>2.1. Sustentación del edificio*</i></p> <p>Justificación de las características del suelo y parámetros a considerar para el cálculo de la parte del sistema estructural correspondiente a la cimentación.</p> <p><i>2.2 Sistema estructural (cimentación, estructura portante y estructura horizontal).</i></p> <p>Se establecerán los datos y las hipótesis de partida, el programa de necesidades, las bases de cálculo y procedimientos o métodos empleados para todo el sistema estructural, así como las características de los materiales que intervienen.</p>

DOCUMENTOS DEL PROYECTO TÉCNICO	CONTENIDO
	<p data-bbox="754 244 1023 275"><i>2.3 Sistema envolvente</i></p> <p data-bbox="791 315 1310 591">Definición constructiva de los distintos subsistemas de la envolvente del edificio, con descripción de su comportamiento frente a las acciones a las que está sometido (peso propio, viento, sismo, etc.), frente al fuego, seguridad de uso, evacuación de agua y comportamiento frente a la humedad, aislamiento acústico y sus bases de cálculo.</p> <p data-bbox="791 629 1310 837">El aislamiento térmico de dichos subsistemas, la demanda energética máxima prevista del edificio para condiciones de verano e invierno y su eficiencia energética en función del rendimiento energético de las instalaciones proyectado según el apartado 2.6.2.</p> <p data-bbox="754 875 1161 907"><i>2.4 Sistema de compartimentación</i></p> <p data-bbox="791 947 1310 1117">Definición de los elementos de compartimentación con especificación de su comportamiento ante el fuego y su aislamiento acústico y otras características que sean exigibles, en su caso.</p> <p data-bbox="754 1155 1054 1187"><i>2.5 Sistemas de acabados</i></p> <p data-bbox="791 1227 1310 1364">Se indicarán las características y prescripciones de los acabados de los paramentos a fin de cumplir los requisitos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad.</p> <p data-bbox="754 1402 1305 1433"><i>2.6 Sistemas de acondicionamiento e instalaciones</i></p> <p data-bbox="791 1473 1310 1610">Se indicarán los datos de partida, los objetivos a cumplir, las prestaciones y las bases de cálculo para cada uno de los subsistemas siguientes:</p> <ol data-bbox="762 1648 1310 1816" style="list-style-type: none"> 1. Protección contra incendios, anti-intrusión, pararrayos, electricidad, alumbrado, ascensores, transporte, fontanería, evacuación de residuos líquidos y sólidos, ventilación, telecomunicaciones, etc.

DOCUMENTOS DEL PROYECTO TÉCNICO	CONTENIDO
	<p>2. Instalaciones térmicas del edificio proyectado y su rendimiento energético, suministro de combustibles, ahorro de energía e incorporación de energía solar térmica o fotovoltaica y otras energías renovables.</p> <p><i>2.7. Equipamiento</i></p> <p>Definición de baños, cocinas y lavaderos, equipamiento industrial, etc.</p> <p>3. Cumplimiento del CTE:</p> <p>Justificación de las prestaciones del edificio por requisitos básicos y en relación con las exigencias básicas del CTE. La justificación se realizará para las soluciones adoptadas conforme a lo indicado en el CTE.</p> <p>También se justificarán las prestaciones del edificio que mejoren los niveles exigidos en el CTE.</p> <p>3.1 Seguridad estructural 3.2 Seguridad en caso de incendio* 3.3 Seguridad de utilización 3.4 Salubridad 3.5 Protección contra el ruido 3.6 Ahorro de energía</p> <p>4. Cumplimiento de otros reglamentos y disposiciones:</p> <p>Justificación del cumplimiento de otros reglamentos obligatorios no realizada en el punto anterior, y justificación del cumplimiento de los requisitos básicos relativos a la funcionalidad de acuerdo con lo establecido en su normativa específica.</p> <p>5. Anejos a la memoria:</p> <p>El proyecto contendrá tantos anejos como sean necesarios para la definición y justificación de las obras.</p>

DOCUMENTOS DEL PROYECTO TÉCNICO	CONTENIDO
	<p>Información geotécnica. Cálculo de la estructura. Protección contra el incendio. Instalaciones del edificio. Eficiencia energética. Estudio de impacto ambiental. Plan de control de calidad. Estudio de Seguridad y Salud o Estudio Básico, en su caso.</p>
II. PLANOS	<p>El proyecto contendrá tantos planos como sean necesarios para la definición en detalle de las obras.</p> <p>En caso de obras de rehabilitación se incluirán planos del edificio antes de la intervención.</p> <p><i>Plano de situación*</i> - Referido al planeamiento vigente, con referencia a puntos localizables y con indicación del norte geográfico.</p> <p><i>Plano de emplazamiento*</i> - Justificación urbanística, alineaciones, retranqueos, etc.</p> <p><i>Plano de urbanización*</i> - Red viaria, acometidas, etc.</p> <p><i>Plantas generales*</i> - Acotadas, con indicación de escala y de usos, reflejando los elementos fijos y los de mobiliario cuando sea preciso para la comprobación de la funcionalidad de los espacios.</p> <p><i>Planos de cubiertas*</i> - Pendientes, puntos de recogida de aguas, etc.</p> <p><i>Alzados y secciones*</i> - Acotados, con indicación de escala y cotas de altura de plantas, gruesos de forjado, alturas totales, para comprobar el cumplimiento de los requisitos urbanísticos y funcionales.</p> <p><i>Planos de estructura</i> - Descripción gráfica y dimensional de todo del sistema estructural (cimentación, estructura portante y estructura horizontal). En los relativos a la cimentación se incluirá, además, su relación con el entorno inmediato y el conjunto de la obra.</p> <p><i>Planos de instalaciones</i> - Descripción gráfica y dimensional de las redes de cada instalación, plantas, secciones y detalles.</p> <p><i>Planos de definición constructiva</i> - Documentación gráfica de detalles constructivos.</p> <p><i>Memorias gráficas</i> - Indicación de soluciones concretas y elementos singulares: carpintería, cerrajería, etc.</p> <p><i>Otros</i></p>

DOCUMENTOS DEL PROYECTO TÉCNICO	CONTENIDO
III. PLIEGO DE CONDICIONES	<p><i>Pliego de cláusulas administrativas</i></p> <p>Disposiciones generales. Disposiciones facultativas. Disposiciones económicas.</p> <p><i>Pliego de condiciones técnicas particulares</i></p> <p>a) Prescripciones sobre los materiales.</p>
	<p>Características técnicas mínimas que deben reunir los productos, equipos y sistemas que se incorporen a las obras, así como sus condiciones de suministro, recepción y conservación, almacenamiento y manipulación, las garantías de calidad y el control de recepción que deba realizarse incluyendo el muestreo del producto, los ensayos a realizar, los criterios de aceptación y rechazo, y las acciones a adoptar y los criterios de uso, conservación y mantenimiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estas especificaciones se pueden hacer por referencia a pliegos generales que sean de aplicación, documentos reconocidos u otros que sean válidos a juicio del proyectista. <p>b) Prescripciones en cuanto a la ejecución por unidades de obra.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Características técnicas de cada unidad de obra indicando su proceso de ejecución, normas de aplicación, condiciones previas que han de cumplirse antes de su realización, tolerancias admisibles, condiciones de terminación, conservación y mantenimiento, control de ejecución, ensayos y pruebas, garantías de calidad, criterios de aceptación y rechazo, criterios de medición y valoración de unidades, etc. - Se precisarán las medidas para asegurar la compatibilidad entre los diferentes productos, elementos y sistemas constructivos. <p>c) Prescripciones sobre verificaciones en el edificio terminado.</p> <p>Se indicarán las verificaciones y pruebas de servicio que deban realizarse para comprobar las prestaciones finales del edificio.</p>

DOCUMENTOS DEL PROYECTO TÉCNICO	CONTENIDO
IV. MEDICIONES	Desarrollo por partidas, agrupadas en capítulos, conteniendo todas las descripciones técnicas necesarias para su especificación y valoración.
V. PRESUPUESTO	<p>Presupuesto aproximado*</p> <ul style="list-style-type: none"> - Valoración aproximada de la ejecución material de la obra proyectada por capítulos. <p>Presupuesto detallado</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cuadro de precios agrupado por capítulos. - Resumen por capítulos, con expresión del valor final de ejecución y contrata. - Incluirá el presupuesto del control de calidad. - Presupuesto del Estudio de Seguridad y Salud.

II. Estructura CTE

A) Parte primera

CAPÍTULO I	Disposiciones Generales	<ul style="list-style-type: none"> - Objeto - Ámbito de aplicación - Contenido del CTE - Documentos reconocidos y Registro General del CTE
CAPÍTULO II	Condiciones técnicas y administrativas	<ul style="list-style-type: none"> - Condiciones generales para el cumplimiento del CTE - Condiciones del Proyecto - Condiciones de ejecución de las obras - Condiciones del edificio
CAPÍTULO III	Exigencias básicas (EB)	<ul style="list-style-type: none"> - Generalidades - EB de seguridad estructural (SE) - EB de seguridad en caso de incendio (SI) - EB de seguridad de utilización (SU) - EB de salubridad (HS) - EB de protección frente al ruido (HR) - EB de ahorro de energía (HE)

ANEJO I	Contenido del Proyecto	En este anejo se especifican los contenidos del proyecto de edificación, tanto en relación con el proyecto básico como el de ejecución, sin perjuicio de lo que establezcan las administraciones públicas competentes.
ANEJO II	Documentación del seguimiento de la obra	En este anejo se detalla con carácter indicativo, sin perjuicio de lo que establezcan las administraciones públicas competentes, el contenido de la documentación del seguimiento y del control de la obra.
ANEJO III	Terminología	Este anejo establece un listado de conceptos edificatorios con su correspondiente definición.

B) Parte segunda

DOCUMENTOS BÁSICOS	<ul style="list-style-type: none"> - DB-SE Seguridad estructural. - DB-SE AE Seguridad estructural. Acciones en la edificación. - DB-SE C Seguridad estructural. Cimientos. - DB-SE A Seguridad estructural. Acero. - DB-SE F Seguridad estructural. Fábrica. - DB-SE M Seguridad estructural. Madera. - DB-SI Seguridad en caso de incendio. - DB-SUA Seguridad de Utilización y Accesibilidad. - DB-HS Salubridad (Higiene, salud y protección del medio ambiente). - DB-HR Protección frente al ruido. - DB-HE Ahorro de energía.
--------------------	---

III. Modelos documentación de obra

A) MODELO ACTA DE REPLANTEO Y DE COMIENZO DE OBRA

Obras a realizar:

(Reseña sumaria de características: tipología, número de plantas, usos...)

Emplazamiento:

(Datos de identificación y localización del solar)

Licencia de Obras:

(Ayuntamiento, fecha de expedición, expediente n.º:)

Promotor:

Constructor:

Jefe de Obra:

Proyectista/s

(Titulación y nombres. En el caso de equipos pluridisciplinares se consignarán todos los intervinientes y se significará la persona del coordinador general del proyecto)

Dirección facultativa:

- Director de la obra:
- Director de la ejecución de la obra:
- Coordinador de seguridad y salud en fase de ejecución:

Los que suscriben, de acuerdo con la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, hacen constar que:

- 1. Se dispone del proyecto de ejecución correspondiente a la licencia de obras.*
- 2. El Constructor ha designado al/assume él mismo las funciones de/Jefe de Obra.*
- 3. El Constructor ha realizado el replanteo del perímetro de la edificación proyectada, el cual, una vez comprobado por el Director de la Ejecución de la Obra y verificado por el Director de Obra, resulta ajustado a las características del solar.*
- 4. El Coordinador de Seguridad y Salud ha aprobado el Plan de Seguridad y Salud en el trabajo.*
- 5. El Constructor declara estar en condiciones de iniciar los trabajos contratados.*
- 6. La Dirección facultativa, de acuerdo con el Promotor, autoriza el inmediato comienzo de los trabajos. Y en prueba de conformidad firman la presente Acta, por cuadruplicado y a un solo efecto, en a..... de de*

Firmado:

El Constructor

El Director de la Obra

El Director de la Ejecución de la Obra El Coordinador de Seguridad y Salud en fase de ejecución

Diligencia: Para hacer constar que el Promotor queda enterado del contenido de la presente Acta y da su conformidad al inicio de las obras.

En de..... de

El Promotor

B) MODELO CERTIFICADO FINAL DE OBRA

EDIFICACIÓN

Denominación: _____

Emplazamiento: _____

Localidad: _____

Licencia de obras: N° Expte.: _____ Fecha: _____

PROMOTOR:

CONSTRUCTOR:

PROYECTISTA:

EL DIRECTOR DE LA EJECUCIÓN DE LA OBRA

Coleg. N°: _____ del Colegio de: _____

Nombre: _____ Titulación: _____

VISADO

CERTIFICO: Que la ejecución material de la obra reseñada ha sido realizada bajo mi dirección, habiendo controlado cuantitativa y cualitativamente la construcción y la calidad de lo edificado de acuerdo con el Proyecto, la documentación técnica que lo desarrolla y las normas de la buena construcción.

Y para que conste a los efectos oportunos, expido el presente certificado en

EL DIRECTOR DE OBRA

Coleg. N°: _____ del Colegio de: _____

Nombre: _____ Titulación: _____

VISADO

CERTIFICO: Que con fecha _____ de ____ de ____, la edificación reseñada ha quedado terminada bajo mi dirección, de conformidad con el proyecto objeto de licencia y la documentación técnica que lo complementa, hallándose dispuesta para su adecuada utilización con arreglo a las instrucciones de uso y mantenimiento.

Y para que conste a los efectos oportunos, expido el presente certificado en

Documentación adjunta:

	Relación de controles realizados y sus resultados (C.T.E. Anejo II. 3.3.b)
	Relación de modificaciones en obra compatibles con las condiciones de la licencia (C.T.E. Anejo II.3.3.a)
	Relación de aclaraciones al contenido del Certificado Final de Obra (Artículo 17.7 de la L.O.E.)

C) MODELO ACTA DE RECEPCIÓN DE EDIFICIO TERMINADO

Edificio:

(Reseña sumaria de características: tipología, número de plantas, usos...)

Emplazamiento:

(Datos de identificación y localización del solar)

Licencia de obras:

(Ayuntamiento, fecha de expedición, expediente n.º:)

Promotor:

Constructor/es:

Proyectista/s:

(Titulación y nombres. En el caso de equipos pluridisciplinarios se consignarían todos los intervinientes y se significaría la persona del coordinador general del proyecto).

Dirección facultativa:

- *Director de obra:*
- *Director de la ejecución de la obra:*

Fecha de terminación de la obra:

En _____, a _____ de _____ de _____,

REUNIDOS :

- Don.... Interviene en nombre y representación, como *(Presidente, Consejero Delegado, Apoderado, etc.)*, de la entidad constructora del edificio.
- Don... Interviene en nombre y representación, como *(Presidente, Consejero Delegado, Apoderado, etc.)*, de la entidad promotora del edificio.
- Don.... , en su calidad de *(titulación)* director de la obra.
- Don.... , en su calidad de *(titulación)* director de la ejecución

MANIFIESTAN :

1. Que en virtud del contrato de obra establecido entre el Promotor y el Constructor, se ha llevado a cabo la construcción de la edificación identificada en el encabezamiento de esta Acta, realizada al amparo de la licencia municipal de obra reseñada y con sujeción a las prescripciones contenidas en el proyecto de ejecución y sus reformados, bajo la dirección facultativa legalmente establecida.
2. Que la obra finalizó el..... de..... de..... , según consta acreditado en el Certificado Final de Obra, expedido por la Dirección facultativa y visado por los Colegios Profesionales correspondientes, que se adjunta a la presente acta.

Y HACEN CONSTAR:

Primero. En este acto, el Constructor hace formal entrega al Promotor de la edificación identificada en el encabezamiento, con todas las instalaciones y elementos que le son propios.

Segundo. Obra en poder del Promotor el Certificado Final de Obra así como la Liquidación Final y la documentación de la obra ejecutada, a la que habrá de incorporarse una copia de la presente Acta de Recepción en los términos que prescribe la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación (Artículo 7.º).

Tercero. El Promotor declara:

- Que recibe la obra terminada y a su satisfacción.
- Que recibe la obra a reserva de la debida subsanación de los defectos cuyo detalle se consigna en anexo a la presente Acta, que habrá de tener lugar dentro del plazo de a contar desde la fecha de hoy.

Cuarto. El Promotor recibe del Constructor la siguiente garantía para asegurar sus responsabilidades conforme a los artículos 17-1 b), segundo párrafo, y 19-1 a) de la Ley de Ordenación de la Edificación:

- Un seguro de daños materiales o de caución, cuya documentación se adjunta a la presente acta.
- La retención del 5 % del coste de ejecución material de la obra.

Quinto: *Los plazos de responsabilidad y garantía establecidos en la Ley de Ordenación de la Edificación (Artículo 17) comienzan a contar a partir de la fecha de la presente acta.*

Así lo otorgan por cuadruplicado ejemplar y a un solo efecto, en la fecha y lugar al principio consignados.

El Constructor

El Promotor

Enterados:

El Director de la Obra

El Director de la Ejecución de la Obra

Nota: para el supuesto de recepción con reservas, se unirá la hoja de anexo, debidamente cumplimentada.

Detalle de los defectos observados:

-
-
-

(descripción pormenoriza).

El Constructor

El Promotor

Enterados:

El Director de la Obra

El Director de la Ejecución de la Obra

**D) MODELO DOCUMENTO DE APROBACIÓN DEL PLAN DE GESTIÓN
DE RESIDUOS DE CONSTRUCCIÓN Y/O DEMOLICIÓN**

OBRA DE:
Emplazamiento:
Localidad:
PROMOTOR:
AUTOR DEL PROYECTO DE EJECUCIÓN:
Director de Obra:
Director de Ejecución de Obra:
Redactor Plan de Gestión de Residuos:

En cumplimiento de lo estipulado en el Artículo 5.1 del R.D. 105/2008, de 1 de febrero, (1) por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y/o demolición:

Por el presente documento se hace constar la APROBACIÓN del PLAN DE GESTIÓN DE RESIDUOS DE CONSTRUCCIÓN Y/O DEMOLICIÓN.

En.....a..... de..... de dos mil

Por la Dirección Facultativa:

El Director de Obra o el Director de Ejecución de Obra

Fdo.:

(En el caso de aprobación por el Director de Ejecución de Obra, recomendado el ENTERADO del Director de Obra)

ACEPTADO

ENTERADO

El Promotor

El Constructor

El Plan de Gestión de Residuos de Construcción y/o Demolición, habrá de estar en la obra, en poder del Constructor y a disposición permanente de la Dirección Facultativa y del Promotor.

(1) El texto del citado artículo es del siguiente tenor literal:

Además de las obligaciones previstas en la normativa aplicable, la persona física o jurídica que ejecute la obra estará obligada a presentar a la propiedad de la misma un plan que refleje como llevará a cabo las obligaciones que le incumban, en relación con los residuos de construcción y demolición que se vayan a producir en la obra, en particular las recogidas en el artículo 4.1 y en este artículo. El plan, una vez aprobado por la dirección facultativa y aceptado por la propiedad, pasará a formar parte de los documentos contractuales de la obra.

IV. Documentación seguridad y salud en obras de construcción

Comunicación de apertura del centro de trabajo a la autoridad laboral competente, acompañando el Plan de seguridad y salud.
Nombramiento de coordinador de seguridad y salud.
Plan de seguridad y salud.
Acta de aprobación del Plan de seguridad y salud por el coordinador de seguridad y salud.
Designación, si procede, de recursos preventivos.
Registros y/o certificado de información y formación a los trabajadores.
Registros de entrega de EPI a los trabajadores.
Documentación acreditativa de la vigilancia de la salud de los trabajadores (informes de aptitud para el trabajo que desempeñan).
Documentación relativa a instalaciones y equipos de trabajo, según la normativa específica.
Documentos de coordinación de actividades empresariales entre las distintas empresas (Actas de reuniones de coordinación, registros de intercambio de información...)
Libro de incidencias en materia de seguridad y salud.
Registro de elección de los representantes de trabajadores y actas de constitución y de reunión, si procede por el tamaño de la obra, del Comité de Seguridad y Salud.
Informes de investigación de accidentes.
Libro de subcontratación.
Documentación o título que acredite la posesión por cada empresa interviniente en la obra de la maquinaria que utiliza y de cuanta documentación sea exigida por la normativa vigente.

V. Guía técnica del INSHT sobre la coordinación de Seguridad y Salud en la fase de ejecución de la obra

SITUACIÓN DE CONCURRENCIA	INTERPRETACIÓN	COORDINACIÓN EJECUCIÓN
<ul style="list-style-type: none"> - Un contratista. - Una unión temporal de empresas (UTE). - Un trabajador autónomo, con uno o varios trabajadores por cuenta ajena a su cargo. 	Una empresa	NO
<ul style="list-style-type: none"> - Dos o más contratistas. - Un contratista más uno o varios subcontratistas. - Una unión temporal de empresas (UTE) que subcontrate a otra compañía siendo una de ellas la que la constituye. 	Varias empresas	SÍ
<ul style="list-style-type: none"> - Un contratista más un trabajador autónomo. - Una unión temporal de empresas más un trabajador autónomo. - Un trabajador autónomo, con más de uno o varios trabajadores por cuenta ajena a su cargo, más otro trabajador autónomo. 	Una empresa y trabajadores autónomos	SÍ
Dos o más trabajadores autónomos.	Diversos trabajadores autónomos	SÍ

VI. Contenido del estudio de seguridad y salud

DOCUMENTOS DEL ESTUDIO DE SEGURIDAD Y SALUD	CONTENIDO
I. MEMORIA DE SEGURIDAD Y SALUD	Documento donde se realiza una descripción de la obra y un análisis detallado de los métodos de ejecución y de los materiales y equipos a utilizar. Todo ello, encaminado a identificar los riesgos que pueden ser evitados, a relacionar los riesgos que no pueden eliminarse y a la adopción de las medidas preventivas necesarias para eliminarlos o reducirlos, indicando las actividades de Vigilancia y Control del Recurso Preventivo para aquellas unidades de obra en las que sea necesaria su presencia.
II. PLIEGO DE CONDICIONES PARTICULARES	Documento donde se indican las normas y reglamentos que deberán ser tenidos en cuenta, criterios tomados como base para realizar las mediciones, normas que afectan a los medios de protección colectiva, equipos de protección individual (Epls), máquinas y equipos, así como los requisitos de instalación, utilización y mantenimiento. Medidas de lucha contra incendios, evacuación, actuaciones en caso de caída a redes y otras situaciones de emergencia, etc.
III. PRESUPUESTOS Y MEDICIONES	Documento donde se recogen de modo automático las mediciones de todos aquellos elementos de seguridad definidos o proyectados en los planos o memoria, para cuantificarlos junto con otras partidas tales como las de Recursos Preventivos, medicina, lucha contra incendios, etc.
IV. PLANOS	Documento que facilita la comprensión y ubicación de los medios y equipos a utilizar en la obra, la señalización de las zonas de acopio, talleres y almacenes, accesos, cierre de obra, etc. Asimismo, incluyen los planos de replanteo de anclajes de barandillas, redes de horca, redes de bandeja, marquesinas, andamios de fachada, andamios motorizados, líneas de vida, puntos fijos, etc.

BIBLIOGRAFÍA

Manuales
Artículos doctrinales
Enlaces web

Manuales

- BLASCO DÍAZ J., LUÍS y FABRA VALLS, MODESTO, *La Administración Electrónica en España: experiencia y perspectivas de futuro*, Publicacions de la Universitat Jaume I, 2007.
- DÍAZ BLANCO, F., *Manual de Derecho de la Construcción*, Aranzadi, 2007.
- GARCÍA GIL, FRANCISCO JAVIER y DAVID GARCÍA ABANCENS, *Código Técnico de la Edificación (con comentarios y concordancias)*, Ed. DAAP, 2007.
- GARCÍA MACHO, R. y otros, *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación: régimen jurídico y técnico*, Colex, Madrid 2000.
- GARCÍA MACHO, R.; MUÑOZ CASTILLO, JOSÉ; OLLERT RUBERT, MARTA y MUÑOZ PÉREZ, DAVID, *Legislación sobre la vivienda. Normativa estatal y autonómica*, 4.^a edición, Tecnos, Madrid, 2011.
- GARRIDO HERNÁNDEZ, ANTONIO, *La Dirección de la Ejecución de Obra*, Leynfor Siglo XXI, 2002.
- GARRIDO HERNÁNDEZ, ANTONIO y EDUARDO MONTERO FERNÁNDEZ DE BOBADILLA, *Gestión de la Calidad en la arquitectura técnica (la nueva forma de ejercer la profesión)*, Consejo General de la Arquitectura Técnica en España, 2008.
- Libro Blanco del Título de Ingeniería de la Edificación*, ANECA, 2004.
- Guía del coordinador de Seguridad y Salud en Obras de Construcción*, promovida por el Gabinete de Prevención de Riesgos Laborales de la Confederación de Organizaciones Empresariales de la Comunidad Valenciana (CIERVAL).
- LÓPEZ GARCÍA, J. y BLASCO LAHOZ, J. F., *Curso Prevención Riesgos Laborales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.
- MARTÍNEZ-PEREDA RODRÍGUEZ, J. M., *Garantías por daños materiales ocasionados por vicios y defectos de la construcción*, Bosh, 2001.
- REALES, S., SAN CRISTÓBAL y otros, *Manual de Derecho de la Construcción*, La Ley, 2008.
- RENAU FAUBELL FERNANDO, *Manual de Disciplina Urbanística de la Comunidad Valenciana*, Lustel, 2008.
- SÁNCHEZ GOYANES, ENRIQUE y otros, *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, La Ley, 2006.
- SÁNCHEZ RIVERO, JOSÉ MANUEL y otros, *El coordinador de Seguridad y Salud*, FC Editorial (Fundación Confemetal), 2012.

Artículos doctrinales

- «Las licencias urbanísticas», Ponencia del I curso superior de Ordenación y Gestión Urbanística y Territorial. Valoración del suelo y disciplina urbanística, de Manuel Pachés, año 2001.
- «Control administrativo de la edificación: aspectos sustantivos», *Revista Práctica Urbanística*, La Ley (número 9, octubre 2002).
- «El Derecho de superficie», de Jesús Torres Martínez, *Revista Práctica Urbanística*, n.º 16 (mayo 2003). DUDA
- «Los arquitectos técnicos», de Beatriz Ugena Ortiz, *Revista Práctica Urbanística*, La Ley, n.º 30 (septiembre 2004).

- «Obligaciones, responsabilidades y garantías de los agentes intervinientes en el proceso edificatorio (I)», de Jesús Torres Martínez, *Revista Práctica Urbanística*, La Ley (número 24, febrero 2004).
- «Obligaciones, responsabilidades y garantías de los agentes intervinientes en el proceso edificatorio (II)», de Jesús Torres Martínez, *Revista Práctica Urbanística*, La Ley (número 25, marzo 2004).
- «La intervención de los arquitectos técnicos en los proyectos de reparcelación y en los proyectos de urbanización», de Alberto Vera Fernández-Sanz, *Revista Práctica Urbanística*, La Ley, nº 43 (noviembre 2005).
- «Seguridad y Salud en la construcción. La instalación de andamios», de Jesús Torres Martínez y Rafael Leonart Toran, *Revista de Práctica Urbanística*, La Ley, nº 36 (marzo 2005).
- Boletín Informativo* «El proceso edificatorio en la jurisprudencia (1), fase previa a la construcción o de proyecto», publicado por la Asociación Española de Promotores públicos de Vivienda y Suelo (n.º 81, marzo 2005).
- «Usos y aprovechamientos del suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana», de Carlos Fernández Ferreras, *Revista Práctica Urbanística*, La Ley (número 55, enero 2006).
- «Una introducción jurídica al Código Técnico de la Edificación», de Carrasco Perera, A. y González Carrasco, M.ª C., *Revista para el Análisis del Derecho*, nº 358, 2006.
- «Código Técnico de la Edificación», de Manteca Valdelande, *Revista Actualidad Jurídica*, Aranzadi, n.º 708, 2006.
- «Breves apuntes sobre las competencias de los Ayuntamientos madrileños en el control de la calidad de la edificación», de Ignacio Sanz Jurdado, *Revista Práctica Urbanística*, La Ley (número 45, enero 2006).
- «Ordenanzas de edificación y de urbanización», de Teófilo Arranz Marina, *Revista Práctica Urbanística*, nº 63 (septiembre 2007).
- Artículos relativos al Código Técnico de la Edificación (Estudios y experiencias), *Revista Práctica Urbanística*, La Ley (número especial 5.º aniversario, año 2007).
- «Urbanismo y Edificación sostenible: su plasmación en el ordenamiento jurídico», de Dionisio Fernández de Gatta Sánchez, *Revista Práctica Urbanística*, La Ley (número 56, enero 2007).
- «El nuevo marco legal relativo a la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición, tras la aparición del RD 105/2008, de 1 de febrero, especial referencia a la aplicación de la legislación sobre este tipo de residuos en la Comunidad de Madrid», de Pilar Izquierdo Gracia, Mercedes del Río Merino y Luis Carlos Izquierdo Gracia, *Revista Práctica Urbanística*, núm. 81 (abril de 2009).
- «Licencias para obras en fachadas sujetas a propiedad horizontal. Oposición de la comunidad de vecinos», de J. Miguel Alcázar Avellaneda, *Revista Práctica Urbanística*, n.º 78 (enero 2009).
- «Reflexiones sobre valor y precio del suelo en época de crisis», de Enrique Porto Rey, *Revista Práctica Urbanística*, La Ley (número 84, julio 2009).
- «Obras de edificación y urbanización inacabadas: caducidad de licencias, sujeción al régimen de edificación forzosa y orden de ejecución de la urbanización en la

- normativa urbanística valenciana», de M.^a Ángeles Morera Esteve, publicado en noviembre de 2010 en «Noticias jurídicas».
- «Régimen jurídico de la vivienda en la Comunidad Valenciana», de José Antonio Ivars Bañuls, *Revista Práctica Urbanística*, La Ley (número 104, mayo 2011).
- «El delito contra la ordenación del territorio tras la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, de Reforma del Código Penal», de Alejandro Javier García Sánchez, *Revista Práctica Urbanística*, La Ley (número 100, enero 2011).
- «Estatuto jurídico del Ingeniero de la Edificación (ex Arquitecto Técnico), especial referencia a sus atribuciones profesionales y a la responsabilidad de su actuación», de José Antonio Ivars Bañuls, *Revista Práctica Urbanística*, La Ley (número 102, marzo 2011).
- «Estándares urbanísticos como límites a la potestad de planeamiento», de Antonio Alonso, *Revista Práctica Urbanística*, La Ley (noviembre de 2011, n.º 109).
- «La zonificación urbanística. Algunas innovaciones», de M.^a Jesús Romero Aloy, *Revista Práctica Urbanística*, n.º 109 (noviembre 2011).
- «La constitución de un derecho de superficie sobre terrenos cedidos para dotaciones públicas de equipamiento genérico», de Luis María Bremond Triana, *Revista Práctica Urbanística*, n.º 101 (febrero 2011).
- «Comentarios de urgencia al RDL 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes en materia de liberalización del comercio y de determinados servicios. La licencia express», de Antonio Cano Murcia. *Revista Práctica urbanística*, núm. 118 (septiembre-octubre de 2012).
- «La dirección de ejecución de la obra», de Raúl Muñoz Pacheco, (enlace) <http://sites.google.com/site/aparellador/guía/direcciondeejecuciondelaobra>»).
- «Concepto de obra mayor y menor en la legislación urbanística de las CCAA y en la Jurisprudencia», de M.^a Esperanza Serrano Ferrer (www.administracionpublica.com).
- «¿Obra mayor u obra menor?», de Carlos Vázquez Pérez (www.riotintoarquitectura.blogspot.com).

Enlaces web

- www.codigotecnico.org (Código Técnico de la Edificación).
- www.minetur.gob.es (Ministerio de industria, Comercio y Turismo).
- www.fomento.gob.es (Ministerio de fomento).
- www.mviv.es (Ministerio de la Vivienda).
- www.micinn.es (Ministerio de Ciencia e Innovación).
- www.itec.es/elementos constructivos (Catálogo del Ministerio de la Vivienda de Elementos Constructivos).
- www.itec.es/cte.c/ (Programa de comprobación del CTE).
- www.constructalia.com (Arcelaria Grupo Arcelar).
- www.laley.es/rpu (*Revista Práctica Urbanística*).
- www.cgate.es (Consejo General de la Arquitectura Técnica).
- www.arquitectura-tecnica.com/CERCHA.htm (Consejo General de Arquitectura Técnica).
- www.soloarquitectura.com (Arquitectura, Construcción y Diseño).

www-asat.es (Asociación Sectorial de Estudiantes de Ingeniería de Edificación).
www.fundacionconfemental.com (Confederación Española de Organizaciones Empresariales del Metal).
www.canalconstruccionsostenible.com (Ferrovial y Fundación Entorno).