



**MESA REDONDA: LOE; 20 AÑOS DE EXPERIENCIAS
AMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY DE ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN.**

**ESTADO ACTUAL
EDIFICACIÓN DEFINIDA POR LA LOE/ OBRAS NO INCLUIDAS EN LA LOE**

Fulgencio Avilés Inglés, Dr. Arquitecto.

Profesor de arquitectura legal (UCAM), Grupo Tecnos (UCAM)

Presidente del Consejo de Administración de ASEMAS

•

•

- **Tarragona - 14, 15, y 16 de noviembre de 2019**

ESTADO ACTUAL

EDIFICACIÓN DEFINIDA POR LA LOE/ OBRAS NO INCLUIDAS EN LA LOE

En 2013, en Zaragoza, pudimos analizar los efectos de esta Ley. Ahora que se cumplen 20 años de su aprobación y en reconocimiento de la trascendencia de la misma, comienzo esta ponencia con aquella apreciación.

Quedó patente el alto grado de consecución de su **objetivo fundamental: la regulación del proceso de la edificación**, basado en los tres pilares ya definidos:

Completar la configuración legal de los agentes, fijando sus obligaciones para así establecer las responsabilidades.

Mejorar la calidad de los edificios.

Fijar las garantías de los propietarios y usuarios frente a los posibles daños.



Además, **la Jurisprudencia sobre el nuevo régimen de responsabilidades “ex lege” había confirmado la presencia de una amplia normativa capaz de aplicarse en todas las situaciones”**

Analicemos el grado de cumplimiento de estos tres pilares:

1 CONFIGURACIÓN LEGAL DE LOS AGENTES

Materializada por la LOE mediante la definición de los agentes, fijando sus obligaciones para establecer sus responsabilidades.

Las competencias y obligaciones de cada uno de los agentes han sido asimiladas sin problemas destacables, incluida la incorporación de los gestores de cooperativas, las entidades de control de calidad y los propietarios y usuarios.

Puede considerarse este primer pilar de la LOE cumplido casi en su totalidad como ahora demostraremos.

1.1 ATRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES A LOS AGENTES DE LA EDIFICACIÓN

Las del obsoleto régimen del art. 1591 Cc y la jurisprudencia de la “ruina funcional”, han ido poco a poco extinguiéndose, dejando paso al nuevo régimen de responsabilidades dimanante del art. 17 LOE. No podemos olvidar cierta polémica inicial sobre la derogación del art. 1591 Cc.

Las obligaciones y responsabilidades de todos los agentes, incluido el propietario han quedado claramente definidas, siendo los diversos matices analizados en las sentencias fruto de un serio esfuerzo de racionalización en el que ha imperado sobre todo la lógica:

1. La responsabilidad “en todo caso” del promotor ha quedado confirmada por los claros pronunciamientos producidos en todas las Instancias.
2. El protagonismo del Promotor como generador del proceso inmobiliario debe ser reconocido y valorado por la Sociedad Española y así lo ha hecho la Ley.
3. La especial consideración del promotor-constructor y del promotor-gestor y su capacidad de decisión en el desarrollo de la obra han sido apreciados en su justa medida.
4. La anteriormente reiterada consideración del Arquitecto director de obra “*como responsable superior de la edificación*” ha sido superada, atribuyéndole a cada agente sus obligaciones de las que dimanan sus responsabilidades.
5. El Certificado Final de Obra debe reflejar la obra realmente edificada y ajustada al proyecto legalizado. Los Directores de Obra y Ejecución son responsables de la veracidad y exactitud de dicho documento.
6. Las responsabilidades contractuales, dimanantes del contrato de obra, no contempladas en el art. 17 LOE, pueden ser

ejercidas de una manera conjunta con las responsabilidades “ex lege” recogidas en ésta, pero deben cumplirse los supuestos de las dos situaciones, es decir existir una falta a las obligaciones del contrato entre los actuantes y el agente reclamado y a la vez darse unos daños producidos en la obra construida y recepcionada.

“La nueva jurisprudencia ha puesto fin a la tendencia decididamente expansiva del concepto de daños que se habría producido”, así lo ha reconocido el Excmo. Sr. D. José Antonio Seijas Quintana en sentencia de la sala 1ª del TS.¹

En caso de otros daños, o plazos, el propietario puede ejercer las acciones por responsabilidad contractual y extracontractual o bien al amparo de la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Dentro de este proceso hay que destacar el esfuerzo de adaptación realizado por los Jueces y Magistrados de todas las Instancias, que **han construido una potente jurisprudencia como legado de futuro y herramienta de gestión amistosa de reclamaciones.**

Analizada la estadística siniestral de la mutua aseguradora de Arquitectos (ASEMAS), tras una primera serie de reclamaciones LOE que mantenían sensiblemente el reparto de daños por grupos de responsabilidad del art. 1591 Cc, se ha producido una segunda tanda, más numerosa y consolidada en el tiempo, en la que hemos podido observar:

1. Los daños de tipo estructural se han reducido tanto en número como en costo, quedándose en un 7 % en número y un 23 % en costo del total de daños materiales reclamados.
2. Las reclamaciones por daños que afectan a la habitabilidad representan el grupo más abundante alcanzando un 63 % en número y un 63 % en costo.
3. El resto lo forman los desperfectos en los acabados que suponen un 30 % en número y un 14 % en costo.

Estos datos se han confirmado, del lado de la seguridad, al compararlos con las estadísticas facilitadas por la mutua aseguradora de los aparejadores y arquitectos técnicos (MUSAAT). Siendo la proporción de daños estructurales reclamados menor en el caso de estos profesionales. Sin lugar a dudas este hecho es debido a su no participación en el

¹ EDJ 2011/146930 Tribunal Supremo Sala 1ª, S 15-7-2011, nº 530/2011, rec. 1122/2008 Pte: Excmo. Sr. D. José Antonio Seijas Quintana.

proyecto ni dirección de obra, limitándose a la dirección de ejecución y proyectos de obra menor.

Con respecto a los resultados de los procedimientos judiciales también se ha hecho notar el efecto de la LOE y con toda seguridad el trabajo responsable de los letrados y peritos. En lo que a los arquitectos se refiere, el porcentaje de absoluciones ha aumentado de un 40,34% a un 59,33% sobre la media histórica, apareciendo un 10,78% de aquellas motivadas por prescripción de los plazos de reclamación definidos por el art. 18 LOE.

Dichos plazos son suficientes y acordes con las legislaciones de los países de nuestro entorno, evitando ciertos abusos, descritos en el capítulo 2, en el sentido de forzar los plazos para conseguir reparaciones que incluyan la falta de mantenimiento, llegándose en casos extremos hasta los 24 años de entregada una edificación.

Dentro de las condenas cuya reducción absoluta ha sido de un 59,66% a un 40,67%, se aprecia además una reducción del porcentaje relativo de las producidas por solidaridad de un 76,72% a un 67,22%, no obstante la proporción sigue siendo muy elevada y su reducción es el reto a futuro de los peritos.

Salvando aquellos casos de culpa compartida, cuyas causas también deben ser detectadas por los peritos, el objetivo, marcado por el art. 17 LOE, es conseguir que desaparezcan las condenas solidarias. Ello significará que se han podido conocer los motivos técnicos de los daños y los Jueces y Magistrados han podido dictaminar y atribuir las responsabilidades a cada agente.

Con respecto a los daños reclamados por responsabilidad decenal, los de carácter estructural, es destacable, además de su reducción en número, el alto porcentaje de éstos que se resuelven en transacciones amistosas, llegando a un 80,33% del total de expedientes con indemnización.

El bajo porcentaje producido de daños estructurales que pongan en peligro la estabilidad de los edificios, testifican la mejora cualitativa conseguida en los proyectos y ejecución de las estructuras de edificación.

De este logro son responsables, sin duda, la concienciación de los profesionales participantes y la influencia del SDD y el control de calidad asociado, impuestos a todas las viviendas nuevas, desde la entrada en vigor de la LOE en mayo de 2000. Desde 2003 sólo a las dedicadas a la venta.

1.2 TAREA PENDIENTE: LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LOS AGENTES.

Para completar el panorama de la configuración jurídica de los agentes hay que lamentar el nulo interés mostrado por los sucesivos Gobiernos en regular la obligación del constructor definida en el art.11.2.b:

“b) Tener la titulación o capacitación profesional que habilita para el cumplimiento de las condiciones exigibles para actuar como constructor.”

Los malos entendidos principios de libertad de mercado y libre competencia están lastrando la capacitación técnica de un sector que, aunque lo desee, no podrá repetir los errores del pasado si quiere alcanzar los niveles de calidad y autocontrol de los países avanzados.

Nuestras grandes empresas constructoras gozan de reconocimiento internacional y disponen de cuadros de mando formados técnicamente. Son las medianas y pequeñas empresas constructoras las que deben regularse y exigirse niveles de calidad y eficacia para la nueva etapa que nos espera. El primer paso es que los cuadros de mando de las empresas dispongan de la debida capacitación profesional. Los ejemplos, alemán y británico, expuestos en el cap. 3, donde son las propias organizaciones empresariales las que exigen y controlan la calidad de la edificación deben hacernos reflexionar.

2 MEJORA DE LA CALIDAD DE LOS EDIFICIOS, MEDIANTE LA DEFINICIÓN DE UNOS REQUISITOS BÁSICOS.

La aprobación del Código Técnico de la Edificación en 2006 contribuye indudablemente a la consecución de los requisitos básicos, requeridos por la LOE, mediante la definición de las prestaciones que deben ofrecer los edificios:

- 1.** El control de calidad asociado al Seguro de Daños Decenal ha demostrado su eficacia, acreditada con los resultados analizados que han confirmado la reducción de la frecuencia de daños estructurales, conforme ha ido madurando el sistema impuesto por la Ley.
- 2.** El avance en la consecución de las garantías obligatorias, con la plena entrada en vigor del sistema previsto en la Ley, incrementará el nivel de control de calidad ampliándolo a todo el proyecto y la

ejecución de las edificaciones. Sin lugar a dudas se podrán apreciar los resultados en un razonable plazo.

3. La calidad debe entenderse no como un gasto, sino como una inversión del promotor que revertirá en ahorro de los costos de la no calidad, en imagen y credibilidad empresarial y en bienestar de sus clientes.

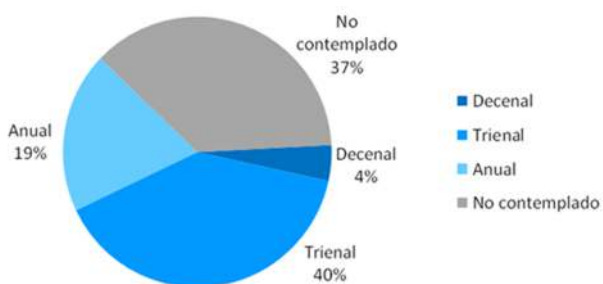
4. Las edificaciones deben clasificarse según tipos o categoría, no por calidades. Pues bien en todas estas categorías la calidad debe ser la máxima, o al menos la mínima exigible, **el mismo derecho a la calidad y a que se le garantice su inversión tiene quien compra una vivienda básica como quien adquiere un inmueble de lujo.**

5. El sector de la edificación y la actividad inmobiliaria que renacerá, tras esta crisis, deberá basarse en nuevos y sólidos principios de calidad, eficiencia, legalidad, racionalidad y equilibrio entre inversión y resultados empresariales. Tal vez la evolución sea más lenta, pero sin duda será más segura y sostenible.

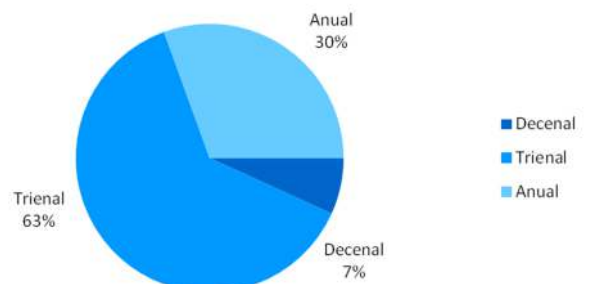
3 FIJACIÓN DE LAS GARANTÍAS A LOS USUARIOS FRENTE A LOS POSIBLES DAÑOS

Del tercer pilar de la LOE, las garantías para el adquirente, quedó expuesto su limitado grado de consecución ya que el mecanismo de un seguro de daños materiales obligatorio, planteado en el art. 19 LOE, sólo ha adquirido una eficacia en los que afectan a la estabilidad del edificio, esto supone un 7% de los casos de daños materiales reclamados.

Daños reclamados 9296 eventos LOE 2013



Daños materiales 9269 eventos LOE 2013



El resto de daños materiales, aquellos que afectan a los acabados y a la habitabilidad de la edificación y que representan la gran mayoría de los posibles, serán atendidos en función de la solvencia de los agentes de la edificación implicados.

Si nos referimos al total de daños reclamados (incluidos los no considerados por la LOE por corresponder a responsabilidad contractual y extracontractual) el grado de protección es casi la mitad en porcentaje, 4%.

Lamentablemente la crisis que ha afectado al sector de la edificación desde 2008, ha generado un estado de insolvencia entre las empresas y los profesionales que hace difícil garantizar eficazmente la atención y reparación de estos perjuicios a los ciudadanos.

En el verano de 2013 vimos con agrado la actitud positiva del Gobierno, en la persona de la Ministra Ana Pastor, tendente a materializar, mediante el Real Decreto previsto por la Disposición Adicional 2ª de la LOE, la plena eficacia de todas las garantías obligatorias previstas, una vez alcanzada la suficiente madurez de los sectores de la edificación y del asegurador.

La Proposición No de Ley, aprobada por abrumadora mayoría el 25 de septiembre de 2013, en la Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados, instando al Gobierno a iniciar los estudios necesarios para materializar el Real Decreto ansiado, en el menor plazo posible, abrió el camino a esa plena entrada en vigor de la LOE.

Cuando se complete el esquema de garantías, el ciudadano que adquiera una edificación, dispondrá de un completo sistema de garantías. Ante cualquier daño material podrá reclamarse mediante una herramienta profesional, el seguro de daños, la rápida solución del problema. Mas tarde se podrá repetir a los agentes responsables con unos criterios claros en lo referente a tipos y plazos de garantía.

Para que esto sea posible queda un aspecto pendiente para que el funcionamiento del mecanismo asegurador sea del todo eficaz. Debemos mirar hacia el “doble dispositivo” del modelo francés iniciado por la Ley Spinetta de 1978 y en el que nuestra Ley se ha inspirado para establecer el sistema de responsabilidades y garantías.

Es necesario completar el actual sistema, que debería componerse de:
Seguro de Daños Materiales obligatorio para el promotor
Seguros de Responsabilidad Civil obligatorios para todos los agentes.

De esta manera el usuario o propietario, que sufre un daño en su edificación, al primer requerimiento ve satisfechas sus demandas por la compañía aseguradora de daños. En un segundo proceso ésta repite y obtiene una satisfacción de los gastos repitiendo al resto de agentes que se acreditan como responsables. El mecanismo de arbitraje CRAC (*Convention de Règlement de l'Assurance Construction*) aceptado por la gran mayoría de compañías del mercado francés garantiza un ágil proceso y evita la judicialización de las reclamaciones.

Para la total eficacia del sistema español es necesario este doble dispositivo. El Gobierno dió un primer paso en el anteproyecto de Ley de Servicios y Colegios Profesionales, en su artículo 20² se prevé un seguro de R.C. obligatorio a todos los técnicos que intervienen en proyecto, dirección de obra y dirección de fábricas de materiales de edificación.

Este importante paso deberá completarse con su ampliación a todos los agentes, excluidos los usuarios y propietarios.

4 SITUACIÓN ACTUAL

Lamentablemente en los 6 años transcurridos desde aquel análisis de finales de 2013, poco ha evolucionado el panorama y, solamente para empeorar.

La modificación 6ª de la LOE Aprovechando la ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras. Publicada en el BOE el 15 de Julio de 2015, en su Disposición final tercera, plantea

- 1 En los tres párrafos a, b y c del art. 19.1, se añade la expresión: "garantías financieras" en la parte primera.
- 2 Se modifica la Disposición Adicional Primera, deroga la ley anterior de 1968 y abreviando no exige el seguro de caución hasta que el promotor consiga la licencia municipal.

Esta reforma, planteada por el Ministerio de Economía, no beneficia en nada al comprador de una edificación, perjudicando en especial a los adquirentes de inmuebles en cooperativas. Se retrasa el momento de

² **Artículo 20.** Aseguramiento.

Cuando en una norma con rango de ley así se prevea y en las condiciones que en ella se especifiquen, el profesional deberá suscribir un seguro o garantía equivalente que cubra los riesgos de responsabilidad civil en que pudiera incurrir como consecuencia de su ejercicio profesional.

La garantía exigida deberá ser proporcionada a la naturaleza y alcance del riesgo cubierto.

aportar una garantía a las cantidades aportadas, vulnerando el espíritu inicial de la Ley.

Las presiones de ciertos actores económicos han impedido que la Proposición No de Ley de 25 de septiembre, aprobada en la Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados³, avanzase, siendo paralizado el Real Decreto en su camino al Consejo de Ministros del penúltimo gobierno del Partido Popular.

La inestabilidad de los últimos Gobiernos ha impedido continuar la iniciativa de completar el panorama de garantías para el ciudadano, propuesto por la LOE.

En Europa las iniciativas legislativas dan, poco a poco, la razón a nuestra Ley.

En Francia se habla constantemente de la necesidad de reformar su ley Spinetta, en el sentido de aclarar los plazos de garantía.

En Bélgica, las recientes leyes Peeters-Borsus de 31 mayo de 2017 y la ley Peeters-Ducarme de 9 mayo de 2019 introducen un marco de garantías decenal semejante al español.

En Italia, el Decreto legislativo 14/2019 ha creado la obligación del constructor de garantizar las cantidades a cuenta y dar una garantía decenal al comprador y el Decreto presidencial 137/2012 obliga a los arquitectos a disponer de un seguro de RC.

En Suecia existe la obligación legal de asegurar por 10 años las viviendas frente a daños severos.

5 DUDAS EN LA APLICACIÓN DEL CONCEPTO EDIFICACIÓN

Con carácter previo a la definición de los agentes, la LOE define el concepto de edificación, en el art. 2.

Es a ésta a la que le es de aplicación la necesidad de un Proyecto, definido en el art. 4, así como una Dirección de Obra, definida en el art. 11 y una Dirección de Ejecución, definida en el art. 12.

También la Disposición Adicional 4ª define la profesión habilitante de los Coordinadores de Seguridad y Salud para estas Edificaciones.

³ Instando al Gobierno a iniciar los estudios necesarios para materializar el Real Decreto ansiado, en el menor plazo posible

Tras la modificación 4ª de la LOE⁴, la definición de edificación ha quedado así:

Art. 2.2. Tendrán la consideración de **edificación** a los efectos de lo dispuesto en esta **Ley**, y requerirán un proyecto según lo establecido en el art. 4, las siguientes obras:

- a) Obras de **edificación de nueva construcción**, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.
- b) **Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica**, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales **que produzcan una variación esencial** de la composición general exterior, la volumetría, **o el conjunto del sistema estructural**, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.
- c) Obras que tengan el carácter de **intervención total en edificaciones** catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de **carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección**.

Se crea un umbral entre lo que supone una **obra de edificación**, sujeta a la LOE en lo referente a proyecto, tramitación, necesidad de agentes intervinientes, requisitos básicos de calidad, responsabilidades y garantías y lo que es una **obra de construcción**, sujeta a otro régimen diferente.

Las definiciones contenidas en los apartados a y c no plantean dudas, está claro el concepto de obra de nueva planta y las intervenciones en edificios catalogados en las zonas objeto de protección.

Lo que está causando dudas y problemas de tramitación es lo definido en el apartado b. Las frases resaltadas en negrilla: “**que produzcan una variación esencial**” y “**el conjunto del sistema estructural**”, no están claras, o por lo menos su interpretación está siendo muy heterogénea por parte de las diferentes Administraciones.

Esta frontera, que inicialmente se asimilaba a la tradicional división entre “Obra Mayor y Obra Menor”, contenida en los Planes Generales Municipales, ha evolucionado a raíz de la Directiva de Servicios⁵, sus trasposición a la Legislación Española y la rica diversidad de Legislaciones Autonómicas.

⁴ Producida con motivo de la aprobación de la *Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. En su Disposición Final Tercera

⁵ *Directiva 2006/123/ce, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior*.

6 EVOLUCIÓN DE LAS LEGISLACIONES

La citada Directiva de Servicios en el mercado interior define claramente una de sus intenciones en Consideraciones Previas (43)

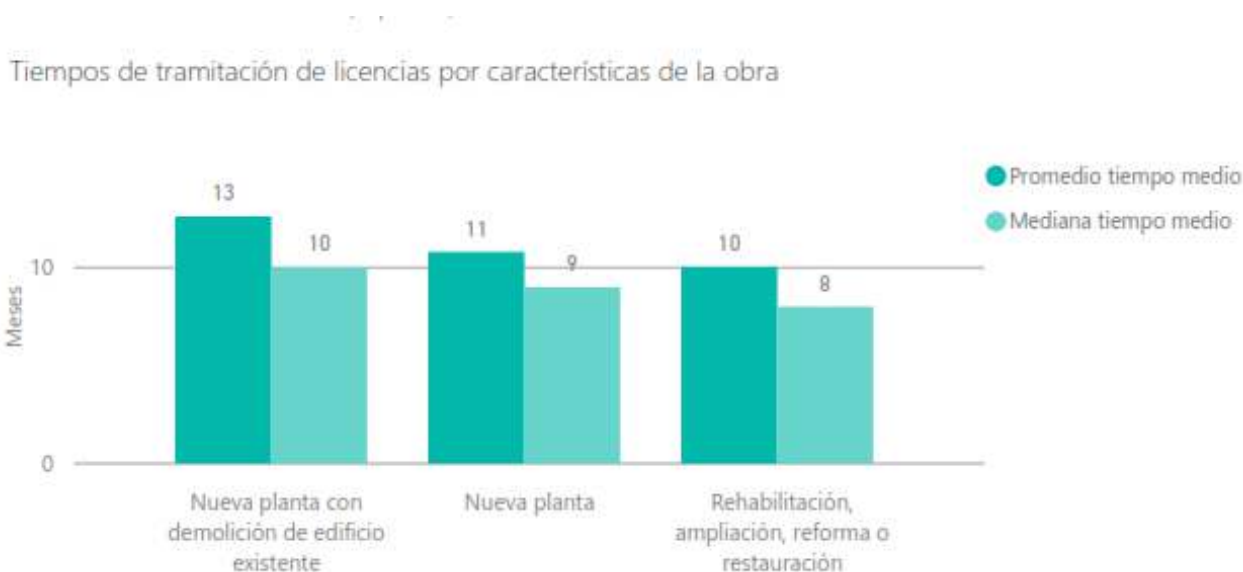
*Una de las **principales dificultades** a que se enfrentan en especial las PYME en el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio reside en la **complejidad, la extensión y la inseguridad jurídica de los procedimientos administrativos**. Por este motivo, y a semejanza de otras iniciativas de modernización y de buenas prácticas administrativas a nivel comunitario o nacional, **procede establecer principios de simplificación administrativa**, en concreto limitando la autorización previa obligatoria a aquellos casos en que sea indispensable e introduciendo el principio de autorización tácita de las autoridades competentes una vez vencido un plazo determinado.*

Ya en su articulado obliga a los Estados miembros a adoptar medidas claras que consigan este fin:

*Art. 5 1. Los Estados miembros **verificarán los procedimientos y trámites** aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio. Cuando los procedimientos y formalidades estudiados de conformidad con este apartado **no sean lo suficientemente simples, los Estados miembros los simplificarán**.*

La voluntad firme de simplificación de los procedimientos y trámites es el motivo fundamental de esta parte de la Directiva.

Para situarnos utilizo unos datos de la encuesta realizada por el CSCAE en febrero de 2019, sobre la duración de la tramitación de una licencia



Con máximos de 16 meses y medias de 10 meses, se entiende el deseo de agilización de esta tramitación, habida cuenta del costo financiero que supone para una empresa esta demora.

Como obliga la legislación comunitaria, la Directivas tuvo su trasposición a la legislación española mediante cuatro leyes:

LEY 17/2009, DE 23 DE NOVIEMBRE, SOBRE EL LIBRE ACCESO A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS Y SU EJERCICIO

La Ley mencionada adopta un enfoque ambicioso **fomentando una aplicación generalizada de sus principios con objeto de impulsar una mejora global del marco regulatorio del sector servicios**, para así obtener **ganancias de eficiencia, productividad y empleo** en los sectores implicados, además de un incremento de la variedad y calidad de los servicios disponibles para empresas y ciudadanos.

En sus definiciones rescata el concepto contenido en la Ley de Procedimiento Administrativo:

*9. **«Declaración responsable»:** el documento suscrito por la persona titular de una actividad empresarial o profesional en el que **declara, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad.***

Esta Ley requería la modificación de un conjunto de preceptos para hacer posible su desarrollo y cumplimiento de sus objetivos, aprobándose un mes más tarde 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 OMNIBUS)

Se modifican 48 leyes en su articulado, la primera de ellas, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Destacamos dos conceptos:

*«Artículo 43. **Silencio administrativo** en procedimientos iniciados a solicitud del interesado.*

*1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, **el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al***

interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos.....

«Artículo 71 bis. **Declaración responsable y comunicación previa.**

1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable.

2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación previa aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1.

Es decir, se aclara el carácter de positivo para el silencio administrativo, con la excepción de supuestos previstos por la ley.

Además se definen los conceptos de Declaración responsable y comunicación previa

También se modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

En su art. 70 bis se introduce el apartado 4 sobre la **ventanilla única**.

En su art. 84 se introduce un nuevo apartado "1 c"

1. Las Entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:

c) **Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable**, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

LEY 2/2011, DE 4 DE MARZO, DE ECONOMÍA SOSTENIBLE.

Art. 40 Ampliación del ámbito del silencio positivo en los procedimientos que no se consideren cubiertos por razones imperiosas de interés general, de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Art. 41 Modificación Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de B.R.L.

Se añaden dos art.

84 bis : con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. No obstante, podrán someterse

84 terLas Entidades locales deberán establecer y planificar los procedimientos de comunicación y de verificación posterior del cumplimiento....

LEY 12/2012, DE 26 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS URGENTES DE LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO Y DE DETERMINADOS SERVICIOS.

3. No será exigible licencia o autorización previa para la realización de las obras ligadas al acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad comercial cuando no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con el artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

4. La inexigibilidad de licencia que por este artículo se determina no regirá respecto de las obras de edificación que fuesen precisas conforme al ordenamiento vigente, las cuales se seguirán regulando, en cuanto a la exigencia de licencia previa, requisitos generales y competencia para su otorgamiento, por su normativa correspondiente.

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Este refundido respeta la competencia de las CCAA en materia de edificación, a la hora de definir las actuaciones edificatorias se remite a los criterios de la LOE:

Artículo 7. Actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias

2. Siempre que no concurran las condiciones establecidas en el apartado anterior, y a los solos efectos de lo dispuesto por esta ley, se entiende por actuaciones edificatorias, incluso cuando requieran obras complementarias de urbanización:

a) Las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente.

b) Las de rehabilitación edificatoria, entendiéndose por tales la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

Posteriormente se promulgan las **MODIFICACIONES DE LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS** para adaptarse a toda esta serie de legislaciones.

La homogeneidad de dichas legislaciones ha quedado reflejado en el cuadro siguiente.

Para una fácil comprensión hemos asignado el color verde a las Regiones que han adoptado las definiciones LOE y respetado el criterio de la misma para la utilización de los títulos habilitantes Declaración responsable y Comunicación previa para las obras que no superan el umbral del art. 3.

El color azul se asigna a aquellas legislaciones autonómicas en las que se han alterado los criterios LOE para la definición del umbral de edificación.

Finalmente el color rojo se asigna a aquellas autonomías que no han actualizado sus legislaciones a los criterios de la Directiva de servicios.

Tomando como referencia la normativa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, resumo los objetivos que han movido la adaptación legislativa:

El primer objetivo de la reforma legislativa es el de **agilizar los trámites en el ámbito de ordenación territorial y urbanístico.**

Se pretende como objetivo primordial **que las actividades económicas** que para su implantación precisen de la obtención de licencias, conforme a otras disposiciones ya vigentes sobre liberalización de servicios, **puedan hacerlo en el menor tiempo posible sin pérdida de las debidas garantías.**

Se restringe al máximo la exigencia de licencia municipal de obra y se amplían enormemente los supuestos en los que se puede acudir a la comunicación previa o declaración responsable. Esta ley apuesta

decididamente por la declaración responsable entendiendo que la madurez de los agentes implicados y de las administraciones públicas permite otorgar un importante grado de confianza y grandes dosis de entusiasmo en lograr compatibilizar la mayor agilidad posible en la implantación de actividades con el cumplimiento de la normativa de aplicación.

COMUNIDAD	LEY URBANISTICA	TITULOS HABILITANTES	art.	Título habilitante	Grado de acuerdo con LOE
ANDALUCIA	D.A. a la Ley 7/2002, LOUA . D 60/2010, RDU A	si	RDU A 21, 172	Declar res, com prev.	
ARAGON	Decreto-Ley 1/2014, de 8 de Julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.	si	225 y sig.	Declar resp	
ASTURIAS	Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo	no	563	Ayuntamientos	
BALEARES	Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Islas Baleares		145, 148	Com previa	No si estructura o demolición
CANARIAS	Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias	SI	330-338	Com previa	Demolición licencia
CANTABRIA	Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.	si			Decreto 50/2014, de 18 de septiem.
CAST LA MAN	Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.	no	166 - 171		
CASTILLA LEON	CÓDIGO DE URBANISMO DE CASTILLA Y LEÓN, Decreto 45/2009, de 9 de julio, por el que se modifica el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.	si	314 bis	Declar responsable	
CATALUÑA	Llei 3/2012, del 22 de febrer, de modificació del Text refós de la Llei d'urbanisme, aprovat pel Decret legislatiu 1/2010, del 3 d'agost (DOGC núm. 6077 - 29/02/2012).	si	187 bis	Consulta Previa Comun. Previa	
EXTREMADURA	Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.	si	143, 145, 147, 151, 163 y 164	Com previa	
GALICIA	Ley 2/2016 del Suelo de Galicia	si	86, 348 y 360	Com previa	
MADRID	la Ley 2/2012 de 12 de junio de Dinamización de la Actividad Comercial en la Comunidad de Madrid	si			
MURCIA	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.	SI	261-269	Declar resp	
NAVARRA	DECRETO FORAL LEGISLATIVO 1/2017, DE 26 DE JULIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY FORAL DE	si	190,192	Declar res	Acond. locales y escasa entidad
PAIS VASCO	Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.	si	207	Com previa, si excasa entidad y no exig proyecto	Licencia si afectan a la estructura
RIOJA	Ley 6/2017 de Protección del Medio Ambiente de la Rioja y el posterior Decreto 29/2018 de 20 de septiembre como Reglamento de Desarrollo del Título I " Intervención Administrativa" de la mencionada Ley 6/2017	no		Declar resp y com previa	normativa municipal logroño
VALENCIA	Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Val.	si	213-225	Declar. Resp	Define el límite en act. Sobre estruc.
CEUTA					
MELILLA					

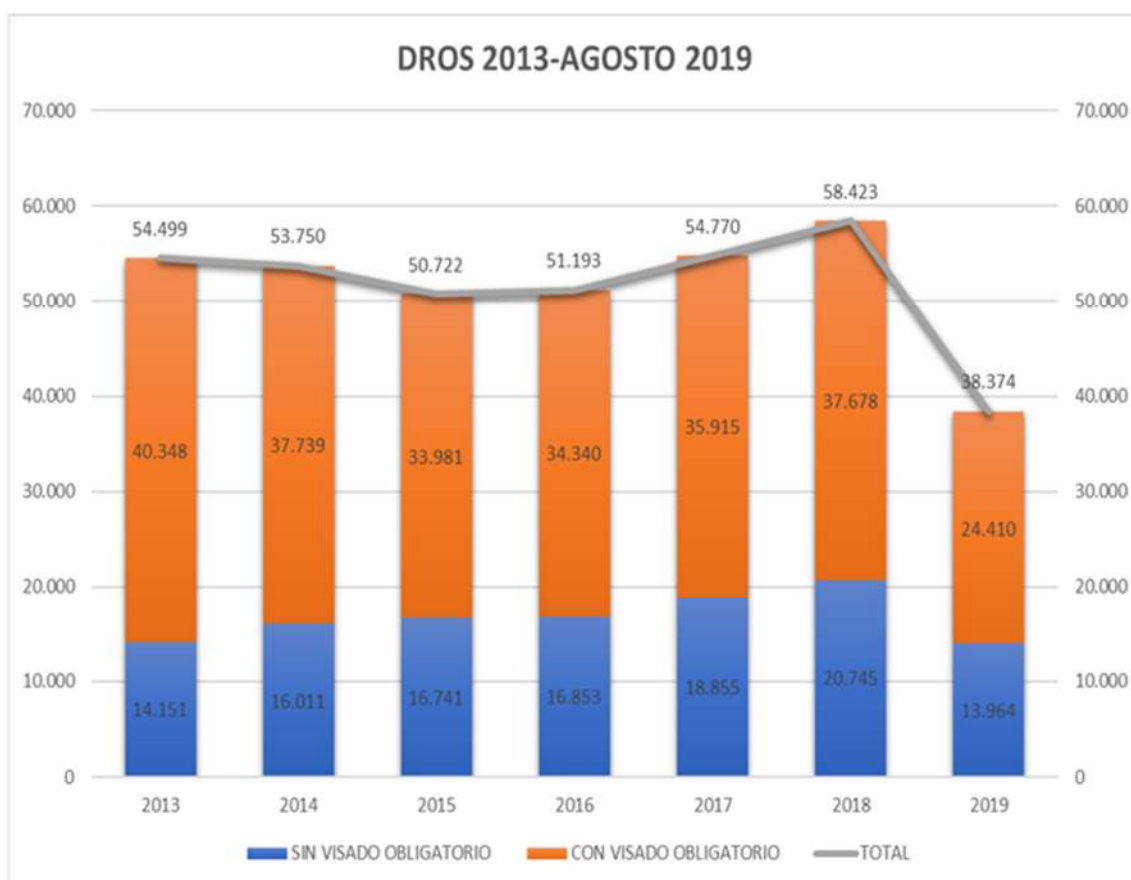
7 PROBLEMA DETECTADO EN INTERVENCIONES EN EDIFICACIÓN:

Tras consultar a los miembros del Consejo de Administración de ASEMAS y a varios letrados de los Colegios de Arquitectos hemos podido apreciar:

- Diferente aceptación entre las legislaciones autonómicas y dentro de cada una de ellas, diferente interpretación en cada Ayuntamiento.
- La clásica división entre “Obra Mayor y Obra Menor”, basada en actuaciones sobre la configuración de la fachada, edificación o sobre la estructura, ha cambiado.
- El umbral se ha definido legalmente :
“variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural”.

¿Qué es una variación esencial del conjunto de la estructura?

- Los promotores ante la tardanza de la tramitación de las licencias, presionan para buscar el camino más ágil, presionando a los arquitectos para utilizar la declaración responsable.
- El número de actuaciones de obras sin visado ha aumentado en los últimos 6 años como puede apreciarse en el gráfico siguiente.



- La siniestralidad asociada a este tipo de obras “sin proyecto, ni visado” también está aumentando, aunque de momento su coste medio es menor que el de las intervenciones con visado y proyecto.
- El arquitecto en las declaraciones responsables está sólo, incluso ante la Seguridad y Salud, siendo éste un factor a tener en cuenta.

8 NUESTRA OPINIÓN

- Es necesario definir y, tal vez corregir ese umbral entre obra de edificación LOE, sometida a proyecto y Licencia municipal y obra de construcción sujeta a otros títulos habilitantes.
- Ante la falta de definición pueden producirse retrasos no deseados.
- La falta de una comprobación inicial de los SSTT municipales puede producir incumplimientos, detectados a posteriori, con reclamaciones inesperadas e imprevistas.
- RECOMENDACIÓN: Consultar con documentos claros, a los SSTT, lo que se planea ejecutar

9 CONCLUSIONES

- LAS OBRA DE CONSTRUCCIÓN “NO LOE” SUPONEN UNA PARTE DE LA DEDICACIÓN DEL ARQUITECTO, CADA VEZ MAYOR.
- No está claro el umbral definido por el art. 2.2 de la LOE entre obra de edificación y simple construcción.
- Se interpreta de una manera muy diferente por las diversas Administraciones Autonómicas y Municipales.
- No interviene un director de Ejecución, el arquitecto es un Director Técnico, “no un Director de Obra”
- La siniestralidad es elevada, además si sólo hay un técnico “todo recae sobre él”. Se queda sólo ante una reclamación.
- Al no ser obras LOE, no es de aplicación la DA 4ª de la LOE, sobre las titulaciones habilitantes para ejercer como Coordinador de SS. Puede ser un recurso preventivo de una de las empresas.
- Hay que prestar mucha atención con nuestra presencia en expedientes en los que no figuramos como directores técnicos.

Cartagena 5 de noviembre de 2019

Fulgencio Avilés Inglés Dr. Arquitecto