

INTRODUCCIÓN A LA CALIDAD EN LA EDIFICACIÓN.

Jesús Morant Vidal

Abogado. Profesor asociado de la UMH.

Sumario: *I. Introducción.- II. La calidad en la edificación.- III. La calidad en la legislación sobre edificación.- IV. Bibliografía.*

INTRODUCCIÓN A LA CALIDAD EN LA EDIFICACIÓN.

Sumario: *I. Introducción.- II. La calidad en la edificación.- III. La calidad en la legislación sobre edificación.- IV. Bibliografía.*

I. Introducción.

En los últimos años venimos asistiendo a una enorme transformación del sector inmobiliario, a un verdadero “boom” del sector¹, convertido en uno de los principales sectores económicos del país. Más ese espectacular desarrollo venía ya precedido también de no pocos problemas derivados de la aparición temprana de daños y defectos en los inmuebles, la carencia de garantías que avalasen su reparación y los problemas existentes para delimitar las responsabilidades de los distintos agentes intervenientes en el proceso constructivo, todo lo cual repercutía en una situación de indefensión de los usuarios en cuanto destinatarios finales.

Fue esa demanda social de una mayor calidad en las edificaciones, comprendida, porqué no, en el mandato del art. 47 de la Constitución² al establecer que todos los españoles tienen

¹La importancia de este sector la reflejan, entre otros, los siguientes datos ofrecidos por el Banco de España en la I Conferencia del Mercado Hipotecario:

- Mientras la evolución del PIB en el periodo 1996-2006 refleja un crecimiento medio del 3,7%, dicho crecimiento es, en el sector inmobiliario, del 5,3%.
- Durante este periodo, la economía española ha creado 5,7 millones de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo, de los cuales, 1,4, es decir, el 24%, se ha creado gracias al sector inmobiliario.

²BOE nº 311, de 29 de diciembre de 1978. La Constitución puede prescindir lógicamente de la edificación en la determinación que del orden político y social hace, pero en el reconocimiento del derecho a una vivienda digna y adecuada y el mandato a los poderes públicos de la regulación del suelo conforme al interés general, contenidos en el art. 47 puede entenderse que hay una referencia indirecta a la edificación. Feliú Rey, M.: *Legislación sobre edificación*. Tecnos, Madrid, 2007. pag. 15.

Acerca de este precepto y su interpretación, se viene reconociendo mayoritariamente por la doctrina, que el art. 47 CE actúa como un mandato a los poderes públicos en cuanto que éstos están obligados a definir y ejecutar las políticas necesarias para hacer efectivo aquel derecho, configurado como un principio rector o directriz constitucional que tiene que informar la actuación de aquellos poderes (STC 152/ 1988, de 20 de julio, FJ 2).

La obligación que el art. 47 impone a los poderes públicos se precisa en el art. 148.1.3^a CE al establecer que las Comunidades Autónomas podrán asumir como competencia exclusiva la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, competencia que ha sido efectivamente incluida en todos los Estatutos de Autonomía.

derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, una de las preocupaciones fundamentales de la Ley de Ordenación de la Edificación³, para lo cual contiene una completa regulación de las exigencias técnicas y jurídicas de la edificación, fijando de este modo los requisitos básicos que deben satisfacer las edificaciones para asegurar una mínima calidad.

Actualmente el factor que condiciona el rumbo actual en la edificación es el de la búsqueda de la calidad, que a su vez actúa potenciando la competitividad, e, igualmente, existe un convencimiento unánime acerca de que avanzar hacia una edificación de calidad, adecuada para que todas las personas puedan usarla, en cualquier situación previsible en la que se encuentren, es un importante objetivo de nuestra sociedad.

Es por ello que en los últimos años hemos asistido, por parte de las distintas instancias con competencias legislativas y de control en la materia, a un importante esfuerzo en esta materia, esfuerzo que tiene su reflejo en la importante normativa en materia de calidad de la edificación y la vivienda producida en los últimos años, y en la que nos vamos a adentrar en las páginas siguientes.

II. La calidad en la edificación.

La calidad, es un término que hoy día encontramos en multitud de contextos y buena muestra de las múltiples acepciones que tiene es la definición que de esta palabra nos da el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española:

Pero ello no obstante, junto a la normativa autonómica habrá que considerar la existencia de un derecho estatal sobre la materia (en este sentido, los títulos competenciales del Estado que se aducen (arts. 149.1. 1^a, 11^a y 13^a) le habilitan en la medida en que la vivienda se configura como una actividad económica de producción cuya repercusión en la estabilidad económica es indiscutible, si bien esto no significa, que el Estado esté legitimado para realizar cualquier actividad en materia de vivienda ya que los citados preceptos constitucionales no implican existencia de una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades productivas por parte de aquél), así como la normativa municipal que derive de la articulación de las competencias de gestión y ejecución urbana que la legislación sobre régimen local, especialmente la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 7/1985, atribuye a los Ayuntamientos.

Vid. en este sentido, Bassols Coma, M.: Artículo 47: *Derecho a la vivienda*. En “Comentarios a la Constitución Española de 1978. Tomo IV”, Edersa, Madrid, 1997. pags. 308 a 338; y García Martínez A.: *Sinopsis del artículo 47*. En “La Constitución Española. Textos y sinopsis de cada artículo”. Disponible en Internet: <http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=47&tipo=2>

³ La Constitución puede prescindir lógicamente de la edificación en la determinación que del orden político y social hace.

Calidad. (Del lat. *qualitas*, *-ātis*, y este calco del gr. *ποιότης*). 1. f. Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor. *Esta tela es de buena calidad*. 2. f. Buena calidad, superioridad o excelencia. *La calidad del vino de Jerez ha conquistado los mercados*. 3. f. Carácter, genio, índole. 4. f. Condición o requisito que se pone en un contrato. 5. f. Estado de una persona, naturaleza, edad y demás circunstancias y condiciones que se requieren para un cargo o dignidad. 6. f. Nobleza del linaje. 7. f. Importancia o gravedad de algo. 8. f. pl. Prendas personales. 9. f. pl. Condiciones que se ponen en algunos juegos de naipes.

Sin embargo, desde un punto de vista más técnico y más adecuado a la materia que nos ocupa, y teniendo en cuenta la definición en su día acuñada por la Norma ISO 8402⁴, se puede entender la calidad como el grado de concordancia de un objeto con sus especificaciones, y también como el grado de satisfacción que produce un bien o servicio.

Antecedentes históricos.

El concepto de calidad como hoy lo entendemos surge en el siglo XX, aunque desde las primeras civilizaciones se aprecia la preocupación del hombre por el trabajo bien hecho y por la necesidad de atender algunas normas y asumir responsabilidades. Así, investigaciones arqueológicas demuestran que ya en el antiguo Egipto se hicieron los primeros intentos de normalización, con la adopción, 2000 años antes incluso de la construcción del templo de Amón (1524 a 1512 a.c.), del codo real como unidad de medida de longitud⁵. Hacia el año 1000 a.c., los griegos empleaban un sistema de medición basado en el codo corto egipcio (46 cm). El codo se subdividía en 24 daktyloí (dígitos), 16 de los cuales equivalían a la longitud de un pie (30 cm). El sistema griego se transmitió a los romanos, quienes subdividían el pie en 12 unciae (pulgadas). Un paso equivalía a cinco pies y mil pasos a una milla.

Ya en la Europa feudal, el artesano es el dueño del negocio; fija los precios, fabrica controlando con sus conocimientos profesionales las características de lo que realiza, y entrega

⁴ Calidad: conjunto de propiedades características de un producto o servicio que le confieren la aptitud de satisfacer las necesidades establecidas y las implícitas.

⁵ El codo real equivalía a la distancia del codo hasta la punta de los dedos extendidos, 52,3 cm. El codo se dividía a su vez en 28 djebas (dígitos), equivalentes al ancho de un dedo. Cuatro dígitos sumaban un shesep, el ancho de la palma. Un codo real constaba de siete palmas y un codo corto de seis (unos 45 cm). Para medir distancias más largas, los egipcios empleaban la khet (vara), que equivalía a 100 codos (52 m) y el iteru (río), equivalente a 20.000 codos (10 km).

los pedidos comprobando previamente que tienen la calidad que él mismo ha fijado o que el cliente ha pedido.

En el siglo XIII, a medida que el trabajo artesanal se masifica, surgen en Europa los primeros Gremios artesanales, los cuales dispusieron una serie de normas para los materiales y productos que utilizaban.

El elevado espíritu que respecto a la calidad mantuvieron los Gremios desde su creación hasta su decadencia fue disminuyendo durante los siglos XVIII y XIX debido a los continuos conflictos sociales y a la definitiva consolidación de la revolución industrial. La era industrial cambió las estructuras europeas, pasando de una sociedad básicamente agraria, dependiente en gran medida de las industrias familiares y los gremios ciudadanos, al crecimiento de factorías en que se fabricaban grandes cantidades de productos. Se creó entonces el papel del supervisor como enlace entre los obreros y los propietarios de las fábricas, supervisores que tenían como misión la de inspeccionar la calidad, si bien eran realmente los propios operarios quienes controlaban la calidad⁶.

Posteriormente en el período de la Primera Guerra Mundial sí se dio de una forma más efectiva ese control de calidad del capataz que ya se esbozó durante la revolución industrial y entre las dos guerras aparece el control de calidad por inspección o lo que conocemos como el control de calidad moderno.

Sin embargo, la concienciación real sobre la importancia de la calidad no se asentó en occidente sino hasta los años 80, todo lo contrario que en Japón, que se benefició de la llegada de grandes expertos estadounidenses tras la Segunda Guerra Mundial⁷. Lo cierto es que la gestión de la calidad total no se desarrolla en occidente sino como respuesta al fuerte avance de los productos nipones.

Las últimas tendencias en calidad buscan alcanzar la excelencia, entendida como prácticas sobresalientes en la gestión del servicio y logro de resultados basados en conceptos fundamentales que incluyen: la orientación hacia los resultados, orientación al cliente, liderazgo y perseverancia, procesos y hechos, implicación de las personas, mejora continua e innovación, alianzas mutuamente beneficiosas, y responsabilidad social.

⁶Fernández Martín, R.: *Principios y técnicas de la calidad y su gestión en edificación*. Ed. Escuela Universitaria de Arquitectura Técnica de Madrid. Madrid, 2002. pags. 1.7 a 1.9

⁷Schuldt, J.: *Historia de la administración de la calidad*. Disponible en Internet: <http://www.geocities.com/wallstreet/Exchange/9158/hcal.htm>

La calidad en la edificación.

Toda esta filosofía de la calidad tropieza con grandes obstáculos a la hora de ser aplicada en el ámbito de la construcción, porque la construcción tiene unas características propias que la diferencian del resto de la industria, y que hacen más difícil aplicar las técnicas de la calidad, básicamente por el hecho de que la construcción es una industria de carácter nómada, en la que la constancia de condiciones en materias primas y procesos es más difícil de conseguir que en otras industrias de carácter fijo.

A salvo de contadas excepciones, la construcción crea productos únicos y no en serie, y aún tratándose de productos idénticos, las características del terreno de cimentación siempre serán diferentes de un caso a otro.

Asimismo, se trata de una industria muy tradicional, y en la que se emplea mucha mano de obra con poca cualificación y con mucha eventualidad en cuanto al empleo, todo lo cual repercute en una baja motivación en el trabajo y en mermas de calidad, a lo cual nada ayuda el que normalmente en la construcción se trabaje a la intemperie, con dificultades en cuanto a protección en todos los sentidos.

En otro tipo de industrias que fabrican productos de vida limitada, el ciclo adquisición-uso-readquisición de un nuevo producto se repite varias veces en la vida del comprador, lo que origina una experiencia del usuario que repercute en la exigencia de calidad. En cambio, en la construcción, el producto es único o casi único en la vida del usuario, por lo que su experiencia no repercute ulteriormente en la calidad del producto.

A todo ello, se añade la circunstancia de que, mientras en otras industrias el mercado es más o menos estable, en la construcción, el mercado es oscilante y depende de forma muy marcada, entre otros factores, de la coyuntura política existente en cada momento y de la marcha general de la economía, sucediéndose sus ciclos de periodos punta y periodos valle de forma muy difícil de predecir, lo que dificulta el establecimiento de políticas de calidad estables en las empresas⁸.

III. La calidad en la legislación sobre edificación.

⁸ Fernández Martín, R.: *Principios y técnicas.....* ya cit. pags. 1.13 a 1.15

Uno de los principales problemas que plantea la regulación de la actividad de edificación es la ausencia de toda referencia directa, ya en los arts. 148 y 149 CE, ya en los diferentes Estatutos de Autonomía de las distintas CCAA, a un expreso título constitucional relativo al concreto valor-bien de la edificación. Como es sabido, estas son las normas que deben determinar, en principio, el sistema de distribución competencial entre el Estado y las CCAA, y es esa ausencia la que hace que sea difícil establecer los títulos competenciales idóneos para justificar la regulación de esta materia por una u otra instancia territorial y, en consecuencia, qué legislador, el estatal o el autonómico, es el competente para regular la materia que nos ocupa.

Por un lado, el art. 148.1.3 CE ha descentralizado políticamente la competencia en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, disponiendo al efecto que las distintas CCAA pueden asumir competencias en dichas materia, lo cual han verificado todas ellas⁹, asumiendo, en virtud de la habilitación constitucional, las competencias en materia de vivienda con carácter exclusivo.

No obstante ser ello así, tampoco lo es menos que la CE reconoce también a favor del Estado, la competencia sobre ciertas materias que inciden de manera directa en la edificación. En este sentido, podemos mencionar la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, la legislación civil, las bases de ordenación del crédito, o las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

El hecho de que la expresión “edificación” no se encuentre expresamente regulada ni en la CE, ni en los EA, no puede conducir a la conclusión de que se trate de una competencia residual que corresponda automáticamente al Estado por mor del último inciso del art. 149.3 CE; antes al contrario, se debe señalar que el art. 149.3 CE establece dos reglas que han permitido la asunción estatutaria de competencias no enunciadas en los arts. 148 y 149 CE. Por un lado, que las materias no atribuidas al Estado en sentido estricto pueden ser asumidas por las CCAA, y por otro, que todas las materias que las CCAA no hayan asumido efectivamente corresponden al estado.

⁹ Art. 10.1.b EA Asturias, arts. 13.8 y 27 EA Andalucía, art. 35.3.g. EA Aragón, art. 10.3 EA Canarias, art. 22.3 y 14 EA Cantabria, art. 31.b) y m) EA Castilla La Mancha, art. 26.1.2. y 13 EA Castilla León, art. 7.1.2 y 13 EA Extremadura, art. 27.3 y 18 EA Galicia, art. 8.1.8 y 14 EA La Rioja, art. 26.3 y 14 EA Madrid, art. 10.b y 11 EA Murcia, art. 44.1 EA Navarra, art. 31.9 EA Comunidad Valenciana, art. 21.1.1 EA Ceuta, art. 21.1.1 EA Melilla.

Por otra parte, y de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las Cortes Generales pueden ejercer su potestad legislativa más allá de la habilitación constitucional derivada del art. 149.1 CE, siempre y cuando se fundamente en la existencia de una competencia estatal-general, de acuerdo con la economía del reparto territorial de competencias en el Estado autonómico¹⁰.

Todas estas consideraciones nos conducen a un título competencial¹¹, el relativo a las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica recogido en el art. 149.1.13 CE, que fundamenta la competencia estatal para regular la materia objeto de estudio. Ello significa, en cuanto a las bases, que se debe reconocer la posibilidad estatal de incidir sobre la competencia autonómica en materia de vivienda.

Sin embargo, e inexplicablemente, el título habilitante que dimana del art. 149.1.13 CE no resulta citado en la LOE al abordar la justificación constitucional de la misma, circunstancia que resulta todavía más extraña si tenemos en cuenta que en el Proyecto de Ley de Ordenación de la Edificación de 1996¹², sí era utilizado el mismo, lo cual resulta adecuado y plenamente justificado, pues, como se acaba de exponer, la actividad de edificación es un sector económico articulador que tiene un contenido, una significación y una importancia económica y social de enorme magnitud (circunstancias que sí tiene presentes la LOE en su Exposición de motivos)¹³.

¹⁰ SSTC 146/1986, de 25 de noviembre; y 61/1997, de 20 de mayo.

¹¹ El cual es interpretado de forma muy amplia por el TC, al afirmar que la unidad económica constituye un límite de las competencias autonómicas y una justificación de la intervención estatal, habiendo manifestado en sus Sentencias 75/1989, de 24 de abril, 213/1994, de 14 de julio, y 61/1997, de 20 de marzo, entre otras, que tanto en el art. 149 CE como en los Estatutos de Autonomía se dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado. En consecuencia, dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones y medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. Para el intérprete supremo de nuestra Constitución, el ejercicio autonómico de una competencia exclusiva sobre un determinado subsector económico no excluye la existencia de una competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector y que el ejercicio autonómico de esa competencia exclusiva puede estar condicionado por medidas estatales, que en ejercicio de una competencia propia y diferenciada pueden desplegarse autónomamente sobre diversos campos y materias, siempre que el fin perseguido responda, efectivamente a un objetivo de planificación económica.

¹² Publicado el 9 de enero de 1996 en el BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, nº 146-1, 121/000130.

¹³ De la Serna Bilbao, N.: *Manual de Derecho de la Edificación*. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999. pags. 46 a 55.

Por lo que respecta al ámbito concreto de la calidad en la edificación, el proceso de la edificación debe cumplir unas condiciones indispensables en orden a garantizar la protección de las personas y los bienes, lo cual da entrada al art. 149.1.29 CE¹⁴, en orden a reconocer la competencia legislativa estatal dirigida a satisfacer tal necesidad. La seguridad en la edificación constituye, desde esta perspectiva, un título que puede justificar la intervención del Estado en la regulación de esta materia, en la medida en que la seguridad persigue el interés general.

Sin embargo, el TC¹⁵ viene entendiendo en la interpretación de dicho precepto que el concepto de seguridad pública ha de entenderse en sentido estricto, lo cual se traduce en que la competencia estatal para la regulación de las reglas técnicas básicas que garanticen la seguridad en las edificaciones, se debe buscar, más bien, en la normativa industrial dirigida a establecer y garantizar, a través de normas técnicas, determinados mínimos de calidad y seguridad en los productos fabricados con destino a la construcción; en definitiva, que corresponde al Estado establecer las reglamentaciones técnicas que precisen las condiciones de seguridad que deben cumplir los productos industriales¹⁶.

Todo lo cual, y a modo de recapitulación, nos conduce a afirmar que la LOE es legislación básica en la materia que nos ocupa, habiéndose dictado por las CCAA normativa de desarrollo de la LOE.

Ley de Ordenación de la Edificación.

El 6 de noviembre de 1999, se publicaba en el Boletín Oficial del Estado la Ley de Ordenación de la Edificación (Ley 38/1999 de 5 de noviembre), en adelante LOE, cuya entrada en vigor, por efecto de su disposición final cuarta, tuvo lugar el 6 de mayo del año 2000, norma que constituye desde entonces el nuevo marco normativo para la actividad de la construcción de edificios.

Esta ley trata de dar continuidad a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones¹⁷, precisando aún más el contenido del derecho a edificar, siendo tres las preocupaciones fundamentales a las que trata de hacer frente:

¹⁴ A tenor del cual, el Estado tiene competencia exclusiva en materia de seguridad pública.

¹⁵ STC 59/1985, de 6 de mayo.

¹⁶ De la Serna Bilbao, N.: *Manual...* ya cit. pags. 69 y 70.

¹⁷ Hoy derogada por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo (BOE nº 128, de 29 de mayo).

1.- La demanda social de una mayor calidad en las edificaciones, haciendo efectivo de este modo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada consagrado en el art. 47 CE, así como las exigencias de contenidas en la Directiva 85/384/CEE¹⁸, relativas a la satisfacción del interés público en cuanto a 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.

2.- Definir el régimen legal de los distintos agentes que intervienen en el proceso de edificación, fijando sus obligaciones y estableciendo sus responsabilidades frente a los usuarios.

3.- Fijar garantías suficientes para los usuarios frente a los posibles daños, complementando de esta forma a la Ley 26/1984, de 19 de julio¹⁹, General para la defensa de los Consumidores y Usuarios²⁰.

A tales fines, la LOE aborda todos los aspectos relacionados con la edificación tales como, sus exigencias técnicas y administrativas, sujetos intervenientes, responsabilidades y constitución de garantías, y persigue una finalidad doble dirigida al aseguramiento de la calidad de lo construido y a la protección de los intereses de los usuarios; resultando de aplicación a todo proceso de edificación, actividad que se define como la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado cualquiera que sea su uso.

Además de regular otros aspectos, uno de sus 20 artículos, el tercero, se dedica a establecer el concepto básico de calidad de la edificación mediante la exigencia del cumplimiento de los considerados requisitos básicos:

- Relativos a la funcionalidad:
 - Utilización de tal forma que la disposición y las dimensiones de los espacios y la dotación de las instalaciones faciliten la adecuada realización de las funciones previstas en el edificio.
 - Accesibilidad, de tal forma que se permita a las personas con movilidad y comunicación reducidas el acceso y la circulación por el edificio en los términos previstos en su normativa específica.
 - Acceso a los servicios de telecomunicación, audiovisuales y de información de acuerdo con lo establecido en su normativa específica.

¹⁸ DOCE nº L 223, de 21 de agosto.

¹⁹ BOE nº 175 y 176, de 24 de abril.

²⁰ Del Olmo Alonso, J.: *Aspectos jurídicos de la edificación*. Montecorvo, Madrid, 2002. pags. 20 y 21.

- Facilitación para el acceso de los servicios postales, mediante la dotación de las instalaciones apropiadas para la entrega de los envíos postales, según lo dispuesto en su normativa específica.
- Relativos a la seguridad:
 - Seguridad estructural, de tal forma que no se produzcan en el edificio, o partes del mismo, daños que tengan su origen o afecten a la cimentación, los soportes, las vigas, los forjados, los muros de carga u otros elementos estructurales, y que comprometan directamente la resistencia mecánica y la estabilidad del edificio.
 - Seguridad en caso de incendio, de tal 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 tal forma que el uso normal del edificio no suponga riesgo de accidente para las personas.
- Relativos a la habitabilidad:
 - Higiene, salud y protección del medio ambiente, de tal forma que se alcancen condiciones aceptables de salubridad y estanqueidad en el ambiente interior del edificio y que éste no deteriore el medio ambiente en su entorno inmediato, garantizando una adecuada gestión de toda clase de residuos.
 - Protección contra el ruido, de tal forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades.
 - Ahorro de energía y aislamiento térmico, de tal forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio.
 - Otros aspectos funcionales de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio.

El art. 7 LOE, en el que se exige el libro del edificio, conecta directamente con la legislación territorial sobre calidad, que exige profusamente la recopilación y puesta a disposición de los usuarios de todos los documentos relativos al edificio que permitan su correcta explotación y buen mantenimiento. Dice el citado precepto que “*Una vez finalizada la*

obra, el proyecto, con la incorporación, en su caso, de las modificaciones debidamente aprobadas, será facilitado al promotor por el director de obra para la formalización de los correspondientes trámites administrativos.

A dicha documentación se adjuntará, al menos, el acta de recepción, la relación identificativa de los agentes que han intervenido durante el proceso de edificación, así como la relativa a las instrucciones de uso y mantenimiento del edificio y sus instalaciones, de conformidad con la normativa que le sea de aplicación.

Toda la documentación a que hace referencia los apartados anteriores, que constituirá el Libro del Edificio, será entregada a los usuarios finales del edificio.”

Pero, sin dejar de ser cierto todo lo anterior, no lo es menos que una atenta lectura de la LOE nos lleva a la impresión de que no es la búsqueda del incremento de la calidad en la construcción de los edificios lo que se percibe de su articulado y que una cosa es el espíritu de su exposición de motivos anteriormente referenciado, y otra cosa es lo que a lo largo de su articulado se puede extraer. Lo que la LOE parece pretender ha quedado fielmente resumido en lo expuesto en el punto primero del amplio resumen que figura en la exposición de motivos, donde se manifiesta que “*El objetivo prioritario es regular el proceso de la 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.*”

Del anterior párrafo, transscrito directamente de la exposición de motivos de la Ley, parece que lo que más preocupa a la misma es que producido el fallo, quede claro a quien le corresponde arreglarlo y como ha de ser el seguro de que ha de proveerse cada agente del proceso constructivo para que el usuario quede siempre amparado.

Normativa autonómica.

Las distintas CCAA, haciendo uso de las competencias asumidas con carácter exclusivo en materia de vivienda y en los traspasos efectuados por el estado en materia de calidad de la edificación²¹, han procedido a adoptar un conjunto de normas sustantivas reguladoras de

²¹ Con independencia de las consideraciones anteriormente efectuadas en cuanto a la distribución de competencias en la materia entre Estado y CCAA, desde 1981 se ha venido materializando un proceso de transferencia de competencias del primero hacia las segundas en materia de patrimonio monumental, calidad de la edificación y de vivienda, así como los correspondientes servicios e instituciones, medios

algunos aspectos de la edificación y que se pueden sintetizar en dos grandes bloques: por un lado, aquellas destinadas a regular las condiciones de calidad, mantenimiento y control de las edificaciones, y de otro, las destinadas a eliminar las barreras arquitectónicas en edificios y espacios públicos. Es por esta razón que la D.F. 1^a de la LOE establece que lo dispuesto en esta Ley será de aplicación sin perjuicio de las competencias legislativas y de ejecución que tengan asumidas las CCAA en este ámbito.

Todas las CCAA han regulado alguna materia relacionada con la edificación, si bien no todas ellas han aprobado normas directamente destinadas a regular aspectos relacionados con la calidad de la edificación²².

Las normas aprobadas por las distintas CCAA sobre calidad en la edificación son, principalmente, las que seguidamente se relacionan:

En Andalucía, el Decreto 13/1988, de 27 de enero, por el que se regula el control de calidad de la construcción y obra pública²³.

En Aragón tenemos el Decreto 191/1998, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de condiciones técnicas de las viviendas protegibles en Aragón²⁴.

En Asturias existe el Decreto 64/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba la Norma de Calidad en la Edificación del Principado de Asturias²⁵.

La Comunidad Autónoma Balear tiene en la materia el Decreto 59/1994, de 13 de mayo, por el que se regula el control de calidad de la edificación y su uso y mantenimiento²⁶, y el Decreto 35/2001, de 9 de marzo, de medidas reguladoras del uso y mantenimiento²⁷.

En Canarias, la materia cuenta con la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda²⁸ (LVCAN).

En Cataluña existe una prolífica legislación relacionada con la calidad de la edificación, integrada por el Decreto 375/1988, de 1 de diciembre²⁹, sobre control de calidad de la

personales, materiales y presupuestarios precisos para el ejercicio de aquellas funciones. Los términos de dicho traspaso se concretan en los anexos de los distintos Reales Decretos de Transferencia dictados.

²² Solo lo han hecho las siguientes: Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y el País Vasco.

²³ BOJA nº 11, de 12 de febrero.

²⁴ BOA nº 138, de 27 de noviembre.

²⁵ BOPA nº 171, de 24 de julio.

²⁶ BOCAIB nº 65, de 28 de mayo.

²⁷ BOCAIB nº 33, de 17 de marzo.

²⁸ BOC nº 27, de 10 de febrero.

²⁹ DOGC nº 1111, de 24 de febrero de 1989.

edificación, la Ley 24/1991, de 29 de noviembre³⁰, de viviendas (LVCAT), el Decreto 206/1992, de 1 de septiembre³¹, sobre el libro del edificio, el Decreto 158/1997, de 8 de julio³², que regula el libro del edificio de las existentes y crea el programa para la revisión del estado de conservación de los edificios de viviendas, y la Orden de 9 de septiembre de 1997³³, que desarrolla el Decreto 158/1997, de 8 de julio.

La Comunidad Valenciana dedica a la materia la Ley 3/2004, de 30 de junio, de ordenación y fomento de la calidad de la edificación³⁴ (LOFCE).

Por su parte, la Comunidad de Extremadura, ha aprobado la Ley 3/2001, de 26 de abril, de normas reguladoras de la calidad, promoción y acceso a las viviendas³⁵ (LCPAV).

En Galicia la normativa en cuestión viene integrada por el Decreto 232/1993, de 30 de septiembre³⁶, por el que se regula el control de calidad en la edificación, así como por la Ley 4/2003, de 29 de julio de vivienda³⁷ (LVGA), que siguiendo el modelo catalán de la Ley 24/1991 y de la Ley extremeña 3/2001, regula el proceso de introducción de las viviendas en el mercado con la finalidad de dar respuesta legal a los conflictos más habituales en aras de la protección del adquirente de vivienda³⁸.

La Rioja tiene al respecto el Decreto 38/2004, de 2 de julio, que regula el libro del edificio³⁹, y la Orden 6/2004, de 31 de agosto⁴⁰, que aprueba los modelos de documentos que deben incluirse en el libro del edificio.

En Madrid se ha legislado sobre esta materia y hasta el momento presente a través de la Ley 2/1999, de 17 de marzo, de medidas para la calidad en la edificación⁴¹ (LCEMAD), la Orden de 17 de mayo de 2000⁴², que aprueba el modelo del libro del edificio, y el Decreto 349/1999, de 30 de diciembre⁴³, que regula el libro del edificio.

³⁰ DOGC nº 1541, de 15 de enero de 1992.

³¹ DOGC nº 1654, de 7 de octubre.

³² DOGC nº 2434, de 16 de julio.

³³ DOGC nº 2494, de 13 de octubre.

³⁴ DOGV nº 4788, de 2 de julio.

³⁵ DOE nº 61, de 29 de mayo.

³⁶ DOG nº 199, de 15 de octubre.

³⁷ DOG nº 151, de 6 de agosto.

³⁸ Rebollo Varela, A.L.: *La Ley 4/2003, de 29 de julio, de vivienda de Galicia*. En “El Consultor Inmobiliario”, 2004. pag. 3.

³⁹ BOR nº 85, de 6 de julio.

⁴⁰ BOR nº 111, de 2 de septiembre.

⁴¹ BOCM nº 74, de 29 de marzo.

⁴² BOCM nº 132, de 5 de junio.

⁴³ BOCM nº 11, de 14 de enero de 2000.

La Región de Murcia cuenta con el Decreto 80/2001, de 2 de noviembre⁴⁴, de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, por el que se regula el Libro del Edificio, la Orden de 14 de febrero de 2002⁴⁵, de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes, por la que se aprueba el modelo libro del edificio para inmuebles de viviendas de nueva construcción; y la Ley 8/2005, de 14 de diciembre⁴⁶, para la calidad en la Edificación (LCEMUR).

En Navarra encontramos el Decreto Foral 322/2000, de 2 de octubre⁴⁷, que regula el libro del edificio, la Orden Foral 1217/2000, de 30 de octubre⁴⁸, que aprueba los modelos de documentos que deben incluirse en el libro del edificio, y la Orden Foral 1106/2001, de 24 de septiembre, por la que se modifica la Orden Foral 1217/2000, de 30 de octubre⁴⁹.

Finalmente, en el País Vasco, existe al respecto el Decreto 238/1996, de 22 de octubre⁵⁰, de control de calidad en la construcción, y el Decreto 250/2003, de 21 de octubre⁵¹, que regula el libro del edificio destinado a vivienda.

Como características generales de esta normativa autonómica podemos destacar que las distintas administraciones autonómicas anteriormente citadas, han promulgado sus normas que tratan de fomentar la calidad del proceso de la edificación, tanto en edificios públicos como privados, destinados no solo a ser usados como vivienda, sino a cualquier edificación permitida por la normativa urbanística; calidad entendida como conjunto de características que ha de reunir y prestaciones que ha de proporcionar 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 ven afectadas por él.

Por ello, las distintas normas autonómicas desarrollan notablemente las obligaciones de los agentes de la edificación, en cuanto personas, físicas o jurídicas, que intervienen en el proceso de la edificación. Lo que por el legislador autonómico se ha hecho en este sentido es, reconocer la aplicabilidad a aquellos de las obligaciones contenidas en la legislación estatal, para, a continuación, establecer otras obligaciones adicionales; es decir, cierra el círculo

⁴⁴ BORM nº 260, de 9 de noviembre.

⁴⁵ BORM nº 54, de 5 de marzo.

⁴⁶ BORM nº 29, de 4 de febrero de 2006.

⁴⁷ BON nº 129, de 25 de octubre.

⁴⁸ BON nº 139, de 17 de noviembre.

⁴⁹ BON nº 133, de 2 de noviembre.

⁵⁰ BOPV nº 215, de 7 de noviembre.

⁵¹ BOPV nº 230, de 25 de noviembre.

iniciado en la normativa estatal de ordenación de la edificación, respecto de las obligaciones inherentes a las partes intervinientes en el proceso de la edificación.

Otra de las características fundamentales o generales de la legislación autonómica en la materia es que regula el Libro del Edificio siguiendo un patrón común. En este sentido, se opta por lo que hace a la documentación del edificio, por plasmarla en el Libro del Edificio, en donde se compendia el conjunto de la documentación de carácter administrativo y jurídico, la documentación técnica y la documentación relativa al uso y al mantenimiento del edificio.

Sin embargo, se aprecian claras diferencias en cuanto al grado de desarrollo normativo entre las distintas CCAA, con algunas que regulan con bastante detenimiento la calidad en la edificación⁵², o bien que han aprobado un importante cuerpo normativo al respecto⁵³; con otras cuyas normas son muy elementales al respecto⁵⁴.

El Código Técnico de la Edificación (CTE).

Hasta la aprobación del CTE⁵⁵, y en aplicación de lo dispuesto en la D.F. 2^a de al LOE, han resultado de aplicación las normas básicas de la edificación (NBE), definidas por el RD 1650/1977, de 10 de junio⁵⁶, como las normas que, a partir del conocimiento científico y tecnológico, establecen las reglas necesarias para su correcta aplicación en el proyecto y ejecución de los edificios; normas de obligado cumplimiento para todos los proyectos y obras de edificación, y cuya finalidad fundamental ha sido la de defender la seguridad de las personas, establecer las restantes condiciones mínimas para atender las exigencias humanas y proteger la economía de la sociedad⁵⁷.

Aprobado con los objetivos de mejorar la calidad de la edificación, y de promover la innovación y la sostenibilidad, su entrada en vigor⁵⁸ supone la superación y modernización del vigente marco normativo de la edificación en España y da cumplimiento a los requisitos básicos de la edificación establecidos en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la

⁵² Caso de la Comunidad Valenciana con la LOFCE, por la que regula un marco que estructura esta actividad, semejante al sistema normativo y reglamentario de la administración general del Estado; un marco legal comprensivo de todas las funciones y tareas que configuran el proceso de la edificación, estableciendo con carácter preceptivo la regulación y el sistema de verificación de esta actividad.

⁵³ Caso de Cataluña, con un importante catálogo normativo al respecto, y al que anteriormente se ha hecho referencia, destacable, además por su carácter pionero en la materia.

⁵⁴ Caso de La Rioja, pues en la normativa anteriormente citada, solo se contienen determinaciones relativas al Libro del Edificio, sin abordar otros aspectos de la calidad de la edificación.

⁵⁵ RD 314/2006, de 17 de marzo. BOE nº 74, de 28 de marzo.

⁵⁶ BOE nº 163, de 9 de julio.

⁵⁷ Del Olmo Alonso, J.: *Aspectos jurídicos....* ya cit. pag. 195

⁵⁸ 29 de marzo de 2006.

Edificación, con el fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad, la sostenibilidad de la edificación y la protección del medio ambiente, contribuyendo de manera decisiva al desarrollo de las políticas del Gobierno de España en materia de sostenibilidad, en particular del Plan de Acción de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética, y convirtiéndose en instrumento de compromisos de largo alcance del Gobierno en materia medioambiental, como son el Protocolo de Kyoto o la Estrategia de Goteborg.

Por otro lado, el CTE crea un marco normativo homologable al existente en los países más avanzados y armoniza la reglamentación nacional existente en la edificación con las disposiciones de la Unión Europea vigentes en esta materia. En primer lugar, con las relativas a la libre circulación de productos de construcción dentro del mercado único europeo y, principalmente, con la Directiva 89/106/CEE, del Consejo, de 21 de diciembre, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros sobre los productos de construcción, transpuesta al Derecho interno mediante el Real Decreto 1630/1992, de 29 de diciembre, sobre disposiciones para la libre circulación de productos de construcción. En segundo lugar, con la Directiva 2002/91/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre, relativa a la eficiencia energética de los edificios, en virtud de la cual se han incorporado al Código Técnico de la Edificación las exigencias relativas a los requisitos de eficiencia energética de los edificios.

El CTE se divide en dos partes, ambas de carácter reglamentario. En la primera se contienen las disposiciones de carácter general (ámbito de aplicación, estructura, clasificación de usos, etc...) y las exigencias que deben cumplir los edificios para satisfacer los requisitos de seguridad y habitabilidad de la edificación, mientras que la segunda parte está constituida por los Documentos Básicos cuya adecuada utilización garantiza el cumplimiento de las exigencias básicas. En los mismos se contienen procedimientos, reglas técnicas y ejemplos de soluciones que permiten determinar si el edificio cumple con los niveles de prestación establecidos.

Finalmente, y sin perjuicio de la inmediata entrada en vigor de CTE tras su publicación, y de la consiguiente aplicación del mismo, dada su extensión y complejidad, se ha considerado necesario establecer, de un lado, un régimen transitorio que permita la aplicación temporal de la normativa previa hasta el momento vigente y que es objeto de derogación por parte del CTE, y de otro lado, un régimen transitorio para la aplicación futura de las nuevas exigencias básicas contenidas en el CTE.

IV. Bibliografía.

Bassols Coma, M.: Artículo 47: *Derecho a la vivienda*. En “Comentarios a la Constitución Española de 1978. Tomo IV”, Edersa, Madrid, 1997.

Del Olmo Alonso, J.: *Aspectos jurídicos de la edificación*. Montecorvo, Madrid, 2002

De la Serna Bilbao, N.: *Manual de Derecho de la Edificación*. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999.

Feliú Rey, M.: *Legislación sobre edificación*. Tecnos, Madrid, 2007

Fernández Martín, R.: *Principios y técnicas de la calidad y su gestión en edificación*. Ed. Escuela Universitaria de Arquitectura Técnica de Madrid. Madrid, 2002.

García Martínez A.: *Sinopsis del artículo 47*. En “La Constitución Española. Textos y sinopsis de cada artículo”. Disponible en Internet: <http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=47&tipo=2>

Rebolledo Varela, A.L.: *La Ley 4/2003, de 29 de julio, de vivienda de Galicia*. En “El Consultor Inmobiliario”, 2004

Schuldt, J.: *Historia de la administración de la calidad*. Disponible en Internet: <http://www.geocities.com/wallstreet/Exchange/9158/hcal.htm>

