LA LEY DE ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN

(EDIFICATION ARRANGEMENT LAW)

Gonzalo Ramírez Gallardo, Consejero Delegado. Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo
(Ministerio de Fomento)

ESPAÑA

Fecha de recepción: I-XII-99
100-46

RESUMEN

Se completa y amplía la ordenación jurídica de la edificación, actualizando el artículo 1.591 del Código Civil; la aprobación de un Proyecto de Ley de Ordenación de la Edificación en 1995, culminó, con el posterior desarrollo, bajo la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo, del Ministerio de Fomento, de la Ley de Ordenación de la Edificación, en enero de 1999. El nuevo texto fue aprobado definitivamente en octubre de ese mismo año, publicándose, como Ley, el 6 de noviembre de 1999.

SUMMARY

The juridical edification arrangement Law has been completed bringing up to date the 1.591 article of the Civil Code; the approval of an Edification Law Project in 1995, culminated with the later development, under the Public Works Ministry's Housing, Architecture and Urbanism General Office, in January 1999. The new text was finally approved in October of the same year, and was published like a Law, in November 6th, 1999.

1. Antecedentes

La ordenación jurídica de la edificación venía regulada de forma muy somera por el artículo 1.591 y siguientes del Código Civil, con un planteamiento triangular: el dueño de la obra, el arquitecto y el contratista, lo que contrasta con la diversidad de agentes que actualmente participan en el complejo campo que abarca el proceso de la edificación.

Por ello esta ordenación ha tenido que ser completada por la jurisprudencia para adaptarla a la situación actual, ampliando las responsabilidades a otros agentes del proceso.

Igualmente los jueces han tenido que ampliar, a la hora de aplicar el citado artículo 1.591, el concepto de "ruina funcional", para poder recoger otros fallos en los edificios no estrictamente de ruina estructural.

No es de extrañar que, ya en el año 1970, hubiera un primer intento para actualizar este artículo 1.591, tratando de

adaptarlo a la realidad en que se desarrollaba la actividad de la construcción.

Hagamos un poco de historia.

En el citado año 1970, por un acuerdo del Gobierno, se constituyó, en el Ministerio de la Vivienda, el "Grupo Interministerial de Trabajo para la Seguridad en la Edificación" -GITSE- entre cuyos objetivos figuraba la actualización del artículo 1.591 del Código Civil y la implantación de un Seguro Obligatorio.

En 1973, el Grupo había terminado ambas propuestas, pero el cese, ese mismo año, del Ministro Vicente Mortes y del Director General de Arquitectura, Rafael de La Hoz, que impulsaron este proyecto, rompió la necesaria continuidad administrativa.

Al cabo de cinco años, -estamos ya en 1978-, se retoma el tema dentro del Ministerio nacido como fusión de los Ministerios de Obras Públicas y de Vivienda, con la

publicación del "Libro blanco sobre edificación", entre cuyas propuestas finales se apunta la necesidad de una Ley que regule el proceso de la edificación.

En 1980 se realiza un estudio sobre la viabilidad de una Ley General de la Edificación y, a partir de esa fecha, son varios los borradores que se van elaborando, sin que ninguno llegase a la fase final de redacción.

En la primavera de 1992 se volvió a retomar el tema de la Ley de Ordenación de la Edificación, con la preparación de un primer documento que recogía unas Líneas Básicas, que fue ampliamente difundido por el sector, recibiendo numerosas observaciones.

Al año siguiente se finalizó el primer Borrador, al que siguieron otros varios, hasta llegar a un Anteproyecto de Ley a partir del cual se inició su tramitación administrativa, que culminó con la aprobación de un Proyecto de Ley de Ordenación de la Edificación, por el Consejo de Ministros, con fecha 28 de diciembre de 1995. El 9 de enero de 1996 llegó a publicarse en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, al finalizar la legislatura, cuando ya era inminente la disolución de las Cortes, paralizándose, por esa circunstancia, su trámite parlamentario.

2. La Ley de 1999

Con el nuevo Gobierno, la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo, del Ministerio de Fomento, volvió a iniciar, en febrero de 1998, los trabajos para desarrollar la Ley de Ordenación de la Edificación, partiendo del Proyecto del anterior Gobierno, con la idea de simplificar su texto, reduciendo la Ley a los aspectos básicos generales.

Se llegó así a un primer Borrador, de fecha 11 de junio, cuyo texto quedó reducido a 25 artículos de los 51 con que contaba el Proyecto de 1995. Este documento se remitió a los Consejos y Colegios Profesionales, a las Asociaciones y Entidades aseguradoras, a las Asociaciones de Promotores, Constructores y Fabricantes y a los Sindicatos, solicitando el envío de observaciones.

Asimismo se envió a las Consejerías de las 17 Comunidades Autónomas y de las dos Ciudades Autónomas, así como a la Dirección General de Seguros, al Instituto de Consumo y al Ministerio de Justicia, que remitieron informes y escritos sobre el citado texto.

Con las numerosas sugerencias y observaciones al Borrador de Ley, se preparó un documento resumen que recopilaba, artículo por artículo, los textos alternativos y las diferentes propuestas, procediéndose seguidamente a su estudio y análisis por un grupo de trabajo de la Dirección

General, que preparó una versión del Anteproyecto de Ley de fecha 21 de septiembre.

El número de agentes que están presentes en el sector y sus intereses, a veces contrapuestos, ha dificultado la obtención de un texto que satisfaga por completo a todos los colectivos; sin embargo, la necesidad de una Ley que ordene el sector, sí se manifestó como un sentir unánime.

Así como la versión de 11 de junio tuvo la oposición frontal de los profesionales de la ingeniería, esta nueva versión de 21 de septiembre, sin colmar las aspiraciones de éstos, tuvo la oposición de arquitectos y arquitectos técnicos.

Ante tal situación, el Director General, Sr. Nasarre, solicitó de los presidentes de las distintas ingenierías y de los Consejos de Arquitectos y de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, un texto consensuado de los principales artículos objeto de discrepancias.

Mientras estos profesionales celebraban sus reuniones, se mantuvieron diversos contactos con la Dirección General de Seguros y con las asociaciones más representativas del sector asegurador, sobre los artículos que más les afectaban, así como con la Comisión General de Codificación del Ministerio de Justicia respecto al régimen jurídico de la Ley.

Finalmente, con fecha 14 de enero de 1999, se entregó al Ministro de Fomento un Protocolo de conclusión sobre el Anteproyecto de Ley, firmado por los Presidentes del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos y del de Aparejadores y Arquitectos Técnicos y la Mesa de la Ingeniería, integrada por 17 ingenierías, representadas por los Presidentes del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y del Consejo General de Ingenieros Industriales.

Estas conclusiones pasaron a integrarse en el texto de un nuevo Anteproyecto, junto con las variaciones acordadas con la Dirección General de Seguros y el Ministerio de Justicia, iniciándose, seguidamente, la correspondiente tramitación administrativa, hasta su aprobación en el Consejo de Ministros de 5 de marzo y su posterior traslado del Proyecto al Congreso de los Diputados, iniciándose así su debate parlamentario, solicitado por el procedimiento de urgencia.

En el Pleno del Congreso de 1 de julio, fue aprobado el nuevo texto, con la incorporación de las enmiendas que fueron aceptadas, pasando a la preceptiva tramitación por el Senado, donde fue aprobado en su sesión del día 29 de septiembre y remitido de nuevo al Congreso para su aprobación definitiva, que tuvo lugar el 21 de octubre, publicándose como Ley 38/1999, de 5 de noviembre, en el BOE de fecha 6 de noviembre.

3. Razones que justifican la LOE

Cuatro son, fundamentalmente, las razones que justifican la Ley de Ordenación de la Edificación.

En primer lugar, la necesidad de superar la discordancia existente entre la anacrónica regulación actual del proceso de la edificación y la situación real del sector.

Es manifiesto, a este respecto, que la configuración legal de la edificación en España adolece de serias deficiencias que se derivan, sin duda, de una concepción jurídica inadecuada a la realidad de nuestros días.

Así, el Código Civil español, regula insuficientemente el complejo negocio jurídico de la edificación al que configura como un contrato de arrendamiento de obra en el que se observan serias lagunas, como señalábamos al principio, fundamentalmente en lo que se refiere a las responsabilidades derivadas de las actuaciones de los diferentes agentes.

La edificación se ha tecnificado y diversificado, lo que hace que intervengan en su desarrollo una amplia gama de profesionales que asumen unas específicas obligaciones -que rebasan las puramente contractuales- y que exigen situarles, por prescripción legal, en un primer plano de responsabilidad.

El Defensor del Pueblo, en su informe emitido durante el año 1994, señalaba:

“Por otra parte, así como el legislador ha sentido la necesidad social de modificar la Ley de Arrendamientos Urbanos que, por fin, ha visto la luz en 1994, no ha enfocado desde la misma perspectiva la necesidad de aprobar la Ley de Ordenación de la Edificación, cuya necesaria promulgación ha sido tantas veces reiterada por esta institución. Se precisa una normativa eficaz de protección legal del adquirente frente a promotores o constructores que carecen de responsabilidad civil práctica alguna”

La segunda razón es la falta de una clara regulación de la etapa constructiva dentro del proceso de la edificación.

Hay un contraste entre la preocupación que ha existido siempre por parte de los gobernantes de regular los temas específicos del suelo, de ahí su amplia y tradicional reglamentación, con el abandono manifiesto, por lo regular, de la etapa siguiente de construcción del edificio y su posterior explotación.

La última y reciente Ley 6/1998 sobre régimen del suelo y valoraciones, debe tener su continuidad con una Ley que complete el proceso de la edificación.

En tercer término, se hace también necesario establecer el marco general que habilite los mecanismos para recoger las inquietudes de calidad que hagan posible mejorar la construcción de los edificios, dando con ello una mayor satisfacción a los usuarios, como destinatarios finales de los mismos.

A este respecto, el Instituto de Consumo, en sus informes anuales, señala reiteradamente que la mayoría de las quejas presentadas en los distintos organismos canalizadores de reclamaciones, tienen a la vivienda como la gran protagonista.

La Comisión Técnica para la Calidad de la Edificación, que cuenta con representantes de la Administración General del Estado y de las Administraciones de todas las Comunidades Autónomas, en el documento sobre “El Plan de Calidad de la Vivienda y la Edificación” aprobado por la Conferencia Sectorial de San Sebastián de 22 de noviembre de 1993, decía, entre otras cosas:

“Es un sentimiento generalizado en la sociedad que la calidad de las viviendas no es satisfactoria ni proporcional al esfuerzo económico individual que supone su adquisición.

Los medios de comunicación reflejan con frecuencia creciente la problemática de los edificios, antiguos o recientes, que recoge desde defectos menores hasta graves problemas estructurales o de durabilidad.

Las reclamaciones por falta de calidad en la edificación, ocupan el primer lugar entre todos los sectores, con un 35% del total. Además, el plazo de aparición de los defectos es progresivamente más corto y un 40% de estos defectos aparecen dentro de los tres primeros años de acabada la edificación.

Los efectos económicos, que pueden estimarse, según distintas fuentes, entre el 5% y el 10% de la facturación anual del sector, supone unas cifras globales entre 200.000 y 400.000 millones de pesetas. Esto significa que cada 10 años el sector pierde, por falta de calidad, el equivalente a la producción de un año”.

Y terminaba:

“El interés de la sociedad en general y de los usuarios de viviendas en particular, demanda inexcusablemente una ordenación técnica, administrativa y reglamentaria que haga posible mejorar la calidad de los edificios”

La Ley pretende atender de esta manera a la cada día más patente demanda de calidad en la construcción de los edificios por parte de la sociedad, que incide, no sólo en los aspectos de seguridad frente a la ruina del edificio, o su protección contra el fuego, sino también sobre aquéllos

otros derivados del bienestar que se relacionan con el medio ambiente y se encaminan, por ejemplo, a la reducción de los efectos contaminantes debidos al mayor consumo de energía en los edificios, a la protección contra el ruido, o a la gestión de los residuos.

En conclusión, esta Ley debe entenderse como una respuesta legal a una reiterada e intensa demanda social que afectará a todos y cada uno de los ciudadanos que habitan en España como usuarios, tanto de un edificio destinado a viviendas, como del resto de los edificios.

Por último, cabe señalar que la simple regulación de responsabilidades de los agentes o la regulación de la calidad, no son suficientes para proteger eficazmente al usuario.

Por todo ello se completa con el establecimiento de un sistema de garantías para los adquirentes y usuarios, sustentado en el aseguramiento del edificio frente a los daños ocasionados por vicios o defectos de construcción, durante un período de tiempo determinado.

Esta garantía se estructura de forma que se repare el daño o se indemnice adecuadamente, una vez probado éste, sin exigir la determinación previa del culpable.

4. Objetivo y estructura de la LOE

El texto se caracteriza porque en él se ha realizado una amplia simplificación respecto al proyecto anteriormente aprobado en diciembre de 1995, reduciendo la Ley a los aspectos básicos generales.

Prueba de ello es que, de 51 artículos, ha quedado finalmente reducida a 20.

En ella se establece un marco legal y normativo unitario del sector de la edificación, con el objetivo de:

- Mejorar la calidad de los edificios, estableciendo los requisitos técnicos básicos que deben cumplir.
- Identificar a los agentes que desarrollan las distintas actividades y fijar sus obligaciones a lo largo del proceso.
- Regular las responsabilidades de los agentes intervinientes frente a los daños ocasionados en el edificio, en función de los dos puntos anteriores: los requisitos técnicos y las obligaciones.
- Establecer un sistema de garantías que ofrezca una mayor protección al usuario frente a los daños que se produzcan en los edificios.

El desarrollo de la LOE es bastante breve y sencillo. Después de la preceptiva exposición de motivos, se estructura en veinte artículos, distribuidos en los cuatro capítulos siguientes:

- I) Disposiciones Generales (artículos 1 y 2)
- II) Exigencias Técnicas y Administrativas de la Edificación (artículos 3 a 7)
- III) Agentes de la Edificación (artículos 8 al 16)
- IV) Responsabilidades y Garantías (artículos 17 al 20)

Se completa con siete disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, otras dos derogatorias y cuatro finales.

5. Contenido del texto de la LOE

Los puntos más destacables de la regulación, aparte de su objetivo antes señalado, son los siguientes:

- a) El ámbito de aplicación se extiende al proceso de construir edificios de carácter permanente, públicos o privados, destinados a una serie de usos que se especifican en su articulado, resultado del acuerdo alcanzado entre los profesionales de las ramas de arquitectura e ingeniería que comprende, tanto obras de nueva construcción, como las realizadas en edificios ya existentes.

Las instalaciones que dan servicio a un edificio y están incluidas en él, no se pueden considerar independientes del mismo, como pueden ser, por ejemplo, las instalaciones de suministro de agua, gas y electricidad, las de calefacción, las de ascensores, las de teléfono o las de televisión, así como el equipamiento propio de aseos y cocinas.

Finalmente, matiza aún más, al incluir, dentro de la edificación, aquellos elementos de urbanización que están adscritos al edificio, sobre los que se tenga derecho de propiedad al quedar reflejados en la compra-venta, como puedan ser los accesos, los elementos de iluminación, el mobiliario exterior, etc.

- b) Se hace una referencia explícita y recordatoria de que las obligaciones y responsabilidades que los agentes tienen en relación con la prevención de riesgos laborales que afectan a la salud y a la seguridad de los trabajadores, se regirán por la Ley 31/1995 de 8 de noviembre y demás disposiciones que la desarrollan, en particular el Real Decreto 1.627/1997 de 24 de Octubre, que establece las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, que son transposición de los preceptos contenidos en Directivas comunitarias.

- c) Se señala que las Administraciones y las Entidades sujetas a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, se regirán por ésta y, lo no

regulado en ella, por la Ley de Ordenación de la Edificación, excepción hecha de las garantías, al ser la Administración garante de sus actuaciones.

Debe quedar bien claro por tanto que, cuando empresas públicas, ya sean del Estado, Autonómicas o de la Administración Local, no estén sujetas a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, la LOE les obliga en todos sus términos, salvo en la suscripción obligatoria de garantías. Esto no impide que dichas empresas públicas suscriban los seguros que consideren de interés para su actividad, como en la práctica ya está ocurriendo con algunas empresas de promoción de viviendas que vienen concertando el seguro decenal que les ofrece el mercado asegurador.

d) Establece los requisitos básicos de los edificios, agrupados en tres partes: los relativos a funcionalidad (los espacios, la accesibilidad para personas discapacitadas y el acceso a las telecomunicaciones); a seguridad (estructural, de incendios y uso sin riesgo para las personas) y, finalmente, de habitabilidad (higiene y salud, protección del medio ambiente y del ruido, ahorro de energía y de otros aspectos constructivos y de instalaciones).

La regulación de los aspectos técnicos de los edificios es básica a la hora de poder establecer, con mayor precisión, las responsabilidades de los distintos agentes intervinientes, así como para las compañías aseguradoras en relación con la tipificación de los daños materiales ocasionados en los edificios.

La mera enumeración de los requisitos básicos del punto anterior, no es suficiente y requiere estar acompañado del correspondiente desarrollo normativo.

Por ello, la Ley prevé un Código Técnico de la Edificación, a elaborar por el Gobierno en un plazo de dos años, según se establece en la Disposición Final Segunda.

e) Define el proyecto para las obras que se incluyen en su ámbito de aplicación y contempla dos alternativas. Una, que engloba en un sólo documento todo lo necesario para construir un edificio y otra, que se desarrolla en varios documentos (proyectos parciales), dejando bien claro, en este último caso, la unidad del edificio que hay que entregar al propietario, para lo cual establece la necesidad de la coordinación entre estos documentos y el proyecto general del edificio, de forma que no se dupliquen los documentos ni los honorarios profesionales, defendiendo con ello al usuario de una práctica de proyectos descoordinados y solapados que encarecen innecesariamente la construcción.

f) Recuerda que, para la promoción de un edificio, para su construcción y su explotación, es necesario disponer de las preceptivas licencias y autorizaciones administrativas. Asimismo, establece la entrega a la propiedad de la

documentación necesaria, tanto para los trámites administrativos, como para el correcto uso y mantenimiento del edificio, constituyendo todo ello el Libro del Edificio. De esta forma se incide sobre el derecho de los usuarios a la información completa y veraz del bien que adquieren, recogido en la Ley 26/1984 de 19 de julio, general para la defensa de consumidores y usuarios.

g) Se regula el acto de la recepción de obra, de vital importancia en relación con el inicio de los plazos, tanto de responsabilidad, como de las garantías que establece la Ley, recogiendo los datos mínimos que debe contener un acta de recepción.

Es importante observar que la Ley no obliga a que firmen el acta de recepción el Director de la obra y el Director de la ejecución de la obra, pero sí se especifica que el acta irá acompañada necesariamente de la certificación final de obra suscrita por estos dos agentes, que sirve de aval de que la obra está finalizada.

h) Se identifican los siguientes agentes que intervienen en el proceso: el promotor, el proyectista, el constructor, el director de obra, el director de la ejecución de la obra, las entidades y los laboratorios de control de calidad, los suministradores de productos y, finalmente, los propietarios y usuarios; se enumeran las obligaciones de cada uno de ellos, de las que se derivan las responsabilidades que se recogen en el Capítulo siguiente.

Por la metódica división y la propia denominación de los agentes que realiza la Ley, se la ha acusado de tradicional, nada innovadora y ajena a la realidad del sector, al no contemplar las nuevas figuras que intervienen en el proceso de edificación, como la de promotor-constructor o las figuras más complejas, como proyecto y construcción llave en mano o la dirección integrada de proyectos.

Para entender bien el porqué de esta clasificación de agentes, hay que observar que cada agente se corresponde con una de las actividades necesarias e invariables del proceso constructivo.

A cada una de estas actividades se le asigna un agente determinado, de forma que quede bien señalado y definido por su actividad dentro del proceso de edificación.

Así, para promover y financiar la actividad inmobiliaria, está el promotor.

Para proyectar el edificio, el agente es el proyectista.

Para ejecutar la obra, está el constructor.

Para dirigir la construcción de lo proyectado, está la

dirección facultativa (director de obra y director de la ejecución de la obra)

Para prestar asistencia técnica al control, figuran las entidades y los laboratorios.

Para proporcionar los productos de construcción a utilizar en la obra, están los suministradores.

Finalmente, cerrando el proceso, para usar y conservar el edificio construido, están sus propietarios y usuarios.

Esta estructuración en agentes permite que, figuras complejas, que abarcan varias de estas actividades más propicias a diluir responsabilidades, queden identificadas por las diversas actividades de que son responsables, desde el promotor, al gestor de cooperativas, pasando por el promotor-constructor, hasta llegar, por ejemplo, a los sistemas de contratación del proyecto y construcción llave en mano.

Una de las novedades más destacadas de la Ley es la importancia que adquiere la figura del promotor, que se configura como pieza fundamental entre los agentes, al asumir la iniciativa de construir y de financiar las obras, entre cuyas obligaciones destaca la de suscribir un seguro que cubra los daños materiales que pueda sufrir el edificio.

Se delimitan las actuaciones del proyectista, el director de obra y el director de la ejecución de la obra, para lo que se remite a los distintos usos específicos de los edificios en función de sus respectivas especialidades y competencias, resultado también del protocolo firmado entre arquitectos e ingenieros.

Con esta Ley se regulan, por primera vez, las actuaciones de los equipos multidisciplinares en la redacción de proyectos y en la dirección facultativa, dando a éstas un valor legal del que carecían, asumiendo cada profesional la titularidad de su trabajo.

Dentro de las actividades del constructor, se hace mención especial, por su capacitación, al jefe de obra, así como a la obligación de formalizar las subcontrataciones que, en su caso, se establezcan en el desarrollo de las obras, y de suscribir las garantías de correcto acabado.

Es de resaltar, que no se utiliza la denominación de "contratista" para el que ejecuta las obras, a pesar de que es la empleada en el artículo 1.591 del Código Civil y en la legislación de contratos de las Administraciones. La Ley pretende con la denominación de "constructor", dar mayor claridad al concepto clave de construir el edificio, tanto a efectos de sus obligaciones, como de sus responsabilidades, abandonando una denominación más equívoca.

A continuación recoge las figuras de las entidades y los laboratorios de control de calidad.

Aunque las dos figuras, "entidades" y "laboratorios", se presenten juntas, como si de un sólo agente se tratase, conviene establecer claramente sus diferencias para interpretar correctamente el contenido del articulado.

Las empresas comprendidas en el articulado, son aquellas que desarrollan su actividad en la edificación, desde el control de calidad del proyecto, al control durante las fases de construcción (materiales, ejecución de los elementos constructivos y de las instalaciones).

En cuanto a los laboratorios, dada la diversidad de productos que se incorporan a las obras, es muy importante conocer su capacidad y los campos tecnológicos que abarcan, con el fin de elegir el laboratorio más apropiado a los ensayos y pruebas que se precisan.

Tiene una particular importancia la mención que realiza la Ley en este artículo sobre la acreditación oficial como medio para justificar la capacidad de las entidades de control y de los laboratorios.

Si bien, en el caso de las empresas de control, esta acreditación oficial es, por el momento, inexistente, no sucede lo mismo con la acreditación oficial de los laboratorios, que está regulada por un Real Decreto del año 1989 y desarrollada por diversas Ordenes que cubren diferentes áreas tecnológicas, todas ellas refrendadas a su vez por disposiciones de las 17 Comunidades Autónomas en una coordinación conjunta de la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas.

Las acreditaciones las concede la Comunidad Autónoma donde esté ubicado el laboratorio y tienen validez en toda España. Existe un Registro en la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo, del Ministerio de Fomento y una Comisión Técnica, que representa a todas las Administraciones implicadas, actúa como órgano de coordinación de sus actuaciones.

En la actualidad son cerca de 300 laboratorios los que están acreditados, en toda España, en una o más áreas.

Esta actuación representa un claro ejemplo de cómo deben coordinarse las distintas Administraciones para cumplir con el fin primordial de la Administración de servir al bien común de la Sociedad por encima de otros intereses.

Debe quedar bien claro, que la acreditación de un laboratorio no es una patente para poder controlar el conjunto de una obra: materiales, instalaciones, pruebas de servicio, sino simplemente, el reconocimiento, por parte de la Administración, de que el laboratorio acreditado dispone

de la dotación de maquinaria y personal necesaria para poder realizar los ensayos y las pruebas precisos para el control de las técnicas que corresponden a las áreas en que esté acreditado.

La relación de agentes finaliza con las figuras de los suministradores de productos, así como las de los propietarios y usuarios.

i) La extensión de la responsabilidad civil de los agentes se fija en tres plazos: de 10 años para los daños de tipo estructural, tres años para los vicios o defectos que afecten a la habitabilidad; y la responsabilidad del constructor, de un año, por los daños derivados de vicios de terminación o acabado.

La responsabilidad se exige de modo individual, y solidariamente, si no pudiera precisarse el grado de intervención en el daño, fijando en dos años el plazo de prescripción de las acciones, tanto para exigir responsabilidades, como las de repetición contra los agentes presuntamente responsables.

Se establece un sistema de responsabilidad solidaria del promotor con los demás agentes, que viene exigida por el hecho de ser éste quien inicia el proceso edificatorio y adquiere, por tanto, una cierta responsabilidad global al determinar y designar a los demás agentes intervinientes, debiendo soportar, en principio, sus consecuencias frente al tercero que contrató con él la adquisición o el uso de lo construido y sus causahabientes que, como consumidores finales, deben ser protegidos por la Ley.

La figura del promotor, tal y como queda redactado en la Ley, tiene un sentido muy amplio y abarca, desde la persona que decide construir su propia casa, los promotores o sociedades promotoras que construyen para vender, las promotoras públicas de viviendas, los gestores de cooperativas o de comunidades de propietarios, hasta cualquier otra figura que intervenga de manera decisiva en la promoción.

j) Ya señalábamos, al exponer las razones que justifican la LOE, que la simple regulación de las responsabilidades de los intervinientes en el proceso de la edificación y la mejora de la calidad de los edificios, no era suficiente si se pretendía proteger eficazmente al usuario final del edificio.

Es necesario completar la Ley con unas garantías para el consumidor que cubran los gastos de reparación de los daños que puedan producirse en el edificio.

Al decir esto, no es que la Ley considere a los seguros como una alternativa a la calidad -lo que sería un grave error- sino que considera prioritaria la calidad, para lo cual establece los requisitos básicos que deben cumplir los

edificios y, a la vez, prevé su desarrollo normativo a través del Código Técnico de la Edificación.

Sin lugar a dudas, el tema de las garantías ha sido el más difícil de abordar a la hora de desarrollar la LOE.

La experiencia un tanto negativa del modelo francés, que tuvo su inicio en 1978 con la Ley Spinetta (que contempla de forma exhaustiva el aseguramiento obligatorio en la construcción pero que, a pesar de diversas reformas y de su larga experiencia sigue estando en crisis), ha obligado a diseñar unos seguros menos pretenciosos, más realistas y más acordes con el mercado, tanto del sector asegurador, como del sector inmobiliario.

Abrir, en el mercado del seguro, un nuevo producto, siempre entraña notables dificultades, que aumentan con la incertidumbre propia de los seguros a largo plazo, como es el caso del seguro decenal.

De ahí que se haya optado por una implantación por fases para permitir a ambos sectores -asegurador e inmobiliario- su acoplamiento y acomodo a los preceptos de la LOE, sin producir grandes traumas ni excesivo coste.

La primera fase, a suscribir por el promotor, entrará en vigor en la misma fecha que la Ley y tiene la doble condición de ser un seguro decenal que cubre los daños estructurales y de abarcar sólo a los edificios de viviendas.

Con ello se pretende que queden cubiertos los daños de mayor repercusión económica para los propietarios de las viviendas, que cuentan también con la ventaja de que son seguros que tienen ya alguna experiencia en el mercado asegurador.

Los otros dos aseguramientos que recoge la Ley, el de tres años -también a cargo del promotor, que cubre los daños que afectan a la habitabilidad- y el de un año, correspondiente al correcto acabado de las obras -a suscribir por el constructor- quedan, de momento, a iniciativa del propio mercado y a la voluntad de las partes. Al igual que el seguro decenal inició su andadura sin más soporte que unos tímidos intentos en los borradores de esta Ley, esperamos que con estos otros seguros, ya definidos por Ley, aunque de momento, no obligatorios, se vaya extendiendo, ya sea con nuevas pólizas, o mediante coberturas complementarias a la ya existente.

La experiencia permitirá, con el tiempo, cuando las circunstancias y la evolución de los sectores inmobiliario y asegurador lo aconsejen, ampliar, mediante Reales Decretos, tanto el seguro decenal -para edificios no destinados necesariamente a viviendas- como los otros dos supuestos de tres y un año, para los edificios de viviendas e, incluso, para el resto de los edificios.

Además, estas garantías se complementan con ciertas normas de cautela para evitar la desprotección de los adquirentes, exigiendo determinados requisitos específicos para los distintos seguros, así como para la escrituración e inscripción en el Registro de la Propiedad y para la liquidación de empresas promotoras en el Registro Mercantil.

k) La Ley se completa con un conjunto de Disposiciones adicionales, transitorias y finales, algunas ya comentadas y otras que destacamos a continuación. Así, la primera Disposición adicional modifica la regulación de la percepción de las cantidades anticipadas en la construcción y venta de viviendas por parte de promotores o gestores, regulada en su día por la Ley 57/1968 de 27 de julio, cuyos preceptos se completan y actualizan, ampliándose, con rango legal, a todo tipo de viviendas y a las promociones en régimen de comunidad de propietarios o sociedad cooperativa.

La tercera adicional, regula la intervención de los cuerpos de ingenieros de los ejércitos en el ámbito de la Defensa y, la cuarta, establece las titulaciones requeridas para desempeñar la función de Coordinador de Seguridad y Salud.

En las enmiendas introducidas en el Senado, destacan una serie de Disposiciones relativas a la actualización de dos artículos de la Ley de Expropiación Forzosa, que datan del año 1954, relativos a la regulación del derecho de reversión.

La nueva redacción del artículo 54, recoge los casos en que no procede el derecho de revisión, los diferentes plazos para que se pueda solicitar, así como la necesidad de que se consigne, en el correspondiente asiento registral,

la preferencia del derecho del reversionista sobre el bien expropiado.

La modificación del artículo 55 introduce un sistema para valorar y garantizar la indemnización a que tiene derecho el expropiado.

Igualmente se ha incluido una modificación al apartado a) del artículo 2 del Real Decreto Ley 1/1998, de 27 de febrero, sobre infraestructuras comunes en los edificios para el acceso a los servicios de telecomunicaciones, con el fin de mejorar la libre competencia de los distintos operadores y la inclusión de las viviendas situadas en urbanizaciones.

Por otra parte, y en relación con la responsabilidad civil de los agentes, la Disposición adicional séptima establece, que quien resulte demandado puede solicitar, en el plazo establecido para contestar la demanda, que ésta se notifique a otros agentes que hayan intervenido, de modo que la sentencia pueda, en primera instancia, precisar el grado de intervención de cada agente en el daño producido.

6. Consideración final

El objetivo de esta Ley es la regulación del proceso de edificación, actualizando y completando la configuración legal de los agentes que intervienen en el mismo, fijando sus obligaciones para establecer sus responsabilidades y mejorar, así, la calidad de la edificación. Para ello se incide en los requisitos básicos que deben satisfacer los edificios, fijando las garantías para los usuarios con el fin de dar, de este modo, cumplimiento al derecho constitucional de los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada, que señala el artículo 47 de nuestra Constitución.

* * *