

# DICTAMEN 1 / 2001

## Sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación de la Vivienda.

Bilbao, 31 de enero de 2001

### I.- ANTECEDENTES

El día 19 de mayo tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente por el que se solicitaba informe sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación de la Vivienda, según lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social Vasco.

Dicho Anteproyecto de Ley desarrolla la competencia exclusiva que en esta materia otorga el artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que le atribuye competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, tomando como referencia necesaria la reciente Ley estatal 38/1999, de 5-11-1999, de Ordenación de la Edificación, que constituye el marco general de referencia de la presente ley.

De manera inmediata fue enviada copia del Proyecto de Decreto a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran las propuestas y opiniones que considerasen oportunas y dar traslado de las mismas a la Comisión Permanente o Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco.

El día 19 de diciembre de 2000 se reunió en sesión de trabajo la Comisión de Desarrollo Económico formulando la propuesta de Dictamen que fue elevada a la aprobación del Pleno, quien en su sesión del día 31 de Enero de 2001 acordó aprobar el mismo.

### II.- CONTENIDO

El texto del Proyecto de Anteproyecto de Ley de Ordenación de la Vivienda consta de: exposición de motivos, un Título Preliminar y cinco Títulos que comprenden cuarenta y cinco artículos, tres Disposiciones Adicionales, tres Disposiciones Transitorias y cuatro Disposiciones Finales.

#### Exposición de Motivos:

En la exposición de motivos previa se señala que el disfrute de la ciudadanía de una vivienda digna y adecuada que permitan un desarrollo integral de la persona constituye uno de los principios básicos que debe de guiar la acción de los poderes públicos. Por ello, corresponde a estos evitar el acceso y permanencia de las personas en espacios destinados a vivienda que no cumplan las condiciones mínimas de funcionalidad, seguridad y habitabilidad, contribuyendo a mejorar las condiciones de uso y ocupación de los mismos.

Dado que el Estatuto de Autonomía establece en su artículo 10.31 que la competencia exclusiva sobre la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, la Comunidad Autónoma del País Vasco interviene regulando aspectos relativos al proceso edificatorio de la vivienda y a los actos de uso y disfrute de la misma tomando como referencia necesaria la reciente Ley estatal 38/1999, de 5-11-1999, de Ordenación de la Edificación, que constituye el marco general de referencia de la presente Ley.

#### Cuerpo dispositivo:

El **Título Preliminar** define el objeto de la Ley, que es la regulación de los aspectos básicos relativos al proceso edificatorio de la vivienda, las condiciones y requisitos para el acceso y disfrute de estas (funcionalidad, seguridad y habitabilidad), la organización administrativa de la vivienda y el régimen cautelar y sancionador aplicable a los agentes que intervienen en el proceso edificatorio, aspectos necesarios para el ejercicio por toda la ciudadanía del derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada. Se establece también que el ámbito de aplicación de esta ley se extiende a todas las actuaciones públicas y privadas en materia de vivienda desarrolladas en el ámbito de la CAPV, definiéndose qué se entiende por vivienda y edificio de viviendas.

El **Título Primero** examina el proceso edificatorio de la vivienda enumerando los agentes intervinientes en el proceso, la documentación básica necesaria para el inicio del proceso de edificación (especialmente el proyecto técnico de edificación), la ubicación del edificio, los requisitos previos al inicio de ejecución de las obras y el desarrollo del proceso edificatorio (delimitando la intervención de los diferentes agentes y su finalización a través de la recepción de la obra junto a los elementos documentales auxiliares en este proceso), el proceso urbanizador del suelo destinado a la construcción de viviendas, los requisitos previos a la ocupación del edificio y de las viviendas y los específicos de calidad, medioambientales o energéticos.

El **Título Segundo** determina el acceso a la vivienda definiendo las formas de acceso y estableciendo los requisitos necesarios para la compraventa y el alquiler de viviendas, en especial la información y documentación que debe de facilitarse al que accede a la vivienda y los principios generales a los que debe ajustarse la información y publicidad de las condiciones de venta, alquiler o cesión de la vivienda.

El **Título Tercero** se refiere al disfrute de la vivienda, definiendo qué se entiende por disfrute, los actos de uso y conservación necesarios para garantizar el mantenimiento de las condiciones de funcionalidad, seguridad y habitabilidad exigidas y se establece la obligatoriedad de realizar una inspección técnica del edificio a partir de los diez años de antigüedad con la finalidad de certificar su estado de conservación. También se incluye como disfrute la rehabilitación de vivienda y se establecen las medidas de control del edificio, recogidas en el Libro del Edificio, como instrumento adecuado para reflejar los datos básicos del edificio y posibilitar el control y seguimiento de las actuaciones de conservación y rehabilitación que se realicen.

El **Título Cuarto** establece el régimen cautelar, las clases de infracciones y su tipificación y el régimen sancionador, precisando los Órganos competentes para la imposición de las sanciones y las personas responsables.

El **Título Quinto** indica la organización administrativa de la vivienda, identificando los órganos competentes de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de los Órganos Forales de los Territorios Históricos y de los Ayuntamientos que intervienen en el ámbito de la vivienda. Se establece, además, el Consejo Vasco de la Vivienda como órgano consultivo y de participación en esta materia.

Las **Disposiciones Adicionales Primera y Segunda** establecen los criterios de aplicación e interrelación de normativas concurrentes en este ámbito, tanto las referidas a la protección del consumidor (que afectan a las disposiciones contenidas en los artículos 20, 21, 22, 33 c), d), f), y 34 a) de esta Ley) como de los procesos edificatorios promovidos por la Administración Pública, que son objeto de un contrato público de obras, y que se regirán preferentemente por la normativa general en materia de contratos públicos. Por su parte, la **Disposición Adicional Tercera** establece el ámbito y alcance mínimo de la inspección técnica de edificios prevista en esta Ley, abriendo la posibilidad de realizarla también a los edificios, públicos o privados, de uso administrativo, sanitario, religioso, docente, cultural o comercial.

La **Disposición Transitoria Primera** señala que esta Ley es de aplicación a las actuaciones de edificación de viviendas cuya licencia urbanística sea solicitada con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley y a las actuaciones de urbanización del suelo con destino a la edificación de viviendas cuyo Proyecto de urbanización sea aprobado con posterioridad a dicha entrada en vigor.

La **Disposición Transitoria Segunda** indica que en tanto no se desarrolle reglamentariamente el artículo 25.5) de esta Ley, la inspección técnica de edificios será realizada por un técnico competente en función de su capacitación profesional, y la **Disposición Transitoria Tercera** establece el calendario de inspección técnica de edificios en función de su antigüedad.

La **Disposición Final Primera** deroga las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo previsto en esta Ley. La **Disposición Final Segunda** faculta al Gobierno Vasco para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de esta Ley. La **Disposición Final Tercera** establece que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, se aprobará mediante Decreto el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Vasco de la Vivienda, y finalmente, la **Disposición Final Cuarta** establece la entrada en vigor de la Ley a los seis meses de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

### III.- CONSIDERACIONES

El anteproyecto de ley de Ordenación de la Vivienda refleja la intención del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco de completar y ampliar la normativa general establecida en el ámbito estatal respecto a la Ordenación de la Edificación, profundizando y precisando los aspectos directamente relacionados con la vivienda. Está dirigida tanto al amplio sector de la construcción, como al conjunto de los ciudadanos, como potenciales clientes de la compra, alquiler o reparación de una vivienda. Este Anteproyecto de Ley es por tanto de interés general, llega en un momento oportuno y es, sin duda, una Ley necesaria que debemos de valorar positivamente.

Sus novedades más relevantes son el reforzamiento de los aspectos relacionados con la seguridad en el proceso edificatorio, la mayor explicitación de la intervención de las administraciones municipales en los procesos de urbanización y construcción y el establecimiento de la obligatoriedad de que los edificios se sometan a un proceso periódico y sistemático de inspección técnica sobre su estado general de conservación y, en particular, sobre los aspectos relativos a su estabilidad estructural, estanqueidad y estabilidad de sus cerramientos de fachada y cubierta y seguridad de uso de las instalaciones y condiciones mínimas de habitabilidad.

La acción de los poderes públicos se encamina así a promover el acceso de los ciudadanos a una vivienda adecuada y que, además, cumpla los requisitos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad. La vivienda constituye un bien esencial para las personas, la mayor inversión que la mayoría de los ciudadanos realiza a lo largo de su vida y, al mismo tiempo, una fuente de riqueza para la sociedad por la gran capacidad de generar empleo que tiene el sector de la edificación.

El Anteproyecto de Ley regula materias ya reglamentadas por otras normas, que no son exclusivas de las edificaciones destinadas a viviendas, sino que afectan a las edificaciones en general. Así, cabe destacar las referencias en el Título I a la ubicación del edificio (Capítulo 3) o al proceso urbanizador del suelo destinado a la construcción de viviendas (Capítulo 5), cuestiones éstas que vienen reguladas por la legislación urbanística, materia sobre la cual el propio Departamento pretende regular mediante una Ley del Suelo.

El CES Vasco estima que estas materias deben regularse mediante la legislación urbanística o por medio de la normativa de la vivienda, en ningún caso por las dos a un tiempo, ya que puede generar inseguridad jurídica, máxime si se considera el Anteproyecto, al igual que ocurre con la legislación urbanística, determina un régimen sancionador que puede dar lugar a que un mismo hecho, contemplado en esas dos legislaciones, pueda ser doblemente sancionado, con lo que se vulneraría el principio jurídico de "non bis in idem".

Lo mismo cabe señalar respecto a la referencia que se hace a la seguridad y salud laboral, ya que no es una materia que afecte únicamente a la edificación de viviendas, lo que aconsejaría una remisión a la legislación en la materia.

En general la preocupación sancionadora de la administración que se observa en este Anteproyecto de Ley, resulta desmedida ocupando 12 de los 45 artículos de la propuesta de Ley, pese a las garantías que se establecen tanto en esta Ley como en la de la Edificación y la existencia de los Tribunales. Hay que tener presente que, ante la intensidad e

importancia de muchas de las sanciones y la diversidad de agentes, un expediente sancionador acabará en recurso Judicial, cuando no debe ser esa su finalidad, ni la del doble castigo.

No obstante lo anterior, entendemos que existen algunos puntos que, aun cuando afecten al urbanismo e incluso al procedimiento administrativo, deberían abordarse en esta Ley. Nos referimos a la "codificación" de las diferentes legislaciones sectoriales que inciden en la concesión de las licencias municipales de obras, de la "ventanilla única" y de una regulación especial del "silencio administrativo".

Bajo esta perspectiva, la nueva Ley debería imponer que se elaboraran unas fichas municipales sobre los diferentes terrenos susceptibles de albergar usos residenciales en las que se recogieran todos los requisitos, licencias, autorizaciones, etc. (incluyendo los pertenecientes a otras administraciones) que el Ayuntamiento exige para otorgar la licencia de obras suficiente para llevar a cabo la edificación pretendida, sin necesidad de otras autorizaciones previas, simultáneas o posteriores. Para ello, sería necesario que los Ayuntamientos actuaran ante otras Administraciones Públicas con competencia como gestores de tales autorizaciones, de manera que el promotor solo tuviera una ventanilla o un único interlocutor.

Como actuación complementaria y/o independiente de lo anterior, debería dotarse a la figura del silencio administrativo positivo de toda su potencialidad jurídica.

Por otro lado, consideramos que sería conveniente que la Ley recogiera algunas orientaciones generales para el caso de ocupación de las viviendas por actividades empresariales, dado su amplio interés, ya sea en lonjas (comercios, hostelería, pequeñas industrias,...) o en pisos (oficinas, peluquerías, enseñanza,...). Aunque somos conscientes de que estos casos tienen su propia regulación, creemos necesario que se realice una mención expresa a los mismos en este Anteproyecto de Ley, sobre todo para una mejor orientación del ciudadano y de las comunidades de propietarios. Creemos que no sería desdeñable que en un anexo de este Anteproyecto de Ley se establezcan unas orientaciones a los mismos acerca de la legislación concreta a aplicar.

Finalmente, hay que resaltar que este texto, en cuanto a su redacción, es en general de fácil comprensión e interpretación, lo que resulta conveniente en un texto legislativo de un interés tan general, cuestión esta a la que no siempre se le da la debida importancia y que desde esta institución se ha criticado en anteriores ocasiones.

Hechos estos comentarios generales al texto del Anteproyecto de Ley, el CES Vasco estima oportuno realizar también las siguientes consideraciones al articulado:

### **Exposición de motivos**

Dado que la Exposición de Motivos es el fundamento y justificación de una norma, el CES Vasco considera que el punto II de la misma podría redactarse con un enfoque más positivista similar al siguiente:

**"Corresponde a los organismos y entidades con competencia en dicha área contribuir a mejorar las condiciones de uso y ocupación de aquellos espacios concebidos y utilizados para su uso como viviendas estableciendo los requisitos básicos necesarios en materia de condiciones mínimas de funcionalidad, seguridad y habitabilidad que permitan un desarrollo integral de la persona."**

También, en el párrafo 2º del punto VII, (así como en el artículo 27), deberían hacer una referencia más extensa, expresa y detallada de las medidas financieras que esté previsto adoptar para ayudar en la financiación de las actuaciones que se deriven de las inspecciones técnicas de los edificios.

Además, y aunque la Ley se ciña al ámbito de la vivienda, mayoritariamente de propiedad privada, por razones de ejemplaridad sería conveniente transmitir más claramente a los administrados que los requisitos básicos y las inspecciones técnicas deben también aplicarse a edificios, muchos de ellos de propiedad pública, destinados a otros usos (administrativo,

sanitario, docente, religioso, cultural o comercial), de forma que se visualice el criterio de que la Administración se exigirá a sí misma los mismos requisitos que impone a propietarios privados.

De hecho, tampoco se entiende el motivo por el que el texto legislativo se ciñe exclusivamente al uso de vivienda, al ser su contenido mayoritariamente extensible a la edificación en general, excluyendo las construcciones industriales. De este modo se evitarían conflictos de discriminación por uso, entre las diversas edificaciones. La norma no resulta al final uniforme ni para el uso residencial en general, ni mucho menos con las edificaciones comerciales, administrativas o culturales. Cuando los agentes que intervienen no son diferentes, la documentación básica para iniciar las obras debiera ser la misma, así como las condiciones para la recepción de las obras y de la urbanización, los requisitos previos de calidad, con sus posibles sistemas de calidad anunciados y los de eficiencia energética, o la protección de sus ocupantes o usuarios.

#### **Artículo 2. Ambito de aplicación.**

El CES Vasco considera pertinente sustituir en el apartado 2 el enunciado del Anteproyecto de Ley por "**A los efectos de la presente ley se entiende por vivienda todo espacio construido con tal finalidad que, cumpliendo los parámetros mínimos establecidos de funcionalidad, habitabilidad y seguridad, sea susceptible de destinarse con carácter permanente a cobijo y morada de las personas**", ya que, de otra forma podrían quedar fuera del ámbito de aplicación de la Ley las viviendas desocupadas.

El CES Vasco considera necesario definir o desarrollar reglamentariamente los parámetros mínimos de funcionalidad, habitabilidad y seguridad.

#### **Artículo 3. Enumeración.**

En este artículo se aprecian algunas disparidades si lo comparamos con el contenido de la Ley estatal 38/99 del 5 de noviembre de 1999, de Ordenación de la Edificación, por cuanto en ella también se enumeran los agentes intervinientes en el proceso edificatorio y se lleva a efecto con mayor amplitud que en la Ley básica que le precede.

En este sentido resulta novedosa la inclusión de la Administración Municipal como agente interviniente o participante, pero su inclusión debiera realizarse de una forma más rotunda. La Administración no solo debe limitarse a la concesión de las licencias de edificación y de ocupación. Aunque en este artículo no lo indica, también tiene una fundamental participación, según el artículo 13, en la recepción de la urbanización, pero resulta una laguna no nombrar específicamente en este punto la obligación de seguimiento y control del cumplimiento de las condiciones por ella establecidos en la licencia, respecto a las condiciones del proyecto, sin esperar a la terminación de las obras, para evitar la aparición de riesgos y peligros e inconvenientes difíciles de enmendar posteriormente. Por ello, el CES Vasco estima pertinente incluir como obligación de la Administración Municipal el seguimiento y control del cumplimiento de las condiciones que se establecen en la licencia, respecto al proyecto, sin esperar a la terminación de las obras.

Además, consideramos que en este artículo 3, en su apartado 2) deberían incluirse otros agentes con intervención más directa que el responsable de seguridad y salud, como es el caso del Departamento de Vivienda, el Departamento de Industria y los Notarios y Registradores de la Propiedad.

#### **Artículo 4. El Proyecto técnico de edificación de viviendas.**

En este artículo se reconoce en su apartado 5, razonablemente, la posibilidad de completar o desarrollar ciertos aspectos del proyecto con proyectos parciales. Esto es una práctica habitual dado que principalmente en algunas instalaciones, el proyecto de ejecución solo realiza esquemas de instalaciones.

Por ello, el CES Vasco considera que, si realmente se quiere conseguir que se tenga una autentica coordinación, con un buen nivel de calidad y eficacia, debería reforzarse la exigencia de proyectos parciales sobre aspectos de elementos determinados del edificio con el propio proyecto de ejecución, evitando la extendida costumbre de legalizar una instalación al terminar la obra, más que al proyectarla, situación contraria al efecto que se pretende conseguir. Así, el CES Vasco propone que el proyecto técnico de edificación de viviendas se incluyan los correspondientes a instalación eléctrica, agua caliente, calefacción y gas, en su caso. Con ello se equipararían el nivel de exigibilidad con el correspondiente a las instalaciones de telecomunicación y recogida de basuras.

#### **Artículo 8. Desarrollo del proceso edificatorio.**

El CES Vasco considera oportuno modificar el apartado 3 de este artículo del Anteproyecto de Ley por otro del siguiente tenor:

**"Cualquier modificación del Proyecto que afecte a elementos básicos del mismo, ya sean estructurales, de diseño de la edificación, o a las instalaciones previstas, con posterioridad a la obtención de la licencia urbanística de edificación, deberá ser comunicada inmediatamente al Ayuntamiento, a efectos de verificar su adecuación a la normativa urbanística en vigor. El Ayuntamiento podrá ordenar la inmediata paralización total o parcial de las obras afectadas por la modificación cuando ésta sea incompatible con dicha normativa."**

En este artículo en su apartado 4 se establece la firma de un acta de replanteo. El CES Vasco considera que, dadas las funciones de supervisión y control de la Administración Municipal, debiera establecerse la obligatoriedad de la presencia de un técnico municipal en esta actuación tan fundamental, firmando el acta por las tres partes. Además, convendrá aclarar en este apartado que la comprobación de la disponibilidad de los terrenos que se atribuye a la dirección facultativa y al constructor, es la comprobación de la disponibilidad "física".

El CES Vasco considera adecuado incluir también en el Anteproyecto de Ley un nuevo apartado 8, con la siguiente redacción:

**"El usuario tiene derecho a que se le entregue, a costa del promotor, la documentación técnica sobre la calidad de los materiales a emplear en la vivienda, incluidos los aislamientos térmicos y acústicos, incluyendo los de las zonas comunes y servicios accesorios de la edificación, así como los planos a escala de la vivienda, de su división interior, de su emplazamiento, de las zonas comunes y urbanización de la zona, así como de las redes de las instalaciones y conducciones de la vivienda.  
En caso que durante el proceso de edificación se alterase de forma esencial cualquiera de los anteriores documentos, deberá ser puesto previamente en conocimiento del usuario."**

#### **Artículo 9. Libros de Ordenes, de Incidencias y de Control de Calidad.-**

El CES Vasco cree que sería conveniente que en el apartado 1 de este artículo se previera la posibilidad de que el constructor pudiera efectuar sus propias anotaciones, así como que se explicitara que éste es el encargado de su custodia, tal como viene siendo la práctica habitual.

#### **Artículo 10. Finalización y recepción de las obras.**

En el apartado 1) de este artículo se hace referencia a la necesidad de entrega del Certificado de Control de Calidad firmado por la Dirección Facultativa. Esta referencia puede crear dudas con respecto a las diferencias que presenta este certificado respecto del Libro de Control de Calidad al que se refiere el artículo 9.3, por lo que deberían de explicarse las mismas con mayor detalle.

En el apartado 3) de este artículo se establece que las obras se considerarán recepcionadas **"transcurridos treinta días desde la fecha de notificación de la solicitud del Constructor/a ..."**. Dada la importancia que esta duración puede revestir,

consideramos que debe de precisarse que se tratan de días naturales, tal como se establece en el artículo 5 del Código Civil.

#### **Artículo 14. Plazo.**

El CES Vasco estima necesario modificar el título del artículo del Anteproyecto de Ley por **"Plazo de recepción de la urbanización"**.

Del examen de los artículos 13.4 y 14 del Anteproyecto parece desprenderse una contradicción entre ambos sobre el plazo de recepción, por cuanto que en el primero se señala un plazo de un mes y en el segundo un plazo de nueve meses. Por ello el CES Vasco estima apropiado unificar los plazos para la recepción de la urbanización señalados en los artículos 13.4 y 14 del texto legal, fijándolos en 30 días (1 mes) al considerarlo suficiente.

El CES Vasco cree conveniente regular la posibilidad de una recepción parcial de aquellas partes de la urbanización terminadas de conformidad al proyecto, para evitar demora innecesarias y costes indebidos.

#### **Artículo 17. Licencia de primera ocupación.**

La redacción del Anteproyecto establece la prohibición de la ocupación de la vivienda sin la obtención de la licencia de primera ocupación. No obstante, en lo supuestos de existencia de problemas para la concesión de dicha licencia, no se llega a proteger eficazmente al usuario. Por ello, el CES Vasco considera preciso añadir un apartado 3º con la siguiente redacción:

**"No podrá procederse al otorgamiento de la escritura pública de venta de viviendas de nueva construcción mientras no se acredite al fedatario autorizante el otorgamiento de la licencia de primera ocupación, la cual quedará unida al documento conforme a la legislación notarial."**

De esta forma se impide el hecho que puedan transmitirse viviendas sin esta licencia provocando que sea el usuario quien deba soportar las posibles consecuencia de la denegación. La solución articulada de prohibir la autorización del documento entendemos que protegerá de forma efectiva al usuario, ya que ante la imposibilidad de la escrituración será el propio promotor quien debe efectuar las correcciones oportunas para conseguir la misma, y mientras no se efectúen, la vivienda no estará a disposición del usuario.

Respecto a los planos finales de proyecto "ejecutado ", parece que se refiere a los planos finales del Proyecto Básico, que es, según el propio texto legal, el que permite la obtención de la Licencia municipal. El CES Vasco cree que sería conveniente matizar este aspecto, para evitar posibles intervenciones desmesuradas en aspectos de menor incidencia.

Por otro lado, resulta habitual entender que los Ayuntamientos deben comprobar que la ejecución del proyecto se ajusta al aprobado. Para ello se deberían establecer una serie de comprobaciones municipales durante la marcha de las obras: la fijación de alineaciones y rasante, la realización del primer forjado sobre rasante, el de cubierta etc. Pero creemos que difícilmente podrá comprobar algunas de las cuestiones relativas a las condiciones de funcionalidad, seguridad y habitabilidad sin más documentos. En congruencia con esta situación y con la finalidad de obtener una mayor calidad de edificios, el CES Vasco entiende que se deben establecer unos ensayos de comprobación de los elementos más importantes de las Normas Básicas y demás normas que afecten a la funcionalidad seguridad y habitabilidad, como herramientas de control de todas las partes implicadas, y mejora del resultado final.

Finalmente, y tal como se ha mencionado en las consideraciones generales, en relación con la cuestión de la licencia de primera ocupación, existe suficiente experiencia, contrastada por el propio Departamento, de que los Ayuntamientos demoran excesivamente, en muchos casos sin motivo o por cuestiones banales, el otorgamiento de esta licencia. Por ello, es absolutamente preciso que se establezca un plazo de silencio administrativo positivo para el otorgamiento de esta

licencia en los términos que anteriormente hemos expuesto para evitar demoras en la ocupación de los edificios que no obedezcan a causas justificadas.

**Artículo 18. Requisitos de calidad, medioambientales o energéticos concernientes al edificio.**

El CES Vasco considera necesario sustituir en el apartado 1 el enunciado del Anteproyecto de Ley por:

**"La Administración competente en materia de vivienda regulará y exigirá, en los casos, forma y condiciones que reglamentariamente se determinen, la acreditación de que las viviendas cumplan determinados requisitos de calidad y eficiencia medioambiental o energética. Igualmente podrá regular las condiciones que deben reunir los organismos o entidades acreditadores."**

También estimamos oportuno incluir en este artículo el requisito de sostenibilidad. Así, el enunciado de este artículo debería ser:

**"Artículo 18. Requisitos de calidad, medioambientales, eficiencia energética, recursos materiales y de desarrollo sostenible concernientes al edificio."**

Este concepto de sostenibilidad debería también ser incluido en el apartado 1º de este artículo 18.

El CES Vasco cree conveniente realizar una definición más amplia para la integración de la variable de desarrollo sostenible y medioambiental, incorporándolo a lo largo de toda la Ley, definiendo requisitos generales de eficiencia energética (aislamiento eficiente, captación solar, eficiencia en la construcción, etc.) y de uso sostenible de materiales (uso de materiales no contaminantes, reciclables, reciclados, etc.).

**Artículo 20. Información y publicidad.**

El Anteproyecto de Ley, en relación con la información y publicidad a facilitar a los interesados, señala que esta debe ajustarse, en su caso, a la normativa "reguladora del crédito al consumo". El CES Vasco estima necesario suprimir la referencia que hace este Anteproyecto a las normas reguladoras del crédito al consumo al considerar que carece de vinculación con el objeto regulado en esta Ley.

**Artículo 21. Compraventa de viviendas.**

El CES Vasco considera necesario realizar las siguientes modificaciones en este artículo.

Así, en el apartado 1 donde se establecen los requisitos previstos para la venta de viviendas en fase de proyecto o ejecución, consideramos preciso modificar algunos de estos requisitos en el siguiente sentido:

- En el apartado a) se debe extender la propiedad, derecho o título suficiente también a las zonas anejas a la edificación.
- En el apartado c) se exige que se definan las condiciones de la división horizontal de la finca cuando ello proceda. Creemos que debería aclararse este extremo, o en su caso suprimirlo, ya que en ese momento de la venta es posible no tener totalmente concretada la división horizontal, y mucho menos, los Estatutos de Comunidad que se exige en el apartado 21.3.b) de este artículo.
- En su apartado d) consideramos necesaria una nueva redacción para remitirse en la regulación de estas garantías a la normativa que resulte de aplicación, bien sea la estatal actualmente vigente, RD 515/89 y Ley 57/68 de 27 de Julio, o cualquier normativa autonómica que pueda dictarse en el futuro y que desarrolle las prescripciones básicas de ese precepto. Su redacción podría ser la siguiente:



d) Detallar el precio final de la venta, los impuestos aplicables, y las formas de pago, especificando en el caso de aplazamientos, el tipo de interés aplicable, las cantidades a abonar por principal e intereses y las fechas de vencimiento. Las cantidades anticipadas a cuenta del precio total, deberán ser garantizadas por el promotor conforme a la legislación vigente en cualquiera de las formas admitidas en derecho e ingresadas en una cuenta especial de una entidad financiera."

- En su apartado e) establece como requisito para proceder a la venta de viviendas en la fase de proyecto o ejecución, "detallar el plazo de entrega". Este requisito, que puede ser lógico en un contrato de venta, sin embargo, debido a las vicisitudes que atraviesan las promociones inmobiliarias, algunas de las cuales no están controladas por el promotor, no puede asumirse contractualmente de forma detallada. Por ello, esta cuestión debería suprimirse o bien establecerse la obligación a la fecha de terminación de la obra, extremo que sí puede ser objeto de control por parte del promotor, y que podría redactarse como sigue:

e) "Detallar el plazo de entrega a partir de la fecha de terminación de la obra, el cual será obligatorio para las partes. Dicho plazo se entenderá desde el momento en que, cumplidas todas las obligaciones establecidas en esta norma para las viviendas terminadas, se requiera a la parte compradora para la firma de la correspondiente escritura de compraventa."

- Creemos oportuno redactar el apartado f) de la siguiente forma:

"f) Expresar mediante escrito el compromiso formal de la parte vendedora de facilitar al comprador, ...",

- Juzgamos oportuno redactar el apartado g) de la siguiente forma:

"g) Expresar mediante escrito el compromiso formal de la parte vendedora de facilitar al comprador, con carácter previo a la entrega de la vivienda, el Libro del Edificio debidamente cumplimentado en los términos previstos en el art. 28 en su apartado 2.",

puesto que en el primer caso parece que se ha de entregar un ejemplar del Libro del Edificio a cada comprador, a la entrega de la vivienda, lo cual no parece lo más adecuado en el caso de división horizontal, aspecto que se refleja adecuadamente en el nombrado artículo 28.

En relación con el apartado 2º de este artículo del Anteproyecto de Ley, relativo a la venta de viviendas terminadas, el CES Vasco considera necesario su modificación. Primero, se debe de aclarar que se trata de la primera entrega, en coherencia con el resto del articulado, ya que los requisitos exigidos en el mismo se refieren a viviendas de primera ocupación. Por ello, proponemos la siguiente redacción:

"2. Para proceder a la venta de viviendas terminadas de primera entrega, o que han sido objeto de rehabilitación, entre un promotor/a, profesional o empresa y un tercero adquirente será condición indispensable la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) Disponer el edificio o la vivienda en su caso de la licencia de primera ocupación y de los permisos y autorizaciones necesarios para el correcto uso de las instalaciones, suministros y servicios generales del inmueble.

b) Disponer del certificado final de obra debidamente cumplimentado por la Dirección facultativa o de una certificación expedida por un/una técnico/a competente en la que se acredite la correcta ejecución de las obras de construcción o rehabilitación, conforme al proyecto de ejecución aprobado y a la licencia urbanística otorgada. Dicho certificado deberá recoger expresamente y con exactitud la totalidad de las obras ejecutadas así como las diferencias respecto al proyecto inicial.

c) Detallar el precio final de la venta, los impuestos aplicables vigentes, y las formas de pago, especificando en el caso de aplazamientos, el tipo de interés aplicable, las cantidades a abonar por principal e intereses y las fechas de vencimiento.

d) Entregar, junto con el contrato, el Libro del Edificio debidamente cumplimentado conforme a lo dispuesto en esta ley.

e) Entregar los Estatutos de la Comunidad de Propietarios en el caso de división del inmueble en régimen de propiedad horizontal, cuando ello proceda."

#### **Artículo 22. Alquiler de vivienda.**

El CES Vasco considera conveniente flexibilizar los requisitos sobre alquiler de viviendas en el caso de edificios y vivienda antiguos que no dispusieran de licencia de primera ocupación o los permisos y autorizaciones para el correcto uso de sus instalaciones, salvo que se entienda que esta obligación será aplicable sólo a edificios y viviendas de nueva construcción, que son el objeto de esta ley. Si así fuera sería conveniente explicitarlo para evitar indebidas interpretaciones.

También, el CES Vasco considera pertinente flexibilizar o en su caso suprimir la referencia que se hace en el apartado d) de este artículo al manual de mantenimiento de las instalaciones, ya que podría dificultarse el alquiler de las viviendas que carecieran del mismo.

#### **Artículo 23. Normas básicas.**

El CES Vasco estima necesario que entre los contenidos que se establecen para el Libro del Edificio en el apartado 4 de este artículo se incluyan también las modificaciones que sus propietarios efectúen en el mismo.

#### **Artículo 24. Uso y conservación.**

El CES Vasco estima conveniente definir con mayor precisión en su apartado 1) cuales son los actos de uso y conservación de las viviendas, ya que, además de no mencionar la definición de los mismos ni los mínimos exigibles, esa falta es considerada, a tenor del artículo 33.I, como falta grave.

El CES Vasco considera necesario fijar en su apartado 2) un límite mínimo para el seguro de incendios y de responsabilidad civil por daños a terceros, ya que un seguro excesivamente reducido puede resultar ineficaz. Por otro lado, sería interesante que, en caso de no existir acuerdo entre arrendador y arrendatario, se determinara quién de ellos tiene la obligación de suscribir el citado seguro.

#### **Artículo 25. La Inspección Técnica del edificio.**

El CES Vasco considera conveniente ampliar el plazo señalada en el apartado 1 de este artículo del Anteproyecto de Ley, fijándolo en los quince años, contados desde la fecha de concesión de la licencia de primera ocupación, o, en su defecto desde la fecha de expedición del certificado final de obra.

La razón de este cambio propuesto es que la Ley de Ordenación de la Edificación garantiza, mediante el sistema legal de garantía en forma de seguro de caución o daños, la reparación de los datos materiales causados por vicios o defectos que afecten a la seguridad estructural, resistencia mecánica o la estabilidad del edificio.

Por otro lado, el CES Vasco estima que debe establecerse el plazo de inspección de los edificios estableciendo una escala en función del número de pisos ya que, en función de la altura del edificio, pudiera darse alteraciones notables de seguridad a medida que se acrecienta el número de pisos.

Finalmente, el CES Vasco considera necesario desarrollar reglamentariamente o, definir en el texto legal los perfiles o requisitos que deben reunir el personal encargado de realizar dicha inspección.

#### **Artículo 26. Rehabilitación.**

Con carácter general, el CES Vasco entiende que las medidas que contempla el Anteproyecto de Ley deben remitirse a la legislación del suelo, la cual, por otra parte, ya recoge la posibilidad de obligar coercitivamente al propietario a la realización de las obras previstas en el apartado 1.b.

Por otro lado, el CES Vasco considera necesario precisar en este Anteproyecto de Ley cual es la autoridad competente con capacidad para autorizar la ejecución de intervenciones para la adecuación de las condiciones de funcionalidad, seguridad, habitabilidad y adaptación de viviendas para el uso de personal con movilidad reducida. Además, el CES Vasco cree conveniente que en el procedimiento se incluya la necesidad de oír a la otra parte para salvaguardar sus derechos.

#### **Artículo 27. Medidas financieras.**

La inspección técnica de los edificios conllevará la ejecución de las obras que la inspección revele como necesarias para asegurar las condiciones mínimas de los edificios. La generalidad de la revisión y la posibilidad de que los propietarios se vean compelidos a realizar inversiones para subsanar los problemas detectados puede producir serios quebrantos a los ciudadanos con escasa capacidad financiera.

El CES Vasco estima necesario, para facilitar la asunción de estas obligaciones y superar el eventual rechazo que su imposición pudiera comportar, que la Ley concretara aquellas medidas que se pudieran tomar para apoyar la financiación de las intervenciones, bien sea por vía de desgravaciones fiscales, subvenciones a fondo perdido, apertura de líneas especiales de crédito y/o subsidiación de los intereses de la financiación ajena necesaria para afrontar las reformas. De esta forma, los destinatarios de la norma en este aspecto apreciarían, junto a sus obligaciones, la posibilidad de acceder a medios que les permitan afrontarlas, si lo necesitaran.

#### **Artículo 28. El Libro del Edificio.**

El CES Vasco sugiere que para extender las garantías al comprador se redacte el apartado 3 de este artículo de la siguiente forma:

**“3. Se establecerán reglamentariamente el modelo, los requisitos y las formalidades necesarias para la correcta cumplimentación del Libro del Edificio. Dentro de estos requisitos se incluirán entre otros un plano de la vivienda a escala 1/50, con expresión de la superficie útil de la vivienda y de su distribución interior, de las redes de las instalaciones y conducciones de la vivienda, de su emplazamiento, de las zonas comunes y urbanización de la zona, la documentación técnica sobre la calidad de los materiales a emplear en la vivienda, incluidos los aislamientos térmicos y acústicos, incluyendo los de las zonas comunes y servicios accesorios de la edificación y una Memoria en la que se recojan los técnicos, constructor y empresas colaboradoras o suministradoras de materiales”.**

#### **Artículo 29. Medidas cautelares.**

En este artículo del Anteproyecto de Ley se establece la posible adopción de medidas llamadas cautelares en los casos de incumplimientos de normas básicas, de controles de calidad y normas de seguridad e higiene. Sin embargo, el CES Vasco cree que resulta conveniente delimitar con mayor precisión a que se está refiriendo la expresión de normas básicas, pues hay que recordar que existe un grupo de unas diez normas dictadas bajo la denominación de Normas Básicas de la Edificación que afectan a otras tantas disciplinas. Dada la finalidad de este artículo, parece que, por un lado, tan solo se referirá parcialmente a alguna de estas Normas, cuando en cambio existen otras normas que no tienen la denominación expresa de Normas Básicas, pero que afectan directamente, según los casos, a la funcionalidad, la seguridad y la habitabilidad (como pueden ser las de accesibilidad, normas sectoriales de instalaciones de gas etc.), normas que si deben contemplarse en el proyecto aprobado a efecto de construcción por la Administración Municipal. Consideramos que la

Administración debe responsabilizarse de que desde el inicio, es decir desde el proyecto, se ejerza un control efectivo y no en aspectos puntuales, y que para llegar a la paralización de la obra, el incumplimiento debiera ser manifiestamente grave y no una cuestión más o menos opinable y fácilmente subsanable.

También, el CES Vasco considera conveniente ampliar la paralización de las obras en los supuestos de incumplimiento grave e insubsanable de la normativa sobre accesibilidad y normas sectoriales sobre instalaciones que se hallen incluidas en el proyecto de ejecución.

Además, en concordancia con lo indicado en el art. 8.3 del Anteproyecto de Ley, el CES Vasco considera necesario incluir que la paralización pueda ser parcial.

#### **Artículo 32. Infracciones muy graves.**

El CES Vasco considera que la descripción de los supuestos del apartado a) se realizan con tanta generalidad y matización tan escasa que puede causar confusión a los agentes técnicos intervinientes. No resulta claro lo que significa "sin ajustarse a las normas básicas ", que alcance tiene " sin los preceptivos controles de calidad " y a que se refiere " sin respetar las condiciones de funcionalidad .... "

Además, algunos de los supuestos incumplimientos pueden llevar a sanciones muy gravosas y desproporcionadas. Así, la omisión de un solo control de calidad, la falta de un extintor para incumplir una norma de seguridad o que, puntualmente, un tabique no presente el grado de aislamiento previsto debido a la realización de dos rozas muy próximas, para que no nos ajustemos a la norma básica del aislamiento acústico y puedan aplicarse la sanción que en su grado mínimo supone cinco millones de pesetas y en su grado máximo cincuenta y que acabaría sometándose el litigio a los tribunales de justicia.

El CES Vasco estima que tan severa incidencia precisa que la infracción sea grave y manifiesta a los contenidos que ya figuran en el proyecto aprobado por la Administración, relativos a las Normas básicas, a los controles de calidad y a las condiciones de funcionalidad, seguridad y habitabilidad. En el resto de los casos debería ser suficiente con la obligación de reparación del daño y, en su caso, con la obligación de satisfacer daños y perjuicios con arreglo a la legislación civil ordinaria.

De forma análoga pero de menor intensidad resulta el contenido del apartado b) puesto que solo indica que se deriven "daños", cuando estos pueden ser muy leves o incluso "sutiles daños morales". El CES Vasco considera que la graduación de la sanción debe estar en función del daño que ocasiona; si el daño es leve la calificación deberá ser de infracción leve, y si es grave la infracción será grave, ya que lo contrario puede tener difícil justificación.

#### **Artículo 33. Infracciones graves.**

El CES Vasco considera que en el apartado a) del Anteproyecto de Ley se expresa en términos tan genéricos que pueden ser generar más conflictos que soluciones. Además, el apartado h) resulta un supuesto difícil de producirse, ya que bastaría con establecer que un ejemplar de este Libro del Edificio, cuando preceptivamente se han elaborado los planos y certificado de final de obra con las condiciones de uso y mantenimiento, se presente a la Administración para ser diligenciado dentro de este trámite, con lo que al contar con la licencia de primera ocupación se garantiza su existencia, y su no entrega al adquirente o a la comunidad de propietarios en caso de división horizontal, sería un problema más leve.

Finalmente, consideramos que en el apartado f) deben considerarse como infracciones graves todas las prescripciones de protección al consumidor contenidas en el art. 21, apartados 1 y 2, y no sólo parte de ellas, como se establece en el Anteproyecto de Ley.

#### **Artículo 34. Infracciones leves.**

El CES Vasco considera que la infracción descrita en el apartado f) de este artículo debe suprimirse, por cuanto que la no cooperación puede estar plenamente justificada.

#### **Artículo 36. Criterios básicos para la imposición de sanciones.**

El CES Vasco considera que la referencia que se realiza en el apartado 5 de este artículo a la capacidad económica del posible infractor como un criterio de graduación de la infracción puede entenderse que es discriminatoria hacia determinadas rentas. Por ello, el CES Vasco considera necesario modificar la redacción de este apartado, eliminando dicha referencia, mediante su sustitución por la siguiente redacción:

**"El órgano competente para imponer la sanción determinará motivadamente su extensión dentro de los límites establecidos para cada infracción."**

#### **Artículo 42. Creación.**

El CES Vasco considera conveniente ampliar la representación en el Consejo Vasco de la Vivienda, como órgano consultivo de participación y colaboración incluyendo a la representación de las entidades financieras, tal como se recoge en la exposición de motivos (en su apartado IX) y de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación del País Vasco, como entidad representativa de intereses empresariales y profesionales. También creemos que sería conveniente que se incluyera a una representación de las sociedades creadas expresamente para colaborar en materia de vivienda con la Administración.

#### **Artículo 43. Composición**

El CES Vasco estima conveniente la inclusión en el Consejo Vasco de la Vivienda de un representante de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación del País Vasco y de las cajas de ahorro y entidades financieras con presencia en la CAPV. Las razones de esta solicitud radican en que la construcción es una actividad económica muy relevante en la Comunidad Autónoma por el volumen de renta que genera y el empleo que proporciona e incide de forma significativa en la evolución de los intereses económicos generales cuya defensa y promoción está encomendada legalmente a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y las Cajas de Ahorro son las principales entidades que financian esta actividad.

#### **Artículo 44. Funciones.**

El CES Vasco estima oportuno añadir un nuevo apartado d) en este artículo con la siguiente redacción:

**"Controlar, fiscalizar e impulsar el cumplimiento estricto de las normas dictadas por la Ley de Ordenación de la Vivienda referentes a condiciones de funcionalidad, seguridad, habitabilidad y conservación del medio ambiente".**

#### **Disposición Adicional Tercera.**

En relación con la inspección técnica de edificios a que se hace referencia en esta Disposición Adicional Tercera, el CES Vasco no entiende las razones para excluir de la referida inspección a los edificios públicos de uso administrativo, religioso, docente, cultural o comercial. La inspección de los aspectos básicos relativos a la estructura, estanqueidad y estabilidad de las fachadas y cubiertas deberá comprender también a aquellos edificios que, por su uso, son susceptibles de acoger a un grupo de personas.

**Disposición Transitoria Tercera.**

El CES Vasco considera que debe ser la Administración la que comunique a cada comunidad su situación en cada anualidad respecto a la obligatoriedad de iniciar la inspección técnica obligatoria, estableciendo un modelo al efecto para que el técnico refleje de manera uniforme el resultado de su inspección, puesto que estas primeras viviendas, en especial las más antiguas, carecen de Libro del Edificio. Además de esta manera se pueden pormenorizar de forma más clara los aspectos a inspeccionar y los medios a emplear.

Por otro lado, consideramos que debe de ampliarse el calendario de inspección técnica previsto para que la culminación de la inspección de todos los edificios, tanto los antiguos como los de nueva construcción, se extienda 15 años en lugar de 10 y se continúe cada 15 años. Se considera que una cadencia de revisión cada 15 años es suficiente para el objetivo propuesto de mantener el parque de viviendas en buenas condiciones de conservación, máxime cuando hasta ahora no se ha procedido a revisión periódica.

Además, no parece realista que todos los edificios construidos antes de 1901 puedan revisarse en el primer año de la entrada en vigor de la Ley, tanto por su número (representan aproximadamente el 5% del parque de viviendas), como por el hecho de que entre ellos pueden encontrarse aquellos más necesitados de actuaciones posteriores al encontrarse, se supone, en peores condiciones. Entendemos más adecuado que el calendario se dilatara hasta una cadencia de 15 años para la revisión al mismo tiempo que se fraccionara el primer escalón. Hay que tener en cuenta que alrededor del 30% del parque de viviendas familiares fueron construidos en la década de los sesenta y otro 30% en la de los setenta, por lo que en cuatro años se deben de inspeccionar el grueso de viviendas de la CAPV.

Así, creemos que una tabla de revisión similar a la siguiente parece más ajustada a objetivos, necesidades y posibilidades:

Primer año:	Edificios construidos antes de	1900	y en	1986
Segundo año:	Edificios construidos entre	1901 y 1930	y en	1987
Tercer año:	" "	1931 y 1950	y en	1988
Cuarto año:	" "	1950 y 1955	y en	1989
Quinto año:	" "	1956 y 1959	y en	1990
Sexto año:	" "	1960 y 1962	y en	1991
Séptimo año:	" "	1963 y 1965	y en	1992
Octavo año:	" "	1966 y 1968	y en	1993
Noveno año:	" "	1969 y 1971	y en	1994
Décimo año:	" "	1972 y 1974	y en	1995
Decimoprimer año:	" "	1975 y 1977	y en	1996
Decimosegundo año:	" "	1978 y 1980	y en	1997
Decimotercer año:	" "	1980 y 1982	y en	1998
Decimocuarto año:	" "	1983 y 1984	y en	1999
Decimoquinto año:	Edificios construidos en	1985	y en	2000
Decimosexto año:	Se reinicia la secuencia anterior para la 2ª inspección y edificios construidos en el 2001			

#### IV.- CONCLUSIONES

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del Proyecto de Ley de Ordenación de la Vivienda con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 31 de Enero de 2001

Vº Bº El Presidente  
Rafael Puntonet del Río

El Secretario General  
Manuel Aranburu Olaetxea