

Una introducción jurídica al Código Técnico de la Edificación

Angel Carrasco Perera
M^a del Carmen González Carrasco
Universidad de Castilla-La Mancha

358

Abstract

En la Disposición final segunda de la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación, se autorizaba al Gobierno para que, mediante Real Decreto y en el plazo de dos años a contar desde la entrada en vigor de la misma, aprobase un Código Técnico de la Edificación que concretase las exigencias que deberían cumplir los edificios en relación con los requisitos básicos establecidos en el artículo 3, apartados 1 b) y 1 c), relativos a la seguridad y a la habitabilidad. El pasado 17 de marzo, el Gobierno aprobó el RD 314/2006, del Código Técnico de la Edificación, publicado en el Boletín Oficial del Estado del día 28 del mismo mes. Este artículo constituye una reflexión sobre el valor normativo de este Código en relación con la LOE, la localización de sus verdaderas novedades, los problemas competenciales que presentan los títulos autonómicos exclusivos sobre vivienda y urbanismo y los mecanismos jurídico-privados que pueden ponerse en marcha para forzar su cumplimiento.

Sumario

- 1. El CTE como norma jurídica de desarrollo de la LOE**
 - 1.1. Antecedentes**
 - 1.2. Delimitación del objeto del CTE**
 - 1.3. Principales novedades**
 - 1.4. Valoración final**
- 2. El “cumplimiento” del CTE**
 - 2.1. ¿Quién es el “guardián” del CTE?**
 - 2.2. El “cumplimiento” del CTE**
 - 2.3. Licencias municipales de obras y apertura**
 - 2.4. Cumplimiento y *enforcement* jurídico privado**
 - 2.5. Contratos**
 - 2.6. Responsabilidad extracontractual**

1. El CTE como norma jurídica de desarrollo de la LOE

1.1. Antecedentes

El Borrador de Anteproyecto de Ley de Ordenación de la Edificación de 1994 no ordenaba al Gobierno la elaboración de un Código Técnico, ni establecía que la normativa básica edificatoria (NBE) y demás reglamentaciones técnicas de obligado cumplimiento se limitasen temporalmente en su vigencia hasta su aprobación. Por el contrario, entendía que dicha normativa básica y demás reglamentaciones técnicas obligatorias *constituirían* por sí mismas, a partir de la entrada en vigor de la [Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación](#) (BOE nº 266, de 6.11.1999) (en adelante, LOE), el Código Técnico de la Edificación. Sin embargo, tras un largo periplo que comenzó con un Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Fomento, a través de su Dirección General para la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo, y el Instituto de Ciencias de la Construcción Eduardo Torroja, y después de un proceso de información y participación en el que han opinado más de ochocientos profesionales, ha sido el Ministerio de Vivienda el que ha dado luz verde al texto definitivo de una codificación técnica pero también normativa, y sobre todo, cargada de novedades.

Son varias las razones que justifican la necesidad de codificar las exigencias edificatorias, y otras tantas las que han impedido que la norma que el profesional tiene hoy en sus manos haya podido extenderse en su desarrollo al resto de requisitos edificatorios básicos de las edificaciones (relativos a la *funcionalidad* y los otros *elementos funcionales* de las edificaciones) contemplados en el artículo 3 de la Ley 38/1999.

Comencemos por las primeras.

En primer lugar, nuestra normativa edificatoria tenía una deuda pendiente con el criterio de la *sostenibilidad* medioambiental. A nivel internacional, el protocolo de Kioto había hecho necesaria la aplicación al ámbito de la edificación de las limitaciones a las emisiones de CO₂ que el mismo impone. A nivel europeo, la [Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, en vigor desde el 4 de enero de 2003, relativa al rendimiento energético de los edificios](#) (Diario Oficial L 001, de 4.1.2003), imponía a los Estados miembros la fijación de las normas mínimas sobre esta exigencia constructiva antes del 1 de enero de 2006. Entre las exigencias básicas relativas al requisito de la habitabilidad, el art. 15 de la Parte I del [Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17.3.2006](#) (BOE nº 74, de 28.3.2006) (en adelante, CTE) contempla hoy las HE 1 a 5, sobre 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". Además, como objetivo complementario, se propone reducir el consumo "a unos límites sostenibles" y lograr que una parte proceda de fuentes de energías renovables. Para lograrlo se establecen una serie de exigencias, como la limitación de la demanda necesaria para alcanzar el bienestar térmico, mejorando las características térmicas de todo el funcionamiento del edificio respecto a la normativa anterior, y que las instalaciones de

iluminación dispongan de sistemas de control que optimicen el aprovechamiento de la luz natural.

Otras de esas exigencias son la instalación de paneles solares de baja temperatura para el calentamiento del agua sanitaria (entre un 30% y un 70%) y la colocación de paneles fotovoltaicos en los edificios de gran consumo energético.

En este punto hay consenso sobre la previsión de que el aumento del precio de las construcciones que llevará consigo la medida se vea compensado con el ahorro energético esperado, *con un período de amortización, de acuerdo con el precio actual de la energía, de unos cinco años*, según las estimaciones realizadas por el Ministerio de Vivienda.

En segundo lugar, pero siguiendo con las exigencias comunitarias, la [Directiva 89/106/CEE de 21 de diciembre](#) (Diario Oficial L 040, de 11.2.1989), sobre libre circulación de productos de construcción, ya había sido traspuesta a nuestro Ordenamiento interno por [RD 1630/1992, de 29 de diciembre](#) (BOE nº 34, de 9.2.1993), pero era necesario adaptar éste a las exigencias de la LOE y a la convergencia de las reglamentaciones nacionales hacia los eurocódigos estructurales.

En el ámbito interno, era necesario regular aspectos no contemplados en las dispersas normas y documentos existentes hasta la actualidad (por ejemplo, la exigencia de seguridad en la utilización de los edificios, hoy comprendido en todas sus variantes dentro de las exigencias básicas SU relacionadas en el art. 12 CTE) y, en todo caso, actualizarlas (la mayoría con más de quince años de antigüedad) de acuerdo con las técnicas actuales y coordinarlas entre sí. Además, la precisión del concepto de *obra de rehabilitación* y sus exigencias técnicas y documentales constituía, antes del art. 2, apartados 3,4 y 5 CTE, una de las más llamativas lagunas legal de la LOE. Pero sobre todo, es la sociedad la que viene demandando de forma creciente mayores niveles exigenciales de calidad a un sector que mueve en España un porcentaje cercano al 16,18% del PIB, de los cuales algo más de la mitad son para edificaciones destinadas a vivienda y el resto para otras construcciones.

1.2. Delimitación del objeto del CTE

En cuanto a la limitación de las exigencias básicas objeto de regulación, cabe también hacer algunas precisiones. Según el recorte que realiza la disposición final 2ª LOE, materializado finalmente en el art. 1, apartados 2º y 3º CTE, las normas que regulan la dotación de instalaciones, así como las de accesibilidad a los edificios están llamadas a permanecer, en principio, al margen de éste.

En efecto, el CTE establece dichas exigencias básicas para cada uno de los requisitos básicos de "seguridad estructural", "seguridad en caso de incendio", "seguridad de utilización", "higiene, salud y protección del medio ambiente", "protección contra el ruido" y "ahorro de energía y aislamiento térmico", establecidos en el artículo 3 de la LOE. Y proporciona directamente, con la única excepción del todavía no aprobado DB HR (Protección frente al Ruido, único DB de los previstos en el Proyecto que no ha sido aprobado, en espera de que el Ministerio de Medio

Ambiente desarrolle el nuevo Reglamento de la [Ley 37/2003 de 17 de noviembre, del Ruido](#) (BOE nº 273, de 18.11.2003), siendo entretanto aplicable NBE-CA-88, que en consecuencia no ha sido objeto de derogación), procedimientos que permiten acreditar su cumplimiento con suficientes garantías técnicas, todo ello a través de los Documentos Básicos del Código, sin perjuicio de la compatibilidad de sus soluciones con otras aportadas por documentos “reconocidos”, en virtud del enfoque de un Código basado en prestaciones. Pero los requisitos básicos relativos a la “funcionalidad” y los “aspectos funcionales de los elementos constructivos” se regirán por su normativa específica; normativa que, o es competencia de otros Ministerios o es, en principio, de carácter exclusivamente autonómico.

Pero no es tarea fácil determinar cuáles sean los aspectos funcionales cuya regulación queda reservada a la normativa ajena al CTE. No ayuda mucho la propia indeterminación de la LOE, que en su artículo 3 incluye las exigencias relativas a dimensiones mínimas en el requisito básico de la funcionalidad (siendo que en la normativa de las CCAA esta exigencia ha constituido tradicionalmente el objeto de normas específicas sobre habitabilidad objetiva) y que, sin embargo, considera aspecto relativo a la habitabilidad “*otros aspectos funcionales de los elementos constructivos o de las instalaciones que permitan un uso satisfactorio del edificio*”. A día de hoy están excluidas las medidas edificatorias básicas de accesibilidad enumeradas en el art. 10 y la Disposición Final Novena de la [Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad](#) (BOE nº 289, de 3.12.2003), superadas en una ingente normativa autonómica sobre accesibilidad; y también ocurre lo mismo en relación con las infraestructuras comunes de acceso a los servicios de telecomunicación, previstas por el RDley 1/1998, de 27 de febrero y su Reglamento, aprobado por RD 401/2003 y desarrollado por la Orden CTE/1296/2003, de 14 mayo 2003 del Ministerio de Ciencia y Tecnología, que ha aprobado el modelo-tipo de proyecto técnico (art. 2 y Anexo I) y ha dispuesto la forma y contenido del Certificado de Fin de Obra o del Boletín de Instalación y los casos en que es exigible uno y otro, así como los medios técnicos con que han de contar las empresas instaladoras. También es el caso de la necesaria dotación de las instalaciones apropiadas para la entrega de los envíos postales, introducida en el art. 3.1 de la LOE por el art. 82 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE nº 313, de 31.12.2001). Finalmente, no cabe olvidar que la normativa sobre prevención de riesgos laborales, en la medida en que puede afectar a las exigencias de determinadas edificaciones, no se verá afectada por el CTE (art. 1 LOE Disposición Final Segunda RD 314/2006).

Sin embargo, las anteriores exclusiones han de ser puestas en relación con el carácter flexible y permanentemente revisable del contenido del CTE (Disposición Final Tercera RD 314/2006), de forma que, previsiblemente, algunas de las medidas básicas relativas a aspectos funcionales (vgr. las básicas sobre accesibilidad encomendadas al Gobierno por la Disposición Final Novena de la Ley 51/2003), acabarán incorporándose, una vez desarrolladas por Real Decreto, como Documento Básico. De momento, sólo su ejecución en el caso de obras ya existentes está contemplada en el CTE, pero no para establecer sus soluciones concretas, sino para incluirlas como supuesto de *obra de rehabilitación ex art. 2.4.b)*.

En otro orden de cosas, el mandato dirigido al Gobierno para la elaboración del Código Técnico y la posibilidad de “completar” el mismo con otras disposiciones dictadas por “otras Administraciones competentes” (art. 3.2), ha de entenderse “sin perjuicio de las competencias legislativas y de ejecución que tengan asumidas las Comunidades Autónomas en este ámbito” (Disposición Final Primera). En efecto, la elaboración del Código Técnico ha exigido una larga tarea de coordinación entre la normativa de éstas y el carácter de “cuerpo normativo de exigencias básicas de la edificación” finalmente resultante. Pero, a pesar del esfuerzo de armonización y el consenso que ha presidido la elaboración de un Código Técnico apoyado sobre la competencia estatal de las *bases de la sanidad, el medio ambiente y el régimen minero y energético* (Disposición Final Primera RD 314/2006), las CCAA podían y pueden, en virtud de sus competencias exclusivas en materia de vivienda y urbanismo, establecer requisitos técnicos de las edificaciones y, de hecho, así se prevé en diversas normas autonómicas relativas a la *calidad en la edificación* (Extremadura, Ley 3/2001; Madrid, Ley 2/1999 de 17 de marzo, de Medidas para la calidad en la edificación; Galicia: Ley 4/2003. También la Ley 8/2005, de 14 de diciembre, para la calidad en la Edificación de la Región de Murcia, la Ley 3/2004, de 30 de junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación en la Comunidad Autónoma de Valencia y la Ley 24/1991, de la Vivienda de la Generalitat de Cataluña). Además, algunas CCAA exigían ya requisitos técnicos adicionales para las edificaciones, fundamentalmente en lo referido a eficiencia energética (vgr. art. 3 Ley de Canarias 1/2001). Lo mismo sucede con el cumplimiento de las normas sobre *habitabilidad objetiva de las edificaciones* en las CCAA que han dispuesto en sus normas las condiciones mínimas sobre habitabilidad (vgr. Extremadura, en el art. 10 Ley 3/2001, Valencia, art. 3 Ley 8/2004).

Deseemos una larga vida al CTE entendiendo que el carácter básico de las exigencias del CTE (y sobre todo, la armonización operada por la normativa comunitaria) prevalezca sobre el exclusivo de los títulos competencias sobre vivienda y urbanismo esgrimidos por las Comunidades Autónomas. Pero finalmente acabará “llevándose el gato al agua” la Administración que disponga de la competencia y de los mecanismos precisos para imponer el cumplimiento de la normativa en concurso. Veremos que el Estado no la tiene. Ni el Ministerio de Sanidad y Consumo, ni el de Medio Ambiente ni el de Industria, en su caso, y si subsistieran en el futuro, tienen un perfil de competencia material preciso para asegurar de parte del Estado este cumplimiento.

Lo mismo ocurre con la documentación del seguimiento de la obra y la documentación de la obra ejecutada, extremos en los que la normativa autonómica se había adelantado. Hoy coexisten junto con el carácter básico del CTE, numerosas normas autonómicas sobre control de calidad en las edificaciones y sobre el contenido mínimo del Libro del Edificio (Cataluña, arts. 25 y sigts. Ley 24/1991 y Madrid, arts. 13, 14 y 19.2 Ley 2/1999; Murcia, arts. 12.8 y 15.2 y D 80/2001; Ley 8/2005; Navarra, art. 16 del D 322/2000; Baleares, art. 6 del D 35/2001; Extremadura, art. 36 Ley 3/2001; Galicia, arts. 26.3 y 29 Ley 4/2003; Valencia, arts. 12 y 16 de la Ley 8/2004 y art. 21 de la Ley 3/2004; País Vasco, art. 10 del D 250/2003), extremo éste en el que el contenido mínimo enumerado en el artículo 7 LOE se ha superado por la normativa autonómica, que en algunos casos contempla la necesidad de plasmar en el mismo los aspectos administrativos (licencias y

autorizaciones), organizativos, registrales y, en general, jurídicos (contractuales, de garantías) de los inmuebles. La novedad más significativa del CTE en relación con el Libro del Edificio no es, en este contexto, ni la necesidad de completar el Libro con lo que establezcan, en su caso, los Documentos Básicos en relación a sus exigencias respectivas (art. 8.1.1 CTE) ni, siendo importantísima, la documentación acreditativa de la calidad de los equipos y sistemas (art. 8.1.2), sino la exigencia indirecta a los propietarios de llevar a cabo actuaciones de mantenimiento *previamente programadas por el plan de mantenimiento* que ha de formar parte *ab initio* del Libro del Edificio (art. 8.1.3), encargándolas a técnico competente [art. 8.2.2.c)].

1.3.Principales novedades

En la normativa anterior al CTE, el proyecto había sido el elemento olvidado dentro del proceso constructivo. En el ámbito estatal, sólo el D 462/1971 (Normas sobre redacción de proyectos y dirección de obras de edificación) y el RD 2512/1977 (sobre honorarios de Arquitectos) hacían algunas distinciones hoy superadas por la progresiva complejidad de las obras. En el anejo I de la parte I del CTE se relacionan los contenidos del proyecto de edificación sin perjuicio de lo que establezcan otras Administraciones competentes.

Este punto del CTE merecía un comentario aparte. Porque, en primer lugar, se hace preciso aclarar que no corresponde al Estado, sino a las CCAA, determinar cuáles son los documentos de necesaria aportación para la consecución de las respectivas licencias. De ahí el escueto texto del art. 4 LOE. Sin embargo, la legislación autonómica, o se remite a la LOE (ej. en Madrid, art. 153 Ley 9/2001) o se pronuncia en términos tan ambiguos como ella (ej., art. 195.4 de la Ley de Galicia 9/2002, art. 3.5 de la Ley de Extremadura 3/2001), por lo que la cuestión relativa al tipo de proyecto requerido para solicitar la licencia de obra seguía siendo, hasta la aprobación del CTE, tan confusa como antes de la entrada en vigor de la LOE, haciendo absolutamente imprescindible la tarea de armonizar la cuestión de los extremos a justificar en el proyecto básico, diferenciado del proyecto de ejecución. Además, los Ayuntamientos, en virtud de su potestad reglada de concesión de licencias de obra y a falta en muchos casos de una norma autonómica sobre calidad edificatoria, han venido estableciendo los requisitos de habitabilidad y el contenido del proyecto necesario a tal fin a través de Ordenanzas Municipales, haciendo necesaria y urgente una regulación homogénea en este punto. Esto se ha conseguido a través del anejo de la parte I del CTE, cuyo carácter básico es fundamental en este aspecto.

Otro aspecto esencial en el CTE lo constituye el polémico tema del control de calidad en las fases de proyecto, recepción de suministros y materiales, ejecución y obra terminada. A pesar de las reservas expresadas en este punto a lo largo de la tramitación del CTE por parte de los organismos de control técnico (entidades de control de calidad y laboratorios de ensayos acreditados), el CTE se ha decantado por la técnica del control interno obligatorio (detallado por cada DB en su ámbito respectivo y obligación de los distintos agentes de la edificación, en virtud de sus respectivas competencias) y el control externo voluntario, a fin de garantizar el cumplimiento de las exigencias básicas establecidas. Por lo tanto, teniendo en cuenta que, en edificios destinados a vivienda, la dinámica del seguro decenal obligatorio viene imponiendo *de facto* el control externo, el control se ejercerá en el futuro desde una doble perspectiva: la interna

(art. 7 CTE) y la externa (organismos de control de calidad). Luego veremos si hay otras instancias de control externo del cumplimiento del CTE.

Sea como fuere, lo cierto es que no todos los DB que se contienen en el CTE constituyen innovaciones. De los veintisiete apartados totales en los que se desarrollan los seis documentos básicos regulados en la Parte II del CTE, constituyen realmente innovaciones con respecto a la normativa ya transitoria los referidos a seguridad frente a riesgos en la utilización (DB-SU del 1 al 8) y los concernientes a salubridad basada en la protección frente a la humedad (patologías más frecuentes), y calidad del aire interior (DB-HS del 1 y 3), que aparecen sistemáticamente junto a los DB-HS 2 y 4 (eliminación de residuos y de aguas residuales). Sin embargo, el DB-HS 4 es una aplicación de las normas tecnológicas actualizadas. También se desarrolla por primera vez una norma edificatoria de protección contra el ruido (DB-HR), pero, como ya indicamos en su momento, se trata del único documento del Código que carece de contenido actual, en tanto no se adecue al nuevo Reglamento de la Ley del Ruido, competencia del Ministerio de Medio Ambiente donde está actualmente en tramitación. Hasta que se apruebe este DB se aplicará la Norma Básica de la Edificación NBE-CA-88. Los relativos a ahorro de energía (DB-HE 1 a 5) presentan cambios de envergadura respecto de la normativa anterior. Aparecen *ex novo* los conceptos de limitación de la demanda energética, rendimiento de las instalaciones y eficiencia energética (DB-HE 1 a 3), y se innovan sustancialmente el DB HE-4 (contribución solar mínima en agua caliente sanitaria) y DB HE-5 (contribución fotovoltaica mínima de energía eléctrica). En cuanto a seguridad estructural (DB SE 1 y 2), es novedad el tratamiento de las estructuras de madera sostenible. En cuanto a seguridad en caso de incendio, se producen algunas novedades para edificios de gran volumen, pero se trata básicamente de refundidos de las anteriores NBE.

En lo que respecta al resto de reglamentaciones obligatorias, quedan derogadas las recogidas en la Disposición Derogatoria Única, que ha propiciado algunas excepciones interesantes. En este sentido, permanecen la Instrucción de hormigón, que no figura en la misma y coexistirá con el CTE, así como el RITE (Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios), y el RIPCI (Reglamento de Protección contra Incendios en Instalaciones de uso Industrial) que subsistirán encomendados en sus respectivas revisiones al Ministerio de Industria y Energía.

1.4. Valoración final

Procedamos a una sumaria valoración final del conjunto del Código y con algunas consideraciones acerca de la vigencia de la normativa edificatoria existente y de la obligatoriedad de la que ahora se aprueba en virtud del RD 314/2006.

Aunque nada al respecto establecía la LOE, el CTE se ha concebido como un código no prescriptivo (que desde un principio se consideró peligroso para el desarrollo tecnológico), sino basado en prestaciones u objetivos, en línea con la Resolución del Consejo de la UE de 5 de mayo de 1985. Se establecen las exigencias constructivas y el modo de alcanzarlas (exigiéndose, además, en los artículos 8 y 9 el cumplimiento de determinados deberes de conducta a los agentes de la edificación), pero sin obligar al uso de un procedimiento o solución determinados. Los DB (Documentos Básicos del Código, contemplados y desarrollados en la II parte del CTE y

definidos en la parte I, art. 3.2), son los únicos de carácter reglamentario. Cada DB regula uno de los requisitos edificatorios estableciendo a) una cuantificación de los niveles mínimos de prestaciones de los edificios para satisfacer los requisitos básicos; y b) unos procedimientos- tipo (basado en el conocimiento consolidado de las diferentes técnicas constructivas) cuyo seguimiento por el agente de la edificación es suficiente para acreditar por sí sola el cumplimiento del requisito edificatorio en cuestión. Con todo, es sentimiento unánime que, aun mantenida la bandera del “carácter prestacional” del CTE en el orden de los principios, sin embargo ha acabado siendo en gran parte traicionado en los hechos. Los “procedimientos” y “cuantificaciones” previstos en los DB son de tal densidad agotadora que poco espacio habrá para soluciones prestacionales innovadoras, especialmente si en tales casos el proyecto ha de pasar por controles externos (o semiinternos: el visado) en los que el regulador o controlador no estén dotados de las mismas facultades creativas y técnicas que el proyectista innovador. Al final, lo más barato será seguir la regla.

Junto a los DB, se establece la categoría de los “Documentos Reconocidos”, definidos en el art. 4 CTE. Estos carecen de carácter reglamentario y son externos al CTE, pero su reconocimiento e inclusión en el Registro, cuyo mantenimiento se encomienda al Ministerio de Vivienda, convierte a la técnica constructiva que los mismos contemplan en indicio de calidad edificatoria en relación con la técnica innovadora o el nuevo material empleado. Además de especificaciones y guías técnicas de buena praxis, pueden consistir también en distintivos de calidad, evaluaciones técnicas, modelos de soluciones, programas informáticos, métodos de verificación o certificaciones medioambientales, comentarios sobre la aplicación del CTE. El RD considera que este enfoque flexible permite la apertura del sector al mercado global del comercio de productos y profesionales de la construcción, y garantiza la innovación de un sector tecnológico en continuo proceso. Es de esperar que el objetivo de la innovación tecnológica sea capaz de compensar las inseguridades en la asignación de responsabilidades por defectos en la construcción, así como en la función de visado que realicen los Colegios profesionales sobre proyectos que se aparten de los Documentos Básicos del CTE.

A la complejidad que supone desentrañar las verdaderas novedades que incorpora el CTE en todas las fases de la construcción y su repercusión en el trabajo diario de los técnicos, se suma la entrada en vigor escalonada del CTE en virtud de un régimen transitorio de gran complejidad, basado en un criterio de aplicación común establecido en la Disposición Transitoria Primera (basado en la fecha de solicitud de la licencia de obra anterior a la entrada en vigor del RD 314/2006, esto es, el día 29.3.2006) del que parte una coexistencia normativa temporal (de seis o doce meses en función de la exigencia básica, por razones estratégicas, *ex* Disposición Transitorias Segunda y Tercera) y un efecto de caducidad de dicha coexistencia, con la consecuencia de la aplicación obligatoria de la nueva normativa, por no iniciación de las obras dentro del período de transitoriedad (Disposición Transitoria Cuarta).

En definitiva, por todo lo dicho, el CTE no es solo un compendio de normas técnicas y administrativas sobre edificación, sino un instrumento capaz de transformar uno de los sectores más relevantes de nuestro panorama económico. Su aprobación supone la oportunidad de

extender la cultura de la calidad al sector más conflictivo dentro de las relaciones de consumo (el de vivienda) y asimismo, mejorar la calidad de vida a través de la implantación definitiva de criterios de sostenibilidad. Pero no hay que olvidar que nada de esto será posible sin una adecuada inversión en que haga revertir en la investigación parte de las plusvalías generadas por el sector, para que el peso de las nuevas exigencias (ej. generalización del estudio geotécnico), las innovaciones tecnológicas (ej. sistemas automáticos de extinción de incendios, aumento de costes de aislamiento térmico, acústico y energías renovables), la introducción de nuevos materiales y los sobrecostes financieros por el aumento de los tiempos de tramitación del proyecto no recaiga sobre el ya castigado bolsillo del adquirente.

2. El “cumplimiento” del CTE

2.1. ¿Quién es el “guardián” del CTE?

Resulta curioso que una norma jurídica- que lo es porque está dotada del contenido prescriptivo que le confiere su cobertura bajo la forma regulatoria de un Real Decreto- tan extensa como el CTE (probablemente la norma jurídica más extensa de todo el Ordenamiento Jurídico español), esté estructurada como una suma enormemente amplia de prescripciones de conducta para las cuales apenas puede encontrarse una sanción efectiva. ¿Quién es el encargado de que se cumpla el CTE? ¿Cuáles son los mecanismos de *enforcement*? ¿Por qué un conjunto de normas jurídicas, más bien que un compendio de reglas técnicas compiladas en un Manual de Buena Construcción?

Siendo una norma puramente sectorial, de producción típicamente reglamentaria, desarrolladora de unas genéricas prescripciones legales, y singularmente detallada en sus mandatos (al menos en los contenidos en los DB), el CTE carece de un aparato jurídico administrativo sancionador. De la misma forma que la LOE carecía de mecanismos sancionatorios y de tipos de infracción administrativa y no repartía competencias de *enforcement* jurídico público - salvo en algún caso marginal e improcedente, como por ejemplo en el régimen de las cantidades adelantadas en la venta de viviendas, Disposición Adicional 1^a LOE-, el CTE carece del aparato jurídico público que podía “asegurar” su efectividad por la vía del Derecho sancionador. Es evidente que, debido a la falta de un soporte legal suficiente, el CTE carece de rango necesario para establecer tipos de conductas infractoras, y, por ende, consecuencias sancionatorias específicas. Mas tampoco con una cobertura legal adecuada hubiera sido suficiente. Basta reflexionar sobre los tres títulos competenciales justificativos tan extravagantes que aduce la Disposición Final Primera del Real Decreto 314/2006, para advertir que el regulador no podía pretender en manera alguna atribuir al Ministerio de la Vivienda o a una agencia gubernamental de nueva factura ninguna competencia para perseguir, inspeccionar y sancionar las conductas “infractoras” del CTE.

Naturalmente, ello no quiere decir que las CCAA dispongan de competencia para producir un Derecho sancionador propio que tuviera como supuesto de hecho de los tipos de infracción el incumplimiento de las normas del CTE. Sería incluso un propósito inalcanzable por su vastedad, al menos si hubiera de alcanzar a las prescripciones menudas de los DB. Y si no hubiera de

alcanzarlas, de nuevo se producirían carencias de tipificación, pues ninguna de las “exigencias básicas”, tal como se formulan en los preceptos de la Parte I del CTE, tienen un grado de concreción suficiente para impedir- sin el apoyo de los DB- que se incurra en la más completa arbitrariedad a la hora de integrar los tipos de conductas de contravención al CTE.

Ninguna instancia administrativa podría integrar, sin hacer uso de la más absoluta discrecionalidad, el supuesto de hecho de un tipo de infracción genérico, por ejemplo, a la exigencia básica estructural SE 1 que se establece en el art. 10.1: “la resistencia y la estabilidad serán las adecuadas para que no se generen riesgos indebidos, de forma que se mantenga la resistencia y estabilidad frente a las acciones e influencias previsibles durante la fase de construcción y usos previstos de los edificios”. En ausencia de una subtipificación procedimental extraída de los DB, la producción de la conducta determinada en el tipo quedaría cualificada enteramente por el resultado: si el edificio no responde a la resistencia esperada será porque se han infringido las exigencias básicas de seguridad estructural.

2.2. El “cumplimiento” del CTE

En diversos lugares reclama el CTE su rango de norma jurídica e impone un deber de “cumplimiento”.

Según el art. 1.4, las exigencias básicas “deben cumplirse en el proyecto, la construcción, el mantenimiento y la conservación de los edificios y sus instalaciones”. “Responsables de la aplicación” del CTE son los agentes que participan en el proceso de edificación, y que han sido determinados y regulados por la LOE- promotor, constructor, proyectista, dirección de obra y de ejecución, suministradores, subcontratistas, propietarios (art. 5.1.1). “En la medida en que afecte a su intervención”, son los agentes de la edificación los que “deben cumplir las condiciones que el CTE establece para la redacción del proyecto, la ejecución de la obra y el mantenimiento y conservación del edificio” (art. 5.1.2). Los productos y suministros incorporados a la edificación deben ser “conformes” con el CTE (art. 5.2.5). El art. 6.2 se refiere al “control del proyecto”, y se supone que a alguien corresponde esta competencia. A los “controles” a realizar durante la ejecución de la obra se refieren los arts. 7.1.4 y 7.2; el director de obra y de ejecución de obra tienen deberes específicos a este respecto en los arts. 7.1.4; el suministrador tiene deberes de control de documentación en el art. 7.2.1 y de suministro de ella en el art. 7.2.2; un mandato de verificación al director de la obra se impone en el art. 7.2.2.2, y otro más específico en el art. 7.3.1 o en el Anejo II, II.2 a) o II.3- certificación final de obra. Con toda rotundidad se impone a los propietarios gravosos deberes de cumplimiento del CTE en el art. 8.2. Alguna norma aislada se refiere específicamente a obligaciones de cumplimiento del constructor (Anejo II, II.2 b).

2.3.Licencias municipales de obras y apertura

El CTE no lo dice en ningún sitio, pero las detalladas, e innovadoras, exigencias que se imponen al proyecto técnico (especialmente en el Anejo I) no tendrían sentido si no fuera porque el regulador supone que hay una instancia administrativa de control (no sólo colegial) que ha de asegurar el cumplimiento de las exigencias del CTE (cfr. art. 6.3). En las circunstancias españolas, esta instancia no podría ser otra que el ejercicio municipal de otorgamiento de licencias de obras o la fase registral de inscripción de declaración de obra nueva.

Descartada la segunda por razones evidentes, parece que no queda otra opción que atribuir a las Administraciones municipales la competencia de control de cumplimiento del CTE en fase de licencia. Pero no es creíble que esta competencia pueda ser hecha valer eficazmente. Ni tan siquiera es creíble que el Estado pueda imponer a las Administraciones municipales referencias de control en esta fase distintas de los controles urbanísticos. Y aunque pudiera. Más allá de una simple comprobación sumaria de que se acompañan con el proyecto los documentos exigidos en el Anejo I de la Parte I, la Administración Municipal no tiene competencia técnica para intensificar el control del contenido del proyecto respecto del CTE. Todavía más: dadas las ineficiencias (en muchos casos “ineficiencia” no es sino un eufemismo para designar otra cosa sin escándalo) mostradas por estas Administraciones en la gestión de los intereses urbanísticos, no conviene darles ninguna excusa adicional para que puedan manipular discrecionalmente los plazos de concesión ni las razones por las que se conceden o deniegan las licencias.

2.4. Cumplimiento y *enforcement* jurídico privado

Si el cumplimiento de un conjunto masivo de reglas, súbitamente juridificadas por mor de la cobertura reglamentaria, ha de confiarse a los mecanismos de Derecho privado, tiene que darse como condición previa que los particulares, *agentes* del cumplimiento, tengan un interés propio en el contenido de la normas, que exceda del que pueda corresponderle *uti cives* y que bastaría (pero no llegaría a más) para legitimar un derecho abstracto de petición o una competencia genérica de denuncia. Y para que exista un interés *propio* en la puesta en ejecución de la norma es a su vez preciso que el particular, que asume los costes del *enforcement* (cuando menos, los costes de un *enforcement* fallido, si su demanda se desestima), internalizara a su vez las ventajas de la puesta en cumplimiento de la norma, de la realización del mandato.

No cabe hablar en sede de CTE de una abstracta y fiduciaria acción de cesación, acción de cumplimiento específico, acción de reintegración, que pudiera ser hecha valer por un sujeto o por un colectivo legitimado, por ejemplo, conforme al art. 11 LEC. No hay conducta “incumplidora” (jun proyecto arquitectónico mal hecho!) que pueda ser objeto de una acción de reintegración en forma específica. El particular que determina su condición de legitimado para el “cumplimiento” del CTE sólo puede haber adquirido esta condición de una de estas dos formas: o bien que el “cumplimiento” del CTE le sea “debido” como prestación contractual, o bien que el “cumplimiento” del CTE determine o codetermine el estándar de conducta cuyo incumplimiento es culpa (impericia profesional) o concrete el contenido del deber de cuidado cuya contravención es antijuridicidad.

2.5. Contratos

Como hemos visto, el *núcleo duro* de la regulación *jurídica* – que sin embargo es una gota en el océano de la regulación *técnica*- del CTE (arts. 5 a 8 de la Parte I) impone responsabilidades y mandatos de cumplimiento que tienen al CTE como referencia. Los agentes de la edificación son los destinatarios de las normas. Pero en ninguna de ellas se impone este cumplimiento como conducta de prestación contractual del arquitecto frente al promotor, del constructor frente al

promotor, del suministrador frente al constructor. De hecho, y salvo casos raros, las relaciones significativas en términos de conductas orientadas al cumplimiento del CTE se darán normalmente entre constructor y director de obra, entre quienes no suele mediar contrato.

Con todo, es claro que el CTE se hace significativo en las relaciones jurídicas contractuales mediante la norma de integración masiva que es el art. 1258 CC. El cumplimiento del CTE en términos “verticales” de observancia abstracta de las prescripciones técnicas se hace prestación debida por contrato merced a la generosa conversión que opera el legislador civil, que otorga a cualquier contenido prescriptivo contenido en una norma la condición de conducta debida por contrato, como si *implícitamente* las partes hubieran acordado la eficacia interpartes de estas normas. Con todo, el mecanismo de integración no es tan sencillo. No basta la norma de incorporación masiva que es el art. 1258 CC. Es preciso que las partes del contrato *de hecho* interioricen un interés específico como contratantes en el cumplimiento del CTE, de tal forma que pueda decirse que el incumplimiento de éste frustrara el interés de prestación. Y aquí hay muchas reservas que tomar en cuenta. Es claro que *por sí sólo* el incumplimiento del CTE en fase de proyecto no afecta al interés de prestación del promotor, salvo que el edificio se arruine (en sentido amplio) o quepa esperar demandas de responsabilidad de terceros adquirentes. Y como eso es así, es bastante probable que, por falta de la acreditación del daño real, no triunfara una pretensión indemnizatoria fundada en el art. 1101 CC, y por falta de *afectación sustancial al interés de prestación* no triunfara una pretensión resolutoria del promotor con fundamento en el art. 1124 CC. Lo mismo cabe decir en las relaciones contractuales entre promotor y constructor; es difícil que *de suyo* (es decir, descontando los casos en que el promotor tuviera que pagar de su bolsillo demandas de terceros fundadas en el incumplimiento del CTE por el constructor: art. 17.3 LOE) pueda el incumplimiento del CTE ser jurídicamente relevante si no es mediante la producción de defectos constructivos de los enumerados en el art. 17 LOE.

Más allá de eso, el interés de prestación del promotor sólo quedaría afectado si *hubiera una instancia externa* (Administración) que pudiera denegar la licencia de obra (o de apertura) como consecuencia del incumplimiento observado del CTE o que pudiera acometer acciones de remoción de las obras construidas en contravención del CTE. Mas ya hemos dicho que en nuestra opinión esta instancia no existe.

Hay un espacio interesante para el desenvolvimiento del CTE como norma de contratos. Las obligaciones que se imponen a los propietarios en el art. 8.2 se formulan de modo absoluto. No se sabe quién será el titular de una pretensión de cumplimiento de tan exageradas exigencias. Pero sí queda claro que los arrendatarios internalizarán en no poca medida estas normas, que se convierten en prescripciones de mantenimientos y reparaciones necesarias para los dueños. Menos claro está si las comunidades de propietarios podrán hacer uso de estas normas para relajar las mayorías exigibles en cada caso para la toma de acuerdos comunitarios.

Ya se observa en muchos contratos de obras (o ingeniería o construcción llave en mano, o en un *forward funding agreement*) posteriores al 28 de marzo de este año que en la lista de deberes contractuales asumidos por el constructor o por el técnico proyectista se incluye- igual que se

hace respecto del cumplimiento de normas laborales, de seguridad o fiscales, con una afectación eventual e indirecta en la esfera del promotor- el deber de cumplimiento del CTE. Incluso es aconsejable, *por lo que pueda ocurrir*, que este “incumplimiento” se califique entre los casos de “incumplimientos esenciales del contrato” (hábiles para disparar la facultad resolutoria). Con todo, de momento todo queda en mera *elegantia iuris*.

2.6. Responsabilidad extracontractual

Como en este trabajo no nos interesa elucidar la naturaleza de la obligación (de medios, de resultado) nacida de un contrato de obra, ni la calidad del hecho exoneratorio (diligencia, caso fortuito), ni la distribución de la carga probatoria de este hecho, vamos directamente al asunto. Extracontractualmente, el “cumplimiento” del CTE es significativo si afecta al estándar de conducta - ya se proyecte éste sobre la culpabilidad ya se considere que pertenece a la naturaleza del ilícito- cuya transgresión genera imputabilidad a efectos de una reclamación de daños.

Para que esto fuera así, tendrían que darse dos condiciones previas. Primero, el “cumplimiento”, y su grado, por parte de los agentes de la edificación eventualmente imputables debe poder ser *observable* por terceros. De otra forma, el incumplimiento del CTE quedaría oculto, y por ello no sería significativo. Segundo, el operador jurídico (juez) ha de poder realizar la labor de aplicación de las normas del CTE que sirven para definir el estándar. Ello no sería posible con la simple formulación en abstracto de las “exigencias básicas” que se realizan en los arts. 9 a 15 CTE, Parte I. Estas formulaciones no constituyen formulaciones que puedan considerarse estándares de conductas, sino formulaciones de prestaciones finales constructivas que se caracterizan por un resultado objetivo, del que está fuera de consideración (*porque es una formulación técnica*) la imputabilidad en su no obtención: “se limitará el riesgo de que los usuarios puedan sufrir impacto o atropamiento con elementos fijos o móviles del edificio”. De acuerdo: éste es el objetivo a conseguir, pero no la concreción de la conducta debida, ni la formulación de esta conducta en términos de que *se responda* por el resultado (la mal llamada responsabilidad objetiva). Las exigencias básicas del CTE no se formulan (i) ni como regla de diligencia debida, (ii) ni como riesgos cuya realización en siniestro se atribuye sin más al agente. Porque el art. 17.8 LOE no ha sido ni pudo haber sido derogado por el CTE, con lo que sigue existiendo un espacio para el hecho exoneratorio, que impide formular las “exigencias básicas” como formas de responsabilidad determinadas por el resultado.

En términos más simples. Como ocurría con toda la normativa profesional que el CTE mantiene en vigor o deroga, las prescripciones del CTE - *pero básicamente sólo las prescripciones contenidas en los DB-* sirven para concretar cuál es la diligencia profesional exigible por la *lex artis*. Y en este sentido es como el CTE alcanza un contenido significativo, mayor o menor, en el terreno de la responsabilidad civil extracontractual.

Sólo queda un extremo a discutir. Como es sabido, existe una extendida (y no justificada) regla jurisprudencial conforme a la cual no es suficiente la diligencia reglamentaria, si, a pesar de su observancia, el daño se produce de todas formas. No vamos a comentar este extremo aquí. Sólo procede advertir que *en el entendimiento de todos los arquitectos e ingenieros consultados*, el CTE ha de

servir precisamente para poner barreras al alza y a la baja a la *lex artis* determinadora de responsabilidad. De hecho, *en gran parte es para eso para lo que se han redactado* los DB. Hasta la saciedad puede leerse en ellos prescripciones (¡promesas reglamentarias de indemnidad!) en las que se asegura que, siguiéndose un determinado procedimiento técnico que se desarrolla hasta el más pequeño detalle, se “entiende cumplido” el CTE. Y esta promesa de cumplimiento – a falta de una instancia externa frente a la que pueda ser de relevancia- no tendrá otro sentido si no se concreta en el terreno de la responsabilidad civil.