

I.- ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY DE ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN (LOE). EXIGENCIA DE PROYECTO DE EDIFICACIÓN.

La determinación de las atribuciones profesionales en el ámbito de la edificación, cuyo marco normativo esencial de referencia es sin duda la Ley de Ordenación de la Edificación de 5 de noviembre de 1999 (LOE), requiere, con carácter previo, precisar y delimitar adecuadamente el ámbito objetivo de aplicación de la LOE en relación con el proceso edificatorio. Sin esta delimitación previa, no es posible comprender adecuadamente y analizar el régimen jurídico de las atribuciones profesionales que la propia LOE establece.

Y sobre todo y de manera esencial, se hace necesaria esta referencia previa para enmarcar cuándo se hace preciso y exigible el proyecto técnico.

Es sabido que muchas cuestiones competenciales se simplifican, aludiendo al concepto de "obra menor" para excluir de la necesidad del proyecto técnico y por tanto de la intervención en obras y actuaciones de cualquier técnico facultativo. De esta manera, se otorgan licencias de obras con manifiesta infracción de legalidad, en especial en aquellos municipios que por sus dimensiones carecen de personal técnico, acuden al concepto de obra menor de forma abusiva e injustificada.

Estas razones justifican que nos refiramos en este primer apartado al ámbito de aplicación de la Ley de Ordenación de la Edificación.

1.- Concepto de proceso edificatorio.

El artículo 2 de la Ley de Ordenación de la Edificación de 5 de Noviembre de 1999, define al proceso de la edificación como "la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado", siempre que el uso principal del mismo esté comprendido en los tres grupos que enumera en los apartados a), b) y c) y que son:

- a) Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.
- b) Aeronáutico, agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la Ingeniería de las Telecomunicaciones); del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación.
- c) Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores.

Como se ha señalado, este artículo 2 de la LOE no contiene una definición técnica del concepto de edificación. Si dice que la edificación es un proceso y es el "resultado de construir un edificio", tal afirmación general se ve luego contradicha cuando considera edificación también "todas las intervenciones sobre los edificios existentes.

Por otro lado, aún cuando excluya del ámbito de aplicación de la LOE las edificaciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica, que no tengan de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta, sin embargo, son actos de edificación y conforme a la legislación urbanística, requieren la correspondiente licencia de obras, al ser una actuación propiamente edificatoria.

Otro aspecto que debe reseñarse es que el artículo 2 de la LOE considera que la edificación ha de tener carácter permanente, que puede entenderse que se trate de una construcción fija efectuada con materiales resistentes. En este aspecto, las construcciones "prefabricadas" sí tienen carácter permanente y por tanto estarían incluidas en el ámbito objetivo de aplicación de la Ley de Ordenación de la Edificación.

Y como también se ha señalado, este carácter de permanencia no puede confundirse con provisionalidad o temporalidad del uso, ya que hace referencia a la edificación.

Por último, ha de hacerse mención a que la LOE se estructura en función de los usos de los edificios, lo que tiene su justificación porque en base a este criterio se articula la distribución y de limitación de competencias de los profesionales técnicos que intervienen en el proceso edificatorio.

La idea de "proceso" significa que para la Ley la Edificación es un camino o procedimiento que se inicia con el proyecto, que continúa con la ejecución de la obra en todos sus aspectos hasta su terminación y que incluso luego comprende su conservación y mantenimiento; queriendo reflejar con ello esta idea dinámica del proceso.

2.- Edificación según la Ley de Ordenación de la Edificación.

El artículo 2.2 de la Ley de Ordenación de la Edificación detalla qué obras considera edificación y que por tanto requieren un proyecto:

- a) Obras de edificación de nueva construcción. Excepto aquellas construcciones de "escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta". Se trata de un concepto jurídico indeterminado, muy genérico que deberá ser precisado por la Jurisprudencia y que enlaza con la idea de obras menores. Como ejemplo pueden citarse: casetas, naves de aperos de labranza, cobertizos de ganado, corrales, casetas de bombas de agua o básculas, etc.
- b) Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su **configuración arquitectónica** (según la redacción dada a

este precepto por la Ley 8/2013 de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas), entendiéndose por tales:

- Intervenciones totales.
- Intervenciones parciales, siempre que produzcan una variación esencial de:
 - La composición general exterior.
 - Volumetría.
 - Conjunto del sistema estructural.
 - Altere los usos característicos del edificio.

El concepto de configuración arquitectónica, que se viene aplicando por la Jurisprudencia en distintas sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia, después de la entrada en vigor de la LOE, ha venido siendo el que ya estaba acuñado con respecto a la Ley de atribuciones de arquitectos e ingenieros técnicos de 1 de abril de 1986, es decir, siempre que se produzca con las obras una variación esencial y sensible de los elementos que delimitan el espacio del conjunto y de las piezas de que consta el inmueble, alterando su disposición, su figura geométrica, su superficie o volumen. Lo dice con claridad la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 24 de abril de 2014 (JUR 196613): "como mínimo, ha de considerarse alterada la configuración en todos los casos en que así haya sido determinada en la mencionada jurisprudencia. Por consiguiente, dichas intervenciones parciales han de circunscribirse, asimismo a las citadas "obras menores" o a las de "rehabilitación", que no excedan el fin de aquellas".

- c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas, o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico, y aquellas obras de carácter parcial que afecten a los elementos o parte objeto de protección.
- d) Por último, el apartado 3 de este artículo 2 de la Ley, considera que también son edificación: las instalaciones fijas (por tanto no las que no se integren con carácter permanente en el edificio) y el equipamiento propio, así como elementos de urbanización, siempre que permanezcan adscritos al edificio.

Se trata de los llamados elementos accesorios de la edificación, habiéndose introducido aquí la doctrina Jurisprudencial que estimaba que no tenían el carácter de obras menores todas las que afectaban a las instalaciones de servicio común, de ahí que requiera un proyecto, que en este caso será un proyecto complementario del proyecto principal.

3.- Obras y construcciones que estarían excluidas de la aplicación tanto de la LOE como del Código Técnico de la Edificación.

En el apartado anterior se ha precisado cuales son las obras que se según la LOE requieren necesariamente un proyecto arquitectónico y edificatorio, por lo que en este apartado ha de determinarse cuáles son las obras que, en contraposición, no estarían sujetas al ámbito de aplicación de la LOE.

Como cuestión previa tenemos que señalar que las obras que luego se mencionan, si bien no están comprendidas en el ámbito de aplicación de la LOE, no siempre estarán exceptuadas del proyecto técnico correspondiente. Ha de tenerse presente que la normativa de régimen local y en particular el artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales establece que debe acompañarse proyecto técnico con la solicitud de licencias que se refieran "a la ejecución de obras e instalaciones". Por en principio muchas obras requerirán el correspondiente proyecto técnico aunque como tales no estén comprendidas en el ámbito de aplicación de la LOE.

En este sentido habrá que estar a la normativa urbanística de cada Ayuntamiento y a las Ordenanzas municipales correspondientes sobre edificación que en muchos casos exige proyecto técnico con un criterio más estricto que el que señala la propia Ley de Ordenación de la Edificación, de tal manera que si tales Normas Urbanísticas y Ordenanzas Municipales exigen proyecto técnico habrá que estar a estas exigencias, teniendo en cuenta que son conceptos diferentes, el proyecto al que se refiere la LOE y el proyecto que puede ser exigido en tales Normas Urbanísticas u Ordenanzas Municipales.

El efecto jurídico más importante de que estas obras no estén sujetas a la LOE, vendrá determinado por la circunstancia de que no rigen los aspectos relativos a las competencias profesionales y atribuciones que regula el texto legal y al régimen de garantías que establece.

Entrando en la cuestión de cuáles son las obras **que están excluidas del ámbito de aplicación de la LOE** serían las siguientes:

a) **Construcciones de escasa entidad constructiva.**

Del análisis interpretativo tanto del Código Técnico de la Edificación como de la Ley de Ordenación de la Edificación se desprenden las siguientes consideraciones:

1.- El artículo 2.2 del citado Código Técnico de la Edificación, referido al ámbito de aplicación del mismo, dispone que: "se aplicará a las obras de edificación de nueva construcción, excepto a **aquellas construcciones de sencillez técnica y de escasa entidad constructiva que no tengan carácter residencial o público, ya sea de forma eventual o permanente, que se desarrollen en una sola planta y no afecten a la seguridad de las personas**".

Se incluyen pues en las exigencias normativas del CTE todas las "obras de edificación de nueva construcción" por excepción quedan excluidas esas

construcciones (ya no se hablan de edificaciones), que tengan "sencillez técnica y escasa entidad constructiva", que el Decreto no concreta ni define, siendo pues un concepto jurídico indeterminado que habrá de ser interpretado, por los Tribunales de Justicia y basándose en los parámetros referenciales de otros textos normativos que se refieren a esta cuestión.

El concepto legal, que se ha transcrito en su literalidad, es una transcripción prácticamente idéntica a la del artículo 2.2.a) de la Ley de Ordenación de la Edificación de 5 de Noviembre de 1999. Sin embargo, hay una expresión nueva en el CTE que no aparecía en la LOE. En esta se hablaba también de construcciones de una sola planta, que no tuviesen carácter residencial ni público y que fuesen de escasa entidad constructiva y sencillez técnica. Ahora el CTE añade otro requisito adicional que tiene singular trascendencia como es que tales construcciones para encajar en el concepto legal y en consecuencia ser excluidas de la aplicación del mismo, tienen que reunir la circunstancia de que "**no afecten a la seguridad de las personas**".

Por tanto, los requisitos objetivos del concepto legal mencionado son de orden positivo y que no admiten ninguna duda interpretativa: que sean construcciones de una sola planta; de orden negativo, es decir que no tengan carácter residencial o público ni de forma permanente o eventual y además que no esté afectada o no se afecte la seguridad de las personas. Estos requisitos son fácilmente reconocibles. La cuestión más compleja, en el orden interpretativo, reside en precisar que ha de entenderse por "construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica".

2.- Esta expresión, que delimita todo el concepto, ya fue objeto de un desarrollo interpretativo extenso tanto con la vigencia de la LOE de 5 de Noviembre de 1999 como incluso antes con la Ley 12/1986 de 1 de Abril reguladora de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos.

La Jurisprudencia del Tribunal Supremo se refirió a esta cuestión remitiéndose al concepto de "**obras menores**". Así desde la sentencia de 21 de febrero de 1984, se definieron éstas como aquéllas que: "se caracterizan por ser de sencillez técnica y escasa entidad constructiva y económica, consistiendo, normalmente en pequeñas obras de simple reparación, decoración, ornato o cerramiento que no precisan de proyecto firmado por profesionales titulados ni de presupuestos elevados". En el mismo sentido sentencias del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 1986 y 17 de marzo de 1987. Es significativo comprobar cómo la LOE y después el CTE emplean esas mismas expresiones de "sencillez técnica" y "escasa entidad constructiva", de tal manera que puede afirmarse que esa Jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo, que delimitó el concepto

de obra menor, sobre todo a efectos de la exclusión de proyecto técnico para las mismas, fue introducida expresamente por el legislador con idénticas expresiones semánticas en dichos textos normativos.

Por tanto, ya tenemos una primera idea esencial: las construcciones de nueva planta que sean de sencillez técnica y de escasa Entidad constructiva han de incluirse o son equiparables al concepto jurisprudencial de obra menor.

La propia Jurisprudencia del Tribunal Supremo dictada, con motivo de la interpretación y aplicación de la Ley 12/1986 de 1 de Abril sobre las atribuciones profesionales de los Arquitectos Técnicos, estableció también con claridad el concepto de obra que requería proyecto arquitectónico y por tanto cuya redacción correspondería a los Arquitectos y no a los Arquitectos Técnicos, concretada esa definición en proyectos de obra de nueva planta, estableciéndose unos criterios generales que se pueden resumir en el sentido de que se necesitará proyecto arquitectónico en toda obra de construcción o edificación de nueva planta que requiera cimentación, estructuras de resistencia o sustentación, forjados y otros similares (sentencias de 23 de Marzo, 6 de Mayo, 3 y 11 de Noviembre de 1992). La cuestión de las dimensiones o superficies de las construcciones o edificaciones no ha sido relevante en dicha doctrina jurisprudencial, toda vez que aunque una edificación, como por ejemplo una nave tenga pequeñas dimensiones, siempre que requiera una estructura, incluso aunque esta sea prefabricada ya no sería como tal una obra menor. A ello, el mismo Tribunal Supremo agregó el criterio de la garantía de la seguridad de las personas.

3.- Una vez que hemos señalado el alcance de la doctrina jurisprudencial citada, cabe decir que los criterios de la misma, antes expuestos de forma sintética resultan plenamente aplicables para la delimitación del concepto de estas construcciones de sencillez técnica y escasa entidad constructiva de tal manera que si el CTE en su artículo 2.2 es prácticamente una transcripción del artículo 2.2 apartado a) de la Ley de Ordenación de la Edificación, con las particularidades que hemos precisado, es concluyente por ello, que esa doctrina jurisprudencial ha de ser tenida en cuenta y aplicable para interpretar la expresión de construcción "de escasa entidad constructiva". En todo caso, queda muy restringido ahora el concepto desde el momento en que se introduce en el CTE el criterio de que no afecten a la seguridad de las personas. Así en la monografía "Derecho de la Edificación", editorial Bosch de la que es coordinador Ramón García Varela, se mencionan entre tales construcciones: cocheras de uso particular, piscinas, depósitos, pergolas, corrales, alpendres, casetas y cerramientos, es decir, aquéllas que sólo precisen de "proyecto menor".

4.- De lo expuesto anteriormente se desprende por tanto que toda construcción de nueva planta que afecte a la seguridad de las personas ya

está incluida en el ámbito de aplicación del CTE y por ello, todas aquellas construcciones y edificaciones que de una forma u otra van a ser destinadas a uso de personas, no ya como alojamiento, que estarían desde luego incluidas, si no destinadas a otros usos edificatorios en los que incida la seguridad de las personas, entrarían en el ámbito de aplicación del CTE, tales como naves agrícolas, industriales y de otros usos. En cualquier caso, toda construcción de nueva planta, por reducida que sean sus dimensiones, que requiera de una cimentación o de una estructura por elemental que sea, estaría comprendida en el ámbito de aplicación del CTE y no sería desde luego una construcción de sencillez técnica a los efectos de la inaplicación de dicho texto normativo.

5.- Se trata esta cuestión de un tema netamente casuístico y en el que es difícil establecer unas reglas generales categóricas y absolutas que puedan resultar aplicables de una forma global. Por la propia naturaleza de la cuestión habrá de analizarse cada supuesto, si bien basándose en los elementos y parámetros de referencia establecidos en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo que han quedado comentados en este informe.

b) Obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que no altere la configuración arquitectónica de los edificios.

Como ya se expuso anteriormente el criterio legal que delimita que obras de reforma o rehabilitación de un edificio están sujetas a la LOE o no viene determinado por el término "configuración arquitectónica".

El artículo 2 de la LOE señala que alteran la configuración arquitectónica dichas obras de reforma o rehabilitación que supongan intervenciones totales, de tal manera que en un edificio que se haga una intervención del conjunto del mismo o de las partes principales de la edificación, sin duda son obras comprendidas dentro del ámbito de la LOE.

Lo mismo sucede con las intervenciones parciales, que produzcan una variación esencial de aspectos tales como: la composición general exterior, la volumetría, el conjunto del sistema estructural o se alteren los usos característicos del edificio.

En este aspecto y por exclusión, aquellas obras que no produzcan tal alteración de la configuración arquitectónica estarían excluidas del ámbito de aplicación de la LOE.

Los criterios en el orden jurídico, para saber que obras alteran o no la configuración arquitectónica no pueden establecerse categóricamente y de forma apriorística, teniendo en cuenta que se requiere un análisis casuístico y pormenorizado de las obras en cuestión y su incidencia en el conjunto del edificio.

Si bien, como ya hemos señalado anteriormente el Legislador no ha aplicado tenido en cuenta de forma plena los criterios jurisprudenciales, que a través de una doctrina reiterada ha fijado el Tribunal Supremo, en todo caso parece oportuno referirse a dicha Jurisprudencia, que recayó en aplicación de la Ley 12/1986 de 1 de Abril sobre las atribuciones profesionales de Arquitectos y Ingenieros Técnicos y justamente para delimitar éstas con respecto a los Arquitectos Superiores.

La Jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo, ha establecido la doctrina concluyente e inequívoca de que **“se altera la configuración arquitectónica, cuando se afecte a elementos estructurales resistentes, a la configuración de la edificación y a las instalaciones de servicio común”** (sentencias de TS de 31 de Enero de 1.989, Arz. 591; de 27 de Diciembre de 1.989, arz. 9.225; de 21 de Febrero de 1.990, Arz. 1.510 y 27 de Febrero de 1.990, Arz. 1.518).

El Tribunal Supremo ha rechazado pues, la doctrina que pretendían defender los Colegios de Aparejadores en el sentido de que el concepto de “configuración arquitectónica”, de un edificio construido, sólo se refiere “al volumen construido, a la envolvente o fachada y a los elementos distintivos principales, que le dotan de identidad propia”.

Así por ejemplo, el Tribunal Supremo señala en la sentencia de 27 de Febrero de 1.990, que se refería a un proyecto de sustitución de la cubierta de un edificio y el cambio de una estructura de madera por otras de hormigón, que al implicar el proyecto un cambio en la estructura del edificio, y la modificación del estado de las cargas “la configuración de éste, viene en gran medida determinada, por su estructura al depender de ésta la disposición de las partes de aquél. La sentencia de TS de 18 de Julio de 1.994 (Arz. 6381), insiste en esta doctrina al señalar que la configuración arquitectónica “no viene determinada por la envolvente o aspecto exterior o formal del edificio sino por su estructura y elementos esenciales, así como la disposición o conjunción de las distintas partes integrantes”, refiriéndose el proyecto en este caso a un acondicionamiento de un local para gimnasio con la construcción de una piscina.