

El peso de la ley sobre las edificaciones

Código Técnico de la Edificación

Incorpora varios aspectos ambientales

El presente artículo fue publicado en la revista OTROSÍ, nº 87-2007, editada por el Colegio de Abogados de Madrid. Se reproduce con fines exclusivamente doctrinales e informativos.

NOTAS

1.La Ordenanza de 1573 es particularmente interesante para la época. La disposición 117 establece que "Las calles se prosigan desde la plaza mayor de manera que aunque la población venga en mucho crecimiento no venga a dar en algun inconveniente que sea causa de afear lo que ouiere hedificado o perjudique su defensa y comodidad".

Silvia Jaquenod de Zsögoñ, responsable del
Departamento de Derecho Ambiental

A lo largo de la evolución del ser humano y en las distintas civilizaciones, las normas jurídicas han influido en la edificación y, a su vez, en las costumbres, paisajes, estilos, determinando muchas veces la identidad de los pueblos. Así, desde el hombre primitivo que comenzó habitando las cavernas a los modernos rascacielos y edificios inteligentes, las leyes han influido en la edificación. A las leyes de la propia Naturaleza que condiciona con sus ciclos los materiales, formas y emplazamientos de las construcciones se suman, inevitablemente, las dictadas por el ser humano.

Las primeras chozas y rudimentarias construcciones de piedra con usos multifuncionales que permitían cobijo contra la intemperie y protección frente a los peligros que acechaban por la noche, lugar para las actividades familiares (alimento, descanso, culto), contrastan con las modernas edificaciones sujetas al cumplimiento de un cúmulo de normas jurídicas que obligan a que los edificios se ajusten a criterios, diseños, medidas, cantidades, formas, distancias, volumen, proporciones, capacidades, alturas, incluso a salvaguardar el pasado arquitectónico a través de convenios internacionales y leyes específicas para la protección del patrimonio cultural.

Las Ordenanzas del Descubrimiento, nueva población y pacificación de las Indias, dadas por Felipe II el 13 de Julio de 1573, establecen un primer paso en el vínculo planificación-construcción.

Señalan que: "40. No se elijan en lugares muy altos porque son molestados de los vientos y

es dificultoso el seruido y acarreto ni en lugares muy baxos porque suelen ser enfermos [...] y si por alguna caussa se ouieren de edificar en lugares altos sea em parte adonde no esten sujetos a nieblas haziendo oserbacion de los lugares y acidentes y huiendose de edificar en la ribera de cualquier rio sea de la parte del oriente de manera que en saliendo el sol de primero en el pueblo que en el agua."; "114. De la placa salgan quatro calles principales vna por medio de cada costado de la placa y dos calles por cada esquina de la placa las quatro esquinas de la placa miren a los quatro vientos principales porque desta manera saliendo las calles de la placa no estaran expuestas a los quatro vientos principales que seria de mucho ynconueniente."; "116. Las calles en lugares fríos sean anchas y en los calientes sean angostas..." 1.

Con la finalidad de mantener un progreso compatible con las necesidades del entorno y, a su vez, para cumplir con las exigencias impuestas por las distintas normas jurídicas, las construcciones deben responder a imperativos legales antes, durante y con posterioridad a la finalización de las obras. Partiendo de la selección de los materiales, el uso y gestión de recursos naturales, la separación en origen de residuos de construcción y demolición, el ahorro energético, a la opción por la alternativa más adecuada para el emplazamiento considerando, por ejemplo, los condicionantes físicos del terreno, la proximidad a cursos hídricos, el clima, a cada paso se está sujeto a lo establecido por disposiciones jurídicas generales y sectoriales específicas.

2. Real Decreto 315/2006, de 17 de marzo, por el que se crea el Consejo para la sostenibilidad, innovación y calidad de la edificación. BOE de 28 de marzo de 2006.

3. Jaquenod de Zsogiin, S. (2001) Derecho ambiental. Preguntas y respuestas. Página 50. editorial Dykinson. Madrid. Calidad de vida: concepto cualitativo, relativo, multidimensional y comparativo, que abarca aspectos tan amplios como, por ejemplo, alimentación, abrigo, sentimientos de pertenencia y autorrealización. Es aún más complejo cuando se incorporan expectativas, exigencias o aspiraciones de los individuos.

Los profundos y sucesivos cambios en todas las áreas de actuación antrópica, así como la necesidad de adaptarse a las nuevas realidades de un mundo globalizado, han presionado la incorporación de la variable ambiental en prácticamente todos los sectores. Así, nuevas tendencias tales como la innovación tecnológica, sostenibilidad, gestión integrada, uso racional de los recursos naturales, entre otros, han pasado a ocupar primer plano y representan ejes estratégicos de la política en materia de construcciones. Se promulgan nuevas leyes y se crean organismos tales como, por ejemplo, el Consejo para la Sostenibilidad, Innovación y Calidad de la Edificación.²

Directrices comunitarias

Los principios en los que se inspira la política ambiental comunitaria, también han influido en el ámbito de la edificación. En el marco de la Unión Europea, entre los principios clave se encuentran los de prevención, de realidad, de nivel de acción más adecuado y de incorporación de la variable ambiental. Así pues, la articulación de estos principios básicos, junto a un conjunto sectorial de normas jurídico-ambientales aplicables a los edificios, favorecen que la arquitectura sea más acorde a las necesidades, respetando las exigencias ambientales de forma compatible y equilibrada.

En la búsqueda del desarrollo compatible y equilibrado interviene el necesario cumplimiento de la ley, que permitirá, en última instancia, alcanzar los objetivos establecidos por la política ambiental comunitaria. Se comprueba que aumenta la demanda de construcciones más seguras, cómodas, que respeten los recursos naturales, que se sumen a la dinámica de materiales afines a las exigencias ambientales, en fin, edificaciones cada vez con mejor calidad que, más allá del nivel en el coste de los materiales, alcance la mayor y calidad de vida posible o, en la más avanzada concepción, el "bienestar ambiental". He aquí uno de los objetivos prioritarios de la política ambiental comunitaria, que se alcanzará a través del estricto cumplimiento del entramado legal aplicable a todos los Estados miembros.

El Acta Única Europea (1986) señaló claramente los objetivos de la política ambiental de la Comunidad:

- La conservación, la protección y la mejora de la calidad del ambiente.
- La protección de la salud de las personas.
- La utilización prudente y racional de los recursos naturales.
- El fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del ambiente.

El primero de los objetivos alude en definitiva a la calidad de vida³ a través de la conservación, protección y mejora del ambiente. De la misma manera, el segundo de los objetivos planteados que, unido al primero y al tercero, conforma el necesario uso sostenible para un mayor y mejor progreso compatible y equilibrado.

La Conferencia de Río de Janeiro (1992) hizo referencia específica en el Principio 8, a que es requisito indispensable la reducción y eliminación de modalidades de producción y consumo insostenibles y, a su vez, la necesidad del fomento de políticas demográficas apropiadas.

En el Sexto Programa de acción comunitaria en materia de ambiente y desarrollo sostenible (2002-2012) también se refleja especial preocupación por la inclusión de principios básicos tales como, por ejemplo, el de prevención y el de corrección preferentemente en la fuente misma. A su vez, tanto en los ámbitos como en las metas, señala la necesidad de "calidad de vida", haciendo hincapié en la protección, conservación, restauración y, naturalmente, en alcanzar modelos de producción y consumo sostenibles. En la base del uso sostenible está la preocupación por un uso más racional de los recursos naturales y su conservación, como así también un desarrollo del Derecho de la conservación.

Resulta también de interés conocer el Proyecto "eco-city", incluido en el 6º Programa Marco, dentro de la iniciativa Concerto. Ecocity es un Proyecto de la Unión Europea para el desarrollo de ciudades bioclimáticas en España (Tudela)

y en los países escandinavos (Helsingor-Helsingborg en Dinamarca/Suecia y Trondheim en Noruega). Las actividades de investigación y desarrollo están englobadas en las siguientes áreas: a) Diseño y construcción de edificios bioclimáticos, b) Integración a gran escala de fuentes de energías renovables, c) Poli-generación.

Nueva normativa estatal

El sector de la industria de la construcción considera especialmente la importancia del mejor aprovechamiento y uso de los recursos naturales. Las relaciones jurídicas con la arquitectura en general y con las edificaciones en particular son numerosas y puede decirse que los enlaces jurídicos se interpretan más claramente al vincular desde el nivel internacional al local los diferentes textos normativos que regulan las construcciones. Por un lado, o por otro, las disposiciones jurídicas inciden en las edificaciones.

La diversa normativa estatal, autonómica y local, así como sentencias que han conllevado la imposición de severos castigos, no es ajena a la influencia que ejerce en el área de la edificación. Así pues, un conjunto de disposiciones jurídicas que regulan diferentes sectores temáticos inciden en la edificación: higiene, seguridad, ruidos y vibraciones, energía, ordenación del territorio, aguas, diversidad biológica, paisajes, residuos, auditorias, prevención y control integrado, recursos naturales en general. A ello contribuye el nuevo marco normativo establecido por el Real Decreto 314/2006 de 17 de marzo, que aprueba el Código Técnico de la Edificación⁴, el cual entrará en vigor en marzo de 2007 para las edificaciones de nueva construcción, promoviendo que éstas sean más seguras y mejor adaptadas a las exigencias ambientales que impone la calidad de vida y un progreso compatible y equilibrado. En el caso de los edificios ya construidos, se aplicarán estas normas dentro de tres años.

En el Código Técnico de la Edificación, además de ordenarse y completarse la reglamentación básica de la edificación relacionada con los requisitos elementales de seguridad y habitabilidad establecidos en la Ley 38/1999, se plantea un enfoque orientado hacia exigencias mínimas, en línea con el adoptado en el ámbito de la Unión Europea⁵, y atiende las recomendaciones de las principales organizaciones internacionales relacionadas con códigos de edificación⁶. Este enfoque, más amplio y comprensivo de distintos as-

pectos que confluyen en el binomio construcción-ambiente, entre otras ventajas, permite la apertura del sector a mercados cada día más globales de productos de construcción y de los profesionales del sector.

La actividad de la construcción es una de las más contaminantes en lastres fases fundamentales de cualquier actuación antrópica: antes, durante, después; es decir, desde la fabricación de los distintos materiales, a la generación de residuos, la propia etapa de construcción del edificio y la utilización de éste. Todo tipo de residuos peligrosos, vertidos de líquidos, restos sólidos, deben ser gestionados de forma adecuada en todas las fases de la construcción y utilización. Con la aplicación de estas nuevas y modernas disposiciones jurídicas se espera que las nuevas construcciones sean energéticamente más eficientes.

A diferencia de las tradicionales disposiciones de línea prescriptiva, la adopción de un código basado en prestaciones supone una mayor apertura a la innovación que se justifica también por la consideración de que los conocimientos y la tecnología de la edificación están en continuo progreso, de tal forma que la normativa promueva la investigación y no dificulte el progreso tecnológico. En relación con ello, la disposición derogatoria detalla la normativa básica de la edificación que se deroga, así como algunas otras disposiciones reglamentarias que afectan a los edificios, como es el caso de las normas básicas para las instalaciones interiores de suministro de agua y determinados preceptos del vigente Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas, aprobado por Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, relacionados con la protección contra incendios en estos edificios, ya superados, y que se contemplan en el Código Técnico de la Edificación.

El Código Técnico de la Edificación contiene exigencias básicas: limitación de la demanda energética, eficiencia energética, utilización de la energía solar, contribución fotovoltaica mínima al consumo de energía eléctrica. En este sentido, el artículo 13 establece las exigencias básicas de salubridad "higiene, salud y protección del ambiente", cuyo objetivo consiste en reducir a límites aceptables el riesgo de que los usuarios, dentro de los edificios y en condiciones normales de utilización, padezcan molestias o enfermedades, así como el riesgo de que los edificios se deterioren y de que deterioren el ambiente en su entorno inmediato, como consecuencia de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento.

4. Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. BOE de 28 de marzo de 2006.
5. Resolución del Consejo, de 5 de mayo de 1985, del nuevo enfoque en materia de reglamentación técnica.
6. Consejo Internacional de la Edificación, Comité Interjurisdiccional de Colaboración Reglamentaria.

7. Sentencia de 9 noviembre 2000. Audiencia Provincial de Palencia. El acusado es condenado como penalmente responsable de un delito contra el ambiente, imponiéndose la pena de: 2 años y 3 meses de prisión, multa de 20 meses a razón de 7.000 pesetas/día, clausura de la sala de fiestas por 3 años, indemnización a los afectados, y pena de años de inhabilitación especial para la profesión u oficio que desempeñaba con relación a la sala de fiestas.
 Sentencia de 24 febrero 2003. Tribunal Supremo.
 Sentencia de 23 febrero 2004. Tribunal Constitucional.
 Sentencia de 24 marzo de 2006. Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.
 8. Real Decreto 315/2006 de 17 de marzo.
 9. De 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

En cuanto a la recogida y evacuación de residuos, los edificios dispondrán de espacios y medios para extraer los residuos ordinarios generados en ellos de forma acorde con el sistema público de recogida de tal manera que se facilite la adecuada separación en origen de dichos residuos (control de la contaminación en origen y aplicación del principio jurídico ambiental de prevención en la fuente), la recogida selectiva de los mismos y su posterior gestión. Con respecto a la calidad del aire interior, los edificios dispondrán de medios para que sus recintos se puedan ventilar adecuadamente, eliminando los contaminantes que se produzcan de forma habitual durante el uso normal de los edificios, de forma que se aporte un caudal suficiente de aire exterior y se garantice la extracción y expulsión del aire viciado por los contaminantes (evitando el *síndrome del edificio enfermo*).

Las exigencias básicas de protección frente a la emisión de ruidos tienen como objetivo limitar dentro de los edificios, y en condiciones normales de utilización, el riesgo de molestias o enfermedades que el ruido pueda producir a los usuarios, como consecuencia de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento.

Para satisfacer este objetivo, los edificios se proyectarán, construirán, utilizarán y mantendrán de tal forma que los elementos constructivos que conforman sus recintos tengan unas características acústicas adecuadas para reducir la transmisión del ruido aéreo, del ruido de impactos y del ruido y vibraciones de las instalaciones propias del edificio, y para limitar el ruido reverberante de los recintos.

En este aspecto, cabe recordar importante jurisprudencia y fuertes sanciones impuestas por emisión de ruidos más allá de los niveles permitidos.⁷

Las exigencias básicas de ahorro de energía se establecen en el artículo 15 del Código; el objetivo consiste en conseguir un uso racional de la energía necesaria para la utilización de los edificios, reduciendo a límites sostenibles su consumo y conseguir, asimismo, que una parte de este consumo proceda de fuentes de energía renovable, como consecuencia de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento. Se hace referencia específica a la

eficiencia energética de las instalaciones de iluminación, cuidando que se afecte la visión del cielo estrellado, evitando gasto inútil de energía y recursos, reduciendo en origen la mayor generación de residuos, incluso protegiendo a las especies nocturnas.

En cuanto a la exigencia básica que hace referencia a la contribución solar mínima de agua caliente sanitaria: en los edificios con previsión de demanda de agua caliente sanitaria o de climatización de piscina cubierta, en los que así se establezca en el Código, una parte de las necesidades energéticas térmicas derivadas de esa demanda se cubrirá mediante la incorporación en los mismos de sistemas de captación, almacenamiento y utilización de energía solar de baja temperatura adecuada a la radiación solar global de su emplazamiento y a la demanda de agua caliente del edificio.

Junto al Código Técnico de la Edificación se aprueba la creación y constitución del Consejo para la Sostenibilidad, Innovación y Calidad de la Edificación⁸ en el que, con la participación de todas las Administraciones públicas, agentes de la edificación y asociaciones representativas de los ciudadanos, se va a realizar el seguimiento y evaluación de su aplicación, así como su actualización periódica conforme a la evolución de la técnica y demanda de la sociedad. Al Consejo, órgano colegiado adscrito al Ministerio de Vivienda, le corresponde contribuir a alcanzar los objetivos de calidad de los edificios que persigue la Ley 38/1999⁹, y promover medidas que permitan un desarrollo sostenible en la edificación, mediante el impulso y coordinación de los criterios y actuaciones de las Administraciones públicas en materia de promoción y mejora de la sostenibilidad, innovación y calidad de la edificación, en estrecha cooperación con los agentes del sector. Entre las funciones del Consejo se encuentra, por ejemplo, propiciar la coordinación de las actuaciones de las Administraciones públicas y de los agentes de la edificación en materia de fomento de la innovación, la sostenibilidad y la calidad de la edificación.

Asimismo, se crea el Registro General del Código Técnico de la Edificación, adscrito a la Dirección General de Arquitectura y Política de Vivienda, que tendrá carácter público e informativo y en el que se inscribirán y harán públicos los documentos desconocidos en el citado código.

En definitiva, con la aplicación efectiva de estas nuevas normas jurídicas de la edificación se pretende configurar una arquitectura que sea capaz de conciliar las exigencias de la sociedad y las derivadas de la conservación de la plataforma biológica; aprovechando los recursos naturales para satisfacer el conjunto de necesidades de las personas y evitando la generación de gastos generales innecesarios.

Así, los emplazamientos adecuados, la selección de materiales, las buenas orientaciones, cuidar formas, tamaños, colores, sistemas de ventilación más amigables con la Naturaleza, introducir equipamiento específico capaz de transformar en energía útil y económica la energía procedente del Sol, del viento, de la biomasa, implementar sistemas de gestión de residuos de construcción y demolición que permitan reutilizar más de un millón de toneladas¹⁰ favorecerán, sin duda, el cumplimiento de la ley, haciendo que su peso no se desplome implacable sobre los edificios.■

10. En España se generan alrededor de 35 millones de toneladas de residuos de demolición y construcción, de los cuales 25 se depositan sin control alguno. Se prepara una norma jurídica sobre residuos que obligará a los promotores y constructores a depositar una fianza que avale la gestión de los residuos de demolición y construcción. Los promotores deberán un plan que garantice el mejor tratamiento de estos residuos, así como también deberán depositar una fianza, la cual no se devolverá hasta que se haga efectivo el plan.