

Acceso a las fuentes de información en legislación y normativa

M. Teresa Abella

Institut Català de Tecnologia

(transcripción de la grabación)

Buenos días, yo voy a intentar, durante mi exposición, hablar de las normas y la legislación como fuentes de información; en qué contexto podemos localizar esta información y, finalmente, qué principales fuentes de información existen para poder localizar cualquier norma o cualquier disposición legal que precisemos durante la actividad diaria o las consultas que se puedan presentar.

Para situar mejor el contexto de cómo acceder a las fuentes de información, me ha parecido interesante hacer una breve introducción sobre en qué ámbitos está situada la norma técnica y la legislación y cómo afecta a los distintos ámbitos de la construcción y de la arquitectura.

En primer lugar querría decir que yo no soy especialista en construcción ni en arquitectura, mi ámbito es más bien de ingeniería, por lo cual alguno de los presentes podrá tener más profundidad en ello; pero intentaré dar un marco general, como he dicho al principio.

También preferiría que si algún tema suscita alguna pregunta, por favor, interrumpid y lo comentamos para que sea más ameno, porque el tema de las normas es bastante árido y quizás así lo haremos un poco más distraído. Continuando, me ha parecido interesante, teniendo en cuenta, -al menos a nosotros nos ha pasado desde el ámbito de la ingeniería-, que en los últimos diez años la introducción paulatina de legislación comunitaria y norma técnica comunitaria ha ido complicando el panorama de la información que disponíamos anteriormente, cada vez el usuario está pidiendo un tipo de información que no era la habitual. Esto nos ha pasado en ingeniería y pienso que quizás también se dé un caso parecido en arquitectura y construcción, al menos en la parte de materiales de construcción, quizá en urbanismo no se dé el mismo caso. Por ello he hecho más incidencia en empezar hablando del marco comunitario hasta

descender a nivel de municipios o entes locales para ver un poco en qué contexto están situadas las distintas fuentes de información o documentos que nos puedan solicitar. También quiero avisar que toda esta documentación está en las carpetas, con lo cual si alguna cosa queda un poca oscura pues al menos quedará después por escrito.

En primer lugar tenemos la Unión Europea, sabemos que desde el año 1986 estamos en ella, ha pasado ya bastante tiempo pero se está introduciendo aun mucha legislación porque la misma Unión Europea ha acelerado el proceso de legislar. En este sentido quiero aclarar en qué ámbitos la unión europea legisla o tiene intención de legislar, cual es su principal interés. El ámbito de aplicación será en productos y materiales, es decir que la Unión Europea principalmente armoniza legislaciones en el ámbito de productos y materiales, y en obras lo que es edificación e ingeniería civil. Estos son los ámbitos que manifiesta la propia Comisión que tiene intención de ir legislando. Por ejemplo, por exclusión vemos que las instalaciones no están aquí contempladas, todo lo que es instalaciones de momento la administración europea no está entrando a armonizar las distintas legislaciones nacionales. Pensemos por ejemplo en instalaciones contra incendios, instalaciones de aparatos de presión, instalaciones eléctricas, aun siguen siendo ámbitos exclusivos nacionales porque su principal prioridad son productos y materiales y aparatos. Entonces qué objetivos tiene la Comunidad cuando emite o está haciendo legislación: en primer lugar proteger la seguridad de las personas, propiedades y medio ambiente, esta es una de las principales premisas, cualquier directiva que cojamos en donde están los considerandos empieza a considerar que deben proteger las personas, proteger el medio ambiente y esto es uno de los objetivos principales a la hora de emitir legislación. El segundo es la libre circulación de mercancías, conseguir que cualquier producto de cualquier país pueda ser vendido en todo el ámbito de la Comunidad sin necesidad de pasar nuevas homologaciones o pruebas, etc. Estos son los dos objetivos principales de las directivas comunitarias. Ejemplo: la directiva base de productos de la construcción 89/106, esta directiva ya se hizo en este año y se ha ido trasponiendo en los distintos países, en España se traspuso en el año 1992, me parece que a estas alturas todos los países la tienen ya adaptada porque ha pasado suficiente tiempo. Hemos hablado de directivas, las directivas comunitarias tal como se están elaborando actualmente no contienen especificaciones concretas de cómo deben ser los productos, sino que lo que dan es un marco general. Entonces el mecanismo por el cual los fabricantes o los usuarios de los materiales saben como deben hacer las cosas es a

través de las normas, las normas técnicas. Aquí hay las siglas de las normas europeas que se van emitiendo, se van publicando, en cualquier ámbito de actividad y evidentemente en el ámbito de materiales de la construcción, obras, maquinaria de obra civil, de obras públicas, etc. En este sentido tenemos las EN, normas europeas y las ENV, que son una variante de las normas europeas que sencillamente son normas que se hacen con un procedimiento de urgencia, porque a veces, como el proceso de la palabra Norma es muy largo, dos años o más, hay determinados temas que la propia Comunidad estima que son prioritarios y les dan un tratamiento de urgencia, entonces sencillamente hay una letra más, que el significado ahora no lo sé, pero que quiere decir que son normas que se han tramitado con un procedimiento de urgencia. Entre ellas tenemos los eurocódigos, el título es eurocódigo pero delante es ENV y después tienen un número, pero el título es eurocódigos y hay no sé si como unos veinte o treinta eurocódigos que se van publicando, es una Norma Europea.

Ahora iremos a España a lo que es la Administración Central. La Administración Central tiene las mismas preocupaciones que la Unión Europea, es decir, tiene competencias para legislar en productos y materiales, siempre y cuando no esté en contradicción, es decir, desde el año 1983 cualquier país comunitario está obligado a comunicar a Bruselas qué legislación quieren publicar, para que no impidan la libre circulación de mercancías, entonces cada país miembro puede hacer legislación pero lo debe comunicar previamente a Bruselas para que le autoricen a ello y ellos antes comprueban que no exista un problema de barrera técnica, es decir, que al publicar aquella legislación se impida la entrada de un producto.

España puede legislar sobre productos y materiales, sobre obras, edificación y ingeniería civil, legisla sobre instalaciones, contra incendios etc., y todos los registros de empresas, contratistas, es decir todo aquel ámbito que afecta a la empresa. A nivel comunitario no encontraremos un registro europeo de contratistas, esto es a nivel de cada país miembro, al menos de momento, yo estoy explicando la situación actual, es posible que a medida que avance la consolidación de la Unión Europea la legislación también vaya variando el ámbito de actuación. ¿Qué objetivos tiene la Administración Central? Pues los mismos: proteger las personas y el medio ambiente, tiene otro objetivo nuevo: la calidad. En el ámbito de la Unión Europea, las directivas que hemos visto antes, no tienen objetivos de calidad, tienen objetivos exclusivamente de

seguridad, es decir, que una norma europea de seguridad no contemplará aspectos de calidad del material, en principio, contemplará aspectos más de seguridad. Esto no quiere decir que si que los tenga pero su objetivo principal es seguridad. En cambio las normas españolas contemplan mas aspectos de calidad porque es uno de los requisitos de la legislación y del ámbito de actuación del país. Urbanismo, pues evidentemente se legisla sobre urbanismo y control administrativo en todos los registros y todo tipo de actividades propias de la administración. ¿Y qué documentos nos encontramos? Pues nos encontramos Leyes, Decretos, Órdenes, etc. traducidos a la aplicación en construcción y arquitectura, las Normas Básicas de la Edificación, las Instrucciones de Edificación, Pliegos de Recepción de Materiales, pliegos de proyectos cuando son obras para contratar por la administración pública. Y a nivel de normas, las normas UNE, son las normas editadas por AENOR y de aplicación en España, que cada vez más se limitan a adoptar normas europeas; En normas pasa la misma circunstancia que en legislación, ningún país miembro puede hacer una norma libremente, debe pedir permiso o comunicarlo en esto caso al CEN (Comisión Europea de Normalización) y él debe aprobar la iniciación del trabajo de esta nueva norma. Ello en la realidad se ha traducido en que la mayoría de las normas UNE que están saliendo son adaptaciones de normas europeas, porque se va restringiendo cada vez más el campo de actuación. Tenemos las NTE, Normas Tecnológicas de la Edificación, muy antiguas pero que aún están vigentes, y también las NLT que son las normas de carreteras, etc. de obras de ingeniería. Seguramente me dejo alguna norma más especializada pero he puesto las que en principio tengo conocimiento. También os debe quedar claro que lo que es legislación es de obligado cumplimiento y en cambio las normas son siempre en el ámbito voluntario.

Si pasamos a nivel de comunidades autónomas, desde la progresiva implantación de competencias en las comunidades autónomas también tienen ciertas competencias en el ámbito legal y legislativo. Principalmente en temas de instalaciones, las comunidades autónomas pueden publicar legislación relativa a una instalación en concreto, el registro de empresas de contratistas creo entender que esta traspasado a las comunidades autónomas y entonces tienen sus propios sistemas de control y de registro, etc, inspecciones, es decir, en el reparto de competencias entre la administración central y las comunidades la administración central se ha reservado el papel legislativo y las comunidades autónomas tienen el papel de inspección. Con lo cual las comunidades

autónomas deben hacer cumplir aquella legislación que se ha publicado a nivel de España o bien de la Comunidad Europea. Por ello han desarrollado decretos y órdenes de cómo inspeccionar las distintas actividades que se han desarrollado. Y también publican o tienen cierto tipo de circulares que concretan legislación estatal, son instrucciones que aquella determinada comunidad autónoma complementa, por ejemplo el Reglamento de Baja Tensión, pues muchas comunidades tienen documentos interpretativos que lo que hacen es concretar un poco más el detalle de la legislación estatal. Los objetivos siguen siendo siempre los mismos: seguridad de las personas y también calidad. Y esto se traduce en leyes, decretos y circulares publicados en los boletines de las comunidades autónomas. En el último cuadro falta la palabra municipios, un error de la transparencia. En el ámbito de municipios los ámbitos de aplicación serán ya no tanto las instalaciones, si que en algunos casos se da pero es más limitado a incendios y ruido y temas de medio ambiente, si que hay municipios que tienen ordenanzas propias pero que muchas veces lo que han hecho es coger la legislación estatal y hacer algunas adaptaciones según la peculiaridad del municipio, el tema del ruido como en el ámbito estatal no está legislado, el ruido ambiental no hay ninguna legislación ni a nivel estatal ni a nivel comunitario, pues muchos municipios han desarrollado ordenanzas para poner unos límites al ruido ambiental, en la calle, los edificios, etc. y su principal campo de actuación son las ordenanzas de edificación y obras públicas, donde realmente se encuentra todo el detalle de cómo se deben hacer los edificios, etc. Los objetivos serán también urbanismo y control administrativo, es decir los municipios son el último escalón de toda la cadena legislativa y muchas veces tienen las competencias de dar las licencias, etc. entonces su principal actividad muchas veces es un control administrativo de que se están ejecutando bien las obras, las instalaciones correctas, son los que tienen los inspectores que van a ver la obra, etc. La traducción en documentos son las ordenanzas municipales publicadas en los boletines de las provincias, o las gacetas.

Bien ahora, sin ánimo de ser muy pesada porque el tema de las directivas son un poco pesadas, querría dar un poco una pincelada de la directiva de los productos de la construcción, porque quizás puede ser un tema un poco más novedoso en cuanto a lo que se está implantando. Esta directiva tiene un ámbito de aplicación y yo he puesto aquí la definición que ponen ellos de producto de la construcción: es cualquier producto fabricado para su incorporación con carácter permanente, (y aquí está el truco de la

cosa, es decir es un elemento que estará incorporado, un muro, un suelo... una silla para entendernos no es un producto de la construcción) en las obras de construcción, tanto las de edificación como las de ingeniería civil. En este sentido esta directiva no afecta al mobiliario, no afecta a aquellos elementos que son móviles, tapicerías o por ejemplo no afecta a una lámpara, es decir, todo aquello que no se considera que está incorporado permanentemente a la obra. Evidentemente afecta a toda la estructura, los techos, las paredes, etc. Las directivas todas ellas, tal como he comentado anteriormente, están dirigidas a dos aspectos: proteger a las personas y las propiedades y el medio ambiente y permitir la libre circulación de mercancías. Son generalistas, no dan instrucciones de cómo deben ser las paredes o los suelos etc. pero dicen que deben ser seguros. Y en base a qué? En el caso concreto de la directiva de productos de la construcción los requisitos esenciales que ellos dicen son que deben tener resistencia mecánica y estabilidad, seguridad contra incendios, higiene salud y medio ambiente(en este apartado esta incluido por ejemplo todo el tema de materiales que puedan emitir sustancias nocivas como es el caso de las ureas; bajo el apartado de higiene contemplar que los materiales no sean nocivos para las personas que los usan o que vivan dentro del edificio). Y medio ambiente también que sean productos que después tengan un comportamiento adecuado en cuanto a sus residuos y su uso. Protección contra el ruido, está contemplado que esta directiva contemple también aspectos de que cuando se incorporen elementos o se hagan obras tengan un aislamiento adecuado contra el ruido, y finalmente el último requisito es ahorro de energía y aislamiento térmico. Estos son los requisitos bajo los cuales se contemplaran los materiales que estén afectados por esta directiva. Como vemos aquí no hay ningún requisito de calidad, es decir, un material puede cumplir todo esto por ser muy malo desde el punto de vista de calidad pero será seguro, para que nos entendamos.

Las directivas también contemplan que una vez se han cumplido estos requisitos tengan algún tipo de signo que el comprador del producto sepa que está siguiendo la directiva, y esto es el marcado CE. El marcado CE es una marca de seguridad obligatoria que se ha visto ya actualmente en juguetes y electrodomésticos, es un símbolo determinado, la C y la E , tiene una forma característica. Entonces los productos de la construcción que van siguiendo esta directiva deben incorporar esta marca en sus productos. Y esto es a base de seguir los procedimientos. Primero, que el fabricante siga las normas armonizadas que se han hecho por la comunidad. Si el fabricante lo sigue y sigue unos determinados procedimientos y hace una memoria, etc. pone la C y la E en su producto.

Puede ser también que como la producción de normas es lenta haya productos que aun no tengan normas, en este caso el fabricante puede cumplir normas nacionales que el propio estado miembro ha dicho que sirven para esta directiva, y también puede poner la marca CE en sus productos. Y el último caso, que es el documento de idoneidad técnica, es para aquellos casos que no hay nada. Es decir, que puede haber un producto que sea muy avanzado tecnológicamente, que no exista ninguna norma pero que tiene que estar en el mercado. Entonces determinados organismos, aquí en España tenemos el Instituto Eduardo Torroja y el Instituto de Tecnología de la Construcción de Catalunya, que son organismos que pueden otorgar estos documentos, es decir, el fabricante va allí con el material, hacen unos ensayos y unas pruebas y entonces le dan un certificado que se llama documento de idoneidad técnica europeo, y entonces el fabricante ya puede comercializar su producto.

Si pasamos ahora al ámbito de las normas técnicas, hemos visto hasta ahora la directiva de productos de la construcción, en el ámbito de las normas técnicas que son complementarias, es decir, la directiva no se podría aplicar si no hubiera normas, porque la directiva es muy general y entonces cuando el fabricante delante de la directiva dice bueno y ahora como lo hago debe tener una norma técnica al lado. Hay unas 300 o 400 normas europeas hablando de temas de seguridad en la construcción, es decir que la producción es bastante elevada. A nivel de la Unión Europea, del Comité Europeo, han clasificado su trabajo y sus tipos de normas en dos grupos: Las de categoría A y las de categoría B. No quiere decir que una sea mejor que la otra es una clasificación sencillamente. Las de categoría A se han dedicado a diseño y ejecución de obras de ingeniería civil y las de categoría B a productos de la construcción y concretamente tienen mandato para estos productos, los que no están aquí de momento no habrá normas, esto es el Comité Europeo de Normalización hace las normas en función de lo que le dice la Comisión que hace las directivas, le dice debes hacer normas de estos productos porque es de lo que a mi me interesa, y los mandatos son para estos productos. Suelos, cimientos, todos los que vemos aquí. Como vemos son elementos estructurales de las edificaciones. Y después, aparte de los productos de la construcción, hay el cálculo de estructuras que son los famosos eurocódigos. De momento las de categoría A hay poca producción y en cambio de la categoría B hay ya muchas normas, de todos estos tipos de materiales y elementos de la construcción.

Bien, yo hasta aquí he hablado del ámbito legal, normativo, etc. y ahora ya pasaría al tema de fuentes. Yo no sé si hay alguna duda o si alguien quiere hacer alguna consulta.

-“había un tema que ha sacado que eran las circulares que precisan las comunidades autónomas. Estas circulares son de obligado cumplimiento?”

-No siempre, porque son documentos interpretativos. Incluso a veces no se publican en los boletines oficiales. Y aquí está el principal problema, porque claro, en principio yo tampoco tengo una formación jurista, y es por mi propia experiencia. El problema de las circulares es que si se publican en el boletín de la provincia o el de la comunidad, pues ya sabes cual es y ya la puedes aplicar, pero hay muchas circulares que hacen una difusión restringida a colegios profesionales, asociaciones de empresarios, pero nada más, o las tienen guardadas en su despacho. Pero cuando va un ingeniero o un arquitecto a pedir una aprobación le dicen: usted no cumple la circular 320/10 de tal reglamento y lo piden. Entonces yo no sé, desconozco porque no he hecho una consulta si es de obligado cumplimiento, pero realmente se las piden. Si lo son no lo sé, pero que se las piden seguro, y es una de las cosas más difíciles de encontrar, porque, claro, si el emisor no tiene allí una colección y te manda una copia, no está, porque no se publica en los boletines oficiales.

[...]

- debe pasar, y en otros ámbitos también, nosotros por ejemplo el reglamento de baja tensión, ascensores etc. está lleno de circulares que te viene el ingeniero con toda la lista y no están. Es un problema que existe.

Bien entonces, un poco si ha quedado claro el marco este legal normativo, en la documentación he puesto bastantes listados de direcciones porque al hablar de fuentes se tengan las direcciones donde conseguirlas. Pero intentaré dar un repaso rápido a las distintas fuentes que al menos nosotros tenemos localizados para legislación y normas. He hecho dos grupos, legislación y normas técnicas, porque son dos tipos muy distintos de documento, al menos desde el punto de vista de fuentes. Tenemos, a nivel de fuentes primarias, pues evidentemente el propio DOCE, el repertorio de la fundación está en papel, CD-ROM y microfichas, Celex, que es una base de datos que está on-line, donde se pueden consultar toda la legislación europea a través de módem, me parece que también a través de Internet, después tenemos el propio DOCE en Internet tiene siempre los últimos veinte días, es de acceso gratuito, pero claro, solamente están los últimos veinte días, cuando ponen el nuevo sacan el anterior, la dirección pues está aquí

puesta. Y después tenemos también un proyecto que cuando esté finalizado será fantástico, que también en principio será gratuito, todos los textos refundidos de la legislación europea, agrupados, si alguien maneja legislación europea hay un repertorio por temas que la propia Comunidad ha establecido, entonces siguiendo este índice tienen la intención de ir poniendo toda la legislación refundida. De momento, por eso, es una decepción porque si el índice tiene veinte entradas solamente hay dos puntos o tres cumplimentados, pero bueno, yo creo que están en ello. Porque claro, hemos de tener en cuenta que la Comunidad esto lo tiene para cada uno de los idiomas oficiales, con lo cual tienen que hacer todos los idiomas, todas las refundiciones, es decir, tiene que ser un trabajo muy complicado y muy largo de hacer. Entonces en esta dirección si alguien, bueno se puede ir mirando porque a lo mejor el tema que nos interesa ya está refundido, con lo cual tenemos allí una garantía de que todo lo vigente se puede consultar y es gratuito, de momento no es de pago. Ya veremos cuando esté todo si será gratuito. En cuanto a nivel de España, tenemos el BOE en papel, CD-ROM y microficha, en Internet de momento están los sumarios, son gratuitos también, se pueden consultar todos los sumarios, el texto no, y a nivel de comunidades autónomas muchas comunidades autónomas tienen sus boletines en Internet y la documentación está en una página web donde si entráis por Internet veréis todas las direcciones.

A nivel de fuentes secundarias, es decir, gente que trata esta documentación y hace una nueva edición, tenemos IBERLEX, tenemos a nivel de la legislación europea el servidor de la Universidad de Valencia donde también están los Doces, la base de datos Aranzadi en CD-ROM e Internet y otros productos como Colex y Compuley. La mayoría como vemos están en CD-ROM. Después también tenemos una base de datos de legislación, Aintex, básicamente en temas de seguridad y de instalación, instalaciones eléctricas, etc. también gratuita está en Internet, el índice de disposiciones relacionadas con la edificación del Ministerio de Fomento que cada año se va publicando desconozco si está en Internet, de momento yo siempre tengo la edición en papel, no he visto que esté en otro formato. Bueno, y nosotros también hacemos un servicio de información de legislación.

En normas técnicas tenemos que las fuentes primarias son los propios organismos de normalización, cada uno de ellos hace su catálogo anual y últimamente tenemos la ventaja que no nos tenemos que esperar un año para ver las nuevas normas sino que la mayoría de ellos están poniendo sus catálogos en Internet. Entonces también en la

documentación hay una lista de todos los organismos de normalización a nivel internacional que tienen dirección web en algunos se puede consultar el catálogo, en otros no, eso depende, algunos vas a entrar y dice en construcción, otros dice que se ha de pagar, es variado, pero como mínimo es un punto más de acceso que no nos tenemos que esperar todo un año a que salga el nuevo catálogo. Por ejemplo las europeas no están en AENOR. No hay manera de consultarlas. Como fuentes secundarias de normas básicamente son CD-ROMs. Tenemos Perinorm, Perinorm es un CD ROM hecho a nivel de la Unión Europea, sus principales organismos son los alemanes, los franceses y los ingleses, que iniciaron el proyecto, y se han ido incorporando casi todas las normas europeas, bastantes americanas y asiáticas y australianas. Entonces siempre estamos hablando de referencias, nunca está la norma entera en estos CD roms y se actualiza cada mes. ILI es otro CD ROM que hace un distribuidor de normas británico que tiene mucho componente de norma americana mas que europea, IHS es otro proveedor de normas americano que también tiene mas preponderancia la norma americana, nosotros también tenemos un servicio de normas y AENOR también tiene un servicio de actualización de las nuevas normas que se van publicando.