Revisión y análisis de niveles de intervención en edificación existente. La necesidad de regular las actuaciones más frecuentes para su conservación y rehabilitación.

Begoña Serrano

Universitat Politècnica de València. Instituto Valenciano de la Edificación

Resumen

La necesidad de impulsar la rehabilitación de edificios, con especial interés de aquellos construidos antes de los años 80, necesita de medidas facilitadoras que la atiendan de manera específica. El artículo reflexiona sobre las barreras que genera la interpretación discrecional de la actual reglamentación, orientada a la obra nueva, cuando intenta aplicarse a la edificación existente.

Esta cuestión plantea un interesante debate entre aplicar la normativa a edificios existentes, con niveles de exigencia propios de construcciones de nueva planta, o aplicar criterios que faciliten su conservación con el objeto de mantener o aumentar las prestaciones iniciales que ofrecía el edificio, con una implicación económica menor, pero siempre fijando unos mínimos, especialmente en materia de seguridad de los usuarios.

Se presentan una serie de posibles actuaciones en el marco normativo fundamentado en una mayor experimentación previa de casos concretos, que permitan identificar los diferentes niveles intermedios de exigencias para cada tipo de intervención, atendiendo a las posibilidades de los propietarios del edificio y su capacidad de adaptación, según unos ajustes razonables.

Palabras clave

Rehabilitación edificios, normativa, ajustes razonables, niveles intermedios, flexibilización

Agradecimientos

Este documento ha sido posible gracias al conocimiento generado y la experiencia adquirida en el desarrollo de trabajos sobre normativa y estudios de caso de edificios reales llevados a cabo por el equipo técnico del Instituto Valenciano de la Edificación que dirijo. En concreto, quiero mostrar mi más sincero agradecimiento a Vicente Cerdán, Teresa Escrig, Teresa Soto, Francisco Pla y Alejandra García-Prieto.

1. Introducción

Para favorecer y fomentar la rehabilitación edificatoria, así como la ocupación de las viviendas vacías o en desuso[22], debieran adoptarse medidas que impulsen la realización de un mayor número de obras de conservación y de reforma. Como a continuación se expone, no en todos los casos debiera ser necesario tener que emprender intervenciones completas de rehabilitación sobre los edificios existentes, ni hacerse del modo en que hoy se regula en la reglamentación vigente.

Una vez detectadas las situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de seguridad, funcionalidad, o habitabilidad en edificios existentes, se aprecia que la propia reglamentación actual, tal y como fue planteada inicialmente, está impidiendo que obras de conservación y reforma lleguen a desarrollarse, como sería deseable. Se ha apreciado que ciertas interpretaciones de los técnicos sobre la aplicación de la reglamentación, si bien mejoraría considerablemente el parque construido (si se llegasen a realizar), también pueden imposibilitar que se actué, por hacer inviable económicamente estas intervenciones así planteadas.

Algunos tipos de intervenciones, que por su naturaleza podrían llegar a realizarse, encuentran impedimentos para su ejecución si se aplicara estrictamente el Código Técnico de la Edificación[23], en adelante CTE, junto con otras reglamentaciones de aplicación (de carácter estructural, de las instalaciones en el edificio, de diseño y calidad para uso vivienda, etc.). Mientras que para estos edificios sí se aprecia que es posible actuar para su conservación, incluso para mejorar sus condiciones iniciales de construcción, sin que ello suponga un coste adicional o mayor que el que supondría mantener los niveles de prestación iniciales que ofrecía el edificio.

Para hacer efectivo esto último se cree conveniente abordar una nueva reinterpretación del CTE y otra reglamentación complementaria. En su caso introducir ajustes y posibles formas de interpretar la reglamentación para el caso de edificación existente. De este modo, algunas de estas intervenciones dejarían de ser inviables y se podrían afrontar.

Una mayor flexibilidad a la hora de aplicar la reglamentación (dependiendo del tipo de actuación constructiva, obra de nueva planta, rehabilitación, reforma, o conservación), planteada como premisa para su revisión desde el punto de vista de lo que es abordable, podría facilitar que realmente se aplicara a un número más extenso de intervenciones.

Esta consideración de reinterpretar los planteamientos de la reglamentación vigente permitiría un mayor alcance en los objetivos previstos en los diversos planes de las administraciones para la mejora de las condiciones de los edificios y la calidad de vida de los usuarios. Pues, tal y como fue diseñado el marco reglamentario, en muchos casos se está condicionando ineludiblemente el final de la vida útil de los edificios más antiguos, sin otra expectativa que no conduzca a su derribo y nueva construcción.

Del modo en que hoy está planteada la aplicación de la reglamentación para las intervenciones sobre edificación existente, para la obtención de unos niveles de calidad similares a los de obra nueva, se hace

[22] Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

[23] Parte I del Código Técnico de la Edificación (Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo).

inviable en muchos casos emprender obras de reforma o rehabilitación, y más aún sobre el conjunto del edificio. Además, es frecuente que en estos edificios los propietarios tengan limitaciones económicas, incluso para hacer un mantenimiento preventivo y conservación, y el coste económico de las posibles actuaciones de renovación superen ampliamente el valor residual del inmueble.

Se han de buscar nuevos enfoques en la aplicación del CTE, al igual que se ha hecho para facilitar la accesibilidad universal en edificación existente, en legislación[24] y en documentos de referencia[25] para su aplicación, en la Comunidad Valenciana. Estos últimos formarían parte de las medidas para una impulsar la sensibilización y cultura de la rehabilitación, y elevar las tasas que actualmente se producen.

Con la extensión de los conceptos de flexibilidad, tolerancias y ajustes razonables en la aplicación de la legislación, sería previsible un mayor número de intervenciones. La revisión de la reglamentación y la elaboración de documentos de referencia para su aplicación ha de ser objeto de un procedimiento participativo de las asociaciones en representación de las personas, entre ellas las de movilidad o comunicación reducida. Estas representan muy bien las inquietudes de los usuarios de las edificaciones. Solo así se detectan qué niveles de exigencia en las intervenciones serían admisibles, en su caso incluyendo una relajación de las exigencias normativas actuales, en contraposición a la inacción del sector si la propuesta es intervenir sobre un parque edificado sobre el que difícilmente se pueden alcanzar unos niveles de prestación más propios de la obra nueva.

Por otro lado, las actuaciones de intervención sobre los edificios no debieran estar condicionadas por los criterios particulares de cada proyectista y/o técnico de la Administración, quienes proponen o autorizan su realización. Tampoco, a diferencias de interpretación en cuanto a la adopción del mayor grado posible de adecuación efectiva en todos y para cada uno de los requisitos de la edificación.

En este sentido, una legislación más precisa y detallada podría evitar estas situaciones que amplifican la inviabilidad de las posibles intervenciones. Por ejemplo, que el CTE contara con unos documentos básicos desarrollados para su aplicación particular en intervenciones para renovación de los edificios, o bien contase con documentos de apoyo o documentos reconocidos con comentarios dirigidos a este tipo de intervenciones, evitaría erróneas interpretaciones, que innecesariamente son más exigentes que lo estrictamente legislado. Todo ello apoyaría y facilitaría unas intervenciones más ajustadas a las necesidades reales de renovación para los edificios.

Una mayor definición de los tipos posibles de obras a realizar, así como el ofrecimiento de soluciones estandarizadas, puede clarificar las diferentes intervenciones que es posible realizar en edificación existente.

---

[24] DECRETO 65/2019, de 26 de abril, del Consell, de regulación de la accesibilidad en la edificación y en los espacios públicos, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, de la Generalitat Valenciana. Este Decreto determina para edificación existente el concepto de ajuste razonable a través de unas tolerancias admisibles y de unos límites a los criterios de flexibilidad en ciertos elementos constructivos y espaciales, a fin de posibilitar la máxima adecuación a las condiciones básicas de accesibilidad universal.

[25] Guía de mejora de la accesibilidad en edificios de vivienda existente, y Guía de mejora de la accesibilidad en edificios de uso público existentes, promovidas y elaboradas bajo convenio suscrito entre la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio y el Instituto Valenciano de la Edificación. La primera es Documento reconocido para la calidad en la edificación por la Generalitat Valenciana, y la segunda está en tramitación para obtener el reconocimiento de la Administración autonómica. En ellas se dan pautas para adecuar las edificaciones, susceptibles de ajustes razonables, a la normativa básica, agrupada de forma que se facilita su conocimiento y aplicación para una correcta interpretación de las exigencias.

2.Flexibilización de las intervenciones sobre edificación existente

Para analizar las posibles estrategias a considerar para promover un marco normativo facilitador es necesario partir del tipo de intervención necesaria para mejorar las condiciones de las edificaciones, conforme al CTE. En general, se aprecian los siguientes tipos de intervención:

- Intervenciones **de reparación localizadas** (conservación / mantenimiento). En una gran mayoría de casos, se trata de operaciones para el mantenimiento de las condiciones iniciales en las que fue construido el edificio, para poder seguir ocupándolo con normalidad; en otros casos, se pueden incluir mejoras puntuales sobre sus elementos, como la renovación de la carpintería exterior, la pintura y reparación de cornisas en patios interiores, la sustitución parcial de la red de saneamiento, etc. Habitualmente, únicamente se requiere para obtener licencia o autorización administrativa (a partir de una o comunicación o declaración responsable al ayuntamiento) una breve memoria constructiva o presupuesto de obras del contratista aceptado por el promotor. De este modo, no existe una justificación de los niveles alcanzados por aplicación del CTE, como sí se hace en un proyecto arquitectónico para los dos siguientes tipos de intervenciones.
- Intervenciones **de reforma para la restauración y/o rehabilitación *"parcial"***. Por lo general, se introducen mejoras sobre algunos de los requisitos básicos de la edificación, o sobre algunos de los elementos constructivos, espaciales, o instalaciones, hasta el nivel máximo alcanzable en el CTE (que es lo que hoy se exige reglamentariamente). Para flexibilizar la exigencia en estos casos, se trataría de detectar uno, o varios, niveles inferiores que hicieran viable económicamente la intervención, en lugar de mantener un nivel único para cualquier tipo de intervención que imposibilite su obtención. Aun quedándose por debajo del nivel máximo de prestación alcanzable en cada uno de los requisitos si se aplicaran por separado, prevemos llegaría a realizarse un mayor número de intervenciones de este tipo.
- Intervenciones **de reforma para la rehabilitación *"integral o total"***. La experiencia indica que en un gran número de casos analizados no es abordable, salvo que se trate de inmuebles declarados de interés cultural o sujetos a algún de régimen de protección. Actualmente se ha de obtener las mismas prestaciones que para un edificio de obra nueva, salvo que esté justificado no poder alcanzarse. Conceptualmente es posible, pero en la práctica este tipo de intervenciones no pueden llegar a realizarse y se descartan. De hecho, por su mayor complejidad y alcance a la práctica totalidad del conjunto construido, suponen un coste económico significativamente superior al coste de derribar el edificio y volver a construirlo. En cambio, para estos edificios sí se aprecian posibles mejoras, por ejemplo, en seguridad de utilización y accesibilidad, con la aplicación de tolerancias, pero sin tener que extender la actuación al conjunto del edificio, para mejorar todos y cada uno de los elementos constructivos y espaciales que se verían hoy afectados, cuando para ellos en principio no se necesita intervenir.

Para estos dos últimos tipos de intervenciones se requiere un proyecto arquitectónico, con el que obtener la autorización administrativa para la realización de las obras. Es en estos donde podría hacerse una revisión de la reglamentación que hiciera viable la rehabilitación de un mayor número de edificios.

3. Acción normativa para promover la renovación del parque existente

Si bien se considera imprescindible la rehabilitación del parque edificado, se plantea aquí la necesidad de analizar otros posibles escenarios reglamentarios para abordarla. Todo ello sin pasar por requerir en estas

actuaciones los mismos niveles de exigencia que para la edificación de obra nueva, ni condicionar, aunque de forma indirecta, el agotamiento de la vida útil que potencialmente disponen los edificios.

Este planteamiento no tiene porqué reducir la seguridad de los usuarios del edificio, ni impedir la adaptación a las directivas europeas o a las tendencias mundiales de desarrollo sostenible, cuyos objetivos incluyen una mayor eficiencia energética y la integración de energías renovables, en el ámbito de la sostenibilidad y la economía circular.

En resumen y para concluir esta propuesta se avanzan algunas acciones para promover la renovación del parque existente. A destacar:

- Clarificar las posibles interpretaciones que se vienen realizando sobre lo que supone la aplicación del CTE en intervenciones de edificación existente. La aplicación se ha de facilitar, y debiera presentar similares resultados, independientemente del proyectista, o de los requerimientos de las diferentes administraciones.

  Esta acción se propone para transmitir, con el desarrollo de una documentación normativa actual y futura, cómo ha de interpretarse su aplicación para las intervenciones sobre edificación existente. También, que está justificado particularizar para cada edificio hasta donde sería viable aplicarla. En edificación existente, por lo general con menores prestaciones que las exigidas actualmente, es complicado intervenir dando el mismo tratamiento a sus elementos que a los de nueva construcción. De hecho, conforme se vienen incrementando las exigencias reglamentarias, se hace más complicado renovar el parque edificado y equipararlo con los estándares de calidad de hoy en día. Además, con el desarrollo normativo que aquí se plantea, los técnicos podrían basarse en casos modélicos, resueltos por la experiencia, y no se plantearían exigirles necesariamente niveles más propios de obra nueva. Tampoco pensarían en extender las intervenciones más allá de lo imprescindible, y más cuando debiera ser admisible exigir a los edificios mejoras en función de su capacidad de adaptación, a fin de que puedan seguir siendo ocupados.

- Plantear una revisión de la reglamentación que, dependiendo del alcance de las actuaciones, permita realizar un mayor número de aproximaciones de adecuación a la normativa, sin que la reglamentación determine un nivel necesariamente equivalente al de obra nueva. Estudiar si para el caso de las edificaciones existentes sería posible aplicar parcialmente la reglamentación.

  En este sentido, se propone realizar un estudio dirigido a un mayor desarrollo de los documentos básicos con comentarios, en los que se precise más para cada una de las exigencias y su cumplimiento en caso de intervención en edificación existente. Es ahí donde puede ejemplificarse, con casos contrastados, cómo es viable abordar diferentes niveles de intervención. Todos los comentarios han de estar encaminados a cómo aproximarse al cumplimiento de las exigencias, pero no forzosamente alcanzando o superando el único nivel que hoy se considera básico para cualquier edificio independientemente de su año de construcción. También se ha de contemplar aquí situaciones en las que la intervención únicamente suponga realizar operaciones de limpieza, reparación, conservación o mantenimiento preventivo para alguno de los elementos o espacios sobre los que se va a actuar, sin tener que llegar a extender las actuaciones ineludiblemente.

  Del mismo modo, la elaboración de más documentos de apoyo, documentos reconocidos, o guías de buenas prácticas, posibilitaría difundir entre el sector y, en particular a los técnicos que aplican la normativa, que no todas las intervenciones pasarían necesariamente por exigir a cualquier edificio el mismo nivel de exigencia para cumplir con la reglamentación.

- Fomentar la realización de un mayor número de intervenciones en edificios existentes para los que hoy no es viable intervenir, sin que necesariamente tenga que llegar a aplicarse la reglamentación en

su conjunto. Podrían llegar a mejorarse sustancialmente sus condiciones de funcionalidad, habitabilidad o seguridad. Se obtendrían así otros niveles intermedios para la adecuación a la normativa, en la medida de sus posibilidades.

Se trataría de impulsar que fueran aceptadas intervenciones en las que necesariamente no tuviera que aplicarse la totalidad de la reglamentación, y aquella parte que se aplicase permitiera obtener un nivel intermedio de prestación, equivalente al del edificio recién construido. Por ejemplo, en intervención de cubiertas de edificios existentes, permitir que se recuperen o mejoren las prestaciones para determinadas exigencias, como son la seguridad estructural y la salubridad. Estas intervenciones, que frecuentemente están resultando viables tanto técnica como económicamente, pueden dejar de serlo cuando se completara la intervención aplicando el resto exigencias. Plantear obras que necesariamente impliquen alcanzar las prestaciones que conllevan todos y cada uno de los documentos básicos, puede suponer no intervenir en elementos constructivos del edificio.

Siendo así, surgiría un nuevo escenario en el que las exigencias se adoptarían en función de las posibilidades de los propietarios del edificio, y serían proporcionales al potencial de edificio y su capacidad de adaptación. Una vez valorados los resultados de proceder de este modo, podría normalizarse esta situación, y en su caso sería transferida a la reglamentación, modificando los propios Documentos Básicos, e incluso la parte I del CTE.

Se sugiere pues que, la puesta en marcha de algunas de estas acciones pueda cambiar el escenario normativo actual y se incrementen las intervenciones sobre edificación existente.

4. Conclusiones

En un contexto en el que la rehabilitación edificatoria no termina de establecerse como una práctica habitual, el artículo profundiza sobre una de las posibles barreras —entre aquellas técnicas, de gestión y económicas— que la imposibilitan: la rigidez de la aplicación normativa del CTE.

Tras identificar los tipos de intervención posibles sobre la edificación existente, el artículo propone ciertos niveles de flexibilización normativa a través de tres nuevos escenarios: la clarificación de la interpretación del CTE, la elaboración de documentos de ayuda al CTE que ayuden en la toma de decisiones por parte de técnicos y ayuntamientos, y la flexibilización de la aplicación del CTE a las especificidades físicas y socioeconómicas de cada edificio y sus propietarios.

En definitiva, para poder optimizar el ritmo de rehabilitación, y sin perder de vista los objetivos de calidad que el CTE garantiza, el artículo plantea el fomento de un nuevo marco normativo más flexible, adaptable a la compleja especificidad física y socioeconómica que caracteriza el parque de edificado.