



Apostando por la rehabilitación sostenible

Autor: Juan Risueño Neila

Institución: EMVS

Resumen

La apuesta por la rehabilitación que el Ayuntamiento de Madrid, a través de la EMVS, viene realizando desde hace décadas, bien mediante actuaciones directas o bien mediante la gestión de ayudas a las comunidades, tienen la resonancia social necesaria para impulsar la actividad en el sector de la construcción y consumir su mayor incidencia dentro del campo de la rehabilitación, frente a la producción de nuevas viviendas. La rehabilitación de la edificación residencial en el municipio de Madrid está siendo Gestionada desde la EMVS teniendo en el punto de mira criterios de sostenibilidad. La EMVS acomete el fomento de la rehabilitación mediante el desarrollo de distintos programas de ayudas cuyo objeto es acometer actuaciones de rehabilitación con especial incidencia en actuaciones justificadas que Mejoren el Comportamiento Térmico de las edificaciones mediante la implantación previa de Medidas Pasivas y posteriormente considerando la renovación de los Sistemas Activos por otros más Eficientes. Son claro ejemplo de lo expuesto el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en ámbitos residenciales de barrios periféricos; como los de Ciudad de los Ángeles y San Cristóbal de los Ángeles, en el distrito de Villaverde. . Actuaciones de rehabilitación integral que han permitido acondicionar sus viviendas a niveles de confort propios de nuestro tiempo, así como ajustar su demanda energética a consumos más moderados. En el ámbito del municipio de Madrid, a modo de actuaciones dispersas, se ha desarrollado el llamado programa de Sostenibilidad, programa que pretende fomentar la incorporación, en los edificios residenciales existentes en el municipio, de sistemas pasivos de acondicionamiento con criterios de alta eficiencia energética, al objeto de que los mismos se adecuen a las disposiciones establecidas en el Código Técnico de la Edificación, con el fin de reducir el consumo de energía y emisiones de CO2.

Palabras claves: Rehabilitación Sostenible

La Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, de manera implícita, en los comienzos de su gestión, y expresa, en determinados programas, ha incorporado en su labor de gestión de ayudas a la rehabilitación, actuaciones dirigidas a la reducción de la demanda energética de los edificios y a la mejora de su comportamiento térmico.

La gestión de las Áreas de Rehabilitación iniciada en 1994 con la firma del primer convenio de colaboración entre las tres administraciones públicas – estatal, autonómica y municipal- y la designación de la EMVS como órgano gestor de las ayudas, tiene en sus inicios, como objetivo fundamental, la rehabilitación y recuperación del centro histórico de la ciudad de Madrid. Las características de una edificación envejecida, mal conservada en muchos casos, con problemas de habitabilidad, accesibilidad e infravivienda-circunstancia esta última no resuelta lamentablemente- trasladan las actuaciones dirigidas a la rehabilitación energética a otros ámbitos, periodos y circunstancias. En las primeras Áreas de Rehabilitación, enclavadas todas ellas en el centro de histórico de la ciudad, priman actuaciones de adecuación estructural y funcional de la construcción vinculadas estrechamente con la recuperación y restauración de los elementos arquitectónicos que caracterizan el patrimonio edificado y la memoria de la ciudad, unido todo ello a otras actuaciones para la mejora de los espacios urbanos y la renovación de las infraestructuras generales y a medidas puntuales para el fomento de la actividad comercial a través de los programas de adecuación arquitectónica. Estos objetivos excluyen de sus prioridades la rehabilitación energética, incompatible por otra parte, en la mayoría de los casos, con la preservación del patrimonio histórico y las prescripciones impuestas en las normas urbanísticas. No obstante lo expuesto, en caso de que las medidas de aislamiento de la envolvente de los edificios fueran compatibles con los supuestos anteriores, estas actuaciones se consideraban subvencionables cuando los promotores de la rehabilitación las incluían en el proyecto, no considerándose obligatorias a los efectos de acogerse a las ayudas salvo en aquellos casos en los que la inevitable actuación en algunos de estos elementos; cubierta, fachadas interiores y medianerías permitieran la instalación del aislamiento simultáneamente a las labores de rehabilitación. Como ya hemos apuntado, la intervención en las fachadas principales de los edificios, protegidas en muchos casos por el Catálogo de Elementos Protegidos del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid y definidas en el mismo como elementos de restauración obligatoria, impiden la implementación de medidas de aislamiento por el exterior. Sin embargo, otras medidas, como la restauración y unificación de las carpinterías de los huecos de fachada, obligatorias para acogerse a las ayudas en un alto porcentaje de casos, han favorecido que estos elementos incorporen a la actuación final una mejora del comportamiento térmico del edificio.

Es en las áreas de rehabilitación situadas fuera del centro histórico, donde las actuaciones dirigidas a la rehabilitación energética adquieren presencia. Si bien en estos casos la mejora del comportamiento energético de los edificios, no es el objetivo principal de la rehabilitación, las carencias de las edificaciones, construidas fundamentalmente antes de la implantación de la NBE-79, imponen inexcusablemente la implementación de estas medidas. En estas áreas: La Elipa, San Cristóbal de los Ángeles, Ciudad de los Ángeles, el aislamiento de cerramientos de fachadas, cubiertas y unificación de carpinterías forman parte del conjunto de la actuación.

Las intervenciones en estos ámbitos han incorporado las herramientas urbanísticas necesarias para el desarrollo de la actuación. Entre otras, la redacción de Planes

Especiales para aumentar en un 20% la edificabilidad de los inmuebles residenciales del ámbito, materializado a través del adelanto de la edificación sobre el plano de fachadas – así se aprobó para La Elipa y San Cristóbal de los Ángeles- o bien para definir el área de movimiento de los ascensores a instalar en el espacio exterior, como se hizo para Ciudad de los Ángeles.

En todos estos casos las actuaciones exigidas para acogerse a las ayudas, incluían el aislamiento de fachadas y cubiertas, así como, en menor medida, la unificación y sustitución de las carpinterías de los huecos a fachada.

Si a la intervención sobre la edificación, añadimos las actuaciones sobre los espacios públicos e infraestructuras con la obligada renovación de las redes generales de instalaciones urbanas, podemos concluir que pese a la complejidad y dificultades de la gestión del proceso de rehabilitación, en el que intervienen variedad de agentes con intereses no siempre conciliados; propietarios, comunidades de propietarios, inquilinos, técnicos redactores de proyecto, técnicos encargados de la dirección facultativa, empresas constructoras, administradores, etc., la EMVS, puede estar satisfecha del conjunto de su gestión en las Áreas de Rehabilitación, y por extensión, de la adecuación estructural y funcional de las edificaciones, de la renovación de los espacios públicos y de la mejora de la imagen urbana.

PROGRAMA ITE

En el año 2002 el Ayuntamiento de Madrid aprueba la normativa que regula el procedimiento para la concesión de ayudas a las obras derivadas de la Inspección Técnica de Edificios, establecida en la Ordenanza sobre Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones, en adelante OCRERE. Desde esa fecha, la EMVS se encarga de gestionar las ayudas municipales para la ejecución de las obras que afecten a los cuatro apartados recogidos en el acta de la Inspección Técnica de Edificios: Estructura y cimentación, Fachadas exteriores, interiores o medianerías, cubiertas y azoteas y Fontanería y saneamiento, a los que se añade a partir de 2011, la accesibilidad.

El programa de ayudas fija como actuaciones subvencionables aquellas que se realicen sobre cualquiera de los apartados mencionados, que presente acta desfavorable como consecuencia de la inspección. Para todos los edificios que solicitan ayudas, los servicios técnicos de la EMVS emiten un informe técnico que describe las patologías existentes y el estado de la edificación, con el cual se definen con mayor rigor el alcance de la propuesta de intervención y las obras obligatorias, todo ello con el fin de alcanzar los objetivos de la OCRERE. Del resultado de este informe puede derivarse que, para acogerse al programa de ayudas, se exijan actuaciones que inicialmente no estaban previstas en el Acta de la ITE realizada por el técnico contratado por la propiedad del inmueble.

Por sus propias características, este programa, solo en contadas ocasiones ha propiciado el fomento de actuaciones dirigidas a un mejor comportamiento térmico de la envolvente del edificio. No obstante en aquellos casos en los que la intervención aprobada por los promotores incluía la implementación de medidas de aislamiento en los elementos de la envolvente, estas medidas se consideraban igualmente subvencionables. En cualquier

caso los datos evidencian la importancia y repercusión de este programa. A lo largo de la década 2002-2011, las ayudas a la ITE gestionadas por la EMVS han alcanzado los siguientes resultados:

Nº de viviendas	Presupuesto protegido	Subvención
68.021	348.280.331 €	29.891.723 €

Añadiendo a estos datos la gestión del año 2012, se puede alcanzar la cifra de 80.000 viviendas afectadas por las subvenciones del programa ITE, número suficientemente significativo para acompañarlo de cualquier otra consideración.

Otros datos igualmente reseñables y fundamentales para el análisis del programa son los siguientes:

El 92 % de los edificios objeto de ayudas actúa sobre las fachadas

El 55% sobre las cubiertas

El 48% sobre el saneamiento

El 25% sobre la estructura

SOSTENIBILIDAD

En septiembre del año 2008 se aprueba la convocatoria de ayudas a las obras dirigidas a la sostenibilidad y eficiencia energética de las edificaciones residenciales a través del cual, el Ayuntamiento de Madrid promueve un programa específico dirigido al fomento de la rehabilitación energética. El diseño de esta convocatoria parte de tres premisas fundamentales:

1.-Se considera prioritaria la mejora del comportamiento térmico de la envolvente del edificio –medidas pasivas- frente a otras actuaciones dirigida a la mejora de la eficiencia y renovación de las instalaciones –medidas activas-.

2.- Frente a opciones más ambiciosas se pretende que el nivel de exigencia del programa para la reducción de los niveles de transmitancia, no implique una actuación integral en toda la envolvente y pueda alcanzarse a través de intervenciones parciales en la misma. Se entiende que una reducción de la transmitancia procura beneficios no alcanzados con la no intervención.

3.- Cualquier actuación de implementación de medidas pasivas debe garantizar que el elemento de cerramiento donde se intervenga alcance los valores límites de transmitancia fijados en la DB HE 1 (Limitación de la demanda energética) del CTE.

A partir de estos principios el programa se define del siguiente modo:

- Cualquier edificio que solicite ayudas debe cumplimentar, en todos los casos, una ficha de transmitancia térmica del edificio que compare los valores del estado actual, con los valores exigidos por el CTE y con los valores obtenidos al considerar la propuesta de intervención.
- La actuación en medidas pasivas es obligatoria cuando los valores de transmitancia del edificio en su estado actual superan en proporción 5/3 los valores de transmitancia máximos derivado de la aplicación del CTE. En caso contrario la implementación de medidas activas puede ser objeto de subvención sin que sea exigible la ejecución de medidas de aislamiento en la envolvente.
- Con la intervención propuesta debe alcanzarse una reducción mínima de los valores de transmitancia de la envolvente del 5%. Este porcentaje se fijó a partir de los estudios previos realizados sobre diferentes tipologías, que garantizaban que esa reducción era posible con el cambio de carpinterías del inmueble, considerando que esta actuación era la que los usuarios de las viviendas podían promover y asumir con mayor naturalidad.
- El porcentaje y la cuantía de las ayudas se incrementa en relación directa con la reducción de la transmitancia derivada de la actuación. Las cuantías quedan definidas del siguiente modo:

REDUCCIÓN TRANSMITANCIA	% SUBVENCIÓN	CUANTÍA MÁXIMA POR VIVIENDA
ENTRE EL 5% Y EL 20%	30 %	3.000 €
ENTRE EL 20% Y EL 30%	40%	4.000 €
ENTRE EL 30% Y EL 40%	50%	5.000 €
> 40%	60%	6.000 €

Las medidas subvencionables son las siguientes:

Medidas pasivas

Aislamiento de muros de fachada (principales, patios y medianerías)

Aislamiento de cubierta

Aislamiento de huecos de fachada (carpinterías, vidrios y otros elementos de cierre)

Aislamiento de suelos

Medidas activas

Instalación de sistema solar para la producción de agua caliente sanitaria

Instalación de sistemas de iluminación en zonas comunes que incluyan detectores de presencia, control de luminosidad y zonificación de circuitos

Dotación de alumbrado de bajo consumo en viviendas

Sustitución de aparatos elevadores tradicionales por otros de bajo consumo energético

Instalación o sustitución de calderas convencionales de producción de calefacción y ACS por calderas de individuales de condensación

Instalación o sustitución de calderas centralizadas de producción de calefacción y ACS por calderas de alta eficiencia energética

Dotación de sistemas de ahorro de agua en viviendas; instalación de aireadores en griferías, reductores de presión y cisternas de doble descarga

Cualquier otra medida dirigida al cumplimiento de los objetivos del programa

EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL PROGRAMA DE SOSTENIBILIDAD

En los cuatro años de vigencia del programa de sostenibilidad, considerado el periodo 2009-2012, un centenar de edificios han abierto expediente de ayudas o solicitado consulta previa. Este dato es importante compararlo con el del programa ITE donde la media de solicitudes de ayuda anuales supera los 600 expedientes.

Las ayudas concedidas afectan a 55 edificios para un total de 1.109 viviendas, y su importe, pendientes del cierre de la anualidad de 2012, puede alcanzar los 3.000.000 €, lo que supone el 33% del presupuesto destinado inicialmente al programa y un 38% del presupuesto protegido de la actuación..

En este punto es importante hacer las siguientes consideraciones sobre las actuaciones en los edificios objeto de subvención:

En el 95% de los expedientes las intervenciones incluyen exclusivamente la aplicación de medidas pasivas.

Las medidas pasivas afectan en un 75 % al aislamiento de fachadas, en un 10% a la sustitución de carpinterías y en un 30 % al aislamiento de la cubierta.

El 80 % de los edificios que proponen la mejora del comportamiento térmico de la envolvente presentan acta de ITE desfavorable en los elementos objeto de aislamiento o requieren en dichos elementos, la aplicación de medidas de conservación o rehabilitación. Podemos pues resumir que por unas u otras circunstancias la intervención en dichos elementos es urgente y necesaria.

Las medidas activas afectan exclusivamente a un 8% de los edificios, de los cuales el 70% son viviendas unifamiliares. Las medidas afectan a la instalación de energía solar para producción de ACS o a la sustitución de calderas.

Estos datos, pese a la quizás no excesiva entidad de la muestra, son significativos. Enlazados con los que se derivan del programa ITE nos conducen a considerar que la potencialidad y repercusión de este último programa debe utilizarse. En rehabilitación una oportunidad no aprovechada es una oportunidad perdida y no es necesario observar que una comunidad de propietarios que acomete obras de conservación en los elementos comunes del inmueble no va a promover nuevas intervenciones en el edificio, salvo que se vea obligado a ello en la nueva inspección periódica (10 años después), o por causas imprevistas.

CONCLUSIONES

Al margen de las consideraciones anteriores, el análisis de la gestión de los programa de ayudas a la rehabilitación en los que la EMVS ha participado, nos conduce a las siguientes reflexiones:

1.- Creación de la necesidad de intervenir en la rehabilitación energética. Entre los propietarios y ocupantes de la vivienda, no existe demanda, para la rehabilitación energética. Crear o provocar la necesidad de invertir en un edificio para reducir el consumo de energía, concienciar al ciudadano en materia de ahorro energético exige una concertada actuación, que implique, en primer término a la administración, fundamentalmente en el marco educativo y legislativoⁱ, y a todos los agentes con competencia en la materia.

Entendemos que en estos momentos el fomento de la rehabilitación energética solo pueda crearse, bien a través del marco legislativo, en el que sería necesario valorar la conveniencia de prescribir la ejecución de las obras de rehabilitación energética como consecuencia del deber de conservación y rehabilitación de los edificios, bien mediante la implementación de una decidida política de incentivos y ayudas a las obras, bien mediante la adecuada combinación de ambas opciones.

2.- Racionalización de ayudas públicas. Las administraciones públicas deben hacer un esfuerzo definitivo para la racionalización y simplificación de las ayudas, evitando duplicidades que tantas veces sólo aportan confusión y desconcierto al ciudadano y a la propia administración.

3.- Formación de técnicos y cualificación de empresas. La crisis del sector en la construcción de nuevas viviendas obliga a una nueva orientación de empresas y técnicos. La rehabilitación, y específicamente la rehabilitación energética exige la formación y cualificación de los agentes intervinientes. Si en cualquier disciplina es fundamental el rigor y la profesionalidad, lo es en mayor medida en las fases iniciales de su desarrollo, donde debe exigirse la ejemplaridad de las actuaciones. No vale cualquier rehabilitación. Técnicos, colegios profesionales, empresas constructoras y asociaciones, tienen

responsabilidad directa en la materia y por lo tanto tienen mucho que aportar para que en la realización y ejecución de cada proyecto se alcancen los objetivos previstos.

4.- Evaluación continua de las actuaciones. Las actuaciones de rehabilitación energética deben ser objeto constante de revisión y someterse a un metódico trabajo de evaluación, reflexión y análisis. El objetivo de reducción de la demanda energética debe alcanzarse. En caso de que la administración incentive las actuaciones, es su deber ser garante del buen uso de los fondos públicos, estableciendo para ello procesos de toma de datos previos y posteriores a la intervención -consumos, termografías, encuestas, etc.- que faciliten la valoración y, en su caso, revisión de las actuaciones.

ⁱ Es importante señalar que, entre otras actuaciones y propuestas, la EMVS ha colaborado con los órganos competentes del Ayuntamiento de Madrid, en la elaboración de la siguiente normativa:

Ordenanza sobre Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones de 22 de diciembre de 2011. En la nueva ordenanza se incorporan cuestiones relativas al comportamiento térmico de las edificaciones. Entre otras, se incluye la mejora del comportamiento térmico del edificio en las actuaciones de rehabilitación (Art. 13) y la obligación de cumplimentar una ficha de comportamiento térmico en el Acta de la Inspección Técnica de Edificios, (Art. 19). Si bien esta última medida no tiene efectos para el resultado favorable o desfavorable de la inspección, se considera necesaria para introducir la cuestión energética en el conocimiento del ciudadano. Del mismo modo la explotación de los datos de la ficha puede ser de utilidad para el diseño de las medidas de fomento.

Ordenanza de las Bases Reguladoras de la Concesión de Subvenciones para la conservación y rehabilitación de viviendas y edificios residenciales de 25 de julio de 2012. La ordenanza establece dos modalidades de subvención, según se refieran a actuaciones de conservación o rehabilitación. En estas dos modalidades se incluyen las actuaciones de fomento de la eficiencia. Uno de los objetivos de la ordenanza es establecer un marco lo suficientemente flexible para acoger convocatorias que atiendan a distintas necesidades y objetivos, dirigidos todos ellos a la mejora del patrimonio edificado de la ciudad.

Entre las actuaciones de conservación (Art. 10), se incluyen las obras derivadas de la ITE, a las que se añaden, y es importante reseñarlo, actuaciones complementarias de fomento de la eficiencia energética, y más concretamente la implementación de medidas pasivas. Entre las actuaciones de rehabilitación (Art. 11), se incluyen las actuaciones para mejorar el comportamiento térmico de los edificios y la eficiencia de las instalaciones, que puedan ejecutarse en la totalidad del término municipal o en ámbitos delimitados a los efectos de concesión de ayudas.