

02-002

ANALYSIS OF INITIATIVES AND INCENTIVES FOR BUILDING MAINTENANCE AND RENOVATION

Gómez-Gómez, Consuelo; Cárcel-Carrasco, Javier

Universitat Politècnica de València

The different public administrations made efforts to fulfill the main objectives of 2020. Buildings generate much of the final energy consumption and the old housing stock is largely responsible for energy waste. The main objective of this article is to summarize and compare the different initiatives and incentives for maintenance and renovation of buildings proposed by the administrations and in the global energy saving. Through an analytical methodology based on the study of different plans to encourage energy saving in housing, a scheme comparing the different proposals is obtained, detailing who is addressed and the key factors of these plans stand out.

Keywords: *maintenance; incentives; administration; energy saving; buildings*

ANÁLISIS DE INICIATIVAS E INCENTIVOS DE MANTENIMIENTO Y REFORMA DE EDIFICIOS

Las diferentes administraciones públicas realizan esfuerzos para el cumplimiento de los principales objetivos del horizonte 2020. Los edificios generan gran parte del consumo energético final y el parque residencial antiguo es en gran parte responsable del derroche energético. El principal objetivo de este artículo es resumir y comparar las diferentes iniciativas e incentivos de mantenimiento y reforma de edificios propuestos por las administraciones y en el ahorro energético global. Mediante una metodología analítica basada en el estudio de los diferentes planes para incentivar el ahorro energético en viviendas, se obtiene un esquema comparando las diferentes propuestas, se detalla a quién van dirigidos y se destacan los factores clave de estos planes.

Palabras clave: *mantenimiento; incentivos; administración; ahorro energético; edificios*

Correspondencia: Consuelo Gómez-Gómez; magogo@doctor.upv.es



©2019 by the authors. Licensee AEIPRO, Spain. This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

1. Introducción

Los edificios en Europa utilizan aproximadamente un 40% de la energía que es consumida mayoritariamente en su etapa de uso y mantenimiento (Ruá, 2019). Un factor clave que influirá en la habitabilidad de las ciudades del futuro será la gestión sostenible de edificios, cuya aplicación será necesaria para todo tipo de edificios, sobre todo para los edificios que no hayan sido construidos con los criterios (Cuzco, 2017) actuales de eficiencia energética y sostenibilidad.

La entrada en vigor del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril por el cual se hace obligatoria la certificación energética para cualquier operación de alquiler o compra-venta de edificios o partes de ellos, ha sido un acicate para que la sociedad, a pesar de las iniciales reacciones en contra, se está asimilando y concienciándose cada vez más de un problema real con el gasto energético y derivado de este, la necesidad de edificios más sostenibles y eficientes energéticamente.

Sin embargo, la cultura de mantenimiento de edificios aún no está arraigada en la gran mayoría de la sociedad a pesar que durante la etapa de uso de los edificios, se dan múltiples tareas que, de realizarse un correcto mantenimiento, estarían directamente relacionadas con la mejora de la sostenibilidad en el aspecto económico, social y ambiental (Aleksanin, 2018) de los edificios.

Desde la entrada en vigor de la Ley de Ordenación de la Edificación (LOE) en el año 2000, donde se especificaron las obligaciones de propietarios y usuarios en cuanto a la conservación, uso y mantenimiento de los edificios, no se ha desarrollado una cultura del mantenimiento en las comunidades de propietarios. A pesar de la obligatoriedad de que se incluya en la documentación del Libro del Edificio un apartado con las instrucciones de uso y mantenimiento, no se aprecia una mejora en la percepción respecto a la importancia del mantenimiento de los edificios por parte de sus propietarios.

Las administraciones públicas tienen un papel clave para un cambio hacia la cultura del mantenimiento, y a través de ayudas e incentivos (Ruiz, 2017) estimulan la rehabilitación de diversas partes del edificio y de las viviendas, y pretendemos revisar cuáles son los principales incentivos y qué factor de sostenibilidad está implícito en ellos.

2. Objetivos

Las administraciones tienen un papel crucial en el cambio de paradigma actual en el mantenimiento de edificios, y es por ello que el principal objetivo de este artículo es resumir y comparar las diferentes iniciativas e incentivos que persiguen directa o indirectamente la inclusión de la cultura del mantenimiento de los edificios en la sociedad.

Se analizan todas las ayudas existentes en la administración pretendiendo hallar cuáles son los objetivos generales de estos incentivos.

3. Metodología

Mediante una metodología analítica basada en el estudio de los diferentes niveles de las administraciones públicas, se pretende obtener un esquema de cuáles son los planes generales en materia de sostenibilidad y eficiencia energética.

Se establece un criterio de jerarquía por el cual se estudian en primer lugar las ayudas en materia de vivienda existentes a nivel nacional y posteriormente se estudian a nivel regional, estudiando cada comunidad autónoma.

4. Resultados

El principal resultado de esta investigación es el ordenamiento en un esquema general para todo el territorio español, de los programas, decretos y resoluciones que legislan las ayudas e incentivos otorgados a propietarios y usuarios de edificios que se resume en la Tabla 1.

Tabla 1- Parte 1/3. Incentivos de la administración para rehabilitación de edificios

Ayudas	
Nacional	Programa de Ayudas para la Rehabilitación Energética de Edificios Existentes (Segunda Convocatoria) PAREER II Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021
Andalucía	Orden de 5 de octubre de 2017, por la que se resuelve la distribución de créditos correspondientes a la convocatoria 2017 para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de subvenciones destinadas al fomento de la rehabilitación edificatoria en la Comunidad Autónoma de Andalucía
Aragón	Decreto 120/2014, de 22 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Plan Aragonés para el fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas en el período 2014-16 Decreto 223/2018, de 18 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Plan Aragonés de Vivienda 2018-2021
Asturias	Resolución de 13 de junio de 2017, de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales, por la que se aprueba la convocatoria pública de ayudas estatales destinadas a la financiación de la implantación del Informe de Evaluación de Edificios. Resolución de 18 de julio de 2018, de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales, sobre la aprobación de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a la rehabilitación de edificios y viviendas. Extracto de la Resolución de 26 de julio de 2018, de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales, por la que se aprueba la convocatoria pública de ayudas destinadas a la rehabilitación de edificios y viviendas en régimen de concurrencia competitiva.
Canarias	Subvenciones para el fomento de la conservación, la mejora de la seguridad de utilización y la accesibilidad en edificios y viviendas para el ejercicio 2018 Subvenciones para el fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en edificios y viviendas para el ejercicio 2018
Cantabria	Decreto 7/2017, de 2 de marzo, por el que se modifica el Decreto 73/2014, de 20 de noviembre, que regula el Plan de Rehabilitación Edificatoria, la Regeneración y Renovación Urbanas y se establecen las subvenciones para los distintos programas durante el periodo 2014-2016 en Cantabria.
Castilla y León	Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo Programa de ayuda para la realización de la inspección técnica de edificios de Castilla y León
Castilla-La Mancha	Decreto 71/2014, de 24 de julio, por el que se regula el Plan de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016 de Castilla-La Mancha

Tabla 1- Parte 2/3. Incentivos de la administración para rehabilitación de edificios

Ayudas

	RESOLUCIÓ TES/1364/2018, de 20 de juny, per la qual s'obre la convocatòria per a la concessió, en règim de concurrència pública competitiva i no competitiva, de les subvencions per al foment de la rehabilitació d'edificis de tipologia residencial per a l'any 2018 (ref. BDNS 404388)
Cataluña	RESOLUCIÓ GAH/539/2018, de 21 de març, per la qual s'obre la convocatòria per a la concessió, en règim de concurrència pública competitiva, de les subvencions per a obres d'arranjament en l'interior dels habitatges per a persones grans per a l'any 2018 (ref. BDNS 390712).
	RESOLUCIÓ GAH/971/2018, de 16 de maig, per la qual s'obre la convocatòria per a la concessió, en règim de concurrència pública competitiva, de les subvencions per a obres de millora de l'accessibilitat i per al coneixement de l'estat dels edificis d'ús residencial dels barris gestionats per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya per a l'any 2018 (ref. BDNS 399237).
Comunidad de Madrid	ORDEN de 20 de marzo de 2019, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las ayudas al fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad y fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en vivienda
	ORDEN 1/2018, de 12 de marzo, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la mejora de las condiciones del interior de las viviendas, en el marco del Plan de reforma interior de vivienda, Plan Renhata
Comunidad Valenciana	ORDEN 8/2018, de 25 de junio, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas de rehabilitación de edificios del Programa de fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas del Plan estatal de vivienda 2018-2021.
	ORDEN 7/2018, de 25 de junio, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas de rehabilitación de edificios del Programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas del Plan estatal de vivienda 2018-2021.
Extremadura	Decreto 137/2013, de 30 de julio, por el que se aprueba el Plan de Rehabilitación y Vivienda de Extremadura 2013-2016 y las bases reguladoras de las subvenciones autonómicas en esta materia
	Plan rehaVlta, Plan gallego de rehabilitación, alquiler y mejora de acceso a la vivienda 2015-2020
Galicia	ORDE do 14 de marzo de 2018 pola que se aproban as bases reguladoras das subvencións do Programa de instalación de ascensores e outros dispositivos de accesibilidade en edificios de tipoloxía residencial colectiva, nas súas vivendas dúplex e en vivendas unifamiliares, e se procede á súa convocatoria para o ano 2018, con carácter plurianual.
	RESOLUCIÓN do 15 de xullo de 2016 pola que se convocan as subvencións a fondo perdido para o remate de fachadas e cubertas, rehabilitación e reconstrución de edificios e vivendas no ámbito rural, histórico e dos Camiños de Santiago.
Islas Baleares	Resolución del consejero de Territorio, Energía y Movilidad por la que se convocan las ayudas del año 2018, para la conservación y la rehabilitación de edificios de viviendas o de viviendas, o para su mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad, en el marco del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el cual se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021
La Rioja	Decreto 30/2018, de 20 de septiembre, por el que se regula el Plan de Vivienda de La Rioja 2018-2021

Tabla 1- Parte 3/3. Incentivos de la administración para rehabilitación de edificios

Ayudas

Navarra	Subvenciones generales. Ayudas a la rehabilitación de edificios y viviendas, previa calificación de la rehabilitación como protegida
	Subvenciones a comunidades de vecinos para eliminación de barreras
	Subvenciones por la rehabilitación de edificios y viviendas destinadas al alquiler
País Vasco	Subvenciones a comunidades de vecinos para la mejora de la envolvente térmica o de la eficiencia energética
	Plan RENOVE Rehabilitación Vivienda 2013-2016
Región de Murcia	Programa de apoyo a la rehabilitación de Vivienda 2017-2020
	Orden de 26 de octubre de 2018, de la Consejería de Fomento e Infraestructuras, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones destinadas a la rehabilitación de edificios y viviendas en la Región de Murcia 2018.

4.1 Objetivos de los incentivos de la administración

Se han detectado una serie de objetivos directos explícitamente indicados en las bases de los planes y de las ayudas y otros objetivos que quedan implícitos, pero de no menos importancia. Estos objetivos son:

Objetivos específicos o directos

- Conocimiento del edificio

Se refiere a las ayudas específicas para la redacción de los informes técnicos o de evaluación del edificio.

- Rehabilitación parcial

Se refiere a la sustitución de elementos como ventanas, reparación de fachadas, cubiertas y partes importantes del edificio.

- Rehabilitación energética

Se refiere a la realización de la certificación energética y la actuación en consecuencia para la mejora de la envolvente térmica, mejora de las instalaciones de refrigeración y calefacción, fomento de la sustitución de equipos por los que permitan la utilización de las fuentes renovables.

- Rehabilitación de la accesibilidad y seguridad

Se refiere en general a la mejora de los elementos comunes de los edificios, y en particular a la colocación de ascensores, eliminación de barreras como escaleras o mejora en el interior de la vivienda para personas mayores.

- Rehabilitación para la sostenibilidad

En todos los casos que en las ayudas indica que son para la sostenibilidad, se refiere a los objetivos anteriores.

Objetivos indirectos

- Informe de Evaluación de Edificios

Las ayudas para rehabilitación parcial, energética, a la accesibilidad y seguridad y hacia la sostenibilidad, también pueden incluir las ayudas a la redacción de los informes técnicos para el conocimiento del edificio.

- Rehabilitación hacia la sostenibilidad

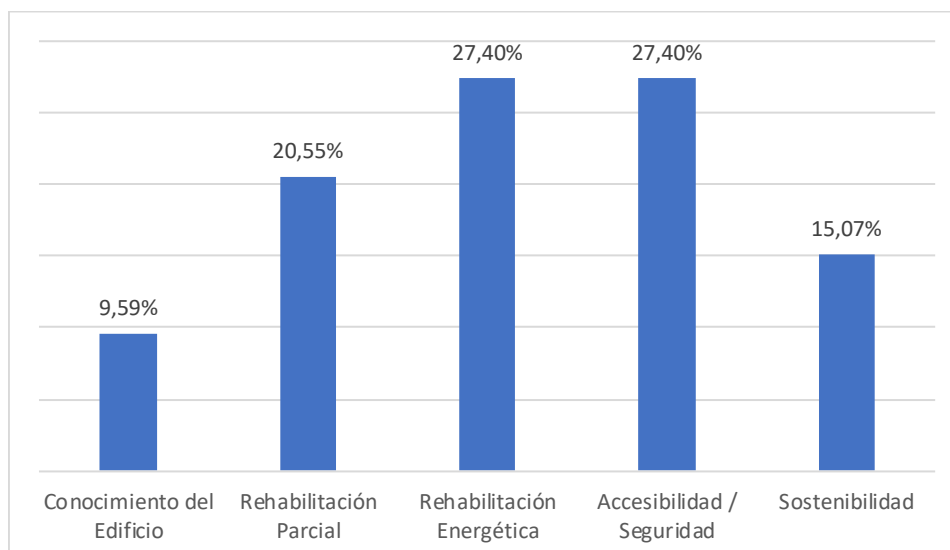
Todas las actuaciones directas que no citan la sostenibilidad como objetivo directo, en realidad tienen como objetivo subyacente la mejora de la sostenibilidad en el aspecto social, ambiental y económico.

- Desarrollo tecnológico

En las ayudas no se incluye específicamente el aspecto tecnológico de la sostenibilidad en edificación (Pomponi, 2017) sino que cualquier referencia a la tecnología existente se incluye como una herramienta para conseguir los objetivos sostenibles de las rehabilitaciones propuestas.

En el Gráfico 1 se observa que existe el mismo número de planes de rehabilitación dirigidos a la mejora energética y a la accesibilidad y utilización de los edificios, es decir, un 54,80% de los planes y ayudas abarcan exclusivamente el aspecto económico y social de la rehabilitación en edificación hacia la sostenibilidad. Los objetivos de rehabilitación parcial y rehabilitación para la sostenibilidad engloban todos los aspectos de la sostenibilidad de manera general.

Gráfico 1. División por objetivos de las ayudas e incentivos a la rehabilitación de edificios



En el conjunto de objetivos de las ayudas existentes, podemos observar que el 90,41% se dirige a la sostenibilidad de los edificios. Según Carrasco (2014) es de gran relevancia el conocimiento de un activo previamente a la ejecución de un plan de mantenimiento. En este caso, es destacable que un 9,59% de las ayudas sean dirigidas al conocimiento del edificio, que se orientan principalmente a la redacción del Informe de Evaluación del Edificio.

4.2 Objetivos de los incentivos en relación al mantenimiento de edificios

El 9,59% de los programas de ayudas de la administración en materia de vivienda están dirigidos casi en exclusividad a la redacción del Informe de Evaluación del Edificio y sus Inspecciones Técnicas derivadas.

En este informe se indicará el estado actual de los diferentes sistemas constructivos, instalaciones, mobiliario, accesibilidad del entorno y de las zonas comunes del edificio, etc. Este informe determina si el estado de conservación del edificio es favorable o desfavorable e incluye una serie de recomendaciones y exigencias dirigidas a los propietarios de edificios, que deben realizar las actuaciones de reparación o mejora incluidas en él.

Por lo tanto, el informe de evaluación del edificio conllevará un acercamiento al mantenimiento integral (al menos en el papel) de los edificios, que posteriormente la administración deberá controlar.

Estas ayudas son importantes porque inician el proceso de la rehabilitación de los edificios y se promueve la continuidad y el seguimiento del control del estado de los mismos.

4.2 Agentes a los que van dirigidos los incentivos

Los programas de ayudas están dirigidos principalmente a los propietarios de edificios o en su defecto, a los que tengan la potestad de abordar las obras de rehabilitación, como son: las comunidades de propietarios, las empresas constructoras concesionarias de la gestión de los edificios de viviendas, las sociedades cooperativas y las empresas de servicios energéticos.

5. Conclusiones

Las ayudas a la mejora de los edificios tienen una clara tendencia en la búsqueda de la sostenibilidad del parque edificado y de la mejora de la eficiencia energética si bien en el aspecto del mantenimiento, no regulan más allá de lo que marcan las normativas ya existentes sobre un mantenimiento posterior.

La mayoría de ayudas a la rehabilitación gestionadas por las comunidades autónomas, se nutren de los Planes Estatales que son los que regulan estas ayudas, aunque existen comunidades que, además, añaden incentivos a los propietarios para la realización de las inspecciones técnicas o los informes de evaluación de los edificios.

La tendencia hacia el mantenimiento sostenible de edificios residenciales se augura en un horizonte lejano, cuyo paso previo se ha iniciado por las administraciones gracias a la obligatoriedad de entregar las Inspecciones Técnicas o los Informes de Evaluación de Edificios para la obtención de ayudas a la rehabilitación.

Aun no siendo objeto de esta investigación destacar que, en la comunidad autónoma de Galicia, existen unas ayudas específicas a la mejora tecnológica, refiriéndose a la digitalización de las viviendas de nueva construcción y que está íntimamente ligada a la búsqueda de la sostenibilidad.

6. Referencias

- Aleksanin, A., & Sborshikov, S. (2018, June). Interrelation the life cycle of an object and the concept of sustainable development. In IOP Conference Series: Materials Science and Engineering (Vol. 365, No. 6, p. 062006). IOP Publishing.
- Carrasco, F. J. C. (2014). La gestión del conocimiento en la ingeniería de mantenimiento industrial.
- Cuzco, M. A. V., Molina, J. F. Q., & Parra, S. R. V. (2017). Priorización de criterios para la evaluación de la gestión del mantenimiento en edificios multifamiliares. *Revista científica de Arquitectura y Urbanismo*, 38(3), 60-70.
- Pomponi, F., & Moncaster, A. (2017). Circular economy for the built environment: A research framework. *Journal of cleaner production*, 143, 710-718.
- Ruá, M. J., Huedo, P., Braulio, M., & López-Mesa, B. (2019). Los objetivos europeos y españoles en materia de rehabilitación energética. Nuevos enfoques en la

rehabilitación energética de la vivienda hacia la convergencia europea: La vivienda social en Zaragoza, 1939-1979, 2, 8.

Ruiz, M. A. G. (2017). La oportunidad del estímulo fiscal a la eficiencia energética en la rehabilitación de inmuebles para lograr la sostenibilidad en la vivienda. CIRIEC-España. Revista jurídica de economía social y cooperativa, (31), 15-42.

Legislación

España. Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. Boletín Oficial del Estado, 6 de noviembre de 1999, núm. 266.
<https://www.boe.es/boe/dias/1999/11/06/pdfs/A38925-38934.pdf>

España. Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, Código Técnico de la Edificación. Boletín Oficial del Estado, 28 de marzo de 2006, núm. 74.
<https://www.codigotecnico.org/images/stories/pdf/realDecreto/RD3142006.pdf>

España. Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

España. Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.

España. Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

Webs

Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Consultas realizadas en marzo y abril 2019
<https://www.boe.es/legislacion/codigos/?modo=1#Vivienda>

Ministerio de Fomento. Consultas realizadas en marzo y abril 2019
<https://www.fomento.gob.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/politica-de-vivienda/enlaces-comunidades-autonomas-ceuta-y-melilla>