

Las ciudades invisibles (1) . La problemática actual del suelo urbanizado ante los nuevos retos medioambientales y rehabilitadores que establece la legislación urbanística

Alberto González del Barrio

Profesor Titular de Construcciones Arquitectónicas
Escuela Politécnica Superior. Universidad de Burgos

LA LEY 11221/2018

I. Introducción

El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, TRLSRU/15), unificó el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de Ley de Suelo, y varios artículos y disposiciones transitorias y finales de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana (en adelante, LR 3/13), evitando de este modo la dispersión que de la legislación de suelo y rehabilitación existía, al encontrarse en varias leyes. (2)

El hecho de prescindir de los términos de regeneración y renovación que contenía la LR 3/13 es advertida por el propio Texto Refundido como un elemento que facilita el conocimiento de la cita, señalando que el término rehabilitación ya engloba los conceptos de regeneración y renovación del tejido urbano. Parece acertada esta decisión, puesto que desde la Ley 8/2007 de 28 de mayo, de suelo (en adelante, LS/07), se abandonó la línea histórica del urbanismo español, que desde 1956 estuvo volcada en el desarrollo de la nueva ciudad, apostando desde 2007 por un crecimiento menor y más sostenible y sobre todo por una regeneración de la ciudad existente, siguiendo el modelo de ciudad compacta, ante los problemas medioambientales, sociales, económicos y energéticos de la ciudad dispersa. Se optó por fomentar la ciudad y favorecer su uso mediante la rehabilitación. (3) Es desde este enfoque y desde la óptica de la rehabilitación del suelo urbanizado, cuando se comprende que la rehabilitación de las edificaciones, junto a las operaciones de renovación de los tejidos urbanos, son las que facilitan e invitan, primero, a la fijación de la población existente y, segundo, sirven de elemento de atracción de nuevos vecinos. Debe ser, por tanto, el proceso de rehabilitación, un proyecto que debe incluir tanto la rehabilitación constructiva y de habitabilidad de las edificaciones como una renovación y regeneración de los servicios y tendidos de instalaciones, así como la generación de equipamientos que sean necesarios para la población.

Manejamos ahora conceptos que tienen que ver con la calidad de vida, que permiten un mantenimiento eficiente de ese suelo urbanizado ya existente y su adecuación a nuevas formas de vida. Esos conceptos afectan prácticamente a la totalidad de la población, de modo que, por primera vez, desde la Ley urbanística, se ven afectadas todas las ciudades; dejamos de tener un urbanismo enfocado en las ciudades que crecen, que se desarrollan y lo pasamos a tener en las ciudades que se regeneran, todas bajo unos mismos parámetros. (4) Ahora, ciertamente, las ciudades grandes o pequeñas, se igualan. Esta situación que dibujó la LS/07 no es más que el reflejo del cambio de un nuevo modelo económico y social que vino a sustituir al modelo de desarrollismo previo a la crisis y de las Directivas del Consejo Europeo sobre eficiencia energética (5) y las estrategias sobre el medio

ambiente urbano.

En materia urbanística la situación ha cambiado drásticamente, pero ese cambio ha tenido también su reflejo en la mentalidad y opinión de la población. Si hace diez años, más o menos, el objetivo más demandado era la nueva vivienda que se situaba fuera de la ciudad histórica o consolidada, o la segunda residencia que venía a ocupar el espacio de otras edificaciones más envejecidas, ahora los deseos se dirigen hacia la ciudad existente, en busca de una menor dependencia del vehículo y de la existencia de equipamientos más consolidados que faciliten la calidad de vida. Mientras, para la segunda residencia hemos asistido a un renacimiento, no de la rehabilitación, sino simplemente la reparación de las edificaciones que permiten su utilización temporal o vacacional.

Las consecuencias que esta nueva situación genera van mucho más allá de las meras previsiones, más o menos bien intencionadas, que hacía la LS/07. El impulso creado para la rehabilitación no solo se queda en el establecimiento de unas reglas procedimentales comunes o normas civiles que permitan afrontar el reto de las intervenciones. Debemos ser ahora conscientes de aspectos relativos a cuestiones tan variadas como la eficiencia energética, la accesibilidad, la dotación de servicios de telecomunicaciones, las valoraciones de las intervenciones y la obtención de suelos para equipamientos en zonas consolidadas que dan lugar a procesos de expropiación. (6)

Se incorporaron conceptos que nunca antes habían aparecido en la legislación como eran la renovación y rehabilitación de las viviendas existentes, mucho más allá del concepto del deber de conservación que existía anteriormente, más orientado a justificar la existencia o no de situaciones de ruina y destinado más a evitar situaciones de desalojo para allanar la realización de operaciones urbanísticas. Ahora el concepto de conservación ya no solo se limita a asegurar una estabilidad estructural o unas condiciones mínimas de habitabilidad, sino que se introducen conceptos novedosos, obligados en ocasiones por Directrices Europeas, como la rehabilitación energética y la accesibilidad universal de las edificaciones, conceptos que han ganado el fervor de la población que valora, por una parte, el notorio ahorro económico que significan las medidas de eficiencia energética y por otra la necesidad de adaptar las edificaciones a grupos de población que ven disminuidas sus condiciones de movilidad fruto del paulatino envejecimiento de la población.

II. La rehabilitación urbana

1. Distintos tipos de Rehabilitación: Actuaciones Edificatorias y de Transformación Urbanística Colectiva

El artículo 15 relativo al contenido del derecho de la propiedad del suelo, deberes y cargas, del TRLSRU/15, se ocupa de establecer que dentro de los deberes se incluye:

- Conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y los demás que exijan las leyes para servir de soporte a los usos previstos por la ordenación urbanística.
- Realizar las obras para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación. En este caso, las obras podrán consistir en la adecuación a alguna o a todas de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración de manera motivada el nivel de calidad que deba ser alcanzado por cada una de ellas.
- El deber legal de conservación de los edificios constituye el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios y que cuando se supere dicho límite, correrán a cargo de la Administración que ordene las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general.
- Ese límite se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil,

realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable.

Es en el artículo 17.3 de la misma Ley cuando se señala que en el deber de conservación se incluye, además de los anteriores deberes del artículo 15, los siguientes:

- a)** Satisfacer con carácter general, los requisitos básicos de la edificación establecidos en el artículo 3.1 de la Ley 38/1999 de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, (7) (en adelante, LOE/99).
- b)** Adaptar y actualizar sus instalaciones a las normas legales que, para la edificación existente, les sean explícitamente exigibles en cada momento.

Estos deberes alcanzan a los propietarios y a los titulares de los derechos de uso otorgados para ello, a las comunidades y agrupaciones de propietarios y a las Administraciones Públicas.

En la definición del deber de conservación existe una pequeña descoordinación entre la TRLSRU/15, la LOE/99 y el Código Técnico de la Edificación. (8)

Por una parte el TRLSRU/15 remite sus intervenciones a las exigencias básicas que marcan el Código Técnico de la Edificación (9) y la LOE/99, en su artículo 3.1, pero la LOE/99 precisamente en su artículo 3.2 señala que: «El Código Técnico de la Edificación es el marco normativo que establece las exigencias básicas de la calidad de los edificios de nueva construcción y de sus instalaciones, así como de las intervenciones que se realicen en los edificios existentes de acuerdo con lo previsto en las letras b) y c) del artículo 2.2 de tal forma que permita el cumplimiento de los anteriores requisitos básicos». Si acudimos a las mencionadas letras b) y c) del artículo 2.2 tenemos que entran dentro del ámbito de aplicación de la LOE/99: «b) Todas las intervenciones sobre edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiendo por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio; c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas obras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de la protección».

A la vista de lo anterior queda claro que las obras que no alteren la configuración arquitectónica y las parciales que no cambien la composición, la estructura o los usos no quedan amparadas por la LOE/99, por lo que difícilmente puede ser invocada por el TRLSRU/15 para impulsar la totalidad de las obras de rehabilitación, a no ser que acudamos al ya mencionado artículo 15 de ordenar obras que mejoren la calidad y sostenibilidad del medio urbano adecuando las exigencias básicas del Código Técnico de la Edificación de una «manera motivada» dentro del deber legal de conservación. Analizando esta situación desde un punto de vista meramente técnico, es evidente que existen multitud de intervenciones que, sin alterar por mucho la configuración arquitectónica, ni la composición, ni el uso, se engloban casi todas en aspectos de eficiencia energética, seguridad o accesibilidad, por lo que resultaría aconsejable dotar a las administraciones de criterios que le permitan actuar de «manera motivada» en la exigencia del deber legal de conservación en estas actuaciones edificatorias. (10)

En el preámbulo de la LR 3/13 se estableció una serie de niveles de conservación, (11) que parecían recoger una razonable separación de motivaciones de intervención. Así, el primer nivel, recogía las intervenciones vinculadas con los usos, la seguridad de la edificación, la salubridad, el ornato y la accesibilidad. Parece esta primera opción razonable y muy asumida por las Administraciones Públicas por responder tradicionalmente a la idea del deber de conservación. Además, la inclusión de la accesibilidad viene a satisfacer lo que para los edificios existentes establecía el Real Decreto Legislativo 1/2003, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General

de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que los determinó como obligatorios desde el pasado 4 de diciembre de 2017. (12) El segundo nivel, definía el nivel de conservación que incluía los trabajos para adaptar y actualizar progresivamente las edificaciones en aspectos tales como instalaciones, sin que la obligación tenga carácter retroactivo. El tercer nivel, hacía referencia las obras adicionales de «*mejora*» que contenía exigencias básicas incluidas en el Código Técnico de la Edificación en base a la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. (13)

Estos criterios e intervención en la conservación desaparecieron en el Texto Refundido posterior, pero podía haber sido un buen punto de partida para reflexionar sobre el concepto del deber de conservación que debemos perfilar en el futuro. Un leve recuerdo de esos niveles de conservación se contenía en el artículo 4.4 del TRLSRU/15, donde se señalaba a las Administraciones Públicas como aseguradoras de las intervenciones en las obras de conservación, afectando incluso a situaciones de infravivienda, obsolescencia o pobreza energética, pero la reciente sentencia del Tribunal Constitucional (14) señala la imposibilidad del Estado de obligar a las Comunidades Autónomas a llevar a cabo las obras de conservación señaladas por el artículo 9.2 de la LR 3/13 ha terminado con él.

2. El deber de conservación en la Comunidad de Castilla y León

La Comunidad de Castilla y León realizó un notable esfuerzo (15) de sistematización y desarrollo con la 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, que modificaba varias leyes entre ellas la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante, LUCyL/99). (16)

De modo resumido se incorporó a la ley autonómica criterios y reglas para la planificación de las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana (artículo 156) donde expresamente se señalan como objetivos, la mejora de la eficiencia energética de los edificios y en especial de las viviendas, en particular en lo relativo al aislamiento térmico y la supresión de barreras arquitectónicas y la adecuación de los espacios públicos, edificios y viviendas a las necesidades de las personas mayores y en situación de discapacidad. También se modifica los deberes de uso y conservación (artículo 8.1.b) de modo que se señala que los edificios se deberán conservar en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, accesibilidad y habitabilidad, ejecutando o bien los trabajos y obras necesarias para mantener en todo momento dichas condiciones, o para reponerlas si se hubieran perdido o deteriorado o bien las obras adicionales de conservación que se impongan por motivos de interés general, mediante el procedimiento de orden de ejecución regulado en el artículo 106 de la LUCyL/99.

Pues bien, en el artículo 106.1.c) se incluyen dentro de las posibles ordenes de ejecución, las obras necesarias para garantizar los derechos de accesibilidad de las personas, o que vengan impuestas por normas legales por razones de seguridad, salubridad, reducción de contaminación y del consumo de agua y energía.

Se incluye también un nuevo Título VIII a la LUCyL/99 que recoge pormenorizadamente las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. En dicho Título se sistematizan las actuaciones, especialmente en las edificaciones existentes, reiterando el fin de promover *la mejora de la eficiencia energética de los edificios y en especial de las viviendas, en especial en lo relativo a su aislamiento térmico*, (17) *la supresión de barreras arquitectónicas y la adecuación de los espacios públicos, edificios y viviendas a las necesidades de las personas mayores o en situación de discapacidad*. Asimismo, en dicho Título, se hace un desarrollo de lo que determinó en su día el artículo 22 del TRLSRU/15, incluidos los aspectos declarados inconstitucionales en la Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre. Se repiten aspectos que permiten la

intervención en edificios sin que computen edificabilidad siempre que se mantenga el nivel de mejoras establecido; por ejemplo se establece un mínimo de mejora en un 30% (18) de la demanda energética en el caso de instalación de fachadas ventiladas por el exterior del edificio o el cerramiento o acristalamiento de las terrazas techadas. (19)

De la lectura de lo anterior parece deducirse la posibilidad de dictar órdenes de ejecución que adapten tanto aspectos de eficiencia energética, como aspectos de accesibilidad, a través del Código Técnico de la Edificación y sus documentos de apoyo. En este sentido, la Administración cuenta con una útil herramienta para imponer reformas en los edificios partiendo de los nuevos conceptos añadidos al deber de conservación, fundamentalmente en aspectos relacionados con la eficiencia energética y la accesibilidad. Queda ahora dilucidar hasta qué punto la Administración puede imponer las obras a los propietarios y si los límites de deber de conservación, el 50% del valor del edificio a nuevo, se aplicarían por ejemplo a una rehabilitación energética. Si bien en los aspectos de accesibilidad existen, como veremos más adelante, apoyos legales que justifican las intervenciones, la obligatoriedad de alcanzar un determinado grado de demanda o consumo energético no está tan claro, aunque sí parece que la presión de la Comunidad Europea y su compromiso de reducir las emisiones de CO₂ y la de reducir el consumo de energías no renovables para el cercano 2030 puede alterar esta situación. (20)

3. El Informe de Evaluación de Edificios

En la Sentencia del Tribunal Constitucional 5/2016, de 21 de enero, se declararon inconstitucionales varios artículos y disposiciones del 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, que afectaron directamente al artículo 29 del TRLSRU/15 por invasión de competencia en materia del Informe de Evaluación de Edificios, competencias de las Comunidades Autónomas. (21) Por ello, en la actualidad, la única referencia al Informe de Evaluación de Edificios está contenida en el punto 1 del mencionado artículo 29, en el que describe que su contenido se referirá al estado de conservación del edificio, el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética de los mismos.

Si bien años atrás se ha estado regulando por los Ayuntamientos la Inspección Técnica de los Edificios (ITE), el nuevo documento añade dos aspectos que anteriormente no estaban contemplados, como son la accesibilidad y el estado, a los efectos de eficiencia energética. (22) Las Comunidades Autónomas se han ido adaptando a esa situación, como por ejemplo la Comunidad de Castilla y León, que adapta (23) su contenido a lo determinado en el TRLSRU/15.

No resulta inicialmente claro en la ley autonómica si el informe de evaluación de edificios debe determinar la corrección de las deficiencias observadas, más allá del cumplimiento de las leyes sectoriales como pueden ser las de accesibilidad universal y desde luego en ningún caso hace mención a la obligatoriedad de un determinado grado de eficiencia energética.

III. La eficiencia energética de los edificios existentes

1. Obligaciones normativas

La regulación que el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006 modificado por el Real Decreto 1371/2007 y su corrección de erratas, la Orden FOM/1635/2013 y por la Orden FOM/588/2017 (en adelante, CTE), determina de las exigencias básicas de ahorro de energía de los edificios existentes viene recogida en el Documento Básico de Ahorro de Energía DB-HE (24) (en adelante, Documento Básico HE), donde en su introducción establece unos *Criterios de aplicación para los edificios existentes* que divide en tres criterios básicos: (25)

Criterio 1: **No empeoramiento**. No se pueden reducir las condiciones preexistentes de ahorro de energía del edificio que sean menos exigentes que las establecidas en el Documento Básico HE. Si el edificio tuviera mejores condiciones térmicas que las establecidas, se podrán reducir hasta el nivel mínimo establecido.

Criterio 2: **Flexibilidad**. En el Proyecto será necesario justificar la necesidad de esa flexibilidad. Si no se consigue alcanzar el nivel de prestaciones que indica el CTE, se permiten soluciones que reduzcan ese nivel, por alguno de los siguientes motivos:

- En edificios de carácter histórico o arquitectónico, que alterarían su carácter de una manera inaceptable. Por ejemplo, la incorporación de aislamientos por el exterior de la fachada en edificios históricos ha sido ampliamente rechazada por su alteración de la imagen de la edificación. Esta situación obliga a realizar aislamientos interiores, mucho más costosos en su ejecución. También afecta esta situación a la sustitución de carpinterías, dado que la obtención de mejores condiciones de permeabilidad hace que en ocasiones los espesores de los marcos sean más gruesos que los tradicionales.
- La aplicación, de otras soluciones, no supongan una mejora efectiva. Por ejemplo, la necesidad de alcanzar las características del *edificio objeto* (26) no sea efectiva.
- Las soluciones no sean ni técnica ni económicamente viables.
- La intervención implique cambios sustanciales en otros elementos de la envolvente.

Criterio 3. **Reparación de daños**. Los elementos que formen parte de la envolvente existente se podrán conservar siempre que no hayan sufrido de forma significativa daños que hayan mermado sus prestaciones, en caso contrario se deberá intervenir.

Como vemos la orientación que se da en el Código Técnico de la Edificación es conservadora y la sola existencia de un criterio titulado «flexibilidad» nos da una idea de que se es consciente de la dificultad que genera la adecuación de edificaciones existentes a las condiciones que demanda la eficiencia energética.

El propio Documento Básico DB-HE se subdivide a su vez en varias secciones, siendo las más importantes, para el análisis que nos ocupa, las denominadas *HE0 Limitación del consumo energético* y *HE1 Limitación de la demanda energética*. La primera sección, HE0, limita el consumo de energía primaria no renovable, en función de la situación y uso del edificio y se expresa en kWh/m² año. Llamamos la atención que se refiere a energía no renovable —electricidad, gas, gasóleo— que utilizamos en nuestras viviendas existentes. Por lo tanto, queda fuera de esa suma la energía que sí que es renovable, teóricamente claro, —biomasa, eólica, geotérmica—, que necesitaremos tener para cumplir esa limitación. Pues bien, de momento esa limitación no es de aplicación a los edificios existentes mientras no se amplíen, (27) quedando los edificios que se rehabilitan fuera de esta exigencia.

La segunda sección, HE1, limita la demanda energética. El cálculo de esa demanda se hace en función fundamentalmente del diseño, el emplazamiento, la orientación del edificio y de las ganancias o pérdidas de energía por conducción y radiación a través de la envolvente y del intercambio del aire por ventilación e infiltraciones. Esta segunda sección HE1, sí que es de aplicación, puesto que expresamente se dedica a ello su apartado 2.2.2. *Intervenciones en edificios existentes*, donde se desglosan una serie de posibles intervenciones y se señala el grado de exigencia de cada una de ellas:

1. Cuando la intervención produzca modificaciones en las condiciones exteriores o interiores de un elemento de la envolvente térmica, como, por ejemplo, cambios de uso o cambios de

distribución que crean nuevas envolventes exteriores que supongan un incremento de la demanda energética del edificio, las características de ese elemento se adecuarán a las establecidas en el Documento Básico HE.

2. En las obras de reforma en las que se renueve más del 25% de la superficie total de la envolvente térmica o en las destinadas a cambio de uso se limitará la demanda energética conjunta del edificio de manera que sea inferior al edificio de referencia. (28)

3. En obras que no superen el 25% de la superficie de la envolvente, los elementos cambiados o modificados cumplirán unas limitaciones de transmitancia térmica máxima y permeabilidad señalados en la tabla 2.3. del Documento Básico HE.

Como vemos las intervenciones en los edificios existentes tienen distinto tratamiento en el Código Técnico en función de la superficie que se ve transformada de la envolvente, la cual está formada por el conjunto de cerramientos que separan la edificación del exterior, pero también las que le separan de edificaciones colindantes, las medianeras e incluso las que le separan del terreno. Lógicamente, la proporción de la superficie sobre la que se interviene, especialmente en aquellos casos en que la intervención se ejecuta sobre las partes más sensibles de la envolvente, como son la cubierta y las fachadas, alcanzar ese límite depende en gran medida de la tipología de la edificación, siendo más fácil alcanzar ese límite del 25% en el caso de viviendas aisladas o pareadas y de menos de tres plantas. En zonas de suelo urbano de centros más consolidados donde muchas veces nos encontramos con parcelaciones de edificaciones entre medianeras, de mucho fondo, poca fachada y varias plantas, el superar ese límite es más difícil. Con todo, si tenemos en cuenta que en el Documento Básico HE la afección para el cumplimiento se refiere a cada obra, resulta en ocasiones muy fácil realizar la obra en fases para esquivar la limitación de la demanda energética conjunta del edificio. (29)

2. La confusión de la Calificación Energética de los Edificios Existentes

iiiQueremos una vivienda A!!! Como un grito de guerra los compradores de vivienda, convenientemente informados, formados y, en ocasiones, uniformados, exigen que se garantice que la Calificación Energética de su vivienda posea esta mágica letra. Conviene aquí que hagamos una pequeña reflexión sobre el sentido de lo que nos venden y lo que creemos que nos venden. (30) Las exigencias relativas a la Certificación Energética se establecieron en la Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, que se transpusieron al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 47/2007 de 19 de enero por el que se aprueba un Procedimiento Básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios de nueva construcción; como vemos las cuestiones relativas a este tema llevan ya más de 10 años en vigor, si bien es ahora cuando han cobrado mayor interés estos temas. (31)

Con posterioridad, la Directiva 2002/91/CE fue modificada mediante la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios, que en España se transpuso parcialmente mediante el 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, que refundía el anterior Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, e incorporaba el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios existentes, cuestión de vital importancia para los suelos urbanizados, objeto de este apartado, caracterizados por la existencia de viviendas existentes y consolidadas. Además, se establecía una fecha tope de 31 de diciembre de 2020 donde los nuevos edificios fueran edificios de *consumo de energía casi nulo*.

El objetivo del Real Decreto 235/2013 era que los compradores o usuarios de los edificios poseyeran un documento de una manera objetiva informara sobre la eficiencia energética y otros valores de referencia de modo que pudieran comparar y evaluar su eficiencia energética. Presumía el Real

Decreto que de este modo se fomentaría la promoción de edificios de alta calificación energética. Además, decía, que así se informaba de la emisión de CO₂ para facilitar la reducción de tales emisiones. ¿Pero qué significa realmente la Calificación Energética? En realidad, si observamos las etiquetas de Calificación Energética del Edificio veremos una escala de calificación energética, similar a la que vemos en algunos aparatos eléctricos, donde se nos informa del consumo de energía y de las emisiones de CO₂. Cuanto menor es el consumo o menores son las emisiones de CO₂, más cercanos estaremos a la ansiada etiqueta A. Sin embargo, vamos a hacer algunas matizaciones. El consumo de energía se refiere exclusivamente a la energía NO renovable, no a la energía SI renovable, que también se consume y, desengañémonos, también hay que pagarla. Y hay que pagarla porque si, idílicamente, pensamos que las energías renovables son gratuitas, no tenemos en cuenta que para obtener esas energías (solar, eólica, geotérmica) es necesario pagar primero el coste de disponer de los captadores y otra maquinaria y después su mantenimiento, lo que supone un coste que no se incorpora directamente al consumo pero que hay que considerar, alejándonos así de la idea de que la Calificación Energética es una transposición directa de lo que nos va a costar conseguir el confort buscado.

Más distorsión tenemos incluso con la utilización de calderas de biomasa. Resulta evidente que el combustible empleado, normalmente los denominados pellets, tienen un coste, más barato o más caro, pero este combustible es considerado como SI renovable, con lo cual no pasa a sumar a la hora de determinar el consumo que genera la Calificación Energética. Como resultado, si usted tiene una vivienda con caldera de pellets, con cerramientos con aislamientos regulares, con puentes térmicos y con carpinterías poco estancas, puede conseguir una calificación A y sin embargo su vivienda será mediocre y tendrá un coste energético importante. Además, tampoco el CO₂ que se emite pasa a sumar para la calificación energética, dado que se considera neutro, al haber sido obtenido de materia vegetal que ha acumulado ese CO₂, cosa que es verdad, como también es verdad que la creciente utilización en zonas urbanas muy pobladas de este tipo de instalaciones, elevará las concentraciones de CO₂, las mismas zonas donde actualmente se está planteando la prohibición de vehículos a motor precisamente por las mismas emisiones.

Por todo ello es importante que recibamos no solo la calificación de la vivienda, sino también informarnos de las demandas energéticas de calefacción, agua caliente y refrigeración y que dan una idea del grado de aislamiento y estanqueidad de la edificación, cuestión básica que sí tienen que cumplir los edificios existentes, como hemos visto. Téngase en cuenta que a futuro no se puede controlar el precio del combustible del tipo que sea, ni los criterios que se emplearan respecto a las emisiones de CO₂, incluso de aquellos combustibles que son inicialmente neutros a efectos de contaminación, por lo que en el futuro su tratamiento fiscal puede variar, incrementándose su precio. Solo somos capaces de controlar, mediante un adecuado aislamiento, nuestras demandas energéticas.

IV. La accesibilidad de los edificios existentes

1. La aplicación de la legislación a la accesibilidad en los edificios existentes

El primer intento, más o menos serio, de atender las cuestiones de accesibilidad en las edificaciones nos remonta hasta la Ley 13/1982, (32) de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, impulsada tanto por el ordenamiento Constitucional a través de su artículo 49 como por los acuerdos internacionales en el ámbito de las Naciones Unidas relativos a los derechos de los minusválidos. Esta Ley se mantuvo en vigor más de 30 años, hasta que fue derogada y sustituida por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su exclusión social, que también agrupó la Ley 51/2003 de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se estableció el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no

discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. (33)

Esta sensibilidad hacia los aspectos relacionados con la accesibilidad universal fue creciendo, afortunadamente, en nuestra sociedad a medida que se aplicaban estas leyes, pero lo ha hecho de una manera mucho más amplia que lo que en principio preveían. Esto es especialmente notorio en los edificios residenciales, donde se ha desarrollado una demanda de facilitar la accesibilidad, de modo que de una manera natural se han ido realizando, allí donde era posible, reformas en los elementos comunes, desde sencillas rampas a intervenciones más ambiciosas de instalación de ascensores o remodelación completa de los accesos adelantando en este caso el sentido social a las propias leyes. Estas intervenciones han sido en su mayor parte posibles, tanto por el cambio legislativo que en las comunidades de vecinos fueron dictando las Leyes, como las modificaciones de la Ley de Propiedad Horizontal, como la Ley 3/1990, de 21 de junio, para facilitar la adopción de acuerdos que tengan por finalidad la adecuada habitabilidad de minusválidos en el edificio de su vivienda, como por la evolución de la sociedad española que ha interiorizado como propios esos cambios.

Fruto de todo ello fue la aprobación por las Cortes Generales de la Ley 15/1995, de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad, donde se remarcaba la función social de la propiedad para permitir el uso de su vivienda a las personas con minusvalía y para los mayores de 70 años, sin que fuera necesario para estos últimos demostrar su minusvalía. En esta Ley aún se mantenía la obligatoriedad de sufragar los gastos necesarios de adaptación de los elementos comunes a la persona con minusvalía con lo que su efecto fue muy limitado, puesto que en ocasiones las inversiones necesarias quedaban fuera de la capacidad del afectado.

No es hasta la promulgación de la LOE/99 y su definición de los requisitos básicos de la edificación (34) cuando se estableció, dentro de lo referido a la funcionalidad, la determinación de facilitar condiciones de accesibilidad que permitieran tanto el acceso como la comunicación en el interior y exterior de las edificaciones. Estos aspectos se fueron desarrollando, a falta de una normativa específica de la LOE/99, por parte de las comunidades autónomas, (35) y de numerosos Ayuntamientos que incorporaron determinaciones en su normativa urbanística, que vinieron a cubrir el vacío en cuanto a las determinaciones existentes. Esta situación provocó un efecto indeseable, que sufrimos aún hoy en día, donde siguen conviviendo legislaciones de ámbito estatal, autonómico y local que en ocasiones no solo son distintas sino contradictorias. (36) A este respecto y como elemento de orientación resulta fundamental la «Guía técnica de accesibilidad en la edificación» de 2001 editada por la Dirección General de la Vivienda la Arquitectura y el Urbanismo y con un equipo redactor formado por técnicos de los Ministerios involucrados en la materia y asociaciones y fundaciones de defensa de la accesibilidad universal, realizado a base de pruebas experimentales y utilizando complementariamente datos del Instituto Biomecánico de Valencia. El minucioso estudio sirve aún de elemento de consulta y como Documento adicional sigue figurando en la página de recursos (37) del Código Técnico de la Edificación.

Un punto de inflexión en el consenso sobre la necesidad de adoptar medidas de accesibilidad fue la aprobación por unanimidad de las Cortes Generales y sin ninguna alegación, de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (en adelante, LIONDAU), con un nuevo planteamiento de la accesibilidad que abandonaba un carácter de acción social y tomaba un carácter de ejercicio de derechos fundamentales que asisten a los ciudadanos. Un breve recorrido por el articulado de esta Ley de hace 15 años nos puede resultar especialmente clarificador de la situación actual: El artículo 3 indica que su ámbito de aplicación incluía a los «Espacios públicos urbanizados, infraestructuras y edificación»; el artículo 4 señala como vulneración del derecho a la igualdad de oportunidades el «incumplimiento de las exigencias de accesibilidad y de realizar los ajustes razonables»; el artículo 10 señala como

condición básica las «Exigencias de accesibilidad de los edificios y entornos, de los instrumentos, equipos y tecnologías, y de los bienes y productos utilizados en el sector o área». En particular, la supresión de barreras a las instalaciones y la adaptación de equipos e instrumentos»; y finalmente, en la disposición final novena da un plazo entre 15 y 17 años para la adaptación de los edificios existentes, entre el 4 de diciembre de 2018 y el 4 de diciembre de 2020.

La LIONDAU preveía que antes de diciembre de 2005 debía aprobarse por parte del Gobierno español «Unas condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones». No llegó en ese plazo, sino cuatro años después con el Real Decreto 505/2007 de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones, donde se describió de manera general cuales debían ser esas condiciones de accesibilidad, remitiéndose al Código Técnico de la Edificación que había sido aprobado un año antes, como documento donde se reflejarían esas determinaciones. De paso, retrasó la obligatoriedad de la adopción de medidas de accesibilidad en edificios existentes al 1 de enero de 2019. Del mismo modo, las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de espacios públicos urbanizados, se derivó en un documento técnico que se debía elaborar posteriormente.

En el año 2010 finalmente se promulgó el Real Decreto 173/2010 que modificaba el Código Técnico de la Edificación, añadiendo la accesibilidad a las exigencias básicas de seguridad y accesibilidad y consecuentemente a su Documento Básico de utilización y accesibilidad (en adelante, Documento Básico SUA). La exigencia básica específica de accesibilidad introdujo un aspecto absolutamente fundamental: si bien el Documento Básico SUA no es exigible a los edificios existentes mientras en ellos no se realicen obras de ampliación o de reforma ni se cambie su uso, se señaló la excepcionalidad de adecuar las condiciones de accesibilidad a los edificios existentes y se volvió a cambiar la fecha de obligatoriedad de la adecuación al 4 de diciembre de 2017. También se aprobó la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero que desarrollaba el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados.

Finalmente, como consecuencia de la ratificación por España de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), donde se fundamenta los derechos de las personas con discapacidad y la obligación de los poderes públicos de garantizar que el ejercicio de esos derechos sea pleno y efectivo, se promulgó el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social, en adelante TRLGDPD. Desde este momento se reforzó el criterio del concepto de los derechos de las personas discapacitadas que inauguró la LIONDAU, alejándose por fin totalmente de meras cuestiones de sensibilidad social. Recordemos que el TRLGDPD en realidad también refundió la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social que se mencionaba al principio de este apartado y la LIONDAU, de modo que se cuenta con una sola Ley que abarca todos los aspectos.

2. Condiciones básicas de accesibilidad aplicables y tolerancias

Las exigencias básicas y su caracterización, que señala el Documento Básico SUA, son muy variadas y van más allá de una idea general que en ocasiones asimilamos a que existan itinerarios accesibles para una persona en silla de ruedas, cuestión importante pero no exclusiva. También tiene en cuenta otros criterios que afectan a personas con distintas discapacidades y que pueden ser:

- Discontinuidades en el pavimento.
- Protección de desniveles.
- Escaleras de uso general, donde se regulan las huellas y contrahuellas de los tramos, las

mesetas, los pasamanos.

- Rampas de itinerarios accesibles, donde se regulan las pendientes, los tramos, las mesetas y los pasamanos.
- El riesgo de impacto con elementos fijos o insuficientemente perceptibles.
- El riesgo de aprisionamiento, especialmente la instalación de llamada de asistencia.
- El alumbrado en las zonas de circulación, tanto en iluminancia como en uniformidad.
- Señalización.
- Evacuación de personas con discapacidad en caso de incendio.
- Señalización de los medios de evacuación.
- Dotaciones de instalaciones de protección contra incendios.

Sin embargo, el legislador, siendo consciente de la dificultad de aplicación de las determinaciones normativas a las edificaciones existentes, ha publicado desde el año 2015 varias versiones del denominado *Documento de Apoyo al Documento Básico DB-SUA Seguridad de utilización y accesibilidad, Adecuación efectiva de las condiciones de accesibilidad en edificios existentes*; siendo la última publicada hasta la fecha la de diciembre de 2017. El objeto del documento es proporcionar criterios de flexibilidad para la adecuación efectiva de los edificios existentes a las condiciones básicas de accesibilidad.

Las tolerancias admisibles que se señalan se refieren fundamentalmente a una mayor flexibilidad en pequeños aspectos que permiten adaptar antiguas edificaciones a situaciones que sin cumplir estrictamente el Documento Básico SUA sí permiten un uso posible sin comprometer gravemente situaciones de seguridad. Vamos a ver algunas de estas tolerancias, que pueden ser en todo caso consultadas on-line: (38)

- Se permiten pequeñas discontinuidades en el pavimento, de hasta 5 centímetros con pendientes no mayores del 25%.
- Pequeñas diferencias de hasta 1 centímetro en contrahuellas de escaleras.
- Rampas que salvan alturas de 3 metros con pendientes de hasta el 12%.
- Mesetas de escalera de hasta 1,20 metros.
- Se autoriza que no se dispongan de alojamientos accesibles para usuarios en silla de ruedas a los establecimientos de uso Residencial Público existentes con menos de 10 alojamientos.
- En usos privados se admite que no haya aseo accesible si la superficie es inferior a 100 m² y el número de trabajadores sea inferior a 10.
- Se admiten giros de hasta 1,20 metros en la zona de itinerarios accesibles.

Como vemos son pequeños matices a las determinaciones generales, y sirven para marcar un criterio para la Administración a la hora de valorar la viabilidad, o no, de las obras que son exigibles en los Proyectos de Reforma.

3. La instalación de ascensor en los edificios de vivienda colectiva. El supuesto de expropiación

Además de los criterios de tolerancia que hemos visto en el apartado anterior, el Documento de Apoyo tiene tres Anejos que tratan específicamente tres aspectos de intervención en edificios existentes individualizadamente. El *Anejo A* trata de la mejora de los accesos y pequeños desniveles, desgranando las distintas posibilidades, incluida la incorporación de plataformas elevadoras dentro o

fuera de la edificación, recordándonos que el TRLSRU/15 prevé en su artículo 24.4 la posibilidad de la ocupación de la vía pública. El *Anejo B* tiene por objeto la instalación de ascensor en los edificios de viviendas colectivas y el *Anejo C* se ocupa de los servicios higiénicos accesibles.

El Anejo B trata de establecer unos criterios mínimos para la mejora de la accesibilidad con la incorporación de un ascensor, un tipo de obra que goza de gran «popularidad» entre las comunidades de vecinos. Señala el anejo que la intervención tiene que ser en primer lugar «técnicamente posible» afectando a la adecuación de accesos, itinerarios y ascensores que comuniquen todas las plantas. Se debe procurar, dice el Anejo, que los recorridos desde la vía pública sean accesibles al menos con los criterios de tolerancia del propio Anejo; pero también que si no es posible adecuar la instalación a usuarios en silla de ruedas se pueda plantear soluciones que faciliten la accesibilidad a otros usuarios. (39)

En la solución propuesta será necesario también valorar la afección a terceros y a las condiciones de seguridad, habitabilidad y funcionamiento preexistente del edificio, así como los costes de mantenimiento y conservación. Este aspecto debe ser tenido en cuenta pues en ocasiones nos hemos encontrado con intervenciones que disminuyen gravemente otras condiciones básicas, principalmente la habitabilidad, como por ejemplo ascensores situados en patios de ventilación o patios de luces que generan posteriormente problemas de ventilación y salubridad. Será necesario pues considerar todas las afecciones para tomar una decisión equilibrada. En este sentido también cabe considerar aspectos estéticos de la edificación. En ocasiones se «introducen» ascensores en ojos de escalera sin respetar aspectos de composición arquitectónica del propio edificio. Si bien, desgraciadamente, en nuestro país no se es sensible la mayoría de las veces al respeto de edificaciones históricas y a la conservación del Patrimonio. No se puede dejar de señalar que no todos los edificios deben ser capaces de albergar un ascensor, en cualquier caso.

El propio Anexo dedica un apartado a los tipos de intervención agrupándolos en cuatro grupos: Instalación en zonas comunes interiores, en patios interiores, en fachada (40) y en zonas privativas. En varias de ellas se subraya la necesidad de que las intervenciones que puedan afectar a derechos o a condiciones de la edificación, cuenten con acuerdo de la Comunidad o entren en la aplicación del «supuesto de expropiación», (41) ajustándose además a la autorización administrativa del cumplimiento de la normativa urbanística, (42) sin menoscabar las condiciones existentes definidas en las tolerancias señaladas.

Finalmente, el Documento de Apoyo recurre a la denominación de medidas compensatorias que permitan minimizar los efectos de la incidencia de la adaptación para la colocación del ascensor y faciliten su colocación. Así para la Seguridad Estructural, plantea medidas que no supongan un aumento de cargas incompatibles con la resistencia actual de la estructura, para la Seguridad de incendios se tolerará reducciones del ámbito de la escalera con la incorporación de alumbrados de emergencia, mejoras de la reacción al fuego de los materiales o compartimentaciones; para la accesibilidad, se dotarán de pasamanos, pavimentos antideslizantes y refuerzo de la iluminación; para la Salubridad, se asegurarán las ventilaciones y para la protección frente al ruido, se asegurarán aislamientos suficientes y reducción de vibraciones. Todo ello, como vemos, aplicando criterios que permiten realizar la colocación del ascensor.

V. Conclusiones

Primera: La que puede tener más importancia es la necesaria redefinición del concepto del deber de conservación. Hemos visto como, por ejemplo, el concepto se ha visto superado, en accesibilidad universal, definiéndose conceptos nuevos como el concepto de ajustes razonables, que manejan criterios como el de carga desproporcionada.

Segunda: En accesibilidad, se deberá profundizar en las necesarias intervenciones de accesibilidad universal, incluso ampliando los límites definidos en ajustes razonables, límites que no son más que

una negación de derechos que decimos reconocer.

Tercera: Si la accesibilidad ha seguido un camino propio, es razonable pensar que aspectos tales como la rehabilitación energética irá ganando más importancia, tanto por las demandas sociales como por las obligaciones frente a las determinaciones de las Directivas del Consejo Europeo.

Cuarta: Parece, por ello, que en un futuro más o menos cercano las obras para mejorar las condiciones energéticas y la emisión de gases no solo serán objeto de subvenciones por parte de los distintos Planes de Vivienda, estatales o autonómicos, sino que alcanzarán la condición de obligatorias, posiblemente adaptando para ellas un nuevo concepto de ajuste razonable energético, aderezado convenientemente con aspectos fiscales.

Quinta: Será necesario un mayor control de las intervenciones por parte de las Administraciones Públicas responsables, que deberán también realizar una verdadera acción formativa e informativa de los aspectos energéticos a la población en general, mucho más allá del Certificado de Eficiencia Energética que actualmente solo ha conseguido importancia por ser necesario en operaciones de compraventa y alquiler.

- (1) El sobrenombre con que da comienzo este artículo se toma del título del libro que Ítalo Calvino escribió hace ya más de 40 años, donde describía ciudades imaginarias en las que mostraba la relación que existía entre los hombres y esas ciudades que habitaban, ciudades de misterio, de deseo o de angustia. Su lectura buscaba provocar en el lector centenares de imágenes que evocaran sitios nuevos y desconocidos, como las antiguas novelas de los viajes de Marco Polo o las historias de Las Mil y Una Noches. Sin embargo, en uno de sus pequeños relatos, Calvino deslizó un pensamiento que venía a colocar la realidad en un libro fantástico. El título del pequeño relato hablaba de la ciudad de Trude, donde el viajero, una vez visitada, descubría que sus suburbios no eran distintos de los que ya conocía en otras ciudades, en las calles encontraba mercancías iguales que en otras ciudades y las jornadas transcurrían de la misma forma que en otras ciudades. El viajero, entonces, se preguntaba a sí mismo para qué había ido a esa ciudad, deseando a continuación abandonarla. Entonces los habitantes de Trude le decían al viajero que podía irse cuando quisiera, pero le advertían que encontraría otra ciudad, igual punto por punto, que el mundo estaba cubierto de una única Trude que no empezaba ni terminaba nunca. Que, en realidad, solo cambia el nombre del aeropuerto.
- (2) FERNANDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., «Incidencia de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas de 2013 y del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana de 2015 en la legislación sobre edificación», *Práctica urbanística*, núm. 138, 2016, págs. 112 y ss.
- (3) Ver la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.
- (4) GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., «La rehabilitación y la regeneración urbana: Actuaciones estratégicas sobre las que se articula y construye el medio urbano sostenible», en *Comentarios a la Ley de Economía Sostenible*, La Ley, Madrid, 2010, págs. 533 y ss. Y del mismo autor: «Análisis retrospectivo del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación (2009/2012) en cuanto que precursor de la nueva tendencia imperante en materia de vivienda y urbanismo: De la expansión a la contención y renovación. Especial referencia a las ARIs y ARUs», en *Reflexiones sobre la vivienda en España*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013, págs. 465 y ss.
- (5) Especialmente la Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2002 relativa a la eficiencia energética de los edificios.
- (6) El Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley del Suelo y el desarrollo de novedosos conceptos como el Ámbito Espacial Homogéneo tienen importancia decisiva en la posibilidad de acometer procesos de regeneración urbana.
- (7) Corresponden a los requisitos básicos de: Funcionalidad, que incluye la utilización, la accesibilidad, los accesos a telecomunicaciones y servicios de información en general y acceso de servicios postales; Seguridad, que incluye la protección contra incendios, la estructural y la de utilización; Habitabilidad, que incluye las de salubridad, protección frente al ruido y ahorro de energía.

- (8) GARCÍA-ÁLVAREZ GARCIA, G., «El nuevo deber de conservación de edificios», *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 7, 2013, págs. 145 y ss.
- (9) VEGA CATALÁN, L., «La calidad desde el Código Técnico de la Edificación», *Cemento Hormigón*, núm. 885, 2006, págs. 82 y ss.
- (10) Tal como las denomina el artículo 7.2.b) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, que reitera su referencia a la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.
- (11) «La disposición final duodécima incluye una importante modificación del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. En primer lugar, se completa la regulación del deber legal de conservación, para sistematizar los tres niveles que ya, de conformidad con la legislación vigente, lo configuran: un primer nivel básico o estricto, en el que el deber de conservación conlleva, con carácter general, el destino a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística y la necesidad de garantizar la seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles. Además, con carácter particular, el deber legal de conservación también contiene la necesidad de satisfacer los requisitos básicos de la edificación, establecidos en el artículo 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, con lo que se dota de mayor coherencia a la tradicional referencia de este deber a la seguridad y a la salubridad, sin que el cumplimiento de estos requisitos signifique, con carácter general, la aplicación retroactiva del Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, a la edificación construida con anterioridad a la entrada en vigor del mismo. Un segundo nivel, en el que el deber de conservación incluye los trabajos y obras necesarios para adaptar y actualizar progresivamente las edificaciones, en particular las instalaciones, a las normas legales que les vayan siendo explícitamente exigibles en cada momento. No se trata de aplicar con carácter retroactivo la normativa, sino de incluir en este deber las obligaciones que para la edificación existente explícitamente vaya introduciendo la normativa del sector con el objetivo de mantener sus condiciones de uso, de acuerdo con la evolución de las necesidades sociales. Y un tercer nivel, en el que se define con mayor precisión y se perfila más específicamente, el carácter de las obras adicionales incluidas dentro del propio deber de conservación, por motivos de interés general, desarrollando lo que la Ley de Suelo definió como "mejora". Se distinguen así dos supuestos: los tradicionales motivos turísticos o culturales, que ya forman parte de la legislación urbanística autonómica, y la mejora para la calidad y sostenibilidad del medio urbano, que introdujo la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y que puede consistir en la adecuación parcial, o completa, a todas o a alguna de las exigencias básicas establecidas en el ya citado Código Técnico de la Edificación. En ambos casos, la imposición del deber requerirá que la Administración, de manera motivada, determine el nivel de calidad que deba ser alcanzado por el edificio, para cada una de las exigencias básicas a que se refiera la imposición del mismo y su límite se mantiene en los mismos términos que ya contiene la legislación en vigor».
- (12) FLORES RODRÍGUEZ, J., «Discapacidad y ajustes razonables de accesibilidad en inmuebles en régimen de propiedad horizontal», *Actualidad civil*, núm. 2, 2014, págs. 13 y ss.
- (13) VILLANUEVA LÓPEZ, A., «Pasado, presente y futuro de las órdenes de ejecución por motivos de conservación. Incidencia de la Ley 8/2013, de 26 de Junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas sobre las mismas», *Práctica urbanística*, núm.132, 2015, págs. 26 y ss.
- (14) Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre de 2017. Fundamento jurídico 15 referido al artículo 9.2 de la Ley 8/2013 de 26 de junio de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: «b) El apartado segundo establece la obligación de las Administraciones Públicas de adoptar las medidas que aseguren la realización de las obras de conservación y rehabilitación, así como de regeneración urbana, formulando y ejecutando los instrumentos necesarios cuando se den las condiciones previstas en el mismo, estableciendo las medidas que se consideran prioritarias. Este precepto concreta la directriz que contiene el artículo 7, pero al hacerlo desborda en su regulación los límites que para el Estado supone el respeto a las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. La norma reproduce una obligación general consustancial a la ordenación y ejecución urbanísticas y pretende establecer criterios que las Administraciones habrán de tener en cuenta a la hora de seleccionar entre las distintas actuaciones posibles. El Estado no se limita a dotar a las administraciones con competencias urbanísticas, de instrumentos para que puedan, si lo estiman pertinente, acometer obras de rehabilitación, reforma y regeneración urbanas, sino que las obliga a llevarlas a cabo en esos supuestos, lo que supone un exceso en cuanto que vacía de contenido sus competencias en materia urbanística. Por tanto, debemos concluir la inconstitucionalidad del apartado segundo del artículo 9 de la Ley 8/2013. Consecuencia que se extiende al artículo 4.4 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, al ser reproducción de aquel».

- (15) MENÉNDEZ REXACH, Á., «Nuevas políticas de suelo y vivienda: Viviendas vacías, rehabilitación urbana y mejora de la Eficiencia energética de los edificios», *Revista Jurídica JURISMAT*, Portimão, núm.10, 2017, págs. 21 y ss.
- (16) VILLANUEVA LÓPEZ, A., «La Ley castellano-leonesa 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo: algunas reflexiones e incertidumbres que plantea sobre la conservación de la ciudad», *Práctica urbanística*, núm. 147, 2017, págs. 34 y ss.
- (17) Artículo 156.b).2º de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. Resulta significativo que la Administración haga más hincapié en el aislamiento térmico cuando en las cuestiones de eficiencia energética resultan también decisivos aspectos como las fuentes de energía, la eficacia de las instalaciones térmicas o la ventilación y su posible tratamiento, adaptándose así a la opinión de grandes grupos de población que simplifican la eficacia energética con el «grosor» del aislamiento. El autor de este artículo ha asistido, estupefacto, a votaciones en Juntas de Propietarios de Comunidades en donde se votaba el espesor del aislamiento que se ponía en una fachada ventilada. El resultado fue 2 centímetros más que la Comunidad colindante sin mediar cálculo alguno.
- (18) Dado los datos de reducción que ha impuesto el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 del 35% para zonas climáticas E y D este valor debería ser revisado.
- (19) Artículo 157.3.b) de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León de 8 de abril. El cierre de terrazas, techadas o no representa uno de los mayores problemas en la estética urbana de muchas de nuestras ciudades. Realmente, desde un punto de vista meramente técnico es muy poco eficaz y se podría reemplazar por la sustitución de las carpinterías originales por otras de mayor eficacia, con menor transmitancia de marco y vidrio, sin convertir las terrazas en trasteros al aire libre, todo ello sin aniquilar la imagen de los edificios o de la ciudad.
- (20) Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de junio de 2016, sobre el Informe de aplicación sobre la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética (2015/2232(INI)).
- (21) HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H. M., «La constitucionalidad del informe de evaluación de edificios», *Actualidad administrativa*, núm. 5, 2016, págs. 21 y ss.
- (22) SERRANO LANZAROTE, B., y SANCHÍS CUESTA, A., «La inspección técnica de los edificios como herramienta de la mejora energética de la edificación existente», *Informes de la construcción*, núm. Extra 1, 2015, págs. 7 y ss.
- (23) Artículo 315.c) Decreto 22/2004, de 29 de enero, Reglamento de Urbanismo de Castilla y León que concreta más específicamente en el artículo 317.1.b) donde señala las condiciones de accesibilidad universal y la emisión de un certificado de eficiencia energética de acuerdo con el 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
- (24) Los requisitos básicos de seguridad y habitabilidad establecidos en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación tienen su marco normativo en el Código Técnico de la Edificación donde se regulan las exigencias básicas de calidad que deben cumplir los edificios de nueva construcción, así como también, en las intervenciones en edificios existentes. El Código Técnico de la Edificación se ordena en dos partes, la primera contiene disposiciones y condiciones generales y la segunda está formada por los denominados Documentos Básicos que contienen la caracterización de las exigencias básicas y su cuantificación.
- (25) GONZÁLEZ BUSTOS, M. A., «Eficiencia energética en la edificación», en *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, págs. 249 y ss.
- (26) Edificio objeto: edificio tal cual ha sido proyectado en geometría (forma, tamaño y orientación), construcción y condiciones de uso, del que se quiere verificar el cumplimiento de la reglamentación.

- (27) Aunque el Documento Básico no lo especifica, resulta razonable que la ampliación se refiera o bien a un aumento de la superficie de la envolvente, o bien, del consumo energético.
- (28) Edificio de referencia: edificio obtenido a partir del edificio objeto que se define con su misma forma, tamaño, orientación, zonificación interior, uso de cada espacio, e iguales obstáculos, y unas soluciones constructivas con parámetros característicos iguales a los establecidos en el Apéndice D del Documento Básico HE.
- (29) Es por ello por lo que resulta fundamental el posibilitar el derecho de acceso a la información a los ciudadanos, máxime, si nos encontramos en un ámbito, como es el de la eficiencia energética que se circunscribe, dentro del Derecho Medioambiental. Me remito a esos efectos a GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F., «El Derecho de acceso a la información en materia medioambiental como técnica de protección integral del medio ambiente: aspectos más reseñables de su aplicación y potencialidades futuras a desarrollar», *Revista Internacional de Direito Ambiental*, núm. 8, 2014, págs. 133 y ss.
- (30) LÓPEZ-FRESNO, P., «¿Qué es...? Eficiencia energética», *Fórum calidad*, núm. 251, 2014, págs. 43 y ss.
- (31) «La eficiencia energética», *Dictámenes del Comité Económico y Social Europeo*, núm. 242, 2006, págs. 1 y ss.
- (32) Son especialmente de aplicación a los edificios los contenidos en el Título IX de la Ley, desde el artículo 54 donde ya se nombra la aplicación de aspectos de movilidad y barreras arquitectónicas a las obras de reforma de edificaciones existentes.
- (33) JARAMAGOS FRUTOS, M., «La accesibilidad en edificios existentes», *Inmueble: Revista del sector inmobiliario*, núm. 142, 2014, págs. 42 y ss.
- (34) En el Capítulo II de la Ley 38/1999 de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.
- (35) Recordemos que la Comunidad de Castilla y León aprobó su Ley 3/1998, de 24 de junio de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas y su Reglamento por Decreto 217/2001, de 30 de agosto.
- (36) Es de especial interés para comprender el grado de dispersión que puede tener la normativa en materia de accesibilidad la siguiente publicación: ESPÍNOLA JIMÉNEZ, A., *Comparativa sobre normativa de accesibilidad en urbanismo y edificación en España. Administración Estatal, Comunidades Autónomas y Entidades Locales*. Colección iAccessibility Vol. 2. La Ciudad Accesible. (2016).
- (37) <https://www.codigotecnico.org/index.php/menu-otros-documentos/menu-guia-tecnica-accesibilidad-edificacion-2001.html> (Captura 11 de mayo de 2018)
- (38) https://www.codigotecnico.org/images/stories/pdf/seguridadUtilizacion/DA_SUA_2_Adecuacion.pdf (Captura 11 de mayo de 2018).
- (39) Incluso cuando la cabina no es apta para sillas de ruedas es lícito la reducción de los ámbitos de escalera como establece el comentario del apartado B.4.2. del Documento de Apoyo.
- (40) Tanto en la propia parcela como sobre dominio público.
- (41) Reflejado en el artículo 9.5. del TRLSRU/15.
- (42) Corresponde con el artículo 4.4. del TRLSRU/15, precepto declarado inconstitucional, debemos acudir a las leyes autonómicas, como el artículo 106 de la LUCyL/99, por ejemplo.

