



LEY 8/2013 DE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS. INCIDENCIAS EN LA LOUA
LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN DE LA LEY DE SUELO ESTATAL

La Ley 8/2013 “LRRR” de 26 de Junio ha modificado determinados aspectos de la Ley de suelo estatal (RDL 2/2008) incidiendo simultáneamente en las respectivas determinaciones de la LOUA (que ya fue adaptada a dicha LS estatal mediante la Ley 2/2012) y con diferente alcance según el rango de **aplicación básica o plena** del articulado de la nueva Ley. En este sentido la LRRR tiene el carácter de **LEGISLACIÓN BÁSICA** estatal si bien se fundamenta (Disposición **final decimonovena**) en los títulos competenciales del Estado para legislar sobre todas las **materias de carácter urbanístico** (Disposición **final duodécima** y Disposición **transitoria segunda**) reguladas o afectadas por las modificaciones introducidas, pero no especifica cuales son los artículos de aplicación **plena, básica o supletoria**.

<p>ACTUACIONES EN EL MEDIO URBANO</p> <p>ART. 7 (de aplicación BÁSICA)</p> <p>(TÍTULO COMPETENCIAL NO ESTATAL)</p>	<p>Las actuaciones sobre el medio urbano se definen como aquéllas que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria (cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones) y de regeneración y renovación urbanas (cuando afecten a edificios y/o a tejidos urbanos), pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos.</p> <p>Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.</p> <p>Es decir, la LRRR ha definido un nuevo concepto urbanístico no explícito en la legislación anterior: LAS ACTUACIONES SOBRE EL MEDIO URBANO, a fin de dotar de identidad técnica y jurídica propias a las operaciones que tengan como objeto la rehabilitación edificatoria y la regeneración o la renovación urbana.</p>	
<p>ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA</p> <p>Disposición final Duodécima. Ocho MODIFICACIÓN ART.14 RDL 2/2008 (de aplicación BÁSICA)</p> <p>(TÍTULO COMPETENCIAL ESTATAL)</p>	<p>TEXTO ORIGINAL RDL 2/2008</p> <p>Actuaciones de transformación urbanística:</p> <p>a) Actuaciones de urbanización:</p> <p>1. Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.</p> <p>2. Las que tengan por objeto reformular o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado.</p> <p>b) Actuaciones de dotación:</p> <p>Se consideran como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste.</p>	<p>TEXTO MODIFICADO LEY RRR</p> <p>Actuaciones de transformación urbanística:</p> <p>a) Actuaciones de urbanización:</p> <p>1. Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.</p> <p>2. Las que tengan por objeto reformular o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior.</p> <p>b) Actuaciones de dotación:</p> <p>Se consideran como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste.</p>
<p>Es decir la LRRR ha simplificado y unificado el concepto “obras de reforma o renovación de la urbanización” suprimiendo el apelativo “integral” utilizado por el RDL 2/2008, de forma que las actuaciones de transformación urbanística se consideran de urbanización cuando exista nueva urbanización, reforma o renovación de la misma, y de dotación cuando dichas actuaciones de transformación no requieran de urbanización.</p>		

	El RDL 2/2008 no contemplaba explícitamente el concepto de Actuaciones edificatorias .
ACTUACIONES EDIFICATORIAS	Actuaciones edificatorias (a los efectos de la LRRR): Siempre que no concurren las condiciones establecidas para las actuaciones de urbanización y para las actuaciones de dotación , incluso cuando requieran obras complementarias de urbanización , se entiende por actuaciones edificatorias :
Disposición final Duodécima. Ocho MODIFICACIÓN ART.14 RDL 2/2008 (de aplicación BÁSICA)	a) Las de nueva edificación y las de sustitución de la edificación existente. b) Las de rehabilitación edificatoria , entendiéndose por tales la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes , sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la LOE .
(TÍTULO COMPETENCIAL ESTATAL)	La LRRR ha añadido, a las actuaciones de transformación urbanística del RDL 2/2008 , las actuaciones edificatorias . En algún caso estas actuaciones también pudieran precisar complementariamente de obras de urbanización si bien se entiende que, cuando en estas obras concurren las condiciones propias de las obras de reforma y renovación de urbanización , las actuaciones edificatorias se considerarían también actuaciones de transformación urbanística .

LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN SEGÚN LA LEY DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA (LOUA)

La **LOUA** fue adaptada a la legislación estatal de suelo (RDL 2/2008) mediante la **Ley 2/2012**. En dicha adaptación fueron incluidas implícitamente las **actuaciones de dotación** aunque **sin emplear esa terminología**. Los artículos más relevantes relacionados con dichas actuaciones de dotación en el texto actual de la **LOUA** tras su modificación por la **Ley 2/2012** son los que se citan a continuación:

ART. 36.2.6ª LOUA Innovaciones de planeamiento	En el caso de que la modificación motive adecuadamente que los terrenos que fueran necesarios para mantener la adecuada proporcionalidad y calidad no tienen entidad suficiente para integrarse en la red de dotaciones públicas del municipio, se podrá prever a cargo de los propietarios de los suelos objeto de la modificación la sustitución por su equivalente en dinero .
Art. 45.2.B.c LOUA Categorización del suelo urbano no consolidado	Se incluirán en la categoría de urbano no consolidado aquellos suelos urbanos consolidados sometidos a una actuación de transformación urbanística que precise de un incremento o mejora de dotaciones y/o de los servicios públicos y de urbanización existentes, por causa de un incremento del aprovechamiento objetivo superior al 10% del preexistente derivado de un aumento de edificabilidad, densidad o de cambio de uso que el instrumento de planeamiento atribuya o reconozca en parcelas integradas en áreas homogéneas .
Art. 55.3.a LOUA Régimen del suelo urbano no consolidado	La superficie de suelo a ceder para dotaciones en proporción con el incremento de aprovechamiento urbanístico sobre el preexistente se ubicará , preferentemente, en el área homogénea . Cuando el grado de ocupación por la edificación del área haga inviable su ubicación total o parcial, se permitirá ubicar las dotaciones en un entorno próximo , siempre que resulten coherentes, funcionales y accesibles. Los suelos necesarios para mantener la proporcionalidad y la calidad se calcularán conforme a la media dotacional resultante de la zona de suelo urbano en la que estén incluidos, y los que resulten de mantener la proporcionalidad y suficiencia de los sistemas generales alcanzada en el municipio. En el caso de que esta cesión de suelo sea sustituida de manera motivada, total o parcialmente, por su equivalente en dinero , el valor de la aportación se corresponderá con el del aprovechamiento urbanístico referido a la zona de suelo urbano en que se integra la actuación en relación con la superficie dotacional a obtener.
Art. 139.2 LOUA Ejecución de las dotaciones	Cuando proceda el pago en dinero como medida sustitutiva de la referida cesión dotacional , el municipio quedará obligado en el plazo máximo de tres años a obtener dichas dotaciones, mediante la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento que califique los suelos para tal fin, con las cantidades depositadas en una cuenta separada y afecta exclusivamente a la obtención de esas dotaciones. La aportación económica que habrá de depositarse se realizará con ocasión de la aprobación definitiva de la modificación de planeamiento que motivara la citada cesión y condicionada a la publicación oficial de dicha innovación. Durante el período de tres años esta cantidad se podrá acumular con otras que se hubieren aportado por el mismo motivo , con el objeto de reservar y obtener nuevas dotaciones con entidad suficiente para dar cumplimiento a los criterios de coherencia, funcionalidad y accesibilidad a los que se refiere el objeto de la LOUA . En todo caso, transcurridos tres años desde la constitución del depósito de mayor antigüedad, en la primera innovación de planeamiento general que se tramite y apruebe deberá forzosamente aplicarse la cantidad acumulada a dicho objeto.

LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN SEGÚN LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS AL RDL 2/2008 POR LA LEY 8/2013 (LRRR)

OBJETIVOS DE LA LRRR VINCULADOS A LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN

(PREÁMBULO DE LA LRRR)

- **Potenciar la rehabilitación** edificatoria y la **regeneración y renovación** urbanas, **eliminando las trabas actualmente existentes** y creando mecanismos que la hagan viable y posible.
- **Ofrecer un marco normativo** idóneo para permitir la reconversión y **reactivación del sector de la construcción**, encontrando **nuevos ámbitos de actuación** en el campo de la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas.
- **Eliminar las cargas urbanísticas injustificadas** que existen en relación con los **suelos ya urbanizados y que impiden llevar a la práctica las actuaciones reguladas por la propia Ley**. Dichas **cargas** estaban establecidas en el RDL 2/2008 con una **práctica identidad** entre los suelos, en situación de **urbanizados** y los suelos en **situación rural**, destinados a una operación de **transformación urbanística**.

Es decir, la LRRR considera como premisa implícita que los requisitos exigibles por la legislación anterior a las actuaciones reforma y a las de dotación (que implican la categorización del suelo como urbano no consolidado con todas sus consecuencias), tales como las cesiones dotacionales (en suelo o en dinero) en el ámbito de la actuación o fuera del mismo, y de aprovechamiento urbanístico, o las reservas para vivienda protegida en su caso, son en alguna medida trabas y cargas urbanísticas que dificultan y/o impiden los procesos de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas que se pretenden.

MODIFICACIONES POR LA LRRR DEL ARTICULADO DEL RDL /2008 VINCULADO A LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN

TÍTULO COMPETENCIAL:

ART. 9.2 NO ESTATAL
D.F. Duodécima. Diez ESTATAL
Dispos. Derogatoria NO ESTATAL

ART. 9.2 LRRR. La iniciativa en la ordenación de las actuaciones (de aplicación BÁSICA)

Las Administraciones Públicas adoptarán las **medidas que aseguren** la realización de las **obras de conservación**, y la ejecución de **actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas** que sean precisas y, en su caso, **formularán y ejecutarán** los instrumentos que las establezcan, cuando existan situaciones de **insuficiencia o degradación** de los requisitos básicos de **funcionalidad, seguridad y habitabilidad** de las edificaciones; **obsolescencia** o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos; o **situaciones graves de pobreza energética**. Serán **prioritarias**, en tales casos, las **medidas** que procedan para **eliminar situaciones de infravivienda**, para garantizar la **seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad universal y un uso racional de la energía**, así como aquellas que, con tales objetivos, partan de la **iniciativa de los propios particulares** incluidos en el ámbito, o de una amplia participación de los mismos en ella.

Disposición Final Duodécima.Diez: MOD.RDL 2/2008: Nuevo Art.16.2.b (de aplicación BÁSICA)

Cuando se trate de **actuaciones de dotación** el deber de **cesión de suelo para dotaciones públicas** relacionado con el **reajuste de su proporción** podrá sustituirse, **en caso de imposibilidad física** de materializarlo en el **ámbito correspondiente**, por la entrega de **superficie edificada o edificabilidad no lucrativa**, en un **complejo inmobiliario** situado dentro del mismo ¹, o **por otras formas de cumplimiento del deber** en los casos y condiciones en que así lo prevea la **legislación sobre ordenación territorial y urbanística**.

¹ Se define como **complejo inmobiliario urbanístico** al integrado por **superficies superpuestas**, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, destinadas a la edificación o **uso privado** y al **dominio público**.

Disposición Final Duodécima.Diez: MOD.RDL 2/2008: Nuevo ART.16.4 (de aplicación BÁSICA)

Con carácter excepcional, y siempre que se justifique adecuadamente que no cabe **ninguna otra solución técnica o económicamente viable**, los instrumentos de ordenación urbanística podrán **eximir** del cumplimiento de los deberes de **nuevas entregas de suelo** a actuaciones sobre **zonas con un alto grado de degradación e inexistencia material de suelos disponibles** en su entorno inmediato. La **misma regla** podrá aplicarse a los **aumentos de la densidad o edificabilidad** que fueren precisos para **sustituir la infravivienda por vivienda** que reúna los requisitos legalmente exigibles, con destino al **reajuste y el retorno** que exija la correspondiente actuación.

Disposición Derogatoria Única: Supresión de la D.Tª Segunda. (de aplicación BÁSICA)

La **D.T. Segunda RDL 2/2008 (deberes de las actuaciones de dotación)** contemplaba la posibilidad transitoria, **en ausencia de reglas** precisas establecidas por la **legislación urbanística** de las C.A. para las **actuaciones de dotación**, de que los propietarios pudieran cumplir con los **deberes de entrega de suelo dotacional**, cuando no dispusiesen del suelo necesario para ello, pagando su **equivalente en dinero**. Por su parte la Junta de Andalucía a través de la **Ley 2/2012** adaptó la **LOUA** a la citada legislación estatal y **legitimó esa misma forma posible del cumplimiento del citado deber** previa la adecuada motivación. En consecuencia la **derogación** por la **LRRR** de dicha **disposición estatal**, de carácter básico, no impide el mantenimiento de su **vigencia en Andalucía**.

CONCLUSIONES

La LRRR impone a las administraciones públicas que adopte las medidas ² que aseguren la rehabilitación, regeneración, renovación... en determinados supuestos (degradación, obsolescencia, situación grave de pobreza energética, eliminación de infravivienda...) y que, en casos extremos, las exima de las cesiones de suelo dotacional que hubieren de corresponderles. En cualquier caso, y en situaciones normales, cuando no exista disponibilidad física para localizar dichas cesiones, la LRRR permite la fórmula del complejo inmobiliario u otras formas del cumplimiento del deber según se contemple por la legislación de las comunidades autónomas.

² Comparando el artículo definitivo de la LRRR (en particular el art.9.2) con el correspondiente del Proyecto previo de la misma Ley se observa un cambio sustancial en relación a dichas posibles medidas y exenciones de cesión de suelos. En efecto en dicho proyecto se pretendía que la propia ley estatal concretara tales medidas para todas las actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y de renovación urbanas, eximiéndolas de las cargas urbanísticas relativas a las cesiones de suelo cuando las citadas actuaciones garantizaran por sí mismas, o mediante la instalación de dispositivos bioclimáticos, la reducción de al menos un 30% de la demanda energética de la edificación existente o, en cualquier caso, cuando se tratase de sustituir infraviviendas por viviendas. Finalmente no ha sido así sino que se ha encomendado a las administraciones públicas competentes la facultad de establecer tales medidas y exenciones en desarrollo de la LRRR.

En consecuencia, correspondiéndole a la Comunidad Autónoma la adopción de medidas que aseguren la realización de las obras de conservación, y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas, y el establecimiento de las posibles formas del cumplimiento del deber de cesión de suelos dotacionales en las actuaciones de dotación, y contemplándose en el texto actual de la LOUA para todos los casos la posibilidad justificada de permutar dichas cesiones por su equivalente en dinero, puede entenderse que automáticamente en Andalucía la citada permuta es una forma vigente, válida, y ajustada a las previsiones de la LRRR pese a que haya sido derogada por esta la citada Disposición Transitoria Segunda del RDL 2/2008.

Y por otra parte, ninguna de las restantes determinaciones de la LOUA, modificada por la Ley 2/2012, expresamente relacionadas con las actuaciones de dotación de la ley de suelo estatal (es decir las contempladas en el tercer supuesto "c" de suelo urbano no consolidado), han resultado afectadas por las disposiciones de la nueva Ley 8/2013. Y ello con independencia de que, en desarrollo de esta, la Comunidad Autónoma pueda adoptar medidas que aseguren la realización de las obras de conservación, y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas, que modifiquen a algunas de las determinaciones de la vigente LOUA aplicables a las referidas "actuaciones de dotación".