

Tipologías de actuaciones y su régimen jurídico

José Manuel MERELO ABELA

Abogado.

RESUMEN: La regulación de las actuaciones sobre el medio urbano queda residenciada en el ámbito estatal, tras la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, en esta Ley y en la Ley de Suelo (RD Legislativo 2/2008) modificada por ella, razón por la que se hace imprescindible relacionar las tipologías de actuaciones previstas en ambas leyes para establecer su correspondencia, ya que no son enteramente coincidentes. En este trabajo se aborda el régimen jurídico de las actuaciones sobre el medio urbano previstas en la Ley 8/2013 (sujetos obligados, ordenación y gestión, formas de ejecución y de colaboración) que, en rigor, no diferencia entre los diversos tipos de actuaciones, para, una vez establecidas las correspondencias con las actuaciones reguladas en la Ley de Suelo (de transformación urbanística y edificatorias), analizar los deberes urbanísticos regulados en esta última, prestándose especial atención a las modulaciones o formas de cumplimiento alternativas aplicables a las actuaciones sobre el medio urbano.

DESCRIPTORES: Régimen jurídico. Rehabilitación urbana. Regeneración urbana. Renovación urbana. Ley 8/2013.

1. Observaciones previas

Al tratar los tipos de actuaciones regulados en la Ley 8/2013, en la medida en que ésta, en la Disposición Final Duodécima, introduce una modificación importante en el texto refundido de la Ley del Suelo (RD Legislativo 2/2008), que afecta al propio artículo 14 que es el que define los tipos de actuaciones urbanísticas, diferenciando entre las de transformación urbanística y las edificatorias, deviene obligado analizar en un primer momento las tipologías de actuaciones derivadas de la nueva Ley 8/2013, para a

continuación abordar las tipologías de actuaciones urbanísticas y, finalmente, determinar las correspondencias, en caso de existir, entre unas y otras para así concretar el régimen jurídico aplicable a cada una de ellas, en aplicación de ambos textos legales.

De igual modo, al analizar el régimen jurídico de cada tipo de actuación, habremos de prestar especial atención a la Ley del Suelo, pues en la definición del régimen de derechos y deberes de los propietarios de suelo que se establece en ésta tras su modificación por la Ley 8/2013 es claro que se están contem-

plando también las actuaciones reguladas en el articulado de esta última Ley, y ello con independencia de la mayor o menor coordinación en la regulación de las diversas actuaciones.

2. Tipos de actuaciones establecidos en la Ley 8/2013

En el artículo primero de la Ley 8/2013 se alude ya expresamente a los tipos de actuaciones cuyo impulso y fomento constituye el objeto de la Ley: rehabilitación de los edificios y regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes.

Ahora bien, el art. 2 destinado a «Definiciones» no recoge las notas identificadoras o, cuando menos, diferenciadoras de estos tipos de actuaciones, y ello a pesar de que el art. 18 aluda a:

«la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas **tal y como se definen en esta Ley** y se conciban en los correspondientes Planes estatales».

El Título II de la Ley 8/2013 se destina a las actuaciones sobre el medio urbano», siendo el art. 7 el que, al regular el objeto de estas actuaciones, permite diferenciar diversos tipos o clases, aun cuando formalmente no se establece una tipología de las mismas. Prescribe dicho artículo:

1. *De conformidad con lo dispuesto en esta Ley, en la legislación estatal sobre suelo y edificación, y en la legislación de ordenación territorial y urbanística, 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, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos.*
2. *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.*

Contiene, por tanto, este artículo, una denominación genérica de las actuaciones que se regulan, cual es la de «actuaciones sobre el medio urbano», y se apuntan ya algunos rasgos definitorios de los dos tipos o categorías que las integran.

Ha de señalarse, sin embargo, que respecto al primer tipo de actuaciones (de rehabilitación edificatoria) más que definirse y establecerse su contenido se destaca en el art. 7.1 su causa: insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad en el ámbito de que se trate. La definición atendiendo a su contenido está en el art. 14 reformado de la Ley del suelo, que después se verá.

Las actuaciones de regeneración y renovación (conjuntamente) tampoco se definen propiamente por su contenido, limitándose el artículo que se analiza a destacar su ámbito u objeto: edificios (pudiendo llegar a su sustitución previa demolición) y tejidos urbanos (parece que nunca sólo a éstos). Estas últimas actuaciones pueden tener carácter integrado, pero debe aclararse que «integrado» no se contrapone aquí a «aislado» o «asistemático», sino que remite a que junto a las actuaciones físicas o materiales se articulen medidas sociales, ambientales y económicas.

Ahora bien hay que tener en cuenta que tras esta tipificación de actuaciones que hace el art. 7 en las dos grandes categorías de rehabilitación edificatoria y regeneración y renovación urbanas, los artículos siguientes de la Ley 8/2013, al regularlas, no diferencian el régimen jurídico aplicable a cada tipo de ellas, sino que a partir de ahí en los arts. 8 y siguientes no se distingue entre ambas, aludiéndose siempre a ambas conjuntamente, como después se verá, lo que impide hablar de dualidad de regímenes, produciéndose especialidades sólo en atención a la diversa relación con la ordenación urbanística en que tanto las actuaciones de rehabilitación como las de regeneración y renovación pueden encontrarse (necesidad o no de alterar dicha ordenación).

3. Examen de los tipos de actuaciones definidas en la Ley del Suelo (art. 14)

3.1. Actuaciones de transformación urbanística:

A) Actuaciones de urbanización, que incluyen:

- a) 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.
- b) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior.

B) Actuaciones de dotación.

Se consideran 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.

3.2. Actuaciones edificatorias

El presupuesto básico de estas actuaciones se configura con carácter negativo: no concurrencia de las condiciones establecidas para definir los supuestos anteriores, es decir, que no ha de tratarse de una reforma o renovación de la urbanización ni producirse un incremento de aprovechamiento. A partir de ahí, se admite que la actuación edificatoria implique la realización de obras de urbanización siempre que tengan carácter complementario.

Dentro de estas actuaciones edificatorias se distinguen:

- A) Las de nueva edificación y 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 Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

La remisión a esta última Ley implica que por intervención deba entenderse la alteración de la configuración arquitectónica, es decir, la:

«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» (art. 2.2.b).

La Ley de Ordenación de la Edificación no contiene una definición de obras de mantenimiento. Es el Código Técnico de la Edificación el que en el Anejo III de la parte I suministra la definición de mantenimiento, al tiempo que desarrolla la LOE en cuanto a lo que deba entenderse por intervención en la edificación.

Así, se entiende por mantenimiento:

«Conjunto de trabajos y obras a efectuar periódicamente para prevenir el deterioro de un edificio o reparaciones puntuales que se realicen en el mismo, con el objeto mantenerlo en buen estado para que, con una fiabilidad adecuada, cumpla con los requisitos básicos de la edificación establecidos».

Y se consideran intervenciones en los edificios existentes las siguientes:

- a) Ampliación: Aquellas en las que se incrementa la superficie o el volumen construidos.
- b) Reforma: Cualquier trabajo u obra en un edificio existente distinto del que se lleve a cabo para el exclusivo mantenimiento del edificio.
- c) Cambio de uso».

Ha de repararse, sin embargo, en que las obras de ampliación y de cambio de uso, al configurar una actuación de dotación, no podrían considerarse propiamente como actuaciones edificatorias, en virtud de la configuración negativa de estas últimas actuaciones (no concurrencia de las condiciones definitivas de las actuaciones de transformación).

4. Régimen de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas

Ya se ha indicado que la Ley 8/2013 no prevé un régimen diferenciado para cada uno de los dos tipos de actuaciones que establece, sino que toda la regulación (instrumentos de ordenación y gestión, sujetos obligados y fórmulas de cooperación y coordinación) se refiere conjuntamente a los dos tipos de actuaciones, produciéndose remisiones a la legislación sobre ordenación territorial y urbanística con cierta frecuencia.

4.1. Sujetos obligados

Diferencia aquí la Ley, al referirse a la realización de las obras correspondientes a las actuaciones que se regulan, según recaigan en elementos privativos, elementos comunes y elementos propios de la urbanización.

- a) La obligación de realizar las obras sobre elementos privativos corresponde al **propietario o titular de derecho de uso**, en la proporción acordada y, en su defecto, según se trate o no de reparaciones menores motivadas por el uso diario.
- b) Si las obras recaen sobre elementos comunes, la obligación se impone en primer lugar a **las comunidades de propietarios y, en su caso, a las agrupaciones de comunidades de propietarios**, así como a las **cooperativas de viviendas**, sin perjuicio, claro está, de que el costeamiento finalmente corresponda a los titulares de los elementos privativos integrados en dichas entidades con arreglos a sus normas estatutarias.
- c) Cuando se trate de elementos propios de la urbanización, el deber de ejecución de las obras correspondientes recae sobre las **Administraciones Públicas**, salvo que legalmente sea exigible a los propietarios. También corresponderá a dichas Administraciones cuando actúen en ejecución subsidiaria a costa de los obligados.

No obstante esta diferenciación de sujetos obligados que hace el art. 8 de la Ley 8/2013 que se analiza, debe destacarse que el mismo comienza por remitirse a la legislación de ordenación territorial y urbanística en cuanto a la determinación de los sujetos obligados, por lo que los relacionados en aquél son «además» de los previstos en dicha legislación (propietarios de suelo y promotores de las actuaciones de transformación).

Todos los sujetos obligados, según el art. 9, pueden proponer la ordenación de las actuaciones que se estudian, prestando especial atención la Ley a las situaciones en las que las Administraciones Públicas **deben** actuar (insuficiencia o degradación de los requisitos 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), siendo prioritarias las medidas 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 y participación de los particulares.

4.2. Ordenación y gestión

El entrecruzamiento aquí entre la normativa de rehabilitación, renovación y regeneración urbanas y la legislación urbanística es clara, razón que explica que el art. 10 diferencie entre actuaciones que precisan alterar la ordenación urbanística vigente y las que no.

4.2.1. *Actuaciones que requieren alterar la ordenación urbanística*

Éstas se sujetan, en principio, al procedimiento establecido por la legislación urbanística para la modificación correspondiente, pero ésta puede prever:

- La aprobación simultánea con esta modificación de programas «u otros instrumentos de ordenación» (es claro que la Ley aquí, con esta última expresión, no se está refiriendo a ordenación urbanística sino a ordenación de la actuación de rehabilitación, regeneración o renovación urbana).
- La aprobación independiente de dichos programas o instrumentos de ordenación «por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias, con los mismos efectos que tendrían los propios planes de ordenación urbanística», en cuyo caso, lógicamente, no habría que tramitar propiamente ninguna modificación de la ordenación urbanística. Hay que entender que esta posibilidad de aprobación independiente de programas e instrumentos por el procedimiento de aprobación de las normas reglamentarias (ordenanzas, en el caso de las entidades locales) no implica una modificación de las reglas de competencia, por lo que, dependiendo de cuál sea el contenido modificativo de la ordenación urbanística, habrá que determinar, a la vista de la legislación urbanística de aplicación, la Administración competente para su aprobación por el procedimiento propio de las normas reglamentarias.

En todos los casos se exige el informe o memoria de sostenibilidad económica al que después se aludirá.

4.2.2. *Actuaciones compatibles con la ordenación urbanística vigente*

- A) Delimitación del ámbito de actuación conjunta o identificación de la actuación aislada.

Las actuaciones de rehabilitación, regeneración o renovación urbanas que se definan de conformidad con la ordenación urbanística vigente al tiempo de realizarlas, precisan como presupuesto básico la delimitación formal del ámbito de la actuación o su identificación como actuación aislada, previéndose expresamente que el ámbito pueda ser discontinuo.

El acuerdo administrativo delimitando el ámbito de la actuación conjunta o autorizando la actuación aislada garantizará la realización de las notificaciones requeridas por la legislación aplicable y el trámite de información al público cuando éste sea preceptivo.

B) Contenido mínimo del acuerdo administrativo:

— Avance de la equidistribución que sea precisa.

Esta equidistribución es específica de las actuaciones que regula la Ley cuando no hay alteración de la ordenación urbanística y tiene un contenido también específico y no totalmente coincidente con el de la equidistribución «urbanística», pues según el art. 10.2.a), en el lado pasivo figuran «los costes derivados de la ejecución de la correspondiente actuación» y en el activo «los beneficios imputables a la misma, incluyendo entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación». Esta equidistribución, lógicamente, atenderá a las cuotas de participación que correspondan a los propietarios afectados y, en su caso, al acuerdo alcanzado con las empresas, entidades o sociedades que vayan a intervenir en la operación, para retribuir su actuación.

Ha de repararse en que se está regulando aquí una actuación que no implica alteración de la ordenación urbanística, por lo que la equidistribución «urbanística» (en la que están involucrados los aprovechamientos lucrativos, las cesiones de suelo y las cargas de urbanización —entendidas éstas en sentido muy amplio—) se habrá producido ya, en su caso, en ejecución de la ordenación urbanística que no se altera por la actuaciones que ahora se estudian. Decimos «en su caso», porque es indudable que en muchos casos el ámbito sobre el que actuar (centros urbanos o históricos) no habrá sido objeto de equidistribución alguna.

— Plan de realojo temporal y definitivo, y de retorno a que dé lugar, en su caso, la actuación.

C) Efectos del acuerdo administrativo.

La firmeza en vía administrativa del acuerdo sobre el ámbito de la actuación de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, sea conjunta o aislada, provoca los siguientes efectos:

- a) Comporta la declaración de la utilidad pública o, en su caso, el interés social, a los efectos de la aplicación de los regímenes de expropiación, venta y sustitución forzosa de los bienes y derechos necesarios para su ejecución, y su sujeción a los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración actuante.
- b) Legitima la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público de titularidad municipal antes indicados para garantizar la accesibilidad universal, pudiendo establecerse una cesión de uso del suelo por el tiempo en que se mantenga la edificación o, en su caso, recalificarse y desafectarse con enajenación posterior a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios correspondiente, siempre que resulte inviable técnica o económicamente cualquier otra solución y quede garantizada la funcionalidad del dominio público correspondiente. (Esta regla se repite parcialmente, con deficiente técnica legislativa, al regularse las actuaciones sobre el medio urbano en general, según se verá posteriormente).
Cuando los bienes demaniales no fueran de titularidad municipal, los Ayuntamientos podrán solicitar a su titular la cesión de uso o desafectación de los mismos, de conformidad con la legislación reguladora del bien correspondiente.
- c) Determina la afección real directa e inmediata, por determinación legal, de las fincas constitutivas de elementos privativos de regímenes de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario privado, cualquiera que sea su propietario, al cumplimiento del deber de costear las obras. La afección real se hará constar mediante nota marginal en el Registro de la Propiedad.
- d) Marca el inicio de la actuación a realizar.

4.2.3. Reglas aplicables a ambos supuestos

1. Posibilidad de ocupar espacios públicos indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos, así como las superficies comunes de uso privativo, cuando no resulte viable, técnica o económicamen-

te, ninguna otra solución para garantizar la accesibilidad universal y siempre que asegure la funcionalidad de los espacios libres, dotaciones públicas y demás elementos del dominio público. Esto mismo se observará respecto a los espacios que requieran la realización de obras que consigan reducir, al menos en un 30 por ciento, la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio y que consistan en determinados tipos de actuaciones que se detallan en el nº 4 del artículo que se analiza.

Ha de destacarse que en relación con esta prescripción se dispone que los instrumentos de ordenación urbanística garantizarán su aplicación, bien permitiendo que aquellas superficies **no computen a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones**, bien aplicando cualquier otra técnica que, de conformidad con la legislación aplicable, consiga la misma finalidad.

2. Memoria de viabilidad económica (art. 11). La viabilidad económica de la actuación, que es la finalidad de esta Memoria, habrá de justificarse «en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma» y tendrá el siguiente contenido mínimo:

- a) Un estudio comparado de los parámetros urbanísticos existentes y, en su caso, de los propuestos (edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y redes públicas que habría que modificar).
- b) Las determinaciones económicas básicas relativas a los valores de repercusión de cada uso urbanístico propuesto, estimación del importe de la inversión, incluyendo, tanto las ayudas públicas, directas e indirectas, como las indemnizaciones correspondientes, así como la identificación del sujeto o sujetos responsables del deber de costear las redes públicas.
- c) El análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación.
El análisis referido en el párrafo anterior hará constar, en su caso, la posible par-

ticipación de empresas de rehabilitación o prestadoras de servicios energéticos, de abastecimiento de agua, o de telecomunicaciones, cuando asuman el compromiso de integrarse en la gestión, mediante la financiación de parte de la misma, o de la red de infraestructuras que les competa, así como la financiación de la operación por medio de ahorros amortizables en el tiempo.

- d) El horizonte temporal que, en su caso, sea preciso para garantizar la amortización de las inversiones y la financiación de la operación.
- e) La evaluación de la capacidad pública necesaria para asegurar la financiación y el mantenimiento de las redes públicas que deban ser financiadas por la Administración, así como su impacto en las correspondientes Haciendas Públicas.

4.2.4. Formas de ejecución

Efectúa la Ley aquí una remisión a todas las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación de las Administraciones Públicas, de régimen local y de ordenación territorial y urbanística, si bien se establecen las siguientes reglas procedimentales comunes:

- a) Podrá abonarse el **justiprecio expropiatorio en especie**, sin exigirse el consentimiento del propietario, cuando el mismo se efectúe dentro del propio ámbito de gestión y dentro del plazo temporal establecido para la terminación de las obras correspondientes.
- b) La **liberación de la expropiación** no tendrá carácter excepcional.
- c) En la **ejecución subsidiaria**, la Administración Pública sustituirá al titular del inmueble, asumiendo la facultad de edificar o de rehabilitarlo con cargo a aquél.

Cuando la ejecución de la actuación sea pública podrá llevarse a cabo por la Administración **directamente o mediante la convocatoria de un concurso** público, en cuyo caso, las bases determinarán el porcentaje mínimo de techo edificado que se atribuirá a los propietarios del inmueble objeto de la sustitución forzosa, en régimen de propiedad horizontal. Los propietarios que deseen ofertar deberán constituir previamente una asociación administrativa que se regirá por lo dispuesto en la legislación de ordenación territorial y urbanística, en

relación con las Entidades Urbanísticas de Conservación. La adjudicación del concurso tendrá en cuenta, con carácter preferente, aquellas alternativas u ofertas que propongan términos adecuadamente ventajosos para los propietarios afectados, estableciendo incentivos, atrayendo inversión y ofreciendo garantías o posibilidades de colaboración con los mismos, y aquellas que produzcan un mayor beneficio para la colectividad en su conjunto y propongan obras de eliminación de las situaciones de infravivienda, de cumplimiento del deber legal de conservación, de garantía de la accesibilidad universal, o de mejora de la eficiencia energética.

4.3. Fórmulas de colaboración, cooperación y coordinación

La Ley presta especial atención a esta materia, dedicándole los arts. 15 a 19 y el último párrafo del art. 13, advirtiéndose algunas reiteraciones y, en ocasiones, escasa precisión.

El art. 15 extiende la legitimación para participar en las actuaciones reguladas a las Administraciones competentes, entidades instrumentales de ellas, propietarios, comunidades, agrupaciones de comunidades, cooperativas, asociaciones administrativas constituidas al efecto e incluso a las «empresas, entidades o sociedades que intervengan por cualquier título en dichas operaciones». La legitimación es, por tanto, amplísima, y sin diferenciar entre los diversos sujetos enumerados el nº 3 del propio artículo relaciona sus facultades, resultando claro, sin embargo, que no todas las relacionadas corresponden a todos los sujetos citados. Entre dichas facultades se encuentran las siguientes:

- Elaborar planes o proyectos de gestión correspondiente a la actuación.
- Constituirse en asociaciones administrativas para participar en concursos públicos para la ejecución de las obras (posibilidad prevista para facilitar la intervención de los propietarios afectados).
- Constituir fondos de conservación y rehabilitación.
- Ser beneficiarios de medidas de fomento, así como perceptores y gestores de las ayudas otorgadas a los propietarios de fincas.
- Otorgar escrituras públicas de modificación del régimen de propiedad horizontal (incluso afectando a las fincas de uso privado), a fin de acomodar este régimen a

los resultados de las obras de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas en cuya gestión participen o que directamente lleven a cabo.

- Ser beneficiarios de la expropiación de aquellas partes de pisos o locales de edificios, destinados predominantemente a uso de vivienda y constituidos en régimen de propiedad horizontal, que sean indispensables para instalar los servicios comunes previstos en planes, delimitación de ámbitos y órdenes de ejecución, por resultar inviable, técnica o económicamente cualquier otra solución y siempre que quede garantizado el respeto de la superficie mínima y los estándares exigidos para locales, viviendas y espacios comunes de los edificios.

En el art. 17 se prevé la celebración entre las Administraciones, agentes responsables de la actuación y sujetos afectados (en su caso, agrupados en comunidades, asociaciones o cooperativas) de: a) contratos de cesión con facultades de arrendamiento a terceros de fincas urbanas a cambio del pago aplazado del coste correspondiente a los propietarios, b) permuta de terrenos o edificaciones a rehabilitar por edificación futura, c) contrato de arrendamiento o cesión de uso por plazo determinado a cambio de pago por el arrendatario o cesionario del pago de todos o de alguno de los siguientes conceptos: impuestos, tasas, cuotas a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios o de la cooperativa, gastos de conservación y obras de rehabilitación y regeneración y renovación urbanas, y d) convenio de explotación conjunta del inmueble o de partes del mismo.

En el art. 18 se dispone que tendrán prioridad en las ayudas estatales vigentes, las actuaciones reguladas en la Ley con cobertura en los correspondientes planes estatales, así como la elaboración de los instrumentos necesarios para su ordenación y gestión, en especial cuando se refieran a ámbitos urbanos degradados, desfavorecidos y vulnerables, y cuando la finalidad sea eliminar la infravivienda, garantizar la accesibilidad universal o mejorar la eficiencia energética de los edificios.

Finalmente en el art. 19 (y último párrafo del art. 13) se potencian los convenios interadministrativos con participación, en su caso, de particulares, para organizar la gestión de las actuaciones, así como la creación de consorcios y sociedades mixtas.

5. Examen de los deberes urbanísticos establecidos en la Ley del Suelo y su aplicación a las actuaciones sobre el medio urbano reguladas en la Ley 8/2013

Antes de entrar en este examen convendrá señalar que ya el art. 8.5 del Texto Refundido de la Ley del Suelo estatal, modificado por la Ley 8/2013, en relación con los derechos de los propietarios en suelo urbanizado establece, como alternativa al derecho a la justa distribución de beneficios y cargas, el de «distribución, entre todos los afectados, de los costes derivados de la ejecución y de los beneficios imputables a la misma, incluyendo entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación», resultando claro que esta modificación legal, que introduce como alternativa a la equidistribución plena este otro régimen limitado a la distribución de costes y beneficios (en especial ayudas públicas) está contemplando las actuaciones de rehabilitación, reforma y regeneración urbanas reguladas en la Ley 8/2013.

Centrándonos ya en los deberes urbanísticos, prescindimos del estudio del deber básico de conservación, por ser objeto de otro trabajo publicado en este mismo número de la Revista, y abordamos los restantes teniendo en cuenta la caracterización de cada actuación sobre el medio urbano y su correspondencia con la tipología de actuaciones definidas en la Ley del Suelo.

Las actuaciones de rehabilitación edificatoria de la Ley 8/2013 se corresponderán con las actuaciones del mismo nombre de la Ley del Suelo, o con las actuaciones de dotación de esta última Ley si implican un incremento de edificabilidad o densidad o un cambio de uso que exija más dotaciones o sea más valioso —mayor coeficiente de ponderación—.

Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas de la Ley 8/2013 se corresponderán con las actuaciones de reforma o renovación urbana de la Ley del Suelo, pero siempre que tengan lugar en suelo urbanizado, por lo que si recayeran sobre un suelo que con arreglo a esta última Ley estuviera en situación rural se plantearía una flagrante contradicción, cual es la de que una actuación de regeneración o renovación urbana según Ley 8/2013, tendría la configuración de actuación de nueva urbanización según la

Ley del Suelo. El supuesto sería ciertamente excepcional pero no del todo descartable, salvo que se interpretara que no cabe delimitar un ámbito de actuación de regeneración o renovación urbana más que en suelos en situación de urbanizado, pero esta interpretación carece de cobertura jurídica sólida tanto en la Ley 8/2013 como en la Ley del Suelo.

Establecida esta correspondencia se pasa a estudiar el régimen de deberes de los diversos supuestos establecido en la Ley del Suelo.

5.1. Actuaciones de reforma o renovación de la urbanización en un ámbito de suelo urbanizado (art. 14.1.a.2)

El régimen de estas actuaciones es el mismo que el de las actuaciones de nueva urbanización, por lo que el propietario **deberá asumir, como carga real, la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación**, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras, en su caso, al responsable de ejecutar la actuación, en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. Estos deberes legales son los siguientes (art. 16.1):

A) Cesión de suelo:

- a) el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.
- b) el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística. Este suelo se destinará al patrimonio público de suelo.

El porcentaje que, con carácter general, se aplicará a estos efectos no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento, si bien:

«la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma

proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20 por ciento en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo».

Dicha legislación podrá regular la sustitución de la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública.

B) Urbanización:

- a) *Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos que se estipulen en los convenios que al efecto se suscriban y que deberán ser aprobados por la Administración actuante. En defecto de acuerdo, dicha Administración decidirá lo procedente.*

Entre las obras e infraestructuras a que se refiere el párrafo anterior, se entenderán incluidas las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora, y la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá incluir asimismo las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible.

- b) *Entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras a que se refiere la letra anterior que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.*

C) Realojamiento y retorno.

Este deber consiste en garantizar el realojamiento de los ocupantes legales de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente. La Disposición Adicional Undécima que regulaba esta materia ha sido derogada por la Ley 8/2013, encontrándose la regulación actual en el art. 14 de esta última Ley.

D) Indemnizaciones.

El deber de indemnizar se extiende a las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y a las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse.

No obstante lo expuesto, como las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización inciden en suelo urbanizado, hay que tener en cuenta lo dispuesto por el art. 9.5 y 6, según los cuales el deber de uso supone el de **completar la urbanización** de los terrenos con los requisitos y condiciones establecidos para su **edificación** y realizar ésta en los plazos establecidos en la normativa aplicable, añadiéndose:

«Cuando la Administración imponga la realización de **actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas**, el propietario tendrá el deber de participar en su ejecución en el régimen de distribución de **beneficios y cargas** que corresponda, en los términos establecidos en el art. 8.5. c)».

(La remisión lo es, por tanto, al régimen de la equidistribución plena o al de la limitada antes mencionada).

5.2. Actuaciones de dotación (art. 14.1.b)

Los deberes establecidos para el supuesto anterior experimentan importantes modulaciones (art. 16.2):

- A) El deber de entregar a la Administración competente el suelo lucrativo correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, **se determinará atendiendo sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación**. Dicho deber podrá cumplirse

mediante la sustitución de la entrega de suelo por su **valor en metálico**, con la finalidad de:

- a) **costear la parte de financiación pública** que pudiera estar prevista en la propia actuación, o
 - b) integrarse en el **patrimonio público** de suelo, con destino preferente a **actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas**.
- B) El deber de entregar a la Administración competente del 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:
- a) entrega de **superficie edificada**.
 - b) entrega de **edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, tal y como prevé el art. 17.4**.
 - c) otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

5.3. Actuaciones edificatorias (art. 14.2)

Dentro de estas actuaciones se incluyen las actuaciones de nueva edificación, de sustitución de la existente y de rehabilitación edificatoria, cuya definición ya nos consta.

Los deberes exigibles en estas actuaciones son los siguientes (art. 16.3):

- a) **completar la urbanización** para viabilizar la edificación.
- b) garantizar el **realojamiento y el retorno**.
- c) **indemnizar** por las demoliciones de edificaciones, construcciones, obras, instalaciones, plantaciones, etc que no puedan ser conservados.

5.4. Otras disposiciones sobre cumplimiento de deberes aplicables a todos los supuestos

- A) Regla excepcional sobre el deber de entrega de suelo.

En relación con todos los tipos de actuaciones antes indicados, el art. 16.4 establece la posibilidad de que el planeamiento urbanístico, siempre que se justifique adecuadamente que no cabe ninguna otra solución técnica o económicamente viable, exima del cumplimiento de los deberes de nuevas entregas de suelo que les correspondiesen (debe entenderse que tanto de suelo lucrativo como dotacional público):

1. En actuaciones sobre zonas con un alto grado de degradación e inexistencia material de suelos disponibles en su entorno inmediato.
2. En actuaciones que impliquen aumentos de la densidad o edificabilidad que fueren precisos para sustituir la infravivienda por vivienda que reúna los requisitos legalmente exigibles, con destino al realojamiento y el retorno que exija la correspondiente actuación.

- B) Afección real de los terrenos.

Concluye el nº 2 del art. 16:

Los terrenos incluidos en el ámbito de las actuaciones y los adscritos a ellas están afectados, con carácter de garantía real, al cumplimiento de los deberes del apartado anterior. Estos deberes se presumen cumplidos con la recepción por la Administración competente de las obras de urbanización o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras, sin perjuicio de las obligaciones que puedan derivarse de la liquidación de las cuentas definitivas de la actuación.