



ÁREA TEMÁTICA C. Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como bases para un nuevo Desarrollo.

La aplicación del artículo 10 de la ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Posibles conflictos con la legislación urbanística autonómica¹

M. Beatriz Romera Megías

Arquitecto

RESUMEN

La ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, trata de modificar la política de vivienda para mejorar el estado de conservación de los inmuebles, la accesibilidad universal y la mejora de la calidad del medio urbano. Con este objeto, el artículo 10 de la citada ley establece las reglas básicas para la ordenación y ejecución de las actuaciones. No obstante, dichas reglas básicas pueden entrar en conflicto con la legislación urbanística autonómica, que para un mismo fin establecen procedimientos no contemplados en la ley 8/2013. El objeto de esta comunicación es poner de manifiesto las posibles dificultades que puede tener la aplicación del artículo 10 de la ley estatal 8/2013 ya que éste discrepa en algunos aspectos con la legislación urbanística, competencia autonómica según establece el artículo 148 de la Constitución.

ABSTRACT

The law 8/2013, of 26 June, rehabilitation, regeneration and urban renewal is changing the housing policy to improve the conservation status of the property, universal accessibility and improving the quality of the urban environment. To this end, Article 10 of the law 8/2013 sets out the basic rules for the management and execution of actions. However, these basic rules may conflict with the regional planning legislation, which for the same purpose establish procedures not covered by the law 8/2013. The purpose of this communication is to demonstrate the possible difficulties that may be the application of Article 10 of the State Law 8/2013 because it disagrees in some respects with the zoning laws, regional competition as provided in Article 148 of the Constitution.

¹ The author would like to thank the FEDER of European Union for financial support via project "Propuestas de actuación y parámetros de sostenibilidad en las políticas de acceso y rehabilitación y de vivienda en Andalucía, en un contexto de crisis" of the "Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013". We also thank all Agency of Public Works and the Ministry of Furtherance and Housing of Andalusia Regional Government staff and researchers for their dedication and professionalism".

1. INTRODUCCIÓN

La ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, surge en un contexto de crisis ambiental de las ciudades, en las que el modelo de edificación de baja calidad y extrema monotonía tipológica creadas para solucionar el problema social de la vivienda ha dado lugar a auténticas bolsas de marginalidad en nuestras ciudades - crisis urbana² -, así como, es un contexto en el que se plantea la necesidad de actuar sobre suelo consolidado sin consumir nuevo suelo, frenando la expansión urbana (“urban sprawl”)³ y reduciendo la presión del desarrollo urbanístico sobre la periferia, evitando el impacto ambiental que éste conlleva. Se trata pues, de “*Hacer ciudad sobre ciudad*”⁴, oponiéndose así a la dispersión urbana. El objeto de esta comunicación es el análisis del artículo 10 de la ley 8/2013, en tanto que dicho artículo establece las reglas básicas para la ejecución de las actuaciones, centrándose en las posibles dificultades que pueden surgir de la aplicación directa de dicho artículo.

2. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 10 DE LA LEY 8/2013

Al hilo de lo anterior, se observa que el apartado 3 del artículo 10 de la ley 8/2013, “Reglas básicas para la ordenación y ejecución de las actuaciones” da la posibilidad de la utilización de espacios libres o de dominio público para garantizar la accesibilidad cuando no resulte viable otra solución y se asegure la funcionalidad del espacio público. Asimismo, da la posibilidad de que los instrumentos de ordenación urbanística garanticen la aplicación de dicha regla, permitiendo que aquellas superficies no computen a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, etc. Y, según el apartado 4 del mismo artículo, lo mismo será de aplicación en los espacios que requieran la realización de obras que consigan reducir la demanda energética anual de un edificio. Pues bien, en aplicación de dicho artículo si un edificio no fuera susceptible de acoger por ejemplo un ascensor para mejorar la accesibilidad, o si las obras de mejora de la envolvente térmica de un edificio sobrepasaran el límite de la edificación se podría utilizar a tales efectos una zona que en Plan General de Ordenación Urbana tuviera un destino público. En tal caso, previamente a la ejecución de dichas obras, sería necesaria la obtención de licencia urbanística, ya que aunque “*la actividad proyectada se realice en dominio público no afecta a la exigencia de la previa autorización (licencia urbanística) --- STC 77/1984 de 3 de julio “el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no....para considerarlo como una zona exenta de las competencias de los*

² Entendiendo por “crisis urbana” la pérdida de calidad medioambiental en las ciudades. **ESCUDERO, JUAN.** “La crisis urbana”. Revista Ambiente y Desarrollo, vol. XV, nº 1 y 2, Marzo / Junio de 1999. Páginas 38-40.

³ Ewing, Pendall & Chen (2002) definen el urban sprawl “as the process in which the spread of development across the landscape far outpaces population growth. The landscape sprawl creates has four dimensions: a population that is widely dispersed in lowdensity development; rigidly separated homes, shops, and workplaces; a network of roads marked by huge blocks and poor access; and a lack of well-defined, thriving activity centers, such as downtowns and town centers. Most of the other features usually associated with sprawl—the lack of transportation choices, relative uniformity of housing options or the difficulty of walking—are a result of these conditions.” **ARELLANO RAMOS, B.E. Y ROCA CLADERA, J.** ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno [en línea]. 2010, Año 4, nº 12 Febrero. Páginas 115-147.

⁴ **BORJA, J.** (2005) “Un futuro urbano con un corazón antiguo”. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. X, nº 584, 20 de mayo de 2005. Edita: Universidad de Barcelona.

*diversos entes públicos*⁵. Es en este contexto en el que se ponen de relieve una serie de cuestiones relativas a la aplicación del artículo 10 de la ley 8/2013:

2.1. Sobre el uso de un suelo con destino público

En primer lugar, nos encontramos que, al afectar las obras a un elemento de dominio público, sería necesario desafectar dicho elemento para poder destinarlo al uso que se pretende. En el artículo 12 de la ley se contempla la posibilidad de ocupar superficies de dominio público para la instalación de elementos para garantizar la accesibilidad universal, siendo la aprobación definitiva causa suficiente para que se establezca una cesión de uso del suelo por el tiempo en que se mantenga la edificación o, en su caso, su recalificación y desafectación, con enajenación posterior a la comunidad, siempre que resulte inviable otra solución y quede garantizada la funcionalidad del dominio público. Pues bien, según la legislación urbanística, por ejemplo en el caso de la andaluza, en el artículo 36.2.a) 2) de la ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en adelante LOUA, toda innovación que desafecte el suelo de un destino público deberá contemplar las medidas compensatorias para mantener la proporción y calidad de las dotaciones previstas respecto al aprovechamiento. En el supuesto de desafectación del destino público de un suelo, será necesario justificar la innecesariedad de su destino a tal fin, previo informe, en su caso, de la Consejería competente y prever su destino básicamente a otros usos públicos o de interés social. En los supuestos en que la nueva calificación de los suelos desafectados sea el residencial, el destino de dichos suelos será el previsto en el artículo 75.1 a) de esta ley. Por tanto, nos encontraríamos por un lado que la ley Ley 8/2013 abre la posibilidad de la utilización directa de un suelo con destino público, mientras que en la legislación urbanística autonómica se prevé la contemplación de medidas compensatorias, así como el informe previo favorable de la Consejería competente, y la necesidad de que el destino del suelo sea de interés público y social o para viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública. Existiría, por tanto, una contradicción en la aplicabilidad de ambas leyes, que si bien se podría resolver mediante el Principio de Jerarquía Normativa, no obstante habría que tener en cuenta que las competencias en materia de urbanismo corresponden a las Comunidades Autónomas⁶.

2.2. Sobre la modificación de las alineaciones públicas

Por otro lado, la posibilidad que abre el apartado 3 del artículo 10 de la ley 8/2013 de ocupar espacios públicos significa la modificación de las alineaciones del viario público. Las alineaciones públicas están contenidas en las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana (o en su defecto en el Plan Parcial que ordene pormenorizadamente un sector), de modo que en la práctica el señalamiento de las alineaciones consiste en la traslación de las medidas indicadas en el Plan General a la realidad de la ejecución de una obra. Asimismo,

⁵ **REBOLLO PUIG, MANUEL Y OTROS** (2007). *“Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía”*. 1ª edición. Edita: Iustel. Página 451.

⁶ Art. 148.1 C.E.: *“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: ... 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*.

la legislación urbanística prevé instrumentos tales como los Estudios de Detalle para fijar las alineaciones y rasantes o, en su caso, reajustarlas. Nos encontramos, por tanto, al igual que en el caso anterior ante un conflicto entre el artículo 10 de la ley 8/2013, que prevé la posibilidad directa de modificación o reajuste de las alineaciones y la legislación urbanística que establece un procedimiento (aprobación del Estudio de Detalle) para el reajuste de las alineaciones fijadas por el Plan General.

2.3. Sobre el carácter reglado de las licencias urbanísticas

En tercer lugar, en el apartado 5 del artículo 10 de la ley 8/2013 se indica que cuando las actuaciones afecten a inmuebles declarados de interés cultural o sujetos a cualquier otro régimen de protección, se buscarán “soluciones innovadoras” que permitan realizar las adaptaciones precisas, debiendo ser informadas favorablemente o autorizadas, por el órgano competente. Pues bien, al igual que en los ejemplos anteriores, sería necesaria la obtención de licencia urbanística de obras para la ejecución de las soluciones innovadoras señaladas en el apartado 5 del artículo 10 de la ley 8/2013. Y es aquí donde encontramos la contradicción entre el concepto de “soluciones innovadoras” (concepto jurídico indeterminado⁷) y el “*carácter reglado de las licencias urbanísticas, lo cual elimina cualquier margen de discrecionalidad para apreciar la oportunidad de la actividad para la que se solicita, y comporta, por el contrario que debe denegarse si la actuación proyectada es disconforme con la legalidad urbanística y otorgarse si es conforme con ella*”⁸.

3. CONCLUSIÓN

Con el objeto de facilitar las intervenciones de rehabilitación y regeneración para cambiar el modelo de crecimiento en las ciudades, la ley 8/2013 contempla herramientas para la mejora de la accesibilidad y la eficiencia energética. No obstante, dichas herramientas pueden entrar en conflicto con la legislación autonómica vigente en materia urbanística, ya que se proponen normas de aplicación directa, si bien en las legislaciones autonómicas se contemplan procedimientos concretos con el mismo fin. Nos encontramos pues, ante discrepancias entre la normativa urbanística autonómica y la normativa estatal relativa a la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y por tanto, ante posibles dificultades para la aplicación de la ley 8/2013.

⁷ “Los conceptos jurídicos indeterminados son todas aquellas nociones expresadas en normas jurídicas que tienen, a priori, un cierto margen de imprecisión, margen que se denomina halo del concepto. **MAS, ALONSO** (1998) “La solución justa en las resoluciones administrativas”

⁸ **REBOLLO PUIG, MANUEL Y OTROS** (2007). “Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía”. 1ª edición. Edita: Iustel. Página 448.