

REALIDAD URBANA /

NUEVAS TÉCNICAS AL SERVICIO DE LA PROMOCIÓN DE VPP EN LOS PROCESOS DE REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANAS /

Gerardo Roger Fernández /

4/2011



Serie de Documentos Realidad Urbana

Los documentos de esta serie están sujetos a una licencia Creative-Commons perteneciente al Grupo de Estudios EKITEN-**Thinking** Ikasketa Taldea.

Esta publicación puede ser reproducida en su totalidad o en parte y en cualquier formato para propósitos educativos o sin fines de lucro sin que deba mediar permiso del propietario de los derechos de autor, siempre que se haga referencia a la fuente.



Grupo de Estudios EKITEN-**Thinking** Ikasketa Taldea- UPV/EHU

Barrio Sarriena s/n
48490 Leioa (Bizkaia)
Telf.: 94 6015139
e.mail: info@ekitenthinking.org
www.ekitenthinking.org

Título: Nuevas técnicas al servicio de la promoción de VPP en los procesos de rehabilitación y regeneración urbanas

Autor: Gerardo Roger Fernández

Dirección Realidad Urbana:
Miguel Angel García Herrera
Pilar Garrido Gutiérrez

Edición: Igone Guerra Gurrutxaga

Diseño y maquetación: Insólito Comunicación Visual

ISSN electrónico 2174-8535

Julio 2.011

Presentación /

El Grupo de Estudios EKITEN-**Thinking** nació con el objetivo de crear una comunidad multidisciplinar y abierta de expertos, académicos, profesionales e intelectuales que desde la cooperación generaran conocimiento y pensamiento en materia de política de vivienda y desarrollo urbano.

Este Grupo de Estudios, conformado por un equipo profesional asentado en el Campus de Bizkaia de la UPV/EHU y apoyado por una red de más de 30 colaboradores expertos en las materias del desarrollo urbano y la vivienda, se ha abocado durante estos dos años al análisis, reflexión y puesta en común de aspectos relacionados con estas temáticas desde la riqueza que aporta el conocimiento de la diversidad disciplinaria.

Conscientes del valor que tienen las experiencias obtenidas tanto a través de años de dedicación profesional en la gestión de la planificación urbana como a través de la investigación y el estudio de formas de hacer valer los derechos sociales, desde EKITEN-**Thinking** queremos ahora poner a disposición de todos los interesados **la serie Realidad Urbana**, editada exclusivamente en Internet, y que aparece con una periodicidad bimensual.

En cada número de esta serie de documentos se publicará un único artículo, elaborado por un reconocido experto miembro de la red EKITEN-**Thinking**, resultado del valioso proceso de colaboración e investigación realizado en el marco del proyecto de investigación "Derecho y Administración al servicio del acceso a la Vivienda".

Realidad Urbana busca ofrecer a través de esta serie de trabajos un primer acercamiento a los nuevos retos del desarrollo urbano y la problemática residencial, con el objeto de que estos escritos puedan orientar tanto la labor investigadora y académica como la posible formulación de nuevas medidas de intervención sobre el ámbito de la vivienda y el desarrollo urbano en este siglo XXI.

En este cuarto número le presentamos el documento de investigación "**Nuevas técnicas al servicio de la promoción de VPP en los procesos de rehabilitación y regeneración urbanas**", elaborado por Gerardo Roger Fernández, arquitecto experto en urbanismo y ordenación del territorio. En las siguientes páginas, el autor demanda una mayor atención por parte de la legislación urbanística a la "ciudad consolidada", relegada a un segundo plano durante la época del boom inmobiliario. Gerardo Roger Fernández argumenta sobre la necesidad de solventar las carencias de técnicas jurídico-urbanísticas, diseñando instrumentos que permitan la intervención racional y sostenible dentro de las ciudades.

Índice /

1.Introducción general	7
2.Necesidad de disposición de políticas de vivienda protegida en la ciudad consolidada	8
3.Aplicación de las técnicas recalificadoras	9
4.Aplicación de las actuaciones de dotación Ejemplo aplicativo de desarrollo de una actuación de dotación	11
5.Aplicación del régimen de ejecución sustitutoria Ejemplo aplicativo de ejecución sustitutoria de edificación de un solar	16
6.Aplicación del régimen aplicable a los complejos inmobiliarios	21
7.Conclusiones y reflexiones finales	23

NUEVAS TÉCNICAS AL SERVICIO DE LA PROMOCIÓN DE VPP EN LOS PROCESOS DE REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANAS /

Gerardo Roger Fernández

1. Introducción general

La parafernalia jurídico-urbanística de técnicas e instrumentos destinados a la disposición de reservas de suelo con destino a la promoción de Viviendas de Protección Pública (en adelante VPP) en ámbitos de gestión sometibles a actuaciones de urbanización sistemáticas, es decir, en suelos ubicados en Sectores de Suelo Urbanizable y en Unidades de Ejecución de Suelo Urbano, se encuentran ya suficientemente desarrolladas en el reciente marco legislativo español, sobre todo, a partir de las trascendentales aportaciones en política de vivienda y suelo generadas en el País Vasco desde la “Ley Maturana” del 94 hasta la actualidad.

Asimismo, la regulación aplicable al desarrollo y ejecución de dichos suelos reservados para VPP, también se encuentra suficientemente desarrollada en el marco legislativo actual.

Así, las diferentes modalidades de promoción de las VPP, tanto por la iniciativa pública como por la privada, las medidas encaminadas a evitar el fraude en un submercado tan específico, como son la regulación de la adjudicación por sorteo a través de un registro público de demandantes, la permanencia de la calificación de VPP, al menos por el periodo de su vida útil (30 años mínimo), el control e inspección periódica y pública del mantenimiento de las condiciones establecidas en la adjudicación así como las diversas formas de proceder al acceso a las VPP (propiedad, alquiler, derecho de superficie, etc...), son regulaciones ampliamente conocidas y que, en mayor o menor medida y en función de sus concepciones ideológicas, ya se recogen en una gran parte de las legislaciones autonómicas competentes en la materia.

Pero sorprendentemente, siguen subsistiendo importantes carencias de técnicas jurídico-urbanísticas aplicables concretamente a la "ciudad construida" en el Suelo Urbano no sometido a actuaciones de urbanización sistemática, es decir, a las denominadas Actuaciones Aisladas, tanto en lo referente a la edificación de los solares como a la rehabilitación del patrimonio edificado, lo que genera una grave incapacidad para posibilitar una intervención racional y sostenible dentro de las ciudades preexistentes.

El origen de estas insuficiencias, tal como es conocido, se encuentra en la escasa atención que la legislación urbanística tradicional ha dedicado a la ciudad consolidada frente al amplio aparataje destinado a la producción de nuevo suelo urbanizado, basándose, por un lado, en la sedicente mayor complejidad aplicativa que comportarían las técnicas instrumentales en este tipo de suelo y, por otro lado (y, seguramente y sobre todo) en la concepción patrimonialista y conservadora que para los defensores de dicha concepción conlleva la atribución de la facultad de uso y disposición de la finca, ya urbanizada, al propietario de la misma.

Sin embargo, las sorprendentes carencias señaladas, se manifiestan aún más precarias, en una etapa de crisis económica y su afección al crecimiento y desarrollo urbanos, tal como resulta ser la que nos encontramos. De hecho, al menos en términos socio-económicos y para hacer efectivo el aforismo de la necesidad y la virtud, la salida a la recesión del sector inmobiliario o pasa cuantitativa y cualitativamente por la intervención en la ciudad consolidada "o no será".

2. Necesidad de disposición de políticas de vivienda protegida en la ciudad consolidada

La necesidad de disponer de medidas jurídico-urbanísticas solventes y suficientes para disponer de VPP en los procesos de regeneración y renovación urbanas aplicables en la Ciudad Consolidada a las Actuaciones Aisladas, es decir, en los procesos de edificación de los solares y en los de rehabilitación de los edificios, ejecutables mediante la instrumentación de simples "actuaciones edificatorias" resultan, hoy y en adelante, mas necesarias e imprescindibles que nunca. Téngase en cuenta que en el actual marco de crisis inmobiliaria, existe una muy amplia oferta de viviendas y de suelo urbanizado vacante que hace, aún más innecesaria, la disposición de nuevo suelo urbanizable para absorber el crecimiento,

ahora más acotado, que demanda el sector inmobiliario, por lo que se hace más perentoria e imprescindible la intervención en la Ciudad Consolidada.

Y para ello, existen diversas técnicas y procedimientos que nos ofrece el reciente marco jurídico-urbanístico estatal y el derecho comparado autonómico, incluso algunas disposiciones tradicionales, aún no considerados en una gran mayoría de los casos de la gestión normalmente aplicada, o se encuentran insuficientemente experimentados en la práctica totalidad de ellos.

Así, como ejemplo paradigmático de estas ausencias, destaca la prácticamente nula utilización intencionada de las clásicas **técnicas de calificación de suelo con destino a VPP** aplicables a solares o a áreas de suelo integradas en Zonas de Ordenación Urbanística tipológicamente homogéneas en el Suelo Urbano y que han sido desaprovechadas, histórica y sorprendentemente para esta finalidad. Asimismo, debe considerarse la disposición, definitivamente clarificada por la nueva legislación estatal, del viejo principio de reparto de cargas y beneficios aplicado al desarrollo, de manera lúcida y eficiente, de las denominadas **Actuaciones de Dotación** en el suelo urbanizado, o la aplicación de los procedimientos de **Ejecución Sustitutiva** para actuaciones edificatorias o rehabilitadoras desarrolladas en "régimen de aportación" y que también se regulan en el texto legal estatal, así como la utilización concreta e intencionada del novedoso régimen de los **Complejos Inmobiliarios** a la política de Vivienda Protegida. Todas ellas, son medidas dotadas de capacidad instrumental suficiente y fácil aplicabilidad en su consecución, que pueden y deben ser aplicadas a la gestión urbanística para posibilitar la producción de suficiente número de Viviendas Protegidas dentro de la ciudad consolidada.

Pasemos a analizarlas, aún someramente.

3. Aplicación de las técnicas recalificadorias

Sin perjuicio de su escasa aplicación en la experiencia del planeamiento municipal tradicional, nada impide identificar en localización contigua o integrada a las diferentes Zonas de Ordenación Urbanística calificadas para Uso Residencial en función de la preexistencia de tipologías homogéneas destinadas a dicho uso (v.gr., Bloque Abierto, Manzana Cerrada, Unifamiliares Adosadas, etc...), **áreas de suelo** delimitadas e identificadas con la misma tipología y uso y

calificadas para Viviendas de Protección Pública, bien de promoción y destino público (en cuyo caso, sería más adecuado definir las como suelo de "residencia dotacional" o "reserva para Patrimonio Público de Suelo"), o bien, de promoción y titularidad privada.

Se trata, al fin y al cabo, de prever en el Suelo Urbano "urbanizado" del planeamiento general, el mismo escenario que resulta de las actuaciones integradas en el Urbanizable y en el Urbano sometido a Unidades de Actuación Urbanizadora, en el cual se definen, dentro del residencial, el uso pormenorizado de Vivienda Protegida, **bien de titularidad pública** (la correspondiente al Patrimonio Público de Suelo -PPS-), **bien de titularidad privada** derivado del adicional que, en su caso, existiera además del PPS y que formaría parte de la **Reserva que para Vivienda Protegida** establezca el planeamiento y la legislación autonómica. Por ejemplo., en la legislación urbanística vasca, la reserva del 75% de la edificabilidad residencial destinada a VPP en el Suelo Urbanizable no agotará, normalmente, la edificabilidad correspondiente al 15% del aprovechamiento urbanístico que le corresponde a la Administración para PPS, restando, por tanto, un porcentaje de VPP para la promoción y titularidad privadas.

Para proceder al dimensionado y cuantificación de estas Áreas de VPP, parece razonable que su definición se acomode a las circunstancias derivadas de la oferta de **solares y edificaciones** que sean realmente **susceptibles de su transformación en VPP**, teniendo en cuenta la mayor consolidación física y valorativa que comporta un mercado de Suelo Urbano, ya preexistente con anterioridad. En este sentido, para facilitar la asunción "pacífica" de esta "sobreenvenida" recalificación a VPP por los titulares del suelo, cabría "acomodar racionalmente" sus parámetros urbanísticos con referencia al resto de los atribuidos a los otros usos, así como y sobre todo, **mezclarlos con usos de renta libre** (terciarios o de viviendas), lo que permitirá, además, complementar la cohesión social de sus usuarios e impedir la segregación social del espacio.

En cualquier caso, resulta lógico que los suelos destinados a PPS de VPP, deban dimensionarse, **como mínimo**, en la superficie de suelo capaz de materializar **la edificabilidad para VPP derivada del porcentaje de aprovechamiento que le corresponda a la Administración** en concepto de participación pública en las plusvalías para aquellos casos en que el planeamiento general atribuya mayores

edificabilidades o usos de superior rentabilidad económica con respecto a los usos y edificabilidades preexistentes en el Suelo Urbano, tal como analizaremos en el Apartado siguiente correspondiente a las Actuaciones de Dotación.

4. Aplicación de las actuaciones de dotación

Tal como establecen los principios básicos del viejo Sistema Urbanístico Español de Reparto de Cargas y Beneficios y de Participación Pública en las Plusvalías generadas por la acción administrativa y que la nueva Ley estatal (T.Rdo 2/2008) clarifica definitivamente para aquellas Actuaciones que viene a denominar de Dotación (Artículos 14-2-b) y 16-1-a, b), cuando el planeamiento incrementa la edificabilidad existente, cambie el uso por otro de mayor valor o ambas circunstancias a la vez, es decir, **cuando la acción administrativa comporte un incremento del aprovechamiento previamente patrimonializado** por el titular de la finca, éste deberá asumir las **cesiones de suelo correspondientes a las dotaciones públicas y al porcentaje público de plusvalías que, en proporción al incremento de aprovechamiento**, se determinen por la legislación autonómica y estas cargas y deberes, serán aplicables en cualquier clase o situación de suelo donde el planeamiento atribuya, eventualmente, un incremento de aprovechamiento.

Por tanto, cuando en el Suelo Urbano de un núcleo de población concreto, el planeamiento procede a regenerar o renovar su tejido mediante el aumento de la edificabilidad o cambie el uso de las edificaciones preexistentes, deberá prever las reservas dotacionales de suelo público para Viarios, Zonas Verdes y Equipamientos que satisfagan las necesidades socio-urbanísticas que los ciudadanos usuarios de las nuevas edificaciones demanden y en la proporción establecida en la legislación autonómica. Asimismo, deberán **reservarse los suelos con destino a Vivienda Protegida de titularidad pública, cuantificados en proporción al porcentaje del incremento de aprovechamiento** que la Ley tenga establecido y que la legislación estatal limita en un 20% como máximo.

Una vez identificadas estas reservas, que la lógica y las buenas prácticas aconsejan localizar en la misma Zona de Ordenación Urbanística en la que se incrementa el aprovechamiento, la obtención de los suelos por la Administración, tanto los dotacionales como los destinados a Vivienda Protegida, **se obtendrán gratuitamente por**

reparcelación voluntaria y discontinua a través de la aplicación de la vieja técnica de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico (TAUs: ideada por el lúcido ingenio del malogrado Javier García Bellido), o bien, mediante **compensación económica de valor equivalente**.

Pongamos un ejemplo para entender mejor el contenido aplicativo de las Actuaciones de Dotación.

EJEMPLO APLICATIVO DE DESARROLLO DE UNA ACTUACIÓN DE DOTACIÓN.

(Ejemplo basado en el reproducido en el Manual de Actuaciones de Dotación de la Ley de Aragón).

1. El Plan General de un Municipio, identifica como objeto de una concreta Ordenanza de Edificación, una Zona de Ordenación Urbana (ZOU) en Suelo Urbano denominada de "Edificación Abierta" y conformada por bloques de viviendas, en tipología de Edificación Aislada con ocupación parcial de parcela y en la que coexisten diversas parcelas edificadas con diferentes alturas, algunas de escaso número de plantas y muy baja calidad (por responder, por ejemplo., a construcciones de "urgencia" llevadas a cabo en los años cuarenta del Siglo XX), junto a diferentes parcelas no edificadas o con edificaciones y viejos talleres en precario o en ruina.

En el ámbito de actuación, los coeficientes de homogenización derivados de los valores de repercusión de suelo por m² edificable partiendo de los precios (medios) de los productos inmobiliarios y de sus respectivos porcentajes de repercusión, según un riguroso Estudio de Mercado, ascienden a:

	V. VENTA de cada m ² t	% REPERCUSIÓN DE SUELO	VALOR DE REPERCUSIÓN DE SUELO	COEFICIENTES HOMOGENEIZACION
Vivienda Libre	2.000 €/m ² t	40%	800 €/m ² t	USO CARACTERÍSTICO (mayor edificabilidad) 1Uas/m ² t
Vivienda Protegida	1.000 €/m ² t	20%	200 €/m ² t	0,25 Uas/m ² t
Terciario	1.200 €/m ² t	33%	400 €/m ² t	0,50 Uas/m ² t

2. La ZOU alcanza una superficie total de 280 Has (2.800.000 m²s) y en ella preexisten unas 8.000 Viviendas (de renta libre) aproximadamente, junto a diversos usos Terciarios.

Para calcular el aprovechamiento preexistente en la ZOU (el correspondiente a las edificaciones realmente construidas) y entendiendo que la Zona es de gran dimensión y que dispone de numerosas manzanas edificadas, resulta aconsejable proceder a su cálculo por aproximación estadística, identificando, por ejemplo., un 10% de las manzanas edificadas consideradas como muestras típicas del resto y calculada su edificabilidad, se determina que las superficies edificadas por extensión a toda la ZOU, ascienden a 900.000 m²t de uso Residencial (110 m²t/vivienda) y a 200.000 m²t de Terciario. Teniendo en cuenta que el valor de repercusión del suelo del Terciario vale la mitad que el Residencial, el Aprovechamiento Objetivo total de la ZOU asciende a 1.000.000 Uas (900.000 m²t x 1 Uas/m²t + 200.000 m²t x 0,5 Uas/m²t).

3. Por aplicación de explícitos criterios de sostenibilidad, el Ayuntamiento decide densificar "racionalmente" esta ZOU, incrementando el aprovechamiento urbanístico preexistente de algunas parcelas (lógicamente, las de menor altura y peor calidad), lo que comportaría un incremento total en la ZOU, por ejp., de 50.000 m²t (400 Viviendas más un 20% de Terciario, aproximadamente): un 4,5% de la edificabilidad preexistente en la Zona.

De acuerdo a ello, corresponde un incremento del aprovechamiento objetivo de (40.000 m²t x 1 Uas/m²t + 10.000 m²t x 0,5 Uas/m²t) 45.000 Uas y que, tal como se ha señalado, se atribuye individualizadamente a algunas de las parcelas edificables de la ZOU.

4. Determinación de las reservas de suelo para dotaciones y para vivienda protegida perteneciente al patrimonio público de suelo.

- 4.1. Las reservas dotacionales para Verde, Equipamientos, Aparcamientos y, en este caso, para Suelo Dotacional-Alojamiento público, se determinan en función de la regulación establecida en la legislación autonómica correspondiente. En este caso, las reservas dotacionales a

señalar y calificar en parcelas concretas integradas dentro de la ZOU, se desagregan, por ejp., en las siguientes dotaciones:

Zona Verde	7.998 m ² s
Equipamientos	6.665 m ² s
Suelo Dotacional-Alojamiento Público	2.000 m ² s
Aparcamientos	3.999 m ² s
TOTAL	20.662 m²s

..... superficies que deberán ser delimitadas en la ZOU, en parcelas concretas calificadas para esos Usos Dotacionales y resultando como "cuota media" dotacional, Cm.....

$$Cm = \frac{20.662m^2s}{45.000Uas} = 0,4591 m^2s / ha$$

4.2. La reserva de suelo para VPP corresponde, en este caso, al 10% del aprovechamiento urbanístico incrementado, determinándose en función de la edificabilidad que se corresponde a dicho aprovechamiento.

Teniendo en cuenta que la edificabilidad residencial incrementada asciende a 40.000 m²t y considerando los valores de repercusión de los suelos para la Vivienda Libre y la Protegida, la superficie edificable para VPP por el 10% asciende a:

$$PPS = 10\% s/40.000 m^2t \times \frac{800 \text{ €/m}^2t}{200 \text{ €/m}^2t} = 16.000 m^2t \text{ VPP}$$

,edificabilidad que deberá localizarse en suelos integrados en la ZOU y cuyos parámetros jurídico-urbanísticos, deberán posibilitar su materialización.

5. Aplicación práctica a una parcela edificable concreta.

- Se plantea una parcela-solar que dispone de cuatro plantas edificadas con una edificabilidad preexistente de 1.000 m²t y que el nuevo PGOU le atribuye tres plantas más de uso Residencial de Vivienda Libre, lo que comporta un incremento de edificabilidad adicional de 600 m²t. (600 Uas., al ser su coeficiente de homogeneización 1 Uas./m²t).

- La Reserva Dotacional que le corresponde asciende a

$$Cpi = 0,4591 m^2s/Uas \times 600 Uas = 275,46 m^2s$$

.... que deberá identificarse y delimitarse entre las así calificadas en la ZOU, para poder realizar la eventual Reparcelación Voluntaria y Discontinua (mediante la aplicación de las TAUs) con algunos de los usos dotacionales, (Verdes, Equipamientos, Suelo Dotacional-Alojamientos o Aparcamientos) establecidos, debiendo asumir los costes de urbanización para el caso que resultara ser destinadas a Zona Verde o a Aparcamientos (la urbanización de los Sistemas Locales es un deber de la propiedad), valorándose estimativamente ese coste en 50 €/m²s.

- La participación pública en las plusvalías asciende a

$$PPV = 10\%s/600 m^2t \times \frac{800 \text{ €/m}^2t}{200 \text{ €/m}^2t} = 240m^2t \text{ VPP}$$

lo que comporta la entrega de un solar localizado preferentemente en la propia parcela o en la ZOU, en el que se pueda materializar dicha edificabilidad con destino a VPP a través de la aplicación de la Reparcelación Voluntaria.

- Compensación Económica Alternativa.

La Reparcelación Voluntaria y Discontinua, puede sustituirse por una Compensación Económica, compensación que en el caso de la correspondiente al suelo Dotacional, deberá destinarse exclusivamente, a la obtención-expropiación de los suelos Dotacionales reservados para ello. En el caso del Aprovechamiento público, no podrá procederse a la Compensación Económica si existiera una parcela en la Zona destinada a VPP o pudiera desagregarse un solar independiente de la parcela objeto del incremento (que cumpliera, obviamente, la parcela mínima) y en la que pudieran materializarse los 240 m²t de VPP. Si esto no fuera posible, procedería entonces, la Compensación Económica que se ingresaría en el PPS con la finalidad exclusiva de obtención del suelo para VPP.

En ese caso, la Compensación correspondiente al porcentaje de participación pública en las plusvalías con destino a VPP (que es el objeto de este Ejemplo), resulta ser:

$$- \% PPV \dots CE = 240 m^2t VP \times 200 \text{ €/m}^2t = 48.000 \text{ €}$$

,o lo que es análogo

% PPV CE = 10% (600 m² VRL x 800 €/m²t) = 48.000 €

Como se deduce de lo expuesto, ya nada justificaría, sino más bien al contrario, se manifestaría como fraude de Ley, la no disposición de reservas de suelo para Dotaciones, y sobre todo para Vivienda Protegida en aquellas Zonas de Suelo Urbano en las que el planeamiento regenera o renova su tejido mediante la atribución de un incremento de aprovechamiento sobre el preexistente y en la proporción y la cuantía que la legislación regule en aplicación de los principios de Reparto de Cargas y Beneficios y Participación Pública en las Plusvalías.

5. Aplicación del régimen de ejecución sustitutoria

El desarrollo urbanístico en la ciudad consolidada, comporta, lógicamente, la edificación de los solares y la rehabilitación del patrimonio edificado, conformadas ambas actividades inmobiliarias como las dos últimas fases del proceso de producción urbana.

Pues bien, como es sabido, la facultad de edificar y rehabilitar es una característica propia del derecho de propiedad, si bien, viene limitada por las determinaciones jurídico-urbanísticas establecidas en el planeamiento, así como también, se encuentra sometida a plazo preclusivo para ejercitar ese derecho. Obviamente, el incumplimiento del deber de ejecución en plazo, comporta la adopción de medidas sancionatorias que, en los últimos tiempos, vienen siendo innovadas por varias legislaciones autonómicas y la propia estatal en su T.Rdo. 2/2008.

En este sentido, como medida más plausible de ejecución subsidiaria, se establece la denominada "ejecución sustitutoria" que comporta la **sustitución concertada o forzosa del propietario incumplidor** por un agente privado ("edificador" o "rehabilitador" según la actividad de que se trate) **seleccionado en pública competencia** en procedimiento concursal convocado al efecto, pudiendo financiarse la operación mediante la adjudicación de partes de la edificación al seleccionado por valor equivalente a los costes de producción (de la edificación o de la rehabilitación) que el mismo asume y cuya proporción y condiciones se determinan en el concurso, y atribuyendo el resto de la construcción a la propiedad, una vez descontado el valor de las sanciones que, en su caso, le pudieran

corresponder por el incumplimiento de la función social, y a la Administración actuante por el valor de dichas sanciones.

Se trata, por tanto, de **institucionalizar el "sistema de aportación"**, mediante la aplicación de una **reparcelación en régimen de propiedad horizontal**, facilitando así, la reedificación y la rehabilitación de los tejidos preexistentes.

Obviamente, **en las bases del Concurso** se puede (y se debe) prever como factor a tener en cuenta para la adjudicación de la ejecución sustitutoria, la **disposición de una parte de Viviendas Protegidas**, conjuntamente con el resto de usos de renta libre a localizar en la edificación, lo que permitirá obtener, de "manera indirecta", nuevas promociones de Vivienda Protegida en solares y edificios adicionales a las reservas señaladas en el Apartado anterior, lo que permitirá enriquecer y mixtificar, aún más, la obtención de Vivienda Protegida en la Ciudad consolidada.

Adicionalmente, debe considerarse que para potenciar dicho proceso, nada impide que en el procedimiento de audiencia al "presunto propietario incumplidor", **se acuerde** con él la ejecución mediante **concurso en este régimen "de aportación"** y con la inclusión de un porcentaje de Vivienda Protegida, sin tener la obligación de adoptar otras medidas sancionatorias adicionales, (al concertarse la actuación previamente a la declaración administrativa del eventual incumplimiento), pues éstas siempre dificultan la adopción de la decisión municipal para poner en marcha el proceso concursal de ejecución sustitutoria.

Para apreciar, con mayor claridad, las ventajas del procedimiento, ponemos un ejemplo que ponga de manifiesto las virtualidades del sistema.

EJEMPLO APLICATIVO DE EJECUCIÓN SUSTITUTORIA DE EDIFICACIÓN DE UN SOLAR.

El objetivo de este ejemplo persigue la explicitación práctica de las técnicas aplicables a la ejecución sustitutoria en la edificación de una parcela de Suelo Urbano, al constatarse el incumplimiento del plazo establecido para que los propietarios hubieran ejercitado el deber de su construcción.

El procedimiento comporta la convocatoria de Concurso para la adjudicación de la Ejecución Sustitutoria de la Edificación entre las

ofertas presentadas al mismo, expresándose en el ejemplo los cálculos numéricos que comporta el procedimiento.

Asimismo, un procedimiento análogo podría aplicarse a un ejemplo de Rehabilitación de un Edificio que hubiera incumplido su deber de conservación.

1. Parámetros jurídico-urbanísticos correspondientes a la parcela.

- La parcela se conforma como un solar de superficie 10.000 m²s, clasificado como Suelo Urbano, calificado para Uso Global Residencial destinado a Vivienda Libre compatible con Vivienda Protegida y con Terciario en la Planta Baja y en la que pueden construirse las siguientes edificabilidades:

Residencial Viviendas	10.000 m ² t
Terciario-Comercial (TER)	4.000 m ² t
TOTAL	14.000 m²t

2. Parámetros económico-urbanísticos aplicables.

- Según Estudio de Mercado realizado al efecto, las variables económicas aplicables son:

Valor en Venta de Viviendas Libres (VRL)	2.400 €/m ² t
Valor en Venta de TER	1.500 €/m ² t
Valor en Venta (máx.) Vivienda Protegida (VPP)	1.500 €/m ² u

.... determinándose que el coeficiente de ponderación de superficie útil construida es de 0,80 m²u/m²t

..... y los porcentajes correspondientes al Valor de Repercusión de Suelo

- Para las VRL 50% Vv
- para las VPP 20% Vv
- para el TER 30% Vv

3. Propuesta de un ofertante en el concurso.

Un ofertante que se presenta al Concurso, cumpliendo las Bases establecidas para el mismo, presenta una Oferta en la que destina un 50% de la Edificabilidad Residencial a VPP, justificándola en un estudio de mercado que posibilita dicha inclusión.

4. Valor en venta de los productos inmobiliarios de la oferta edificatoria.

$$VV = 5.000 \text{ m}^2\text{t} \times 1.250 \text{ €/m}^2\text{u} \times 0,80 \text{ m}^2\text{u/m}^2\text{t} + 5.000 \text{ m}^2\text{t} \times 2.400 \text{ €/m}^2\text{t} + 4.000 \text{ m}^2\text{t} \times 1.500 \text{ €/m}^2\text{t} = 23.000.000 \text{ €}$$

5. Costes de producción en la edificación de los productos inmobiliarios de la actuación.

- Los Costes de Producción, CP, se determinan por la suma de los Costes de Construcción (VC), más los Gastos Generales y Beneficio Empresarial. Para este ejemplo, se procede a determinarlos de manera globalizada por diferencia entre el Valor en Venta del producto inmobiliario final (VV) y el Valor del Suelo Urbanizado (VS):

$$\text{– Coste de Producción VPP: } [VV - 20\% VV] = [1.250 \text{ €/m}^2\text{u} \times 0,8 \text{ m}^2\text{u/m}^2\text{t} - 20\% \times 1.250 \text{ €/m}^2\text{u} \times 0,8 \text{ m}^2\text{u/m}^2\text{t}] = 800 \text{ €/m}^2\text{t}.$$

$$\text{– Coste de Producción VRL: } [VV - 50\% VV] = [2.400 \text{ €/m}^2\text{t} - 50\% \times 2.400 \text{ €/m}^2\text{t}] = 1.200 \text{ €/m}^2\text{t}.$$

$$\text{– Coste de Producción TERCIARIO-Comercial: } CP = [VV - (VV \times 0,30)] = [1.500 \text{ €/m}^2\text{t} - (1.500 \text{ €/m}^2\text{t} \times 0,30)] = 1.050 \text{ €/m}^2\text{t}.$$

$$\text{– } CP = 5.000 \text{ m}^2\text{t} \times 800 \text{ €/m}^2\text{t} + 5.000 \text{ m}^2\text{t} \times 1.200 \text{ €/m}^2\text{t} + 4.000 \text{ m}^2\text{t} \times 1.050 \text{ €/m}^2\text{t} = 14.200.000 \text{ €}.$$

6. Valor del suelo urbanizado del ámbito de la actuación: oferta en la modalidad de expropiación.

$$VS = VV - Cp = 23.000.000 \text{ €} - 14.200.000 \text{ €} = 8.800.000 \text{ €} \text{ (38,26\% VV)}.$$

La cantidad a abonar a la propiedad debería disminuirse en el importe correspondiente a las multas derivadas del incumplimiento del deber de edificar en plazo, salvo que en el período de audiencia previo a la eventual declaración de incumplimiento, se hubiera acordado el sometimiento a concurso sin adopción de sanciones adicionales.

7. Cálculo del "aprovechamiento edificatorio" (ue).

7.1. Determinación de coeficientes de ponderación.

Teniendo en cuenta que la edificabilidad correspondiente a las VPP y VLR es la misma, adoptamos en este caso como uso característico, el de VPP.

VPP	(1.250 €/m ² u x 0,80 m ² u/m ² t) 1.000 €/m ² t	1 UEs/m ² t
VRL	2.400 €/m ² t	2,4 UEs/m ² t
TER-COM	1.500 €/m ² t	1,50 UEs/m ² t

7.2. Cálculo del "aprovechamiento edificatorio" (ue).

$$AE = 5.000 \text{ m}^2 \times 1 \text{ UEs/m}^2 \text{t} + 5.000 \text{ m}^2 \times 2,4 \text{ UEs/m}^2 \text{t} + 4.000 \text{ m}^2 \times 1,50 \text{ UEs/m}^2 \text{t} = 23.000 \text{ Ues}$$

... que, teniendo en cuenta que el valor de la unidad de "aprovechamiento edificatorio" asciende a 1.000 €/m²t. (valor del uso característico), el valor del "aprovechamiento edificatorio" asciende a 23.000.000. €

8. Coeficiente de canje: modalidad de aportación.

Teniendo en cuenta que, como hemos visto, el Suelo Urbanizado equivale al 38,26% del Valor en Venta de los Productos Inmobiliarios, al Edificador le corresponderá el % del "Aprov. Edificatorio", calculable mediante ...

$$K_e = \frac{\text{Coste Producción}}{\text{Valor pisos}} = \frac{14.200.000\text{€}}{23.000.000\text{€}} = 0,6174 = 61,74\%$$

A los Propietarios les corresponderá el 38,26% del que debería deducirse, si no se hubiera procedido al acuerdo señalado en el epígrafe 6 anterior, el valor de las multas derivadas del incumpliendo del deber de edificar en plazo.

9. Distribución de usos en régimen de propiedad horizontal.

Agente Edificador	61,74% s/ AE = 14.200,20 UEs
Propietarios (con la salvedad señalada)	38,26% s/AE = 8.799,80 UEs

,unidades de "Aprovechamiento Edificatorio" que habría que transformar en m²t de VRL, VPP o TER dividiendo las UEs por los coeficientes de ponderación correspondientes (UEs/m²t).

Finalmente, como reflexión final en este Apartado, debemos señalar que en el caso de que la edificación o rehabilitación comporte, además, una Actuación de Dotación, habría que prever las reservas dotacionales y de participación pública en las plusvalías que hemos analizado en el Apartado anterior.

6. Aplicación del régimen aplicable a los complejos inmobiliarios

Resulta procedente poner de manifiesto para el caso que nos ocupa de promoción de nuevas técnicas jurídicas aplicables a la promoción de VPP en la Ciudad Consolidada, la novedosa regulación que la legislación estatal, en su artículo 17-4, establece con respecto al régimen aplicable a las superficies superpuestas, tanto de dominio público como privado, en la constitución de los denominados Complejos Inmobiliarios.

En este sentido, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística **podrán destinar a uso privado (v. gr., a VPP) y al dominio público, superficies superpuestas en la rasante, en el suelo o en el subsuelo**, adoptando el carácter de fincas especiales, incluso cuando el suelo fuera o estuviera destinado al dominio público, configurados técnicamente mediante una división horizontal concreta.

Ciertamente, esta posibilidad instrumental se encontraba ya **admitida por la práctica** de la Dirección General de Registros y del Notariado y reconocida por la jurisprudencia, confirmando que un edificio se constituyera con parte demanial y parte patrimonial, sin que fuera exigible su división en fincas independientes, pero faltaba una regulación específica con rango de Ley y, en este sentido y en aras

de la seguridad jurídica, debe ser bienvenida la establecida por la Ley estatal.

En consecuencia, queda ya explícitamente clarificado que **en una parcela** destinada por el planeamiento urbanístico a una actividad **de uso y dominio públicos**, o mediante reconocimiento de ese destino, ya preexistente, (v. gr espacios libres, viarios, dotaciones públicas), la Ordenación Urbanística podrá prever su "convivencia" con otros usos o construcciones de dominio privado, tanto bajo la rasante como sobre la misma, previa la necesaria desafectación demanial para éstas y estableciéndose, con todo rigor, la regulación específica que permita garantizar la protección de la parte de dominio público mantenida.

En este sentido, cabe, por ejemplo, en un Suelo Urbano calificado para uso Dotacional, (v. gr., un equipamiento cultural, educativo o de redes de infraestructuras, viarias o ferroviarias), constituir un Complejo Inmobiliario, siempre que el planeamiento urbanístico, obviamente, así lo establezca, disponiéndose, por ejemplo, un aparcamiento privativo en el subsuelo, manteniéndose en la rasante el equipamiento o las redes de infraestructuras de dominio público preexistentes (o así calificadas ex novo) **y en el vuelo, la edificación de una promoción de Viviendas de Protección Pública** de carácter patrimonial o para su adjudicación a particulares, siempre que la conformación estructural y constructiva, permita la correcta coexistencia de los tres usos señalados (sobre todo la relativa a la funcionalidad social del dominio público) y así se garantice desde la Ordenación Urbanística.

Se desvela, por tanto, una nueva posibilidad jurídico-urbanística, de disponer de instrumentos para **promover Vivienda Protegida** en la Ciudad Consolidada y, en este caso, **en las localizaciones centrales más demandadas y en coexistencia con las Dotaciones** públicas, bien existentes o bien previstas por el planeamiento. En este sentido, cabe la posibilidad de utilizar las ventajas que comportaría la utilización conjunta de las Actuaciones de Dotación con el régimen de los Complejos Inmobiliarios. En efecto: la disposición de suelos vacantes para Dotaciones y para Vivienda Protegida en el siempre compacto Suelo Urbano, se verá trascendentalmente facilitada por la posibilidad de constituir un complejo Inmobiliario que conlleve las dos reservas públicas, aprovechándose así, al máximo, las siempre escasas ofertas de suelo susceptible de destinar a usos públicos.

Por otra parte, debe considerarse como variable muy trascendente al respecto de dichas promociones de VPP en Complejos Inmobiliarios, la facilidad financiera que supone la **disposición previa del suelo para las actuaciones de Vivienda** proyectadas. Obviamente, ello permite no solo **reducir costes**, si no también, potenciar la puesta en el mercado de las mismas en régimen de **Derecho de Superficie**, modalidad de tenencia que se ve aún más facilitada por la constitución "coexistencial" del Complejo Inmobiliario.

7. Conclusiones y reflexiones finales

A lo largo de este escrito, se han venido analizando diferentes técnicas jurídico-urbanísticas aplicables a la **promoción de Viviendas de Protección Pública en el siempre complejo y dificultoso Suelo Urbano**.

Ciertamente, tal como se ha señalado al comienzo de la Ponencia, la "cristalización" urbana de la Ciudad Consolidada, la ocupación del suelo por los edificios y los altos e inflacionados valores de mercado derivado de las mismas, habrían hecho "abdicar", presumiblemente, a los legisladores y aplicadores de la normativa urbanística **de formular instrumentos capaces** de ofrecer, con eficacia razonable, técnicas sencillas que posibilitaran **la disposición de suelo para la promoción de Vivienda Protegida** en el mismo.

Sin embargo, tal como se ha señalado, **el nuevo marco Legislativo** vigente y **las experiencias más progresistas** y activas llevadas a cabo por algunas Administraciones Autonómicas, permiten ya disponer de un sistema de técnicas y medidas que aplicadas, intencionada e inteligentemente a la gestión del Suelo Urbano "urbanizado", posibilitarán **satisfacer la demanda social del acceso a la Vivienda Protegida** en el espacio más necesario para ello, como es la **Ciudad consolidada** y sus centros urbanos.

Asimismo, las trascendentales disposiciones innovadoras que conlleva el Proyecto de **Ley de Economía Sostenible** en el apartado relativo a la Rehabilitación y Regeneración Urbanas (Capítulo IV del Título III), con la equiparación de la Rehabilitación, Renovación y Mejora como Actuaciones de Transformación de la Ley de Suelo estatal con la consiguiente incorporación a sus procesos de las técnicas jurídico-urbanísticas propias del urbanismo (reparto de cargas y beneficios, reparcelación, etc...) la modificación de la **Ley de**

Propiedad Horizontal para facilitar la adopción de medidas y la toma de decisiones encaminadas a la Rehabilitación por las Comunidades de Propietarios, así como también, las relativas a la **Ley del IRPF y del IVA**, junto al **Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-12**, son disposiciones que contribuirán muy fundamentalmente a favorecer la regeneración urbana.

Ojalá que los resultados de todas estas técnicas y normativas permitan corroborar los objetivos instrumentales que en esta Ponencia se analizan.

Otros números de la serie Realidad Urbana:

Nº 1. *El servicio de interés general de la vivienda.* Juli Ponce

Nº 2. *Políticas de movilización de vivienda en algunos países de Europa.* Leire Escajedo, Pilar Garrido, Miren Gorrotxategui

Nº 3. *Las políticas de movilización de vivienda vacía en España.* Leire Escajedo, Pilar Garrido, Miren Gorrotxategui



GIZARTE ETA KOMUNIKAZIO ZIENTZIEN FAKULTATEA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA COMUNICACIÓN

Barrio Sarriena s/n · 48.940 Leioa (Bizkaia)
T. +34 94 601 51 39
F. +34 94 464 82 99

info@ekitenthinking.org
www.ekitenthinking.org



Universidad Euskal Herriko
del País Vasco Unibertsitatea