# INNOVACIONES EN LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA PROTEGIDA EN LA CIUDAD CONSOLIDADA

Por GERARDO ROGER FERNÁNDEZ
Arquitecto, Miembro y Profesor de Urbanismo del Ito. Pascual Madoz de la Universidad Carlos III

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN GENERAL.
2. POLÍTICAS DE VIVIENDA PROTEGIDA EN LA CIUDAD CONSOLIDADA.
3. APLICACIÓN DE LAS TÉCNICAS RECALIFICATORIAS.
4. APLICACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE DOTACIÓN.
5. APLICACIÓN PRÁCTICA A UNA PARCELA EDIFICABLE CONCRETA.
6. APLICACIÓN DEL RÉGIMEN APLICABLE A LOS COMPLEJOS INMOBILIARIOS.
7. CONCLUSIÓN Y REFLEXIONES FINALES.

## RESUMEN

La situación que caracteriza la actual crisis del sector inmobiliario español, comporta una grave anemia en la producción de vivienda. Las causas, como es sabido, responden a las fuertes restricciones financieras presentes y al importante stock de producto existente sin mercado aparente, como respuesta a la insostenible «burbuja» que se desarrolló en la «década prodigiosa» del 98 al 2007.

Esta grave paralización del sector, tiene efectos socialmente más indeseables al afectar a la producción de Vivienda Protegida, cuya demanda sigue estando insatisfecha y cuya recuperación, podría, además de dar respuesta positiva al mandato constitucional, coadyuvar a reanimar el asténico sector inmobiliario actual.

Este artículo, de manera sucinta, pretende contribuir al conocimiento de sistemas e instrumentos, hoy existentes en el marco jurídico-urbanístico español y

autonómico y, en concreto, en el castellano-manchego, si bien, en muchos casos, escasamente conocidos y aplicables al Suelo Urbano ya urbanizado, lo que facilitará, enormemente, la producción de VPP en el mismo, al disponer de un soporte de suelo ya listo para su utilización en la promoción de dichas viviendas.

*Palabras clave*: Crisis, sector inmobiliario, Vivienda protegida, Promoción.

ABSTRACT

The current crisis of the Spanish Real-State sector entails a serious anemia in the production of housing. As is commonly known, the main causes of this situation responds to both, the strong financial restrictions and the important stock existing in the market due to the unsustainable bubble developed during the «prodigious decade» from 1998 to 2007.

This stanstill of the sector is having several undesirable social effects since it is affecting to the production of social protected housing. The demand of this type of housing is still unsatisfied and its recuperation may, besides giving compliance to the mandate of our national Constitution, contribute to revive the sector.

In a succinct way, this article pretends contributing to the knowledge of systems and instruments, currently existing in the legal town-planning framework of the Spanish Autonomous Communities that, in most cases, are scantily known and applicable to the urban terrain already urbanized. This may facilitate, enormously, the VPP's production in this kind of soil since we would count with a soil already prepared for its utilization in the promotion of the above mentioned housings.

*Key* words: Crisis, real-state sector, VPP'S, Promotion.

## 1. INTRODUCCIÓN GENERAL

1.0. En el actual escenario de crisis económico-inmobiliaria, los nuevos desarrollos urbanos (suelo urbanizable) y la generación de viviendas de renta libre, se van a ver muy limitadas (a medio-largo plazo) debido al stock de activos realizados sin enajenar. Por ello, la gestión inmobiliaria deberá dirigirse hacia la Ciudad Consolidada y hacia la Vivienda de Protección Pública, por constituir la mayor parte de la demanda social insatisfecha sobre la base de la aplicación de explícitos criterios de sostenibilidad territorial y económica.

1.1. Las 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 Actuaciones de Urbanización sistemáticas (en Sectores de Suelo Urbanizable y en Unidades de Ejecución de Suelo Urbano), se encuentran ya suficientemente de-

sarrolladas, tanto en el reciente marco legislativo español, como en el castellano-manchego (Art. 24-3 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación Territorial y de la Actividad urbanística aprobado por Decreto Ley 1/2010, en adelante TRLOTAU/DL 1/2010).

1.2. Asimismo, en el marco legislativo vigente también se regulan pormenorizadamente los procedimientos y técnicas de desarrollo y ejecución de los suelos destinados a VPP.

Así, ya se encuentran establecidas las diferentes modalidades de promoción de las VPP, tanto por la Iniciativa Pública como por la Privada, así como las medidas encaminadas a evitar el fraude en un sub-mercado tan específico (adjudicación por sorteo a través de un registro público de demandantes), las disposiciones encaminadas a la permanencia de la calificación con destino a VPP (al menos por el periodo de su vida útil establecida en 30 años), el control e inspección periódica y pública del mantenimiento de las condiciones establecidas en la adjudicación y, finalmente, la regulación de las diversas formas de proceder al acceso a las VPP (propiedad, alquiler, derecho de superficie, etc...).

1.3. No obstante, lamentablemente subsisten importantes ausencias en el conocimiento profesional derivadas de las prácticas aplicativas a la gestión de la «ciudad construida» en el Suelo Urbano no sometido a Actuaciones de Urbanización sistemática (a las denominadas Actuaciones Edificatorias), tanto en lo referente a la edificación de los solares como a la rehabilitación del patrimonio edificado, con destino o no, a la promoción de viviendas, lo que pone de manifiesto una acotada incapacidad para producir una intervención racional y sostenible dentro de la ciudad preexistente.

1.4. En todo caso, 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. Su presumible justificación se basaba, 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 «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.

1.5. Esta sorprendente carencia se manifiesta, aún más, en una etapa de crisis económica y de crecimiento y desarrollo urbanos, como la actual. De hecho, la promoción de VPP en la Ciudad Consolidada, solo se confía a la obtención de suelo mediante expropiación y dado el «inalcanzable» valor especulativo, en el estricto sentido de la palabra, que éste supone en esta clase de suelo para su obtención con destino a usos no lucrativos, su aplicación se presenta como prácticamente excepcional, cuando no inexistente.

1.6. En concreto, además de las eventuales y excepcionales intervenciones expropiatorias en solares concretos para obtener los suelos con destino a la construcción de VPP y las ya comentadas Unidades de Actuación Urbanizadora delimitados en Suelo Urbano, quedan como instrumentos tradicionales de planeamiento-gestión en dicho Suelo, la formulación de los Planes Especiales de Reforma Interior (PERIs) aplicables a ámbitos espaciales concretos, delimitados en el seno de la Ciudad Consolidada con la finalidad de modificar y mejorar, en función de las demandas sociales detectadas, su estructura urbana preexistente, tanto en lo referente a sus edificaciones, como a sus espacios públicos, así como para vincular áreas con destino a VPP (artículo 29 TRLOTAU/DL1/2010).

Dentro de dicho ámbito, se puede (y suele ocurrir) que se identifiquen sub-ámbitos definidos como Unidades de Actuación Urbanizadoras a desarrollar como Actuaciones Integradas y, el resto, como solares (o cuasi-solares) a desarrollar como Actuaciones Edificatorias aisladas.

En cualquier caso, la gestión de los sub-ámbitos identificados en estos PERIs se lleva a cabo por las técnicas ya señaladas correspondientes a los mismos, es decir, mediante reparcelación sistemática a través de la formulación de Programas de Actuación Urbanizadora (PAUs) aplicables a las Unidades de Actuación y mediante la expropiación o, en su caso, mediante la aplicación especializada de la Reparcelación Discontinua mediante la aplicación de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico (TAUs) aplicables a los solares aislados. No obstante, medidas cuya eficacia resulta compleja, dado su amplio ámbito, por lo que la necesidad de disponer de nuevas técnicas operativas «parcela a parcela» para la gestión eficiente en

la Ciudad Consolidada y, en concreto, para la provisión de VPP en los «suelos consolidados» en la ciudad preexistente, se hace más procedente y necesaria que nunca.

## 2. POLÍTICAS DE VIVIENDA PROTEGIDA EN LA CIUDAD CONSOLIDADA

2.1. Sin embargo, la necesidad de disponer técnicas jurídico-urbanísticas solventes para disponer de VPP en los procesos de Regeneración y Renovación Urbanas aplicables en la Ciudad Consolidada a las Actuaciones Edificatorias, (en los procesos de edificación de los solares y en los de rehabilitación de los edificios), resultan, hoy (y en adelante) más 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, solo excepcionalmente, aconsejable la disposición de nuevo Suelo Urbanizable para absorber el eventual crecimiento, ahora más acotado, que demanda el sector inmobiliario.

2.2. Para ello, existen diversas técnicas y procedimientos que nos ofrece el reciente marco jurídico-urbanístico estatal y castellano-manchego que vienen a resolver gran parte de las carencias señaladas. Pero también existen, sorprendentemente, algunas disposiciones tradicionales, escasamente consideradas e insuficientemente experimentadas, que conviene retomar para completar la parafernalia técnica aplicable en la Ciudad Consolidada.

Así, como ejemplo paradigmático, destaca la -prácticamente- nula utilización de las clásicas *técnicas de Calificación de ámbitos concretos de suelo con destino a VPP* aplicables, bien a solares o bien a áreas de suelo integradas en Zonas de Ordenación Urbanística en el Suelo Urbano, como Zonas concretas de Uso Residencial Protegido (de manera análoga a como pacíficamente se aplica al Urbanizable), y que han sido desaprovechadas, histórica y sorprendentemente para esta finalidad, apoyándose en la concepción errónea que el suelo para VPP no era un «uso urbanístico» aplicable al Urbano como cualquier otro. Por otro lado, debe considerarse la disposición, definitivamente clarificada por la nueva legislación estatal y castellano-manchega, del viejo principio de Reparto de Cargas y Beneficios aplicado al desarrollo, de manera lúcida y eficiente, de las denominadas

en la legislación estatal como *Actuaciones de Dotación* en el suelo urbanizado y reguladas en los artículos 45-3-A)-b), 69-1.2-b) y 71-3 del TRLOTAU/DL/1/2010. Asimismo, deben tenerse en cuenta los procedimientos de *Ejecución Sustitutoria* para actuaciones edificatorias o rehabilitadoras, desarrolladas en «régimen de aportación» y que también se regulan en el texto legal estatal y en los artículos 130 a 134 y 140-2-c) del TRLOTAU/2009. Finalmente, debe considerarse la utilización especial del novedoso régimen establecido en la legislación estatal aplicable los *Complejos Inmobiliarios* con destino parcial a Vivienda Protegida. Todas ellas, son medidas dotadas de capacidad instrumental suficiente y de 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 desde el cumplimiento del principio de sostenibilidad urbanística y económica.

## 3. APLICACIÓN DE LAS TÉCNICAS RECALIFICATORIAS

3.1. Obviamente las diferentes Zonas de Ordenación Urbanística calificadas para Uso Residencial (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 definirlas como suelo de «reserva para Patrimonio Público de Suelo»), o bien, para promoción y titularidad privada.

3.2. Se trata, al fin y al cabo, de prever en el Suelo Urbano «urbanizado» del planeamiento municipal un escenario análogo al que resulta de las actuaciones integradas en el Urbanizable y en el Urbano sometido a Unidades de Actuación Urbanizadora, en los cuales se definen, dentro del Residencial, el uso pormenorizado de Vivienda Protegida desagregado, normalmente, en dos titularidades: *de titularidad pública* (la correspondiente al % establecido para Patrimonio Público de Suelo —PPS—), y el *de titularidad privada* derivado del adicional que, en su caso, existiera (además del PPS) y que vendría a completar la *Reserva que para Vivienda Protegida* que establece el TRLOTAU/DL/1/2010.

3.3. Para proceder al dimensionado y cuantificación de estas Áreas de VPP, parece razonable que su definición se acomode a

aquellos *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» por los titulares del suelo ante una eventualmente «sobrevenida recalificación» a VPP, 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 de mayor precio), lo que permitirá, además, complementar la cohesión social de sus usuarios e impedir la segregación social del espacio.

3.4. En cualquier caso, los suelos destinados a PPS de VPP, deberán dimensionarse con capacidad mínima para materializar la edificabilidad que con destino a VPP, se *deriva 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 municipal 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

4.1. Tal como establece el principio básico de Reparto de Cargas y Beneficios y de Participación Pública en las Plusvalías generadas por la acción administrativa recogida por la nueva Ley estatal (T.Rdo 2/2008) y por el TRLOTAU/DL/1/2010, cuando el planeamiento incremente 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 que ya tenga consolidado por el planeamiento* el titular de la finca, éste deberá asumir *el deber de entrega de suelo correspondiente a las dotaciones públicas y al porcentaje público de plusvalías que, en proporción al incremento de aprovechamiento,* determina la legislación autonómica y estas cargas y deberes, serán aplicables en cualquier situación de suelo donde el planeamiento atribuya, eventualmente, un incremento de aprovechamiento.

4.2. Por tanto, también cuando en el Suelo Urbano de un núcleo de población concreto, el planeamiento proceda a regenerar o reno-

var 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 el artículo 69-1.2-b) del TRLOTAU/2009. Asimismo, deberán *reservarse los suelos con destino a Vivienda Protegida de titularidad pública, cuantificados en el 10% (ajustable entre el 5-15%) del incremento de aprovechamiento atribuido.*

— 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

1. El Plan de Ordenación Municipal (POM) 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 ejp., 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 m²t* | *% REPERCUSIÓN DE SUELO* | *VALOR DE REPERCUSIÓN DE SUELO* | *COEFICENTES HOMOGENEIZACION* |
|---|---|---|---|---|
| – Vivienda Libre | 2.000 €/m²t | 40% | 800 €/m²t | USO CARACTERÍSTICO- (mayor edificabilidad) 1Uas/m²t |
| – Vivienda Protegida | 1.000 €/m²t | 20% | 200 €/m²t | 0,25 Uas/m²t |
| – Terciario | 1.200 €/m²t | 33% | 400 €/m²t | 0,50 Uas/m²t |

2. La ZOU alcanza una superficie total de 28 Has (280.000 m²s) y en ella preexisten unas 800 Viviendas (de renta libre) aproximadamente, junto a diversos usos Terciarios.

Para calcular el aprovechamiento preexistente en la ZOU (el atribuido por el planeamiento vigente a las parcelas) y entendiendo que la Zona es de relevante dimensión y que dispone de numerosas manzanas edificadas, resulta aconsejable proceder a su cálculo por aproximación estadística, identificando, por ejp., un 10% de las manzanas consideradas como muestras típicas del resto y tras calcular la edificabilidad consolidada por el Plan por sus titulares, se determina que la resultante por extensión a toda la ZOU, asciende a 110.000 m²t, desagregados en 90.000 m²t de uso Residencial (112,5 m²t/vivienda) y a 20.000 m²t de Terciario. Si se determina en un Estudio de Mercado que el valor de repercusión del suelo del Terciario vale la mitad que el Residencial, el Aprovechamiento Objetivo total de la ZOU asciende a 100.000 Uas (90.000 m²t x 1 Uas/m²t + 20.000 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 «homogeneidad»), lo que comportaría un incremento total en la ZOU, por ejp., de 5.000 m²t (40 Viviendas con una superficie edificable de 4.000 m²t y un 20% —1.000 m²t— de Terciario, aproximadamente): un 4,5% de la edificabilidad preexistente en la Zona.

De acuerdo a ello, corresponde un incremento del aprovechamiento objetivo de (4.000 m²t x 1 Uas/m²t + 1.000 m²t x 0,5 Uas/m²t) 4.500 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 y Aparcamientos se determinan en función de la regulación establecida en el artículo 31 en relación al 69-1.2-b) del TRLOTAU/DL1/2010. En este caso, entendiendo que la edificabilidad lucrativa total supera los 0,6 m²t/m²s, 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 ..... | (18 m²s x 5.000/100 m²t) | 900.- m²s |
| — Equipamientos ..... | (20 m²s x 5.000/100 m²t) | 1.000.- m²s |
| — Aparcamientos .... | (50% x 25 m²s x 5.000/100 m²t) | 625.- m²s |
| | TOTAL ..... | 2.525.- m²s |

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

$$Cm = \frac{2.525\ m^2s}{4.500\ Uas} = 0{,}5611\ m^2s/Ua$$

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 4.000 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:

$$PPS \equiv 10\%\ s/4.000\ m^2t \times \frac{800\ €\ /\ m^2t}{200\ €\ /\ m^2t} = 1.600\ m^2t\ VPP,$$

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 y consolidada por el plan de 1.000 m²t y que el nuevo POM 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 ....

$$Cpi\ a» 0{,}5611\ m^2s/Uas \times 600\ Uas = 336{,}66\ m^2s$$

.... que deberá identificarse y delimitarse entre las así integradas en la ZOU, para poder realizar la eventual Reparcelación Voluntaria y Discontinua (mediante la aplicación de las TAUs) entre las parcelas edificables con algunos de los solares destinados a Usos Dotacionales (Verdes, Equipamientos, 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 .....

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

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 de valor equivalente determinado por los criterios de valoración de la Ley estatal para el suelo urbanizado, 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 en la que pudieran materializarse los 240 m²t de VPP (artículo 16-1-b) del T.Rdo. 2/2008 y artículo 69-1-b)-2° del TRLOTAU/DL1/2010). Obviamente, si se ha previsto la Reserva para VPP en la ZOU, tal como hemos señalado en el Apartado 4.2 anterior, no cabría la compensación económica. En el caso que no se hubiera previsto la Reserva, cabría, 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 .... CE ≡ 240 m²t VP x 200 €/m²t ≡ 48.000 €,

o lo que es análogo .....

— % PPV ..... CE ≡ 10 % (600 m² VRL x 800 €/m²t) ≡ 48.000 €

## 5. APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE EJECUCIÓN SUSTITUTORIA

5.1. El desarrollo urbanístico en la Ciudad Consolidada, comporta, lógicamente, la edificación de los solares y la rehabilitación del patrimonio edificado.

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 y 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 recogidas en los artículos 132 y 133 del TRLOTAU/DL/1/2010.

5.2. 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 las sanciones aplicables.

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.

5.3. 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» en solares y edificios, nuevas promociones de Vivienda Protegida 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.

5.4. Por otro lado, con la finalidad de potenciar dicho proceso, nada impide que en el procedimiento de audiencia al «presunto propietario incumplidor», *se acuerde* mediante la suscripción de convenio con él, la ejecución por *concurso en 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 la aplicación sancionatoria siempre dificultará la adopción de la decisión municipal para poner en marcha el proceso concurrencial de ejecución sustitutoria (una disposición análoga se prevé en el desarrollo reglamentario del TRLOTAU).

— Para apreciar, con mayor claridad, las ventajas del procedimiento, desarrollemos 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 1.000 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 puede construirse la siguiente edificabilidad bruta (Índice de Edificabilidad = 1,4 m²t/m²s), que se desagrega en los siguientes usos pormenorizados:

| | |
|---|---|
| • Residencial Viviendas ..... | 1.000 m²t |
| • Terciario-Comercial (TER) ..... | 400 m²t |
| TOTAL ..... | 1.400 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 €/m²t |
| • Valor en Venta de TER ..... | 1.500 €/m²t |
| • Valor en Venta (máx.) Vivienda Protegida (VPP) ... | 1.500 €/m²u |

...determinándose que el coeficiente de «paso» 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 ≡ 500 m²t x 1.250 €/m²u x 0,80 m²u/m²t + 500 m²t x 2.400 €/m²t + 400 m²t x 1.500 €/m²t ° 2.300.000 €

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):

— Coste de Producción VPP: [VV – 20 % VV] = [1.250 €/m²u x 0,8 m²u/m²t – 20% x 1.250 €/m²u x 0,8 m²u/m²t] = 800 €/m²t.

— Coste de Producción VRL: [VV – 50 % VV] = [2.400 €/m²t – 50 % x 2.400 €/m²t ≡ 1.200 €/m²t.

Coste de Producción TERCIARIO-Comercial: CP = [VV – (VV x 0,30)] = [1.500 €/m²t – (1.500 €/m²t x 0,30)] = 1.050 €/m²t.

CP ≡ 500 m²t x 800 €/m²t + 500 m²t x 1.200 €/m²t + 400 m²t x 1.050 €/m²t ≡ 1.420.000€.

6. VALOR DEL SUELO URBANIZADO DEL ÁMBITO DE LA ACTUACIÓN: OFERTA EN LA MODALIDAD DE EXPROPIACIÓN.

VS = VV – Cp = 2.300.000 € – 1.420.000 € ≡ 880.000 € (38,26 % VV).

La cantidad a abonar a la propiedad debería disminuirse en el importe correspondiente a la sanción derivada del incumplimiento del deber de edificar en plazo (50 % del valor del aprovechamiento, según el artículo 133-1-A)-1) del TRLOTAU/2009), 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 €/m²u x 0,80 m²u/m²t) | |
| | ..... 1.000 €/m²t ... | ..... 1 UEs/m²t |
| VRL ..... | ..... 2.400 €/m²t .... | ..... 2,4 UEs/m²t |
| TER-COM ..... | ..... 1.500 €/m²t ... | ..... 1,50 UEs/m²t |

7.2. CÁLCULO DEL «APROVECHAMIENTO EDIFICATORIO» (UE).

AE ≡ 500 m²t x 1 UEs/m²t + 500 m²t x 2,4 UEs/m²t + 400 m²t x 1,50 UEs/m²t ≡ 2.300 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

2.300.000.— €

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 ...

$$Ke = \frac{Coste\ Producción}{Valor\ Pisos} = \frac{1.429.000\ €}{2.300.000\ €} = 0{,}6174 \equiv 61{,}74\ \%$$

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 la sanción derivada del incumplimiento del deber de edificar en plazo (50% del valor del aprovechamiento).

9. DISTRIBUCIÓN DE USOS EN RÉGIMEN DE PROPIEDAD HORIZONTAL.

— Agente Edificador ..... ..... 61,74 % s/ AE = 1.420,02 UEs

— Propietarios (con la salvedad señalada) ..... .....38,26 % s/AE = 879,98 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

6.1. Resulta procedente poner de manifiesto para el caso que nos ocupa de promoción de nuevas variables 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.

6.2. En este sentido, los instrumentos de ordenación urbanística *podrán destinar a uso privado (v. gr., a VPP) junto con otras destinadas 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.

6.3. 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 pudiera constituirse con parte demanial y parte patrimonial, sin que fuera exigible su división en fincas independientes. No obstante, 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.

6.4. 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 «coexistencia» 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.

6.5. En este sentido, cabe, por ejemplo, en un Suelo Urbano calificado para uso Dotacional (v. gr., un Equipamiento Cultural, Edu-

cativo 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.

6.6. Obviamente, en operaciones realizadas sobre dotaciones existentes, el incremento de edificabilidad de VPP exige llevar a cabo las *reservas de Zonas Verdes y Equipamientos proporcionales* al mismo. Pero nada impide que las reservas puedan *satisfacerse en el propio Complejo Inmobiliario* siempre que se garantice su accesibilidad pública (v.gr., la Zona Verde en la cubierta ajardinada del edificio y los Equipamientos en plantas intermedias), o bien, proceder a su Compensación Económica para su aplicación, total o parcial, en su entorno inmediato.

6.7. 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.

6.8. 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 Protegida.* 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.

6.9. No obstante, su aplicación exige un «análisis fino» de las posibilidades de llevarlo a cabo desde el punto de vista de su *correcta disposición, tanto funcional como arquitectónica* y también, obviamente, desde la óptica de las *consecuencias jurídico-dominicales* relativas a la modalidad por la que, en su caso, se obtuvo, el suelo para la dotación existente.

## 7. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

7.1. A lo largo de esta Ponencia, se han venido analizando diferentes variables e instrumentos aplicables a la *promoción de Viviendas de Protección Pública en el siempre complejo y dificultoso Suelo Urbano.*

7.2. Ciertamente, tal como se ha señalado al comienzo del Artículo, la «cristalización» urbana de la Ciudad Consolidada, la ocupación del suelo por los edificios y los altos e inflacionados valores de mercado derivados de las mismas, habrían hecho «*abdicar*», presumiblemente, a los legisladores y aplicadores de la normativa urbanística *para 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.

7.3. Sin embargo, tal como se ha señalado, *el nuevo marco Legislativo* vigente, tanto estatal como el castellano-manchego, 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.

7.4. 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 es-

tatal 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 este Artículo se analizan.