

RESUMEN DESCRIPTIVO

TESIS DOCTORAL: “HOMOGENEIZACIÓN DE APROVECHAMIENTOS Y CARGAS EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO ANDALUZ, (ESPECIAL REFERENCIA A LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA)”.

AUTOR: JOSÉ CUBELLS PUCHADES

DIRIGIDO POR EL PROFESOR DR. D. DANIEL ANTÚNEZ TORRES

ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA

DEPARTAMENTO DE URBANÍSTICA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

1.- INTRODUCCIÓN.

La definitiva configuración de las competencias urbanísticas (estatales y autonómicas) tras varias sentencias del tribunal constitucional, ha traído como consecuencia la proliferación y dispersión de normativa urbanística propia de cada Comunidad Autónoma, todo ello, junto con la integración de normativas sobre el régimen aplicable a las viviendas de protección pública con indudable repercusión en la urbanística y ordenación del territorio, especialmente desde la obligatoriedad de reservar una cierta cantidad de edificabilidad para este tipo de viviendas, hace necesario realizar un análisis de los conceptos relativos a la correcta equidistribución de beneficios y cargas, como principio conformador del urbanismo moderno.

1.1.- Hipótesis de partida:

Como señala la doctrina, el planeamiento urbanístico se sostiene sobre el principio de “equidad equidistributiva de los beneficios y cargas urbanísticas”.

La técnica fundamental que articula esa equidistribución, especialmente de los beneficios, es la técnica del Aprovechamiento Medio. Veremos también como la equidistribución de las cargas (más allá de la compensación en sede reparcelatoria) todavía es una asignatura pendiente del urbanismo moderno salvadas contadas excepciones, como las referencias de Enrique Porto Rey a la unidad de carga urbanística o la de Jesús Caballero Vallés al Índice favorecedor del diseño.

El Aprovechamiento Medio y/o Tipo es una técnica que permite, o debería permitir dicha equidistribución, que no es otra cosa que todos y cada uno de los propietarios de suelo participen de un mismo valor neto o beneficio por cada metro cuadrado aportado independientemente de la localización del mismo o de la concreta edificabilidad que en dicho suelo pueda darse e incluso del uso o tipología que el planeamiento atribuye a ese suelo en concreto (viviendas en manzana cerrada o colectivas, aisladas o unifamiliares, adosadas, terciario, industrial, oficinas, VPP).

Para que a todos los propietarios de suelo les corresponda un mismo beneficio y/o aprovechamiento, se hace imprescindible saber cuál es el aprovechamiento medio como unidad media de valor.

Por tanto, se hace necesario establecer una unidad de medida nueva y homogénea, esta es la “Unidad de Aprovechamiento” o más concretamente en la legislación Andaluza el “metro cuadrado de uso y tipología característico”, siendo el uso y tipología característico el que predomina en el área de referencia, el que tiene mayor intensidad, y su valor será el valor unitario de referencia al que tendrán que adaptarse homogeneizándose, por aplicación de los coeficientes, el resto de usos y tipologías. Así obtenemos una unidad de valor equiparable para todos los productos inmobiliarios presentes.

Al mismo tiempo, puede suceder que los costes de urbanizar y desarrollar un sector sean más o menos altos en función de la ordenación escogida, la extensión del ámbito, cercanía a las infraestructuras o cualquier otra determinación establecida o no discrecionalmente por el planificador, por lo cual también debemos ponderar estas circunstancias y homogeneizarlas con sus correspondientes coeficientes.

Homogeneizar todos estos valores (Aprovechamientos Inmobiliarios diferentes y diferentes localizaciones y costes) en una misma unidad de medida es la función propia de los "Coeficientes de Homogeneización", transformando diferentes edificabilidades de diferentes usos en diferentes localizaciones y con diferentes costes de implantación, en Aprovechamiento Objetivo Homogeneizado y su reparto equitativo es la función del Aprovechamiento Medio.

A partir de dicho momento se puede distribuir equitativamente los aprovechamientos en función del suelo aportado por cada propietario.

Analizaremos también la creciente necesidad de obtener un marco conceptual de partida que permita mediante una adecuada sistemática y metodología, dar solución técnica homogénea a los problemas planteados.

Todo ello podría contribuir no solamente a la mejor conceptualización y aplicación de las equidistribuciones propias del urbanismo, sino posibilitar también de forma diferida un mejor conocimiento de los mecanismos intermunicipales asociados a los mismos y un análisis a nivel municipal y provincial con implementación de los coeficientes de homogeneización, desvelando las posibles utilidades territoriales que puedan derivarse, así como poner de relevancia la especial relación que tiene dicho mecanismo con las viviendas de protección pública.

1.2.- Oportunidad y justificación de la investigación:

La temática abordada en esta tesis se justifica por la necesidad de llegar a soluciones, distintas a las aportadas hasta ahora desde el planeamiento y gestión urbanística para la problemática mencionada, que permita aportar una justificación, despejar conceptos, fijar una metodología y sistemática ajustada y justificar la procedencia y proporcionalidad de su uso, más allá de los voluntarismos o convencionalismos políticos.

2.- OBJETIVOS.

El principal objetivo de la tesis doctoral es definir los conceptos y la metodología aplicable a la implementación de los coeficientes de homogeneización en el planeamiento urbanístico, que justifique mediante una aproximación teórica y práctica, una sistemática asociada a la correcta equidistribución de beneficios y cargas, identificando los posibles problemas presentes en el sistema y proponiendo las correspondientes soluciones.

En un principio, la investigación comprendía tres bloques claramente diferenciadas, una primera parte se aborda la imprescindible puesta al día respecto de la identificación y caracterización del fenómeno de la equidistribución de los beneficios y cargas, tanto en sede histórica como respecto de la actual legislación urbanística andaluza, en una segunda parte se procederá a la aplicación teórica de los conceptos obtenidos en la fase anterior identificando cada uno de los coeficientes de homogeneización presentes, así como su conceptualización cálculo y justificación y finalmente una aplicación práctica a diferentes escalas del sistema diseñado (municipal y territorial) que proporcione solvencia, procedencia y proporcionalidad al sistema como base de su justificación técnica.

Con base en los distintos bloques, capítulos y apartados que comprende el proyecto, trataremos de hacer visible este fenómeno y dejaremos constancia de los objetivos generales alcanzados en la investigación, sobre el tema central de la tesis: "HOMOGENEIZACIÓN DE APROVECHAMIENTOS Y CARGAS EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO ANDALUZ, ESPECIAL REFERENCIA A LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA"

3.- ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO.

El trabajo se ha estructurado en un total de diez capítulos a los que preceden el índice y los agradecimientos, finalizando con las correspondientes conclusiones, referencias y anexos.

Los diez capítulos que forman el grueso de la investigación se agrupan en tres bloques principales.

3.1.- Estructura en tres partes.

Se procede, en una PRIMERA PARTE, se aborda la imprescindible puesta al día respecto del fenómeno de la equidistribución de los beneficios y cargas, se repasan los diferentes sistemas de valoraciones, pasando a analizar la obligatoriedad de reservas de terrenos con destino a viviendas de protección pública.

En la SEGUNDA PARTE, realizaremos una aproximación detallada, realizando una propuesta de clasificación y enumeración de los diferentes “coeficientes de homogeneización de aprovechamientos” en primera instancia y de los “coeficientes de ponderación de cargas” en segunda, finalmente determinaremos su cálculo sobre una base práctica.

En la PARTE TERCERA, se analizan los coeficientes de homogeneización como posibles instrumentos de política territorial, estudiando la realidad inmobiliaria de la provincia de Sevilla y aplicando la metodología aportada, con el apoyo de herramientas de información geográfica (SIG).

Para finalizar, haremos las reflexiones pertinentes e identificaremos las futuras líneas de investigación.

3.2.- Estructura en diez capítulos.

En el capítulo 1 (denominado 1.1), se analizan los PRESUPUESTOS JURÍDICOS para la determinación de los aprovechamientos, se repasa la configuración y tratamiento que las diferentes legislaciones estatales de suelo han dado a los temas de la clasificación de suelo, la equidistribución, las plusvalías y la especulación, el aprovechamiento tipo o medio, los ámbitos de aplicación, los coeficientes correctores, metodología para el cálculo del aprovechamiento tipo, todo ello desde la óptica de la legislación estatal en primera instancia y andaluza en segunda.

Se analizan los conceptos, naturaleza y aproximación teórica de los diferentes coeficientes correctores presentes en la LOUA, desgranando cada uno de ellos dando respuesta al principio de equidistribución tanto de los beneficios “coeficientes de homogeneización de aprovechamientos”, como de los gastos asociados “coeficientes de ponderación de cargas”.

En el capítulo 2 (1.2) se analizan sucintamente la valoración de suelo como PRESUPUESTOS ECONÓMICOS de los aprovechamientos, con una breve aproximación a la valoración catastral, fiscal y urbanística, como referencia necesaria previa y base metodológica posterior, con especial referencia a la configuración del método residual estático.

En el capítulo 3 (1.3) se analizan los PRESUPUESTOS DE PLANEAMIENTO (entendidos como determinaciones de planeamiento municipal) como variables que tienen repercusión en la valoración o determinación de los aprovechamientos, entre las que se encuentran las relativas a la clasificación de suelo, las áreas de reparto, la configuración de los sectores, la correcta identificación de usos y tipologías, las determinaciones sobre las intensidades edificatorias, otras relativas a costes de urbanización, adscripción de sistemas generales o su ejecución, preexistencias, excesos y defectos de aprovechamiento, etc.

El capítulo 4 (2.1) se entra de lleno en el cuerpo principal de la tesis, centrándose en los “Coeficientes de Homogeneización de Aprovechamientos”, se desarrollan en profundidad, haciendo una propuesta sobre los mismos, en concreto se identifican:

- Coeficiente de Uso y Tipología, presente en todos los ámbitos territoriales (municipal, áreas de reparto, sectores y zonas).

- Coeficiente de Localización o Situación, presente en dos facetas (de aprovechamientos y de cargas).
- Coeficiente Corrector de VPP, como respuesta específica a las nuevas previsiones de incorporación de viviendas de protección pública.
- Coeficiente Pormenorizado de Uso y Tipología, y de Situación, similares a las anteriores pero aplicables solo en el ámbito de la ordenación pormenorizada.

Finalmente se realizará el cálculo de cada uno (dependientes de variables numéricas) haciendo propuestas de cuantificación para alguno de ellos (dependientes de variables categóricas), haciendo una aproximación práctica de la metodología estudiada para evidenciar su coherencia teórica y su proporcionalidad técnica, en un municipio sevillano.

En el capítulo 5 (2.2), se identifican algunos intentos de determinar una homogeneización de las cargas urbanísticas, pasando posteriormente a desarrollar en profundidad cada uno de los “Coeficientes de Ponderación de Cargas” identificados, haciendo una propuesta sobre los mismos, en concreto,

- La homogeneización de los gastos por sobrecostes.
- La homogeneización de los costes por preexistencias e indemnizaciones.
- La homogeneización de los costes por asignación de Sistemas Generales.
- La Homogeneización de los costes por ejecución de Sistemas Generales.
- La Homogeneización de los costes por asignación de Excesos/Defectos de aprovechamiento.

Finalmente se procede a su formulación, cálculo y justificación sobre la base de ejemplos hipotéticos planteados al efecto.

En el Capítulo 6 (3.1), se procede a poner en práctica de forma masiva la “metodología del cálculo de los coeficientes de uso y tipología” expuesta para cada uno de los municipios de la provincia de Sevilla (en este apartado se renuncia a la implementación de los coeficientes de ponderación de cargas por falta de determinaciones sobre los concretos gastos derivados para cada localización), enumerando los pasos seguidos apoyándonos en tablas que identifican los valores asignados a cada uno de los usos, tipologías y localizaciones presentes y complementado con planos o mapas temáticos provinciales que identifican asociaciones de resultados entre todos ellos.

Se realiza un “Estudio del Mercado Inmobiliario” en la Provincia de Sevilla, obteniendo un cálculo de los precios en venta de las viviendas para cada municipio, sobre la base de los datos aportados y la metodología empleada por la Consejería de Hacienda para la determinación de los coeficientes de referencia al mercado aplicables a los valores catastrales para la determinación del valor real de los inmuebles y sobre esa base se obtiene un indicador denominado de “Presión Inmobiliaria” que identifica mediante un coeficiente las diferencias entre los diferentes valores de mercado para cada uno de los municipios sevillanos con respecto del presente en la capital de provincia, lo que nos servirá posteriormente para evidenciar las diferencias intermunicipales en sus respectivos mercados inmobiliarios y hacer propuestas.

En el Capítulo 7 (3.2), se realiza igualmente un estudio de mercado de las viviendas de protección pública, identificando los diferentes ámbitos territoriales de aplicación, así como los módulos correspondientes a cada uno, en relación a los distintos tipos de vivienda protegida (régimen especial, general o precio limitado).

Capítulo 8 (3.3), se realiza una comparación entre los precios de venta de la vivienda libre respecto de la protegida en la provincia de Sevilla, obteniendo un coeficiente denominado “Tasa de esfuerzo o Coeficiente de Referencia al Mercado Libre (CRML)” que identifica el número de veces que el precio en venta de la vivienda libre es superior al de la VPP en cada municipio, así se evidencian diferencias significativas entre los conceptos de “módulo máximo legal” de la VPP y el “módulo máximo real” en función de la presencia o no de viviendas de régimen libre con precios inferiores a las VPP, actuando en tales casos dichos precios como tope máximo.

Dicho coeficiente también ayudará a identificar las distintas situaciones inmobiliarias en los municipios de la provincia, agrupándolos en torno a seis categorías iniciales en función del ciclo económico en el que se encuentren y proponiendo soluciones.

Posteriormente pasaremos a realizar el cálculo del valor de repercusión de los diferentes tipos de viviendas (libres y protegidas), obteniendo los respectivos coeficientes de homogeneización de uso y tipología para los distintos tipos VPP.

En el Capítulo 9 (3.4), se realiza un análisis extrapolado del valor en venta de los diferentes usos y tipologías presentes en el municipio a partir de coeficientes diferenciales del valor catastral para los distintos productos inmobiliarios, sobre los que se aplicarán los valores medios en venta ya obtenidos para las viviendas libres, todo ello respecto de los diferentes distritos censales de la provincia (entendidos como hipotéticas áreas de reparto dentro de cada municipio), finalmente y tras aplicar la metodología del valor residual estático a dichos valores inmobiliarios obtendremos el valor de repercusión de los suelos de todos los productos inmobiliarios (usos y tipologías) y todos los distritos censales (localizaciones) necesarios para la elaboración posterior de los correspondientes coeficientes de homogeneización de aprovechamientos (usos y tipología y situación) de forma global, todo ello con el apoyo de herramientas de información geográfica que hagan más visual el proceso y los resultados obtenidos.

Capítulo 10 (3.5) En este capítulo se hace una especial referencia a las viviendas de protección pública realizando un breve repaso a las obligadas reservas de suelo para vivienda protegida en Andalucía (ya vistas anteriormente), así como referencia al concepto de municipio de relevancia territorial y a las descoordinaciones iniciales que arrastró la LOUA con respecto a su asignación, se realiza una propuesta de reasignación de ámbitos territoriales, así como de reformulación de los módulos de aplicación, sobre la base del CRML antes expuesto y de a los estudios territoriales previos, identificando finalmente algunos otros problemas asociados a la presencia de viviendas protegidas.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES. En este apartado se repasan los pasos de la metodología explicada y se ponen de manifiesto los objetivos alcanzados, así como las conclusiones y valoraciones finales, añadiendo los anexos pertinentes como apoyo documental al contenido principal de la tesis.

Con todo se ha tratado de profundizar en el origen de los conceptos, la homogeneización de los parámetros urbanísticos, la clasificación, enumeración y cálculo de los coeficientes de homogeneización y la demostración práctica de su implementación a nivel particular o global, sin perder de vista la procedencia y proporcionalidad de los mismos como base de su fundamento justificativo.