

*Dirección de Promoción de la Competencia**

PROBLEMAS DE COMPETENCIA EN EL MERCADO DEL SUELO EN ESPAÑA

El documento de discusión de la CNC

El suelo tiene una importancia fundamental en la economía. El buen funcionamiento del mercado del suelo resulta esencial para asegurar la eficiencia y competitividad de muchas otras actividades económicas. El 3 de septiembre de 2013, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) publicó su análisis sobre los *Problemas de competencia en el mercado del suelo en España*, un documento de discusión realizado en el marco de sus funciones de promoción en el que analiza el impacto que tiene la intervención pública en materia urbanística, y propone una serie de recomendaciones para lograr un mejor funcionamiento del mercado del suelo. El objetivo de este artículo es resumir los puntos principales del análisis y de las recomendaciones realizados por la CNC.

Palabras clave: competencia, intervención urbanística, oferta de suelo.

Clasificación JEL: D60, L40, R52.

1. Introducción

El suelo tiene una importancia fundamental en la economía. En primer lugar, es un factor productivo necesario e irremplazable en la práctica totalidad de las actividades económicas. En segundo lugar, constituye un activo financiero muy importante para hogares, empresas y sector público. En tercer lugar, es un elemento esencial en la producción de vivienda, un bien que representa un gran porcentaje de la riqueza de los hogares, afectando a sus decisiones de consumo y ahorro.

A pesar de que la intervención pública en el mercado del suelo se encuentra justificada por la

existencia de fallos de mercado y de objetivos de interés general, dicha intervención puede, a su vez, producir efectos indeseados sobre la competencia y tener un impacto negativo sobre el bienestar general. Por este motivo, los instrumentos regulatorios que se establezcan deben dirigirse a corregir los fallos de mercado detectados, pero sin distorsionar la competencia de forma innecesaria o desproporcionada.

La autoridad nacional de competencia en España ha analizado el mercado del suelo en distintas ocasiones y desde ópticas diferentes. A principios de la década de los noventa del siglo pasado, el extinto Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) analizó la competencia en el mercado del suelo en dos informes (TDC, 1993 y TDC 1995). Por su parte, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) ha puesto de relieve en varios informes y estudios sectoriales cómo una intervención ▷

* Este artículo ha sido elaborado por Antonio Maudes Gutiérrez, Director de Promoción de la Competencia, Joaquín López Vallés, Subdirector de Estudios, y Mateo Silos Ribas, Economista en la Subdirección de Estudios.

Versión de septiembre de 2013.

urbanística inadecuada puede reducir la presión competitiva en distintos sectores de la economía, como el de la distribución comercial (CNC, 2011) o distribución de carburantes en estaciones de servicio (CNC, 2012).

El 3 de septiembre de 2013, la CNC publicó su análisis sobre los *Problemas de competencia en el mercado del suelo en España*, un documento de discusión realizado en el marco de sus funciones de promoción de la competencia en el que analiza el impacto de la intervención urbanística en el funcionamiento del mercado del suelo, y propone la necesidad de un debate a fondo sobre la mejora regulatoria en este sector, así como una serie de recomendaciones urgentes, para intensificar la competencia antes de la modificación del marco normativo.

El presente artículo resume los puntos principales del análisis y de las recomendaciones realizados por la CNC. En el apartado 2 se describe el marco normativo actual del suelo en España y las principales fases del proceso urbanístico. En el apartado 3 se realiza una caracterización económica del mercado del suelo. En el apartado 4 se estudian una serie de indicadores del mercado del suelo que apuntan a la existencia de ineficiencias en su funcionamiento. Posteriormente, en el apartado 5 se analizan los principales factores regulatorios que están afectando negativamente al nivel de competencia. Finalmente, en el apartado 6 se incluyen las recomendaciones y en el apartado 7 se presentan las conclusiones del artículo.

2. Contexto jurídico

El urbanismo español contemporáneo nace con la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana (LS 1956). Con la aprobación de la Constitución Española de 1978 (CE) se atribuyeron a las comunidades autónomas (CCAA) competencias exclusivas en las materias de ordenación del territorio y urbanismo. La Sentencia del Tribunal Constitucional (TC) 61/1997, de 20 de

marzo, clarificó las competencias urbanísticas por parte de las distintas Administraciones Públicas (AAPP) territoriales. El Estado ejerce una competencia indirecta a través de los títulos competenciales contenidos en el artículo 149.1 de la CE. Por su parte, las CCAA disponen de una competencia directa para legislar sobre la totalidad del proceso urbanístico (planeamiento, gestión y disciplina urbanística). Finalmente, los Ayuntamientos ejercen competencias ejecutivas en los tres ámbitos del proceso urbanístico en los términos previstos en la legislación estatal y autonómica. La normativa estatal vigente es el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo (TR, 2008). Junto con la normativa estatal, la normativa fundamental en materia de ordenación urbanística viene configurada por las respectivas leyes autonómicas de urbanismo.

La actividad urbanística constituye un proceso que se desarrolla en el tiempo y en el que se distinguen tres ámbitos claramente diferenciados: planeamiento, gestión, y disciplina.

El objetivo esencial del planeamiento urbanístico es dibujar la ciudad, determinando qué suelos son susceptibles de ser urbanizados y el uso al que deberán destinarse. Los instrumentos de planeamiento más relevantes son los de carácter local, que se subdividen en instrumentos de planeamiento general y de desarrollo. Dentro del planeamiento general, el Plan General constituye la pieza esencial, siendo su finalidad principal clasificar¹ y calificar² el suelo, realizando una ordenación detallada del suelo urbano y menos intensa de suelo urbanizable. Dentro del planeamiento de desarrollo, la figura más importante es el Plan Parcial, mediante el cual se lleva a cabo la ordenación pormenorizada del suelo urbanizable, culminándose de este ▷

¹ La clasificación del suelo consiste en asignar cada parte del territorio municipal dentro de las categorías de suelo que tradicionalmente han existido en el sistema urbanístico español: suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable.

² La calificación del suelo consiste en asignar usos e intensidades. Los usos pueden ser globales o pormenorizados. Una de las características del planeamiento español es que utiliza categorías de uso muy detalladas y específicas y que permiten segmentar de modo muy pormenorizado el suelo municipal.

modo el proceso de ordenación, y legitimando el desarrollo (ejecución) del suelo de acuerdo con el planeamiento.

Tras la aprobación del planeamiento, se inicia la fase de ejecución o gestión urbanística, en la que el suelo se transforma conforme a lo establecido en el planeamiento. En el urbanismo español, el ejercicio del derecho a urbanizar obliga a los propietarios a cumplir con una serie de obligaciones, entre las cuales destaca la equidistribución de beneficios y cargas derivadas del planeamiento, mecanismo que busca corregir las «inequidades» que el planeamiento genera y que se hace efectivo mediante alguno de los distintos sistemas de actuación que existen (compensación, cooperación, expropiación, agente urbanizador, etcétera). A su vez, los propietarios deben cumplir con otros deberes legales, que se relacionan principalmente con las cesiones de suelo que deben realizar a favor de la Administración, el coste de las obras de urbanización previstas y la entrega de las infraestructuras correspondientes. Una vez que los propietarios solucionan los aspectos jurídicos de la fase de gestión (el aspecto esencial es la equidistribución), comienza la ejecución material, en la que se dota a las parcelas de los servicios e infraestructuras necesarias para que adquiera la condición de solar.

La disciplina urbanística constituye la tercera fase principal del proceso urbanístico. En esta etapa, las AAPP, en especial la municipal, tienen que controlar que las diversas formas de uso del suelo concuerdan con las determinaciones del planeamiento. El ámbito más relevante es el control preventivo, que consiste en el sometimiento de ciertas actuaciones a una autorización, a través de la previa y preceptiva licencia municipal.

En último término, resulta conveniente hacer referencia a los instrumentos de intervención en el mercado del suelo atribuidos a los poderes públicos, que convierten a éstos, simultáneamente, en regulador y agente económico interesado en el mercado del suelo. Los tres instrumentos principales son los Patrimonios Públicos de Suelo (PPS), los derechos de superficie, y los derechos de tanteo y retracto. La

finalidad de estos instrumentos es regular el mercado, pero también asegurar determinados objetivos del planeamiento.

3. Caracterización económica del suelo. Fallos del mercado y costes de la intervención

El suelo constituye el bien inmobiliario por naturaleza. Económicamente, es un recurso escaso, no renovable, irreproducible, inmóvil, heterogéneo, duradero, y un depósito de valor, fundamental como activo real y financiero, tanto para hogares como para empresas. Estas características proporcionan al suelo cierta unicidad como bien económico y tienen implicaciones importantes para el funcionamiento del mercado, de forma previa a cualquier tipo de intervención pública. En concreto, la inmovilidad y la heterogeneidad del suelo contribuyen a segmentar espacialmente el mercado, favorecen la persistencia de desequilibrios, y pueden generar posiciones monopolísticas en determinadas circunstancias.

El suelo es un recurso de extrema relevancia en la economía, fundamentalmente porque constituye un factor productivo necesario en la práctica totalidad de las actividades económicas. Además, es un elemento esencial en la producción de vivienda, un bien que reviste una dimensión social de trascendencia, y representa un gran porcentaje de la riqueza de los hogares. De acuerdo con datos del Ministerio de Fomento, en 2012 el valor total de las transacciones de suelo en España ascendió a aproximadamente 2.600 millones de euros, si bien en los últimos años el mercado ha realizado un ajuste histórico en términos de precios y cantidades, que se ha traducido en una caída considerable del valor total de las transacciones, que en el año 2004 alcanzó los 23.015 millones de euros. A su vez, el suelo es un componente significativo en el valor de la vivienda. En 2009, el valor del *stock* de suelo sobre el valor total del *stock* de vivienda llegó a representar el 45 por 100 en España (Uriel y ▷

Albert, 2012), porcentaje que también varía a lo largo de los ciclos económicos, especialmente pronunciados en este sector. En cuanto a su importancia en el sector financiero, en 2011 los activos del sector financiero vinculados a crédito promotor correspondientes a suelo o promoción en curso ascendían a 132.000 millones de euros.

Como ha señalado la literatura económica en este ámbito, la existencia de fallos de mercado justifica la intervención pública en el mercado del suelo (véase, por ejemplo, Brueckner, 2011, Chesire y Vermoulen, 2009, o Mills y Hamilton, 1994). En primer lugar, en el mercado del suelo existen externalidades. Por un lado, las derivadas de usos del suelo incompatibles entre sí (por ejemplo, una fábrica que genere contaminación sobre una zona residencial circundante). Por otro lado, las vinculadas al crecimiento espacial excesivo y desordenado de las ciudades, como la congestión de las infraestructuras de transporte, la pérdida de espacios abiertos, o el coste externo, en términos de infraestructuras y servicios, derivado del proceso urbanizador. En segundo lugar, existen bienes públicos, como los parques y jardines, o el sistema de alcantarillado. En tercer lugar, existen problemas de información, tanto imperfecta como asimétrica. En cuarto lugar, la heterogeneidad y localización específica del suelo favorece, en determinadas situaciones, la existencia de poder de mercado local.

A pesar de que alguna forma de intervención pública en el mercado del suelo esté justificada, la literatura económica también señala que dicha intervención puede generar costes (Chesire, 2009 o Brueckner, 2009). En primer lugar, las principales formas de intervención limitan la oferta de suelo y encarecen la propiedad inmobiliaria (residencial, comercial, industrial) en el área urbana (Ihlanfeldt, 2007 o Glaeser, Gyourko y Saks, 2005). En segundo lugar, al reducir el espacio disponible para el establecimiento de diferentes actividades económicas, puede limitar el nivel de competencia en multitud de sectores económicos cuyo mercado geográfico tiene un carácter local. En tercer lugar, al encarecer el precio de la propiedad inmobiliaria

o reducir la dimensión de los espacios donde abrir establecimientos, la intervención afecta negativamente a la productividad empresarial (véase, por ejemplo, Chesire, Hilber, y Kaplanis, 2011). En cuarto lugar, la intervención, en la medida en que limita la cantidad disponible de suelo o ralentiza su transformación o adecuación, reduce la elasticidad de la oferta de suelo y de la propiedad inmobiliaria (véase, por ejemplo, Caldera-Sánchez y Johansson, 2011), lo que reduce su capacidad para adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado y genera un mayor crecimiento y volatilidad de los precios, como se analiza en mayor detalle en el párrafo siguiente. En quinto lugar, por sus efectos sobre la elasticidad de la oferta, la regulación urbanística también puede limitar la movilidad laboral (OCDE, 2011) o desviar el crecimiento económico hacia zonas relativamente menos productivas (Glaeser, Gyourko y Saks, 2006), afectando negativamente al nivel de productividad agregada.

La oferta real de suelo es la oferta de suelo urbanizado, es decir, la oferta de solares listos para edificar. A corto plazo, la oferta de suelo es relativamente inelástica, mientras que a largo plazo su elasticidad es mayor, principalmente porque la producción de suelo es una actividad que implica abundantes recursos de tiempo y sus correspondientes costes. La elasticidad de la oferta depende de una multiplicidad de factores, entre los que se encuentran el nivel de incertidumbre, el acceso a la financiación, o la disponibilidad real de suelo. Un factor adicional que resulta crucial en el comportamiento de la oferta es la intensidad de la regulación urbanística. Una regulación muy restrictiva, que limite la cantidad de suelo apto para ser incorporado al proceso urbanístico o dificulte su transformación, elevará la pendiente de la oferta de suelo, configurando una oferta más inelástica en comparación con un escenario regulatorio menos restrictivo. Por lo tanto, los mercados sometidos a regulaciones que introducen una mayor rigidez de oferta contribuyen a generar un mayor crecimiento y volatilidad de los precios, exacerban las fluctuaciones del ciclo inmobiliario, elevan la probabilidad de que surjan burbujas especulativas ▷



y de que su duración sea mayor, y, en definitiva, favorecen una mayor inestabilidad macroeconómica.

La demanda de suelo se encuentra constituida por dos segmentos principales: las AAPP y las empresas de promoción inmobiliaria (San Martín, 1996). Las AAPP demandan suelo por distintos motivos, entre los que se encuentran la construcción de infraestructuras o de parques y escuelas. Por su parte, la demanda originada en las empresas de promoción inmobiliaria se encuentra vinculada a la demanda final de propiedad inmobiliaria, que a su vez responde a distintas tipologías (viviendas, espacios industriales, oficinas, etcétera). A su vez, existe una demanda por motivos de inversión, muy ligada a las perspectivas de la evolución de los precios de la vivienda respecto a otros activos reales o financieros.

4. Indicadores de funcionamiento del mercado del suelo en España

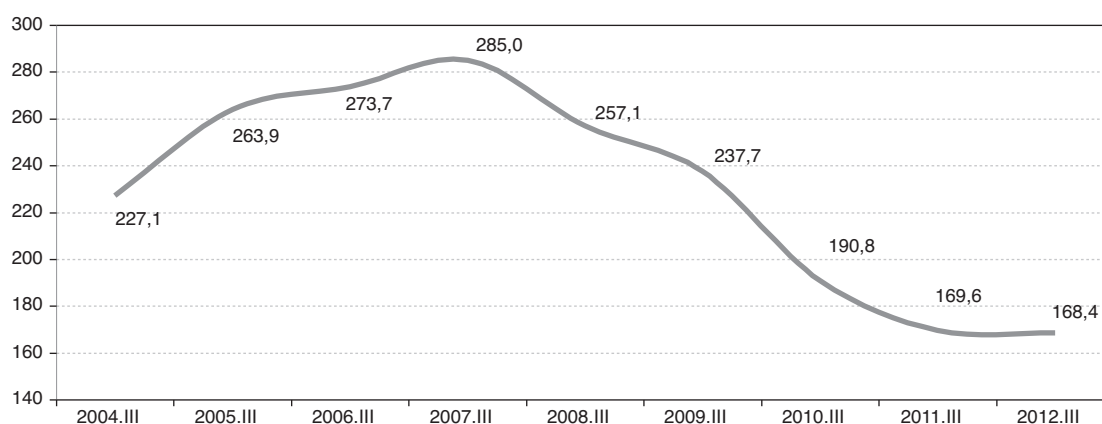
La CNC analiza una serie de indicadores que apuntan a la existencia de ineficiencias en el funcionamiento del mercado del suelo. En primer lugar,

España tiene una oferta de vivienda a largo plazo, uno de cuyos principales determinantes es la elasticidad de la oferta de suelo a largo plazo, cuya elasticidad precio es inferior a la unidad (en concreto, 0,5) y más inelástica que en muchos otros países (Gráfico 1).

En segundo lugar, España se encuentra entre los países de la OCDE en los que más ha crecido el precio real de la vivienda desde 1980. Por supuesto, dicha evolución puede explicarse porque en España el crecimiento de la demanda haya sido relativamente más intenso que en otros países³. Ahora bien, la oferta del suelo y su rigidez relativa también ha tenido un papel determinante, como han resaltado distintas instituciones (véase, por ejemplo, FMI, 2009 y OCDE, 2007). ▷

³ La evolución de los precios en el mercado del suelo y de la vivienda se ve afectada por factores de demanda y oferta. El crecimiento de los precios de la vivienda durante las últimas décadas tanto en España como en otros países se vio influido tanto por variables de demanda (como el aumento de la renta real o la reducción en los tipos de interés) como de oferta, en la que inciden elementos de tipo estructural y regulatorio. Lo importante es que, ante aumentos de demanda motivados por distintos factores, la oferta es relevante en el comportamiento de los precios y en el equilibrio que finalmente alcanza el mercado.

GRÁFICO 2
PRECIO MEDIO DEL SUELO URBANO EN ESPAÑA (EN EUROS M², PRECIO EN EL III TRIMESTRE DE CADA AÑO). 2004-2012



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Fomento.

En tercer lugar, la baja elasticidad relativa de la oferta de vivienda en España no parece deberse a la escasez física de suelo en España. En el contexto de la OCDE, España se encuentra entre los países con una intervención urbanística relativamente más restrictiva (OCDE, 2011). Por otro lado, su densidad de población, indicador de la escasez de suelo físico, es relativamente baja en términos comparativos. En consecuencia, parece que el factor que estaría incidiendo más en la rigidez de oferta observada sería el regulatorio y su carácter relativamente restrictivo.

En cuarto y último lugar, tras la última fase expansiva iniciada a finales de los años noventa del siglo pasado, el mercado ha experimentado recientemente un ajuste histórico. De acuerdo con datos del Ministerio de Fomento, tomando como referencia el máximo alcanzado en el tercer trimestre de 2007, el precio medio del m² de suelo en España se ha reducido un 41 por 100 en el tercer trimestre de 2012 (Gráfico 2). A nivel regional se observan dinámicas distintas, caracterizadas por procesos de ajuste de precios y cantidades marcadamente heterogéneos.

5. Factores regulatorios que restringen la competencia

Tras analizar la importancia de la intensidad regulatoria en el funcionamiento del mercado del suelo,

la relativa rigidez de la oferta en España y su relación con la regulación, la CNC estudia una serie de factores característicos de la intervención urbanística en España que contribuyen a limitar la competencia en el mercado del suelo y a generar la rigidez de oferta observada. A continuación, se exponen los puntos principales del análisis realizado por la CNC.

5.1. La delimitación administrativa mediante el planeamiento urbanístico, del suelo que puede urbanizarse y de cómo debe urbanizarse

5.1.1. Delimitación del suelo que puede urbanizarse: frontera urbanística

Mediante la técnica de clasificación, la Administración (principalmente la municipal) establece una frontera urbanística que demarca el suelo susceptible de ser urbanizado (urbanizable) y excluir parte del territorio del proceso urbanizador (no urbanizable). El suelo excluido incluye tanto el suelo protegido por motivos de interés general como el suelo excluido por razones de programación temporal y que, en principio, podría ser urbanizado en el futuro, cuando el planificador, de forma discrecional, lo considere conveniente. Así, la frontera ▷

urbanística constituye un instrumento utilizado para controlar el crecimiento espacial de la ciudad, que en ausencia de intervención, podría resultar económicamente ineficiente, y producir un consumo excesivo de espacios abiertos, demasiada congestión, y un gasto innecesario en infraestructuras y servicios. Es decir, una ciudad demasiado costosa.

Sin embargo, la frontera urbanística entraña determinados costes que deben tenerse en cuenta a la hora de valorar su justificación. En primer lugar, teórica y prácticamente no constituye el mecanismo más eficiente para solucionar los fallos de mercado que pueden dar lugar a un crecimiento espacial excesivo y desordenado. Fundamentalmente, la frontera urbanística está dirigida a evitar el síntoma (el posible crecimiento espacial excesivo) pero no la causa de dicho resultado (los fallos de mercado que impedirían que la solución competitiva sea óptima) (Brueckner, 2011). En segundo lugar, la frontera urbanística impide que la competencia sea la fuerza fundamental en la determinación del suelo que tiene que ser urbano (tanto en términos de cantidad como de localización⁴), lo que i) distorsiona ineficientemente el proceso de formación del precio del suelo en el área urbana, ii) otorga poder de mercado a los propietarios de suelo susceptible de ser urbanizado, y iii) favorece la aparición de procesos de búsqueda de rentas por parte de distintos agentes del mercado, públicos y privados, para conseguir un trazado final favorable a intereses no generales. En último lugar, su delimitación final puede verse distorsionada tanto por los procesos de búsqueda de rentas como por la dependencia de los Ayuntamientos en los ingresos dependientes del suelo.

La teoría económica ofrece instrumentos alternativos de intervención más eficientes para corregir los fallos de mercado asociados al crecimiento excesivo de un área urbana. Una alternativa avanzada por la CNC en su documento de discusión podría ser la utilización de mecanismos de precio

de carácter pigouviano⁵, que resultan superiores en términos de eficiencia, puesto que atacan directamente los fallos de mercado, permiten internalizar las externalidades y contribuyen a minimizar las distorsiones económicas derivadas de la intervención pública⁶. Desde el punto de vista teórico, pueden sugerirse también otras alternativas, si bien menos eficientes *a priori* que los mecanismos de precio. Una de ellas podría consistir en la asignación de derechos de urbanización mediante mecanismos competitivos, a través de los cuales el planificador podría controlar la cantidad de suelo que es posible urbanizar en cada momento del tiempo, evitando la identificación concreta y discrecional de las parcelas a urbanizar.

5.1.2. Delimitación del uso del suelo: calificación

A través del planeamiento y en concreto de la técnica de calificación, la autoridad urbanística determina el uso del suelo, así como otras características relevantes en su aprovechamiento, como la edificabilidad. En teoría, la finalidad principal de la calificación es evitar externalidades entre usos incompatibles (por ejemplo, que una fábrica generadora de residuos contamine un bloque de viviendas adyacente) y reservar suelo para bienes con características de bien público, que tendrá que ser cedido por los propietarios en la fase de transformación del suelo.

A pesar de su motivación, conviene señalar que la zonificación no corrige totalmente la externalidad (por ejemplo, la derivada de la contaminación), puesto que simplemente la agrupa en un lugar concreto, pero sin ajustar el nivel de contaminación al nivel económicamente óptimo. ▷

⁵ Estos instrumentos permiten alinear los incentivos privados con la eficiencia social. En el caso de externalidades negativas, estos instrumentos suelen ser impuestos o tasas correctoras, diseñados para hacer que los agentes privados tengan en cuenta el coste social derivado de la externalidad negativa.

⁶ Por ejemplo, para la pérdida de espacios abiertos y la congestión podrían utilizarse tasas y peajes. A su vez, para corregir la no internalización del coste total adicional en términos de infraestructuras y servicios producido por la nueva urbanización, pueden utilizarse las denominadas tasas de impacto o desarrollo.

⁴ Excluidos siempre todos aquellos terrenos que por razones de interés general deban mantenerse fuera del mercado.

A su vez, este mecanismo presenta otros inconvenientes. En primer lugar, la calificación segmenta adicionalmente, por usos, el suelo municipal e impide que sea la competencia la que asigne el suelo entre posibles usos económicos alternativos. De hecho, la zonificación excesivamente detallada del suelo, puede restringir la competencia de forma innecesaria y desproporcionada⁷, reduciendo el espacio disponible para establecimientos en multitud de sectores económicos donde el mercado geográfico tiene carácter local. Adicionalmente, el planeamiento puede dar como resultado que el suelo contemplado para un determinado uso no sea del tamaño suficiente, o incorporar restricciones adicionales, como tamaños mínimos de parcela o distancias mínimas discrecionales entre establecimientos, cuyo efecto es restringir todavía más la competencia, perjudicando el funcionamiento del sistema económico. En segundo lugar, del mismo modo que la frontera urbanística, la eficiencia de este instrumento puede verse distorsionada por los comportamientos de búsqueda de rentas y la dependencia de los Ayuntamientos de los ingresos provenientes del suelo. En tercer lugar, la zonificación característica del urbanismo español actual tiende a limitar en cierto modo la aparición de zonas de uso mixto, y puede llevar, en combinación con la cesión, a una provisión ineficiente de bienes públicos urbanos (O'Sullivan, 2011 y Riera, 1997).

De acuerdo con la CNC, existen alternativas que podrían ser menos distorsionadoras y más favorables a la asignación de suelo mediante mecanismos de mercado. Para evitar las externalidades entre usos incompatibles, podrían utilizarse, con carácter general y fundamental, reglas o estándares que, por un lado, permitan corregir la externalidades pero que a la vez posibiliten que el uso del suelo se determine, en gran medida, a través del mercado y no a través del planeamiento diseñado por la autoridad urbanística (O'Sullivan, 2011). Mediante esta técnica no se

separarían usos entre sí, sino que se garantizaría la compatibilidad entre usos mediante el cumplimiento de unas reglas estables, previamente establecidas, conocidas por todos los operadores e iguales para todos los agentes⁸.

5.2. Complejidad y heterogeneidad, discrecionalidad e inconsistencia de la intervención urbanística

En primer lugar, en cuanto al nivel de complejidad, el sistema de planeamiento español utiliza un número muy elevado de instrumentos, cada uno con sus fases de tramitación y aprobación y sus trámites correspondientes. A su vez, la complejidad inherente al sistema se ve agravada por la heterogeneidad normativa a nivel autonómico y municipal y la falta de transparencia y predictibilidad. En segundo lugar, los Ayuntamientos tienen un margen innecesariamente amplio de discrecionalidad a lo largo de todo el proceso urbanístico. En términos generales, no tienen que ajustarse a unos criterios claros y objetivos en su actuación, y la subjetividad suele ser la norma. En tercer lugar, la intervención urbanística, y en concreto el planeamiento, exhiben un grado de inconsistencia temporal considerable. La inconsistencia se origina a partir de dos factores principales. Por un lado, la falta de correspondencia entre el planeamiento y las necesidades reales del mercado, iniciales y en el tiempo. Por otro lado, por la dependencia fiscal de los Ayuntamientos en los ingresos relacionados con el suelo, en concreto, en las compensaciones urbanísticas que obtienen a cambio de modificar el planeamiento vía convenios urbanísticos⁹. La búsqueda de financiación por ▷

⁸ Por ejemplo, mientras que la calificación actual tiende a separar grandes superficies de zonas residenciales, la calificación por estándares establece unos requisitos para que un centro comercial situado cerca de una zona residencial no genere externalidades sobre ésta.

⁹ La normativa estatal y autonómica reconoce la validez a los denominados convenios urbanísticos de planeamiento, figura mediante la cual la Administración pacta con los particulares impulsar determinados cambios en el planeamiento. En el supuesto de que se aprueben las modificaciones a las que alude el convenio, el particular está obligado a cumplir con los compromisos acordados en el convenio, que pueden ser de distinta índole, entre otros, entrega de dinero en metálico o construcción de infraestructuras (por ejemplo, un polideportivo o un aparcamiento).

⁷ Como señala la CNC, los usos posibles no están establecidos en la legislación autonómica y dependen fundamentalmente de la autoridad urbanística municipal. A pesar de que la casuística es variadísima, siempre se trata de un planeamiento muy detallado, que utiliza un número elevadísimo de categorías de uso pormenorizado que segmentan todo el territorio municipal.

parte del Ayuntamiento a través de la constante modificación del planeamiento favorece estrategias muy restrictivas de planeamiento inicial (Riera, 1997), que buscan modificar el planeamiento a lo largo del tiempo para obtener compensaciones urbanísticas, a menudo en un marco de bilateralidad con un agente privado.

Todos estos factores incrementan el nivel de impredecibilidad, incertidumbre, e inseguridad jurídica en el mercado del suelo, lo que además de resultar radicalmente contrario al objetivo fundamental del planeamiento, limita la entrada de operadores y obstaculiza la competencia en el mercado del suelo, dificultando que los agentes tomen decisiones de localización eficientes. Además, la CNC destaca cómo los convenios urbanísticos generan problemas de competencia propios, en concreto, porque se han convertido en un medio para que determinados agentes del mercado obtengan ventajas competitivas injustificadas en un contexto general de opacidad, negociación bilateral y asimetrías de información.

En opinión de la CNC, el establecimiento de un sistema urbanístico basado en mecanismos de mercado, reglas, e instrumentos de tipo estructural vinculantes para la autoridad urbanística, reduciría en gran medida los problemas analizados.

5.3. Costes de transacción y rigidez en el proceso urbanístico

La producción de suelo urbanizado consiste en dotar al suelo de los servicios e infraestructuras necesarias para que adquiera la condición de solar. Este proceso debería ser ágil y rápido, en virtud de que la oferta efectiva de suelo es la oferta de suelo urbanizado. No obstante, el proceso de urbanización en España es, con carácter general, muy lento¹⁰. Esta dilatación en el tiempo se explica por varios factores. En primer lugar, con carácter general, para poder urbanizar el suelo pueden ser necesarios cambios en el planeamiento general y, en todo caso, deben apro-

barse instrumentos de planeamiento de desarrollo, cuya tramitación alarga el proceso de urbanización. Por ejemplo, la tramitación de un Plan Parcial, que suele ser necesario para urbanizar el suelo urbanizable, puede tardar hasta 2 años.

En segundo lugar, existen costes de transacción adicionales, en especial en la fase de ejecución jurídica del planeamiento. Como se ha señalado en la parte inicial, el sistema establece que en esta fase deben solucionarse las inequidades generadas por el propio planeamiento mediante la equidistribución de los beneficios y las cargas del planeamiento, cuyo funcionamiento efectivo se ve obstaculizado por numerosos costes de transacción¹¹ (Riera, 1997), que dificultan las negociaciones entre propietarios y cuyo resultado final es configurar un sistema complejo, que retrasa notablemente la producción de suelo urbanizado.

La lentitud en el proceso de urbanización del suelo, provocada por los costes de transacción y la rigidez del sistema, limita considerablemente la competencia en el mercado del suelo y en otros mercados de la economía, reduce la elasticidad de la oferta, y favorece mayores alzas en los precios ante aumentos en la demanda dados. En este sentido, la CNC considera que si el planeamiento se flexibilizase en línea con lo que se ha argumentado en apartados previos, no se generarían tantas inequidades *ex-ante*, lo que eliminaría la necesidad de solucionarlas *ex-post* y simplificaría la fase de gestión.

5.4. Intervención directa de las AAPP en el mercado del suelo

Como se indicó en la sección dedicada al contexto jurídico, el marco legal vigente reconoce a la ▷

¹⁰ Por ejemplo, en caso de que la transformación del suelo requiera un cambio en el planeamiento general, su urbanización puede tardar entre 4,5 y 14,5 años.

¹¹ En concreto, la CNC se centra en los costes de transacción característicos del sistema de compensación, que es el que tiene un carácter más privado. Entre otros, alude a la necesidad de constituir una junta de compensación, proceso sometido a innumerables trámites, o a factores que dificultan las negociaciones entre los propietarios para alcanzar un acuerdo sobre la equidistribución, como el diseño por parte del planificador de las unidades de ejecución o el carácter estático de los coeficientes de ponderación que se utilizan en los procesos de redistribución entre propietarios y que pueden no guardar relación con el valor real de los terrenos.

Administración, y en concreto a los Ayuntamientos, una serie de instrumentos para intervenir directamente en el mercado del suelo. La finalidad de estos instrumentos, principalmente, los Patrimonios Públicos de Suelo (PPS) y los derechos de tanteo y retracto, es regular directamente el mercado (por ejemplo, ofertando suelo público para controlar los precios o interviniendo en el proceso de formación de precios de forma directa), y asegurar determinados objetivos del planeamiento.

En opinión de la CNC, el hecho de que la Administración tenga la capacidad para incidir de forma directa en la determinación de las cantidades y los precios de este mercado es una restricción a la competencia desproporcionada que no parece justificada. Partiendo de que el objetivo de estos instrumentos es «impedir la especulación», en línea con el objetivo que el artículo 47 de la CE establece para el sistema urbanístico, la solución óptima para conseguirlo no consiste en asignar un papel de intervención directa a la Administración como operador interesado. Una medida más eficaz sería eliminar las restricciones a la entrada y establecer un régimen de competencia en el mercado del suelo, que permita que el libre juego de la oferta y la demanda regule este mercado.

Adicionalmente, la CNC argumenta que el hecho de que la Administración sea también regulador en este mercado, y que los PPS puedan ser utilizados para obtener financiación municipal, crea un esquema de incentivos perversos para los Ayuntamientos, que diseñarán su regulación urbanística teniendo en cuenta sus ingresos fiscales, y no únicamente el bienestar general¹². De hecho, en la práctica, los Ayuntamientos no utilizan sus PPS para regular el mercado, sino para financiarse. Además, en muchos casos, no están destinando los PPS a vivienda pro-

tegida u otros fines de tipo social, que es lo que establece el marco legal vigente.

6. Recomendaciones

Tras el análisis realizado, la CNC concluye que es necesario discutir y articular una serie de mejoras en el marco normativo, que permitan corregir los fallos de mercado y cumplir con determinados objetivos de interés general pero que a la vez favorezcan un funcionamiento competitivo del mercado del suelo.

Por un lado, la CNC considera que determinadas alternativas a los mecanismos actuales de intervención pública valoradas en el informe deben ser objeto de un debate más profundo, en el que se pueda abordar adecuadamente su conveniencia. En primer lugar, utilizar mecanismos impositivos (de precio) o de derechos de urbanización en lugar de la actual delimitación de la frontera urbanística. Ello supondría convertir en suelo apto para ser urbanizado todo el suelo que no deba estar protegido por motivos de interés público convenientemente justificados¹³, y que la extensión espacial adecuada de las ciudades se consiguiera a través de los mecanismos impositivos o de licitación de derechos. En segundo lugar, sustituir la zonificación característica del actual urbanismo español (muy detallada, intervencionista, y determinada restrictivamente *ex ante*, pudiendo ser flexibilizada *ex post*, por ejemplo de forma bilateralmente convenida) por la utilización de reglas o estándares conocidos y estables que, corrigiendo las externalidades por usos incompatibles, permitan que el mercado sea la ▷

¹² Así, se generan incentivos para restringir la oferta de suelo y obtener más ingresos mediante transacciones directas con los PPS o para obtener más dinero en metálico, en sustitución del suelo, en la parte de la cesión. También para utilizar de forma estratégica la oferta de suelo de la que disponen, que es considerable (por ejemplo, de acuerdo con datos del Ministerio de Fomento, en el área urbana de Madrid, la Administración es propietaria del 44,6 por 100 del suelo urbano no edificado).

¹³ O dicho de otra manera, sólo debe de operar el mercado (pero realmente debe operar el mercado) en aquellos terrenos aptos para ser urbanizados, excluyendo rigurosamente todo aquel suelo que deba estar protegido por motivos de interés público convenientemente justificados. A nivel teórico nada impide que el suelo que deba estar protegido por motivo de interés público convenientemente justificado sea tan amplio como las administraciones hayan correctamente justificado. Ese terreno protegido quedaría fuera del mercado del suelo y no se podría devolver a él de forma discrecional, pues sería necesaria una nueva justificación en sentido contrario, lo cual parece muy probable que pueda darse de forma generalizada en la práctica.

fuerza fundamental a la hora de asignar suelo entre actividades y usos alternativos en la economía.

En todo caso, la CNC considera que, con independencia de la importancia y necesidad de profundizar en la discusión sobre este tema, dentro de la configuración actual del sistema urbanístico español, existen elementos sobre los que las AAPP competentes deberían de actuar de forma inmediata para favorecer la competencia en el mercado del suelo e impulsar el crecimiento de la economía española y la creación de empleo. En este sentido, la CNC recomienda:

- Promover un planeamiento urbanístico en el que los usos delimitados por la calificación no sean innecesariamente detallados y pormenorizados.
- Introducir la obligación de que los planes urbanísticos incorporen una Memoria de Competencia, cuyo objetivo sea evaluar la planificación urbanística desde el punto de vista de la competencia.
- Asegurar que los procesos de elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento y convenios urbanísticos se realicen de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia, concurrencia y no discriminación.
- Introducir medidas para reducir los costes de transacción en la fase de gestión urbanística y agilizar la transformación del suelo.
- Garantizar que los Patrimonios Públicos de Suelo se destinen efectivamente a los fines establecidos en la normativa vigente.
- Promover la eliminación de los derechos de tanteo y retracto de las AAPP sobre los terrenos.

7. Conclusiones

A pesar de que la intervención pública en el mercado del suelo se encuentra justificada por la existencia de fallos de mercado y de objetivos de interés general, dicha intervención puede, a su vez, producir efectos innecesarios o desproporcionados sobre la competencia y tener un impacto negativo sobre el bienestar general, el crecimiento económico y la creación de empleo. El 3 de septiembre de 2013, la

CNC aprobó su análisis sobre los *Problemas de competencia en el mercado del suelo en España*, un documento de discusión realizado en el marco de sus funciones de promoción en el que analiza el impacto de la intervención urbanística en el mercado del suelo, y propone recomendaciones para intensificar la competencia.

La CNC enfatiza que la intervención de las Administraciones Públicas en el mercado del suelo estaría justificada por los fallos de mercado inherentes al sector. No obstante, dicha regulación no debe distorsionar injustificadamente el mercado, pues se corre el riesgo de originar fallos del sector público, que pueden ser aún mayores que los que la regulación pretende solucionar. Este riesgo es especialmente elevado cuando la intervención pública no aplica sistemáticamente los principios de necesidad y proporcionalidad, conceptos centrales en la mejora regulatoria (*better regulation*).

De acuerdo con el análisis de la CNC, la intervención urbanística en España restringe innecesariamente la competencia en el mercado del suelo y contribuye a generar una oferta de suelo más rígida. Las principales fuentes de ineficiencias en los mecanismos actuales de intervención son: la delimitación administrativa, mediante el planeamiento urbanístico, del suelo que puede urbanizarse y de cómo debe urbanizarse; la complejidad, discrecionalidad e inconsistencia de la intervención urbanística; los costes de transacción y rigidez en el proceso urbanístico; y, la intervención directa de las AAPP en el mercado del suelo.

La consecución de una regulación eficiente del mercado del suelo resulta fundamental para impulsar la competencia en la economía española, incrementar su productividad y contribuir a su estabilidad macroeconómica. Por este motivo, la CNC considera necesario impulsar un debate más profundo sobre las formas actuales de intervención, y, con esta finalidad, propone instrumentos alternativos a dos elementos nucleares del urbanismo español: la frontera urbanística y la calificación en su forma actual, desproporcionadamente detallada, distorsionadora y determinada restrictivamente *ex ante*, soliendo ser flexibilizada *ex post* en un marco discrecional, bilateral, opaco ▷

y con asimetrías informacionales. Asimismo, la CNC considera que, dentro de la configuración actual del urbanismo en España, puede actuarse de forma inmediata para conseguir una intervención más favorable a la competencia y al crecimiento económico. En este sentido, recomienda medidas que pasan por la flexibilización de los usos del suelo, la introducción de una Memoria de Competencia en los instrumentos de planeamiento, la agilización de la fase de gestión urbanística, o la promoción de la eliminación de los derechos de tanteo y retracto de las AAPP.

Bibliografía

- [1] BRUECKNER, J. K. (2009): «Government Land-Use Interventions: An Economic Analysis», en Somik V. Lall, Mila Friere, Belinda Yuen, Robin Rajack, and Jean-Jacques Helluin (eds.), *Urban Land Markets: Improving Land for Successful Urbanization*, Springer, pp. 3-23 (2009).
- [2] BRUECKNER, J. K. (2011): *Lectures on Urban Economics*, MIT Press.
- [3] CALDERA-SÁNCHEZ, A. y JOHANSSON, A. (2011): «The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries», *OECD Economics Department Working Papers*.
- [4] CHESIRE, P y VERMOULEN, W. (2009): «Land markets and their regulation: the welfare economics of planning», en Geyer, H.S. (ed.) *International handbook of urban policy, vol. II: issues in the developed world*, Edward Elgar, 2009.
- [5] CHESIRE, P. (2009): «Urban Land Markets and Policy Failures», *Land Use Futures Discussion Papers*, Department for Business Innovation and Skills, Reino Unido.
- [6] CNC – COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (2011): Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector alimentario.
- [7] CNC –COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA (2012): Informe sobre la consulta efectuada por la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa sobre el mercado de carburantes de automoción en España.
- [8] FMI – FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2009): Spain: selected issues. IMF Country Report nº 09/129.
- [9] GLAESER, E. L.; GYOURKO, J. y SAKS, R. (2005): «Why Is Manhattan So Expensive? Regulation and the Rise in Housing Prices», *Journal of Law and Economics*, vol. 48, nº 2, pp. 331-69.
- [10] GLAESER, E. L., GYOURKO J. y SAKS R. (2006): «Urban Growth and Housing Supply», *Journal of Economic Geography*, vol. 6, nº 1, pp. 71-89.
- [11] CHESIRE, P. C. A. L. HILBER, y I. KAPLANIS (2011): «Evaluating the Effects of Planning Policies on the Retail Sector: Or do Town Centre First Policies Deliver the Goods?», *Spatial Economics Research Centre Discussion Paper*.
- [12] IHLANFELDT, K. (2007): «The Effect of Land Use Regulation on Housing and Land Prices», *Journal of Urban Economics*, nº 61, pp. 420-435.
- [13] MILLS, E. y HAMILTON B. W. (1994): *Urban Economics*, 5th Edition Harper Collins College Publishers.
- [14] O’SULLIVAN, A. (2011): *Urban Economics*, 8th Edition, McGraw-Hill Irwin.
- [15] OCDE – ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2007): *Economic Survey of Spain 2007*.
- [16] OCDE – ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2011): «Housing and the Economy: Policies for Renovation», en *Economic Policy Reforms 2011. Going for Growth*.
- [17] RIERA, P. (1997): Informe para el Banco de España sobre economía del urbanismo en España, en comparación con otros países.
- [18] SAN MARTÍN VARÓ, I. (1996): «Economía y Urbanismo», en Rentería, A. (Ed.) *Urbanismo Función Pública y Protección de Derechos Individuales*, Cívitas, 1998.FMI (2009).
- [19] TDC – TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (1993): Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios.
- [20] TDC – TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (1995): *La Competencia en España: Balance y Nuevas Propuestas*.
- [21] URIEL JIMÉNEZ, E. y ALBERT PÉREZ, C. (2012): El stock de capital en viviendas (1990-2010) y en otras construcciones (1990-2009) en España, y su distribución territorial, Fundación BBVA.