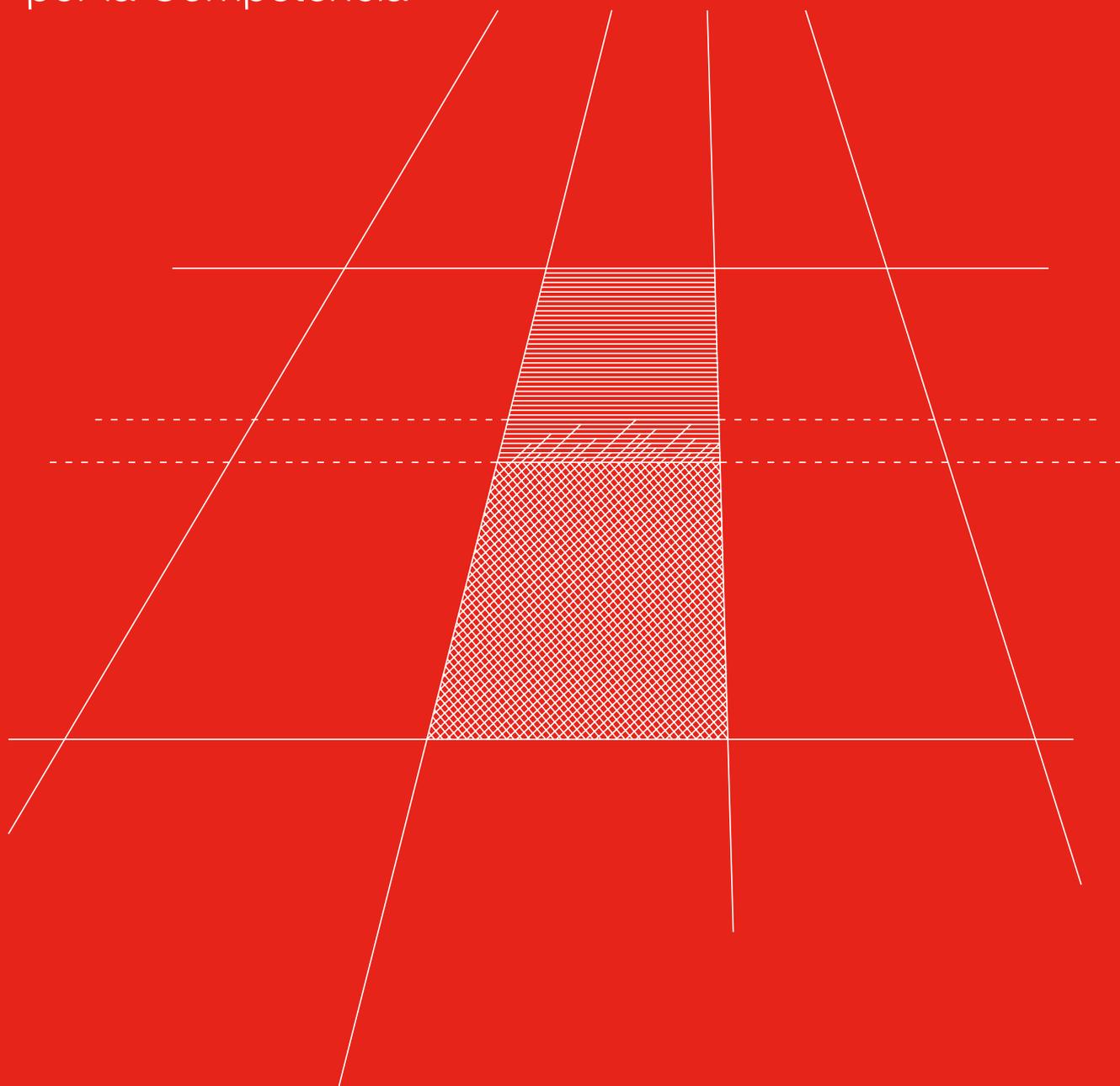


Trabajando por la Competencia



Problemas de competencia
en el mercado del suelo en España



Problemas de competencia en el mercado del suelo en España

Índice

1.	Introducción	4
2.	Contexto jurídico-económico del mercado del suelo	8
2.1	Marco normativo	9
2.1.1	El planeamiento urbanístico	11
2.1.2	La gestión urbanística	23
2.1.3	La disciplina urbanística	24
2.1.4	Instrumentos de intervención en el mercado del suelo	25
2.2	Caracterización económica	26
2.2.1	Importancia del suelo en la economía: datos básicos	27
2.2.2	Fallos de mercado en el sector suelo	28
2.2.3	Costes de la intervención	32
2.2.4	Oferta y demanda de suelo	35
3.	Indicadores de funcionamiento del mercado del suelo en España	38
3.1	España tiene una oferta de vivienda relativamente rígida al precio en el largo plazo en comparación con otros países de la OCDE	39
3.2	España se encuentra entre los países de la OCDE en los que más ha crecido el precio real de la vivienda en las últimas décadas	40
3.3	La baja elasticidad relativa de la oferta de vivienda en España no parece deberse a la escasez física de suelo en España	42
3.4	El sector del suelo en España ha experimentado recientemente un ajuste histórico, en el que se observan distintas dinámicas regionales	43
4.	Factores regulatorios que restringen la competencia	46
4.1	Delimitación administrativa del suelo que puede urbanizarse y de cómo debe urbanizarse	47
4.1.1	Delimitación del suelo que puede urbanizarse: frontera urbanística	47
4.1.2	Delimitación del uso del suelo urbanizado: calificación	53
4.2	Complejidad, discrecionalidad e inconsistencia de la intervención urbanística	57
4.3	Costes de transacción y rigidez en el proceso urbanístico	61
4.4	Intervención directa de las AA. PP. en el mercado del suelo	65
5.	Conclusiones	70
6.	Recomendaciones	78
	Bibliografía	81
	Anexo. Principales sistemas de actuación urbanística	84

1.

Introducción



El objetivo de este informe es analizar el impacto de la intervención urbanística en el funcionamiento del mercado del suelo. El suelo tiene una importancia fundamental en la economía. En primer lugar, es un factor productivo limitado, heterogéneo, irreproducible y necesario en la práctica totalidad de las actividades económicas. En segundo lugar, es 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 además de revestir una dimensión social considerable, representa un gran porcentaje de la riqueza de los hogares, afectando a sus decisiones de consumo y ahorro, e incluso a sus decisiones laborales.

Por la relevancia económica del suelo, resulta esencial que su regulación sea eficiente y favorezca un funcionamiento competitivo del mercado del suelo y de todos los mercados que dependen de él.

A pesar de que la intervención pública en este sector está plenamente justificada por la existencia de fallos de mercado, dicha intervención puede, a su vez, producir efectos indeseados sobre la competencia e ineficiencias y tener un impacto negativo sobre el bienestar general. Por este motivo, los instrumentos regulatorios que se establezcan deben centrarse en corregir los fallos de mercado detectados pero sin introducir distorsiones injustificadas a la competencia.

La CNC ha identificado en numerosas ocasiones una deficiente intervención en el ámbito urbanístico como origen de los problemas de competencia en mercados posteriores. Así, en materia de distribución comercial alimentaria, la CNC ha señalado que las restricciones al libre establecimiento de comercios minoristas constituyen una de las fuentes más importantes de ineficiencia en este sector, dado que protegen situaciones de poder de mercado local y otras clases de situaciones ineficientes¹. Más recientemente, en el ámbito de la distribución de carburantes de automoción, las dificultades para encontrar suelo apto para la instalación de estaciones de servicio, debidas al planeamiento urbanístico, junto con las dificultades para la obtención de las preceptivas licencias urbanísticas, han sido consideradas como uno de los principales factores que lastran la competencia en este sector².

El mercado del suelo también ha sido objeto de un análisis propio por la autoridad española de competencia en otras ocasiones. El extinto Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) analizó la competencia en el mercado del suelo en dos de sus informes de la década de los noventa: *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios* (1993) y *La Competencia en España: Balance y Nuevas Propuestas* (1995).

¹ Comisión Nacional de la Competencia (2011), *Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector alimentario*.

² 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*.

El extinto TDC y la CNC no han sido las únicas instituciones que han puesto de relieve los problemas derivados de la intervención urbanística en España. Tanto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como el Fondo Monetario Internacional (FMI) han analizado en varias ocasiones cómo las rigideces en la oferta de suelo generadas por la regulación urbanística inciden en el proceso de formación del precio del suelo y de la vivienda, favoreciendo el incremento y la volatilidad de los precios y exacerbando el ciclo inmobiliario de la economía española, lo que contribuye a una mayor inestabilidad macroeconómica.

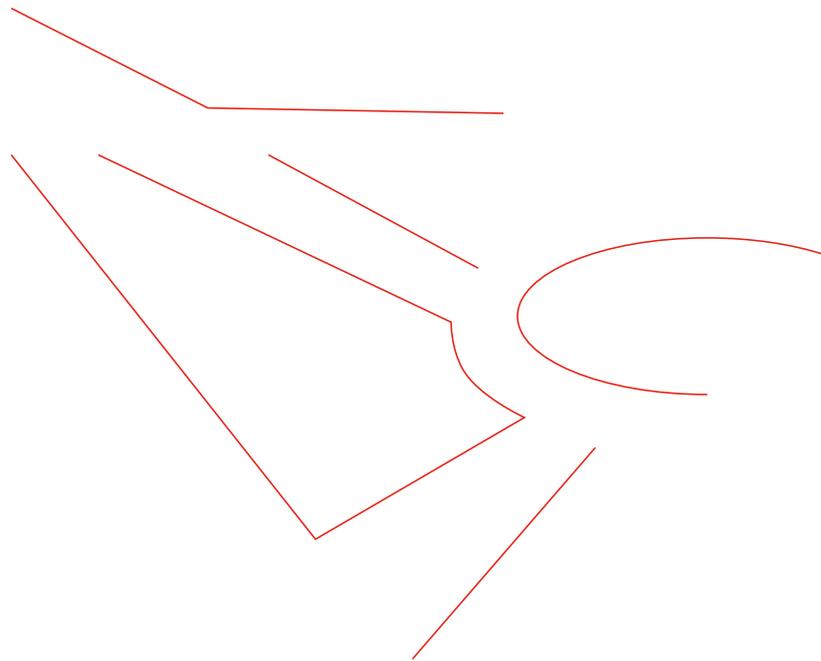
Las intervenciones en materia urbanística, que sin duda responden a objetivos legítimos y pueden ayudar a corregir situaciones de mercado ineficientes, pueden sin embargo tener efectos indeseados sobre la competencia, la eficiencia y el bienestar. El presente documento pretende identificar y caracterizar dichos efectos y sus causas, para facilitar que los poderes públicos tengan en cuenta correctamente los costes y beneficios de su intervención a la hora de formular las políticas en materia urbanística.

Este informe utiliza como referencia las *Recomendaciones a las administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia*, documento publicado por la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) en 2009. Del mismo modo que la regulación en otros sectores, la regulación urbanística debería ajustarse a los principios de la mejora regulatoria (*better regulation*), y en concreto a los de necesidad, proporcionalidad, mínima distorsión, eficacia y transparencia.

El informe se estructura del modo siguiente. En el apartado 2, se realiza una descripción del marco normativo y de las principales fases del proceso urbanístico (planeamiento, gestión y disciplina urbanística), así como una caracterización económica del mercado del suelo. En el apartado 3 se estudian una serie de indicadores de funcionamiento del mercado y, en concreto, la elasticidad de la oferta, la evolución de los precios o el nivel de regulación en comparación con otros países de nuestro entorno. En el apartado 4 se analizan los principales factores regulatorios que están afectando negativamente a la competencia en el mercado del suelo. En el apartado 5 se exponen las conclusiones principales del documento. Finalmente, en el apartado 6 se incluyen las recomendaciones y se anima al necesario debate futuro.

Este documento ha sido aprobado por el Consejo de la CNC en su sesión de 30 de julio de 2013, en ejercicio de las competencias consultivas que le atribuye el artículo 26.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia³. En dicho precepto se establece el deber de la CNC de promover la existencia de una competencia efectiva en los mercados mediante actuaciones como promover y realizar estudios y trabajos de investigación en materia de competencia, realizar propuestas de liberalización, desregulación o modificación normativa y realizar informes sobre situaciones de obstaculización del mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados que resulten de la aplicación de normas legales.

3 La CNC continúa ejerciendo las competencias que le atribuye el artículo 26.1 de la Ley 15/2007 según lo indicado en la Disposición Transitoria tercera de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.



2.

Contexto jurídico-económico del mercado del suelo



El urbanismo podría definirse como la política de ordenación de la ciudad mediante la cual se determina cómo, cuándo y dónde deben “*surgir o desarrollarse los asentamientos humanos y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr este objetivo*”⁴.

La actividad urbanística constituye un proceso que se desarrolla en el tiempo y en la que se distinguen tres ámbitos claramente diferenciados. En primer lugar, el planeamiento urbanístico. En segundo lugar, la gestión urbanística. En tercer lugar, la disciplina urbanística. A su vez, también constituyen una pieza esencial del urbanismo español los instrumentos de intervención en el mercado del suelo atribuidos a los poderes públicos⁵.

2.1

Marco normativo

El sistema urbanístico actual tiene sus precedentes en la legislación de ensanche y reforma interior de las ciudades en el siglo XIX, que constituyó en cierto modo una respuesta a la creciente concentración de la población en las ciudades, y se fundamentó en el diseño de nuevos barrios para ordenar el crecimiento de las ciudades⁶.

El urbanismo español contemporáneo nace con la Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana (LS 1956), de la que sigue siendo heredera la legislación urbanística actual. Esta norma entrañó un cambio considerable frente al modelo anterior, apostando por una fuerte intervención del poder público en la actividad urbanística y, en cierto modo, por una concepción distinta del derecho de propiedad⁷. A partir de entonces, este derecho vendría limitado por una función social, referida a las cesiones que el propietario tendría que efectuar a favor de la comunidad cuando existiese alguna utilidad pública o interés social. La LS 1956 tuvo algunas dificultades en su puesta en práctica. Por un lado, no incorporó un desarrollo reglamentario adecuado, lo que limitó su aplicación. Por otro lado, los municipios no aprobaron planeamiento urbanístico, en concreto planeamiento general, que constituía el eje principal del modelo urbanístico promovido por la Ley.

La primera reforma de la LS 1956 se realizó mediante la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, cuyo objetivo era modificar determinados elementos del marco legal anterior, pero permaneciendo fiel al modelo vigente. De hecho, estas dos normas fueron contenidas en el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y de Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (TR 1976). En primer lugar, se introdujeron nuevas figuras de planeamiento,

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997.

⁵ Los poderes públicos intervienen en el mercado del suelo a través de una serie de instrumentos que se regulan en la normativa estatal o autonómica y cuya finalidad es incidir directamente en el mercado, en concreto, incidir directamente en el proceso de formación de precios.

⁶ Para realizar la descripción del marco normativo se ha recurrido tanto a textos legales como a referencias bibliográficas, principalmente Alonso Timón (2012), Memento Práctico Urbanismo (2011), Peñaranda Ramos (2011), Muñoz Machado y López Benítez (2009) y Perales Maldueño (2006).

⁷ Alonso Timón (2012).

para que existiese algún tipo de planeamiento en municipios pequeños. En segundo lugar, se empezaron a diseñar los sistemas de gestión urbanística actuales, regulándose la técnica del aprovechamiento. En tercer lugar, se apostó por su desarrollo reglamentario, lo que motivó la aprobación de los Reglamentos de Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística en 1978.

Con la aprobación de la Constitución Española de 1978 (CE) se atribuyeron a las Comunidades Autónomas (CC. AA.) competencias exclusivas en las materias de ordenación del territorio y el urbanismo. No obstante, a pesar de dicho cambio competencial, el legislador estatal continuó produciendo leyes en materia urbanística. Así, llevó a cabo una reforma del régimen general establecido en 1976, mediante la Ley de 25 de julio de 1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y de Valoraciones de Suelo. Posteriormente, esta reforma se incorporó en el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (TR 1992).

El Texto Refundido de 1992 provocó que las CC. AA. reaccionaran interponiendo recursos de inconstitucionalidad por los textos normativos de 1990 y 1992, que fueron resueltos por la Sentencia del Tribunal Constitucional (TC) 61/1997, de 20 de marzo. Esta Sentencia declaró inconstitucional la parte más importante y sustancial del TR de 1992, lo que generó un impacto considerable en las CC. AA. que no habían adoptado una legislación urbanística propia⁸. Algunas de estas CC. AA. optaron por aprobar leyes de artículo único, o con regulaciones materiales mínimas, en las que se limitaban a establecer como norma propia el TR de 1992. A su vez, puesto que la sentencia del TC declaró inconstitucional la Disposición derogatoria del TR 1992, volvió a cobrar vigencia el TR 1976, que se convertiría desde entonces en norma estatal supletoria de la legislación autonómica.

Tras la sentencia del TC, el Estado mantuvo una serie de títulos competenciales reconocidos en la CE. En materia de urbanismo, las competencias del Estado se refieren a la regulación del Estatuto Básico de la Propiedad Urbana⁹, que abarca los siguientes ámbitos: derechos y deberes de los propietarios de cada tipo de suelo; régimen de valoraciones; expropiación forzosa derivada de la actividad urbanística; y responsabilidad patrimonial por actos urbanísticos. En este contexto, el Estado aprobó la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (LS 1998)¹⁰, que fue sustituida

8 Algunas CC. AA. disponían de una legislación propia en materia de urbanismo, que resultaba de aplicación preferencial. No obstante, muchas CC. AA. no habían aprobado una legislación propia, y se apoyaban en la normativa estatal. La anulación de la normativa estatal derivada de la Sentencia del TC 61/1997, de 20 de marzo desmanteló en cierto modo el ordenamiento jurídico en materia de ordenación y territorio en dichas CC. AA..

9 Principalmente, en virtud del artículo 149.1.1.ª de la CE, que atribuye al Estado competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, que en este caso se utilizó para determinar el régimen fundamental de la propiedad urbana, siempre a nivel de principio; y también, en virtud del artículo 149.1.18.ª, que se utilizó para establecer los principios que regirían en materia de expropiaciones urbanísticas.

10 La LS 1998 fue impugnada ante el TC, lo que motivó la Sentencia del TC 164/2001, de 11 de julio, que, con la excepción de algunos artículos, consideró la LS 1998 acorde con el marco constitucional. La Sentencia 164/2001 contribuyó a clarificar el reparto competencial en materia de ordenación del territorio y urbanismo, a pesar de que la Sentencia fundamental en este ámbito es la Sentencia del TC 61/1997, de 20 de marzo.

por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, completada con 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)¹¹.

En la actualidad, todas las CC. AA. disponen de una legislación propia sobre urbanismo, con la excepción de Baleares. Por lo tanto, en la mayoría de las CC. AA. resulta de aplicación el TR 2008, la ley propia de cada Comunidad Autónoma y los reglamentos de desarrollo, en su caso; y la aplicación supletoria del TR 1976 y de sus reglamentos de desarrollo en lo que no regula la ley propia de cada Comunidad Autónoma. En Baleares y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla se aplican el TR 2008 y el TR 1976 (supletorio en Baleares y directo en Ceuta y Melilla).

En cuanto a la normativa estatal aplicable, también es preciso considerar, aunque sea de modo complementario, la Ley de Ordenación de la Edificación, de 1999, y el Reglamento de Inscripciones Urbanísticas en el Registro de la Propiedad de 1997. Por otro lado, también hay que tener en cuenta las regulaciones urbanísticas que se contienen en la legislación de carácter sectorial. De este modo, existen disposiciones urbanísticas en leyes relativas a bienes estatales (Aguas, Costas, Puertos, Carreteras, etc.), medio ambiente (Leyes de Conservación de Espacios o de Ruido) y de patrimonio cultural (Ley de Patrimonio Histórico Español).

A raíz de la Sentencia 61/1997 quedaron clarificadas las competencias urbanísticas por parte de las distintas Administraciones Públicas (AA. PP.) territoriales. Por un lado, el Estado ejerce una competencia indirecta a través de los títulos competenciales contenidos en el artículo 149.1 de la CE para regular lo que el TC denomina el Estatuto Básico de la Propiedad Urbana, mencionado con anterioridad. Por otro lado, las CC. AA. disponen de una competencia directa para legislar sobre la totalidad del proceso urbanístico, y en concreto sobre las tres fases que lo caracterizan: planeamiento urbanístico, gestión urbanística, y disciplina urbanística.

Respecto de los Ayuntamientos, éstos ejercen competencias ejecutivas en los tres ámbitos del proceso urbanístico en los términos previstos en la legislación estatal y autonómica. En concreto, competencias ejecutivas para la elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento (planes urbanísticos), para la elección de los sistemas de actuación urbanística, y para el control y la protección de la legalidad urbanística.

2.1.1 El planeamiento urbanístico

El objetivo esencial del planeamiento urbanístico es configurar las transformaciones urbanísticas que se producirán en la realidad. En términos más coloquiales, podría decirse que la finalidad del planeamiento es dibujar de forma detallada la futura ciudad, determinando la parte del territorio que podrá urbanizarse y el uso concreto al que deberá destinarse el suelo. A su vez, el planeamiento desempeña una función legitimadora de la transformación

¹¹ En este texto se integran la Ley de 2007 y los artículos que quedaban en vigor del TR 1992.

urbanística, siendo su aprobación un elemento necesario para que pueda urbanizarse el suelo.

El planeamiento es producto de la potestad normativa¹² de la Administración que, en tanto que potestad discrecional, goza de un amplísimo margen de configuración. La discrecionalidad de la potestad de planeamiento se encuentra legalmente limitada a través de dos técnicas: las normas legales de directa aplicación¹³ y los estándares urbanísticos mínimos¹⁴.

El planeamiento se compone de una serie de instrumentos de planeamiento, cuya función es delimitar, en mayor o menor detalle, cómo debe utilizarse el suelo, y que se ordenan entre sí de acuerdo con criterios de jerarquía y especialización. Hasta la aprobación de la CE, la definición y articulación de este sistema era competencia estatal. No obstante, tras su aprobación, es el legislador autonómico el que diseña y configura el sistema de planeamiento¹⁵. En cualquier caso, y a pesar de haber introducido algunos cambios, la normativa autonómica sigue siendo fiel a la legislación tradicional del urbanismo español iniciado en 1956 y, en concreto, a la establecida en el TR de 1976 y en el TR de 1992.

El sistema de planeamiento se divide en dos grandes categorías. En primer lugar, el planeamiento supralocal, fundamentalmente directivo, que se inscribe dentro de la ordenación del territorio. En segundo lugar, el planeamiento local o municipal, fundamentalmente operativo, que es el que legitima las operaciones de urbanización del suelo.

12 Los planes urbanísticos tienen naturaleza normativa: son normas reglamentarias que deben respetar lo establecido en la Ley.

13 En el caso de las normas legales de directa aplicación, el marco legal establece una serie de determinaciones sobre la utilización del suelo o de las construcciones que son directamente aplicables, tanto si existe planeamiento como si no. Existen tres grandes clases de normas de aplicación directa: la prohibición de levantar construcciones y edificaciones en las proximidades de las vías de comunicación, la obligación de que las construcciones se adapten al ambiente en el que están situadas, y las normas legales de protección de ciertos espacios derivadas de distintas normas sectoriales.

14 En el caso de los estándares urbanísticos, el marco legal establece unos criterios mínimos que deben ser respetados por el planeamiento. Los estándares urbanísticos son determinaciones materiales de ordenación, como por ejemplo, previsiones que debe contener el planeamiento sobre reservas de terrenos en las distintas clases de suelo para usos dotacionales (parques, jardines, zonas deportivas, etc.) o sobre reservas de equipamientos y servicios de titularidad pública (centros culturales y docentes públicos y privados, o centros asistenciales y sanitarios, aparcamientos, reserva de suelo para viviendas de protección oficial o de promoción pública, etc.) o sobre densidad máxima de viviendas.

15 En este sentido se posiciona claramente el TC en su Sentencia 61/1997 cuando afirma que *“Ha de subrayarse que el Estado no puede imponer los medios o instrumentos urbanísticos en que puedan articularse las condiciones básicas de ejercicio del derecho y del cumplimiento del deber a que se refiere el art. 149.1.1ª. C.E (...) medios o instrumentos que pertenecen a la libre opción del legislador autonómico en materia urbanística, por más que, en determinados supuestos, puedan considerarse como una consecuencia casi necesaria de la concepción del derecho de propiedad subyacente a aquellas condiciones básicas, como el establecimiento de zonas o áreas de reparto en las que hacer realidad la equidistribución y los deberes básicos. Pero la definición del régimen jurídico de tales técnicas e instrumentos que, desde luego admite configuraciones diversas, forma parte, pues, de la competencia autonómica en materia urbanística.”*

En el planeamiento local es preciso distinguir entre planeamiento general y planeamiento de desarrollo. El planeamiento general se plasma normalmente a través del Plan General o instrumentos afines, como las Normas Subsidiarias. Por su parte, el planeamiento de desarrollo se configura principalmente a través de los Planes Parciales y Especiales.

2.1.1.1 Planeamiento general

El Plan General constituye un instrumento de ordenación integral del territorio y es la pieza esencial del planeamiento urbanístico. Aunque su ámbito suele ser un término municipal concreto, en ocasiones puede llegar a comprender más de un término municipal (planes supramunicipales), en caso de que se considere necesario. Tiene carácter originario (su aprobación no requiere que exista un plan previo) y necesario (resulta indispensable para que pueda desarrollarse tanto el planeamiento de desarrollo como la actividad de urbanización y edificación). A pesar de su carácter fundamental, el Plan General debe respetar lo establecido en las Directrices y Planes de Ordenación Territorial¹⁶, así como otras determinaciones dispuestas en planificaciones de tipo sectorial (por ejemplo, la de carreteras o infraestructuras). Toda la normativa autonómica contempla esta figura, si bien con ligeros cambios de denominación. En algunas CC. AA., la existencia del Plan General es obligatoria para todos los municipios, mientras que en otras se impone únicamente para los municipios que superen un determinado umbral poblacional.

El Plan General incorpora determinaciones generales y específicas¹⁷ sobre el territorio municipal, en particular utilizando dos técnicas esenciales dentro del planeamiento español: la clasificación y la calificación.

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 urbanizable¹⁸. A pesar de que la normativa autonómica incorpore matizaciones y

16 Los Planes Territoriales establecen determinaciones de tipo estratégico, si bien el planeamiento urbanístico debe ser coherente con éstas, principalmente en relación con el sistema de comunicaciones y transportes, los equipamientos, las infraestructuras o los servicios supramunicipales o los recursos naturales básicos. En este sentido, existe una vinculación del planeamiento urbanístico por la ordenación territorial. En concreto, los planes municipales tienen que respetar los límites al crecimiento urbano que puedan incorporar los planes territoriales de algunas CC. AA. Por ejemplo, en Andalucía el Plan de Ordenación del Territorio establece un tope de crecimiento del suelo urbanizable (no más del 40% del suelo urbano existente) en ocho años.

17 En el Plan General, las determinaciones específicas se circunscriben principalmente al suelo urbano.

18 Conviene señalar que el TR 2008 prescinde del criterio tradicional de la clasificación del suelo que había seguido toda la legislación estatal anterior. En su lugar, establece dos situaciones básicas del suelo: a) suelo urbanizado: el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las condiciones establecidas en el artículo 12.3 del TR 2008, y el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto (12.4 del TR 2008) y b) suelo rural: (i) el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización por el cumplimiento de una serie de criterios o (ii) el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos para ser suelo urbanizado. Estas dos situaciones básicas permiten definir los deberes básicos de los propietarios y son relevantes a

especificidades puede proporcionarse una definición general sobre cada una de estas categorías:

- **Suelo urbano.** Se considera suelo urbano aquel que cumple con determinados criterios. En primer lugar, el criterio de transformación del suelo que, partiendo de su estado inicial, es o llega a convertirse en soporte apto para la urbanización. En segundo lugar, el criterio de ubicación, que atribuye al suelo la condición urbana por razón de la consolidación del área en la que se integra, al margen de los servicios con los que cuente.

Según el primer criterio, es suelo urbano: a) el suelo que, en el momento de aprobarse el planeamiento general, se encuentre ya transformado por contar, como mínimo, con los servicios de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas, y suministro de energía eléctrica; b) el suelo que, sin contar con los servicios básicos indicados en el momento de la aprobación del planeamiento general, llegue a disponer de los mismos por haber sido urbanizado en ejecución del planeamiento general. Según el segundo criterio, es suelo urbano aquél que, independientemente de su estado de transformación, se ubique en áreas consolidadas por la edificación.

Suele diferenciarse entre suelo urbano consolidado (inserto en un área con la urbanización completada) y suelo urbano no consolidado (integrado en un área con la urbanización pendiente).

- **Suelo no urbanizable.** Se considera suelo no urbanizable aquél en el que concurra alguna de las siguientes circunstancias. En primer lugar, el suelo sometido a algún régimen de especial protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o con la legislación sectorial, por razón de: sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales; los riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial; su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público. En segundo lugar, el suelo incluido en el planeamiento general por considerarse necesario para preservar los valores antes mencionados o por su valor agrícola, forestal, ganadero, por sus riquezas naturales, o bien por considerarse inadecuado para el desarrollo urbano (por razones de utilización racional de los recursos o por criterios de carácter territorial o urbanístico).

Existen dos clases de suelo no urbanizable. Por un lado, el suelo no urbanizable especialmente protegido. En este tipo de suelo, el Plan General debe establecer las medidas y condiciones que sean precisas para conservar y proteger sus elementos naturales. Por otro lado, el suelo no urbanizable

efectos de valoraciones. En cualquier caso, la normativa estatal no resulta excluyente de la que ha configurado el legislador autonómico al acudir a las técnicas de la clasificación y calificación del suelo para definir los derechos de los propietarios según cada tipo de suelo. En este sentido, resulta interesante señalar lo que establece el artículo 8.1 del TR 2008: *“el derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien”*. Por lo tanto, las situaciones básicas en el TR 2008 deben interpretarse de forma integrada con las técnicas tradicionales de clasificación y calificación. El TR 2008 entiende que estas técnicas corresponden al ámbito del legislador autonómico.

común o simple, aquél para el que no se establece una protección especial, aunque se haya preservado, en todo caso, del proceso de desarrollo urbano.

- **Suelo urbanizable.** Es suelo urbanizable el suelo no incluido en las dos categorías anteriores y que puede ser objeto de transformación de acuerdo con la legislación urbanística. En muchas CC. AA., suele distinguirse entre suelo urbanizable integrado en sectores¹⁹ para su desarrollo inmediato, y suelo urbanizable no integrado en sectores, que presumiblemente tardará más en urbanizarse.

La calificación del suelo consiste en asignar usos e intensidades a suelos previamente clasificados. Básicamente, la calificación establece zonas distintas en el territorio según su uso, densidad, porcentaje de terreno que podrá ser ocupado, o volumen, forma, altura, y clase de los edificios. En cuanto a los usos, las dos categorías esenciales son las de uso global y uso pormenorizado. Los usos globales suelen ser el uso residencial, industrial, terciario y dotacional. Dentro de cada uso global existen usos pormenorizados, y dentro de éstos, aún más subcategorías, generando una cantidad considerable de categorías de uso muy detalladas y diferentes entre sí²⁰. Por ejemplo, en el municipio A, puede existir (i) un uso global *terciario*, (ii) dentro de éste, usos pormenorizados tales como *servicios terciarios*, *grandes superficies comerciales* o *estaciones de servicio*, y (iii) dentro del uso pormenorizado *servicios terciarios*, pueden incluirse *comercio*, *oficinas*, *hoteles*, *espectáculos públicos*, o *aparcamientos*, y (iv) dentro de *comercio*, distintas tipologías de *comercio*, como *pequeño comercio* y *mediano comercio*. Teniendo en cuenta que existen otros usos globales que a su vez se subdividen, las tipologías finales totales pueden ascender a un número muy elevado y heterogéneo en diversas localidades, siendo el resultado una planificación muy específica y detallada de cada territorio municipal.

A través de sus determinaciones generales o básicas, el Plan General dibuja el modelo teórico de ciudad. En primer lugar, en el Plan General se clasifica y califica el suelo. En segundo lugar, se establece la estructura general del territorio, localizándose, entre otros, los sistemas generales de comunicación o los espacios libres destinados a parques y zonas verdes. En tercer lugar, se determina el carácter público o privado de las dotaciones. En cuarto lugar, se establecen medidas adecuadas para proteger el paisaje y el medio ambiente. En quinto lugar, se configuran, según los casos, los sectores o áreas de reparto de cargas y beneficios y se establece el aprovechamiento medio o tipo²¹ para cada zona, y se especifican las pautas para la programación de la ejecución del plan y su revisión.

¹⁹ Un sector de suelo urbanizable es una porción de suelo urbanizable que en la actualidad no se encuentra urbanizada, pero que el Plan General prevé que se urbanice en el futuro. El sector es el ámbito propio de ordenación del Plan Parcial, instrumento que se aborda más adelante.

²⁰ Al contrario que las clases de suelo, los usos a los que puede destinarse el suelo no se establecen en el marco legal autonómico, y es la autoridad urbanística municipal la que los determina. Por este motivo, aunque hay similitudes en las categorías utilizadas entre municipios, no hay homogeneidad: por ejemplo, en el municipio X puede haber un uso global "industrial" y en el municipio Y un uso parecido denominado "actividades industriales".

²¹ En una zona de actuación urbanística determinada, el suelo puede diferir en cuanto a su aprovechamiento, es decir, en cuanto a lo que se puede hacer en él. El aprovechamiento medio o tipo es una media de los aprovechamientos objetivos en un área concreta.

A través de sus determinaciones específicas, el Plan General incorpora determinaciones que varían según cada tipo de suelo. En suelo urbano, el Plan General establece una ordenación detallada de la utilización del suelo. En suelo urbanizable, el Plan General establece una regulación más general, menos intensa. La ordenación pormenorizada se determinará mediante el planeamiento de desarrollo, principalmente mediante el Plan Parcial. En suelo no urbanizable, el Plan preserva el suelo del desarrollo urbano y establece, en su caso, medidas para proteger el territorio y el paisaje.

El Plan General debe acompañarse de una serie de documentos de distinto alcance. Uno de los documentos principales es la *Memoria y los estudios complementarios*. La finalidad de la Memoria es exponer los motivos del Plan y explicar las razones que justifican las líneas generales establecidas por éste. A su vez, la Memoria tendría un papel relevante en el control de la discrecionalidad en el ejercicio de la potestad de planeamiento²². Por estos motivos, la normativa autonómica suele incorporar una serie de reglas que persiguen que las Memorias justifiquen las soluciones y determinaciones adoptadas por el Plan. A su vez, el Plan debe incorporar otros documentos²³. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo²⁴, cuando se produce una discordancia entre los documentos escritos y los documentos gráficos del plan, existe una clara preeminencia de los primeros.

El otro instrumento de planeamiento general es el Plan de Sectorización²⁵ cuya finalidad fundamental es incorporar el suelo urbanizable no sectorizado al proceso urbanizador, delimitando los sectores y, en su caso, las unidades de ejecución²⁶ sobre las que posteriormente se ejecutará el planeamiento,

22 La jurisprudencia del Tribunal Supremo recoge la relevancia de la Memoria así como su carácter vinculante para el planeamiento. En la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1977 (conocida con el nombre de Plaza de la Memoria Vinculante), se afirma que la Memoria integra ante todo la motivación del Plan, mientras que en la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 1991, se establece que la Memoria no es un “documento accidental, que puede existir o no, sino una exigencia insoslayable de la Ley”, y que “la profunda discrecionalidad del planeamiento, producto normativo emanado de la Administración (...) explica la necesidad esencial de la Memoria como elemento fundamental para evitar la arbitrariedad”. A su vez, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1993 afirma que la importancia de la memoria es manifiesta “desde el punto de vista del interés público, porque viene a asegurar que verdaderamente se va a hacer efectivo en la realidad el modelo territorial justificadamente elegido”.

23 Entre los que se encuentran: los *planos de información y de ordenación urbanística del territorio*. Los planos de información reflejan la situación del territorio objeto de ordenación en el momento de la elaboración del Plan. Por su parte, los planos de ordenación urbanística del territorio son la explicación gráfica de las determinaciones incluidas en el Plan; *las normas urbanísticas*, cuya finalidad principal es reglamentar la zonificación y los diferentes usos que pueden ser asignados al suelo ordenado por el Plan; *el programa de actuación*, cuya finalidad principal es distribuir en el tiempo el desarrollo del Plan; *el estudio económico y financiero*, en el que se valoran las posibilidades económicas y financieras del Plan; *el informe ambiental*, en el que se evalúa el Plan desde el punto de vista ambiental.

24 Sentencias del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 1989 y de 28 de enero de 1999.

25 Aunque existan diferencias entre CC. AA. en cuanto a su configuración, se ha optado por incluir a los Planes de Sectorización dentro del planeamiento general porque su finalidad es establecer las determinaciones estructurantes en el suelo urbanizable no delimitado. En algunos casos, como en Andalucía o la Comunidad de Madrid, pueden llegar a innovar las determinaciones del Plan General. Salvo ciertos matices, los Planes de Sectorización tienen una finalidad y naturaleza jurídica parecida a la de los Programas de Actuación Urbanística, instrumento de planeamiento reconocido en la legislación urbanística estatal tradicional pero al que, con carácter general, ya no hace referencia la normativa autonómica.

26 La ejecución del planeamiento no se realiza en su totalidad de modo simultáneo, sino que se desarrolla por partes. En el caso del suelo urbanizable, la ejecución se realiza a través de unidades de ejecución, que normalmente son porciones de un sector compuestas por parcelas.

esto es, la urbanización. En este sentido, el Plan de Sectorización, al igual que el Plan General en suelo urbanizable sectorizado, establece las determinaciones generales para este tipo de suelo, y puede además contener determinaciones específicas, encontrándose sólo limitado por lo que el Plan General haya podido establecer en dicho suelo. La división en sectores requiere que éstos tengan una dimensión suficiente para poder llevar a cabo todas las fases propias de la gestión urbanística, en especial, su elemento esencial, la equidistribución de cargas y beneficios de la urbanización entre los propietarios afectados.

Por último, conviene señalar que en muchos municipios las determinaciones del planeamiento general vienen total o parcialmente establecidas por las Normas Subsidiarias y Complementarias de planeamiento, que sustituyen al Plan General de un municipio o complementan las insuficiencias que éste pueda tener. Las Normas Subsidiarias tienen una finalidad esencialmente supletoria, aunque no tan detallada, con respecto al planeamiento general en los municipios que carecen de Plan General. En concreto, clasifican el suelo (en urbano, urbanizable y no urbanizable) y establecen un planeamiento básico en el término municipal. Por su parte, las Normas Complementarias complementan al Plan General regulando aspectos no previstos en éste, o desarrollando puntos que éste haya tratado de forma insuficiente.

2.1.1.2 Planeamiento de desarrollo

El planeamiento de desarrollo tiene por finalidad desarrollar las previsiones del planeamiento general en cada tipo de suelo en el que actúa. Los dos instrumentos principales en este caso son el Plan Parcial y el Plan Especial.

El Plan Parcial ocupa un lugar primordial en el planeamiento de desarrollo. Tiene un carácter derivado, ya que presupone y está jerárquicamente subordinado al Plan General, y ejecutivo, ya que legitima la actividad de ejecución del planeamiento. Tradicionalmente, la finalidad del Plan Parcial ha sido el desarrollo pormenorizado del suelo urbanizable, culminando de este modo el proceso de ordenación del suelo urbanizable, y legitimando la ejecución urbanística. En términos generales, ésta continúa siendo la función esencial del Plan Parcial, a pesar de que en algunos casos también pueda utilizarse para establecer la ordenación detallada en suelo urbano no consolidado, modificar la ordenación estructural del Plan General, o incluso establecer dicha ordenación en el urbanizable no sectorizado²⁷.

Teniendo en cuenta su función principal, el Plan Parcial completa la ordenación en un sector definido por el Plan, y de cara a su efectiva urbanización, define polígonos o unidades de ejecución dentro de dicho sector con una ordenación detallada. Las determinaciones del Plan Parcial se circunscriben a: delimitar el sector en polígonos/unidades de ejecución; asignar usos pormenorizados; señalar reservas de terrenos para parques y jardines públicos, zonas públicas y de recreo, y usos dotacionales de acuerdo con los estándares legalmente establecidos; diseñar el trazado y las características de la red de comunicaciones del sector y su conexión al sistema general

27 En casos en los que la normativa autonómica no prevea una figura como la del Plan de Sectorización.

de comunicaciones; diseñar las características y el trazado de las redes de abastecimiento de servicios básicos (agua, alcantarillado, energía eléctrica, etc.); realizar una evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización; y, establecer un plan de etapas para la ejecución de las obras de urbanización y, en su caso, de edificación.

Dentro del planeamiento de desarrollo, otra figura importante es el Plan Especial, de carácter derivado pero no necesario. Su finalidad es responder a una necesidad concreta y específica, en ocasiones, de carácter sectorial. Así, puede existir un Plan Especial de Reforma Interior, Plan Especial de Protección Histórico-Artística o un Plan Especial Aeroportuario. En esencia, regula de forma detallada y particular un ámbito que no puede ser abordado por el Plan Parcial. Por su propia naturaleza, los Planes Especiales tienen un carácter excepcional y no necesario.

2.1.1.3 Otros instrumentos

Tanto en el marco normativo autonómico como en el estatal supletorio se regulan otros instrumentos, que se diferencian por su finalidad, ámbito, importancia y carácter normativo/no normativo.

En primer lugar, el Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano, que sirve principalmente para delimitar qué parte del suelo municipal es urbano y qué parte es no urbanizable en municipios en los que no se han podido aprobar Normas Subsidiarias.

En segundo lugar, los Estudios de Detalle, que tienen por finalidad completar o adaptar, cuando resulte necesario, las determinaciones establecidas en suelo urbano mediante el planeamiento urbanístico a escala detallada. Tienen carácter normativo, a pesar de que su capacidad para realizar cambios en el planeamiento es muy limitada.

En tercer lugar, los Catálogos de Bienes Protegidos, documentos auxiliares del planeamiento en los que se relacionan monumentos, jardines, parques naturales o paisajes que, por sus valores específicos o características, sean objeto de especial protección.

En cuarto lugar, el Proyecto de Urbanización, cuyo objeto es detallar y programar las obras de urbanización (por ejemplo, el abastecimiento de aguas, alcantarillado, o energía eléctrica) con la precisión necesaria para que puedan ser ejecutadas. Tradicionalmente, no se ha considerado un instrumento de planeamiento, a pesar de que alguna normativa autonómica introduzca algo de confusión al respecto. Carece de carácter normativo, y precisa de la existencia de un plan.

2.1.1.4 Elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento

El marco legal establece un conjunto de reglas sobre la competencia de las AA. PP. para elaborar y aprobar los instrumentos de planeamiento. La iniciativa particular se reconoce también en determinados supuestos.

El supuesto básico del que parte la normativa es que la formulación de los instrumentos de planeamiento corresponde a las AA. PP., y en concreto, a los Ayuntamientos. Éste es el caso en relación con el Plan General, cuya elaboración únicamente puede iniciarse de oficio, a pesar de que, en ocasiones, se permita que dicha incoación de oficio sea el producto de una petición de una persona privada.

En todo caso, el marco legal permite la iniciativa particular en relación con los instrumentos de planeamiento de desarrollo, en concreto para redactarlos y proponerlos a los Ayuntamientos, que finalmente decidirán sobre su aprobación inicial o no. Los planes de iniciativa particular pueden ser presentados por cualquier persona privada, aunque puedan establecerse disposiciones que introduzcan un sesgo en favor de los propietarios. A su vez, generalmente se someten a los mismos requisitos que los planes y a un período de tramitación normal, aunque con la citación personal de los propietarios del suelo comprendido en el ámbito de planeamiento del instrumento en cuestión.

El procedimiento para llegar a la aprobación definitiva de un plan comienza con la fase de aprobación inicial²⁸. Después de su aprobación inicial se somete a información pública, normalmente, por un plazo de un mes como mínimo. Una vez finalizada la fase de información pública, el plan se aprueba provisionalmente²⁹. Normalmente, la aprobación inicial y provisional del Plan General corresponde al pleno del Ayuntamiento, y éste suele ser el caso también con los Planes de Sectorización. En relación con los instrumentos de desarrollo, existen variantes, en unas ocasiones es el Pleno y en otras el alcalde.

Después del período de información pública y la eventual aprobación provisional, llega la fase de la aprobación definitiva³⁰:

- En términos generales, el planeamiento general es aprobado definitivamente por la Comunidad Autónoma, si bien en algunas CC. AA. pueden ser aprobados definitivamente por el Ayuntamiento, con informe previo vinculante de la CC. AA.
- En relación con el planeamiento de desarrollo, algunas figuras de planeamiento de desarrollo (Plan Parcial, Plan Especial) pueden ser aprobadas definitivamente por el Ayuntamiento en unos casos, pero en otros su aprobación definitiva corresponde a la Comunidad Autónoma. Figuras como los Estudios de Detalle y el Proyecto de Urbanización son aprobados por los Ayuntamientos.

28 La aprobación inicial marca el comienzo de la tramitación del plan. Todos los actos que la preceden son los denominados actos preparatorios, fase en la que, entre otros, se presentan avances y anteproyectos del plan, pero en la que no se pone en marcha el procedimiento de aprobación del plan.

29 En algunos casos no existe aprobación provisional, por ejemplo, con los Planes Especiales y otros instrumentos de planeamiento cuya aprobación inicial y definitiva corresponda al Ayuntamiento, aunque existen excepciones.

30 La fase de tramitación y aprobación de un instrumento de planeamiento puede dilatarse considerablemente en el tiempo. Un Plan General puede tardar casi cinco años en tramitarse y aprobarse. En la sección 4.3 se trata con mayor profundidad este tema.

2.1.1.5 Revisiones y modificaciones

Por su carácter normativo, los planes tienen una vigencia indefinida. En todo caso, ello no obsta para que el plan establezca una programación o se autoimponga un plazo para su revisión, o para que tengan lugar modificaciones y revisiones.

Aunque tanto la revisión como la modificación implican cambios en el planeamiento, existen diferencias entre ambas. La revisión consiste en la adopción de nuevos criterios en relación con la estructura general del territorio o de la clasificación del suelo a raíz de la elección de un modelo territorial distinto, originado, por ejemplo, en la aparición de factores no anticipados, vinculados al cambio demográfico o al crecimiento económico. Por su parte, la modificación se limita a realizar alteraciones aisladas, que en principio no cambian el modelo territorial global del plan, pero que pueden afectar a aspectos tales como la clasificación o la calificación del suelo.

En cualquier caso, muchas normativas autonómicas, a pesar de reconocer ambos conceptos, los incluyen dentro de uno más amplio de innovaciones o alternaciones del planeamiento. Por este motivo, la regla de que cualquier cambio en un instrumento de planeamiento debe realizarse por el mismo instrumento y cumpliendo con los mismos procedimientos, se ve en cierto modo matizada. Así, existen casos en los que las determinaciones específicas o pormenorizadas de un Plan General pueden ser alteradas por un instrumento jerárquicamente inferior, como un Plan Parcial.

2.1.1.6 Convenios de planeamiento

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. Su finalidad esencial es preparar una revisión o modificación del planeamiento en vigor, orientando el sentido de dicha alteración, pero sin ser el elemento que modifica efectivamente el planeamiento, habida cuenta de que éste constituye, en principio, una potestad indisponible para la Administración³¹.

A continuación, se describen las características esenciales de los convenios de planeamiento:

- Son pactos suscritos entre la Administración (normalmente la municipal, pero en ocasiones también la autonómica) y cualesquiera personas, públicas o privadas, sean propietarios o no del suelo afectado por el convenio.

31 La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 1994, partiendo de que la potestad de planeamiento tiene un carácter indisponible, consideró lícitos los convenios de planeamiento a través de los cuales la Administración se compromete a realizar modificaciones o revisiones en el planeamiento (por ejemplo, cambiando su clasificación o su calificación) a cambio de prestaciones por parte del particular (por ejemplo, cesiones de terrenos a las que no viene legalmente obligado o entrega de dinero en metálico) siempre que se respete el ordenamiento jurídico, el interés general, y los principios de la buena administración para lograr la mejor ordenación posible.

- Su finalidad es preparar un cambio en el planeamiento, y en concreto, a través de ellos la Administración se compromete a poner en marcha todos los trámites necesarios para que ese cambio se lleve a cabo.
- 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; cesiones de suelo; ejecución de terrenos; o realización de accesos subterráneos para un centro comercial.
- Los convenios no vinculan a la Administración en el ejercicio de su potestad de planeamiento, puesto que no resulta posible una disposición de dicha potestad por vía contractual³². En principio, nada impide que, en su caso, la Administración tome una decisión en sentido contrario a lo acordado.
- No pueden ir en contra del ordenamiento jurídico, por lo que si incluyesen una condición que vulnerase la legislación se volverían nulos de pleno derecho. En concreto, el artículo 6.3 del TR 2008 prohíbe que a través de los convenios urbanísticos se establezcan obligaciones o prestaciones adicionales no más gravosas para los propietarios que las que procedan legalmente.
- De acuerdo con la Disposición Adicional 9ª del TR 2008, que modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, corresponde al Pleno municipal de los Ayuntamientos la aprobación de los convenios que tengan por objeto la alteración de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística.
- El acuerdo a través del cual se aprueba el convenio debe identificar a los otorgantes, indicar su ámbito, objeto y plazo de vigencia, y debe publicarse tras la firma. En términos procedimentales, tanto la jurisprudencia como la normativa autonómica han venido estableciendo la necesidad de que la tramitación, celebración y cumplimiento de los convenios se rijan por los principios de publicidad y transparencia, y, de hecho, el artículo 11.1 del TR 2008, obliga a someter a información pública los convenios³³. En determinados casos, como en Andalucía, la normativa impone que los convenios se inscriban en registros administrativos.
- El incumplimiento de un convenio urbanístico de planeamiento puede generar derecho a indemnización en determinados casos³⁴.

32 Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 1992, 27 de octubre de 1992, y 19 de julio de 1994.

33 De acuerdo con el artículo 11.1 del TR 2008: *“Todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente, deben ser sometidos al trámite de información pública en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común, y deben publicarse en la forma y con el contenido que determinen las leyes”*.

34 La búsqueda de una indemnización puede construirse a través de dos vías. En primer lugar, recurriendo a la responsabilidad de la Administración por la modificación del planeamiento en una dirección distinta a la acordada, con el objetivo de encuadrar el incumplimiento dentro de uno de los supuestos de indemnización tasados en el TR de 2008, que, no obstante, dado su carácter restrictivo, limitan considerablemente que pueda generarse una indemnización por esta vía. En principio,

2.1.2 La gestión urbanística

Tras la aprobación del planeamiento, se inicia la fase de gestión, cuyo objetivo es urbanizar el territorio de acuerdo con lo establecido en el planeamiento. La urbanización constituye una fase previa a la edificación y consiste en dotar a un terreno de los servicios e infraestructuras necesarias para que adquiera la condición de solar.

En el sistema urbanístico español, el ejercicio del derecho a urbanizar obliga a los propietarios a cumplir con una serie de obligaciones principales. En primer lugar, llevar a cabo la equidistribución de los beneficios y las cargas del planeamiento, mecanismo mediante el cual se persigue corregir las supuestas “inequidades” que generaría el planeamiento. Este principio forma parte del urbanismo español tradicionalmente y en la actualidad se recoge tanto en la normativa autonómica como en el TR 2008. En esencia, la equidistribución trata de conseguir que dentro de cada unidad de ejecución el aprovechamiento final que los propietarios obtienen del suelo que poseen sea idéntico, a pesar de que el plan asigne aprovechamientos distintos (por ejemplo, a un propietario un parque público y a otro una zona residencial intensiva) y genere inequidades. Para conseguir dicho objetivo, el urbanismo español utiliza principalmente las técnicas de redistribución, que básicamente consisten en la agrupación de las fincas existentes en la unidad de ejecución³⁵ y en la generación de parcelas nuevas ajustadas al plan, de tal forma que se otorgue un aprovechamiento idéntico a los propietarios, si bien proporcional al tamaño de sus parcelas originarias³⁶.

En segundo lugar, además de llevar a cabo la equidistribución, la transformación urbanística exige que los propietarios cumplan con los deberes legales que el marco legal impone a los propietarios cuando el suelo se transforma, y que se relacionan principalmente con las cesiones de suelo³⁷ que deben

con arreglo a la legislación urbanística, sólo sería posible la indemnización en los casos en los que el particular acreditase que tiene consolidados determinados derechos edificatorios, y no meras expectativas. En segundo lugar, recurriendo a la responsabilidad contractual de la Administración por incumplimiento del convenio urbanístico del planeamiento, vía que incorpora una mayor probabilidad de éxito en la reclamación. En este caso, la indemnización se derivaría de la responsabilidad contractual de la Administración. La acción que podría ejercitarse es la de resolución de contrato, con la finalidad de exigir a la Administración el cumplimiento de lo convenido o, si ello no fuera posible, una indemnización.

35 La ejecución del planeamiento no se realiza en su totalidad de modo simultáneo, sino que se desarrolla por partes. En el caso del suelo urbanizable, la ejecución se realiza a través de unidades de ejecución, que normalmente son porciones de un sector compuestas por parcelas.

36 Un ejemplo muy simple servirá para ilustrar este principio. Supóngase una unidad de ejecución en que existen 3 parcelas: X, Y, Z. El planeamiento ha determinado que todas las parcelas son de uso residencial, pero que en X habrá jardines, en Y calles y en Z sólo viviendas. El aprovechamiento por parcela es desigual. Mediante la reparcelación, se ajustan las parcelas afectadas por el planeamiento, de tal manera que todas contribuyan a soportar las cargas derivadas de la urbanización (calles, jardines, etc.), y que se consiga una redistribución de la propiedad que dará lugar a la asignación de nuevas parcelas. Con la nueva asignación, los propietarios tendrán un aprovechamiento idéntico.

37 De acuerdo con el artículo 16 de TR 2008, los deberes de cesión son: a) entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y las restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención, así como, en determinados supuestos, el suelo que el instrumento de ordenación adscriba a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección; b) entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística. Con carácter general, el porcentaje no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15

realizarse en favor de la Administración, el costeamiento de las obras de urbanización previstas, y la entrega de las infraestructuras correspondientes.

Para que pueda llevarse a cabo la ejecución del planeamiento y, de este modo, hacer efectivas las determinaciones establecidas en los instrumentos de planeamiento, deben satisfacerse una serie de requisitos:

- En primer lugar, resulta indispensable que todo el planeamiento necesario esté aprobado.
- En segundo lugar, el ámbito territorial de la actuación tiene que estar delimitado. La ejecución del planeamiento se realiza a través de unidades territoriales denominadas unidades de ejecución, salvo cuando se trate de la ejecución de sistemas generales o de actuaciones asistemáticas en suelo urbano. En la unidad de ejecución se realiza el reparto de beneficios (aprovechamiento urbanístico) y cargas derivadas del planeamiento (costes de urbanización, cesiones de suelo, etc.), cumpliéndose de este modo con los deberes de equidistribución, cesión y urbanización. La unidad de ejecución puede delimitarse de dos modos: a) por el órgano que apruebe el planeamiento, siendo el instrumento ordenador el que efectúa la delimitación; b) modificando la delimitación de las unidades de ejecución previstas en el planeamiento mediante un procedimiento concreto (expediente de delimitación).
- En tercer lugar, es necesario elegir el sistema de actuación mediante el que se va a ejecutar el planeamiento. Los sistemas que tradicionalmente han existido en la legislación son los de compensación, cooperación y expropiación. Si la actuación consiste en ejecutar sistemas o dotaciones públicas de carácter general, el sistema que se aplica es el expropiatorio o la ocupación directa. La elección entre los distintos sistemas corresponde a la Administración.

La mayoría de las CC. AA. han basado sus sistemas de actuación, en mayor o menor medida, en la legislación estatal tradicional. En algunos casos, se han ceñido al sistema tradicional, sin incorporar otros. En otros casos, han añadido variaciones e innovaciones³⁸ de los sistemas tradicionales desde 1956 o un sistema alternativo –denominado de agente urbanizador– en el que un agente, que no tiene por qué ser propietario, ejecuta la urbanización de una o varias unidades de ejecución³⁹. En algunos casos, el sistema de agente urbanizador es subsidiario, es decir, se utiliza cuando la iniciativa de los propietarios no consigue urbanizar el terreno.

por ciento. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20 por ciento en determinadas circunstancias. A su vez, se establece que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber.

38 Entre las innovaciones presentes en algunas CC. AA., conviene señalar los sistemas de ejecución forzosa y el sistema de concierto. Modalidades parecidas al modelo de agente urbanizador de la Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha serían el sistema de ejecución empresarial y el sistema de concurrencia, presentes, por ejemplo, en Canarias y Castilla y León respectivamente.

39 En el Anexo se desarrollan con un poco más de detalle las características de los principales sistemas de actuación.

En cualquier caso, conviene señalar que, en estos momentos, la Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha se desvían sustancialmente de los modelos generales existentes en otras CC. AA., al aplicar un modelo cuya nota característica es que la gestión pública (ya sea directa o a través de agente urbanizador) es la única forma de ejecutar el planeamiento.

- En cuarto lugar, tienen que existir unos plazos de ejecución que deben ser respetados. Estos plazos se señalan en el propio planeamiento o en la legislación urbanística.

En el proceso de ejecución urbanística existen dos fases fundamentales, la ejecución jurídica y la ejecución material. La finalidad de la ejecución jurídica es resolver los problemas de desigualdad generados por el planeamiento. En el caso de los sistemas de actuación mencionados, el principal instrumento jurídico mediante el que se desarrolla esta fase sería el proyecto de compensación (sistema de compensación), el proyecto de reparcelación (sistema de cooperación), y el proyecto de expropiación (sistema de expropiación)⁴⁰. Por su parte, en la fase de ejecución material es cuando se transforman las parcelas en solares listos para poder ser edificados, ya sea inmediatamente después de la urbanización o en un momento posterior, dentro de los plazos que se determinen. Para poder llevar a cabo la ejecución material resulta necesario presentar un proyecto de urbanización o de obras ordinarias.

Una vez finalizada la fase de ejecución jurídica y material de forma satisfactoria, el propietario adquiere el derecho a edificar, siempre que se ejerza en tiempo y dentro de las condiciones previstas tanto por el planeamiento como por la normativa aplicable.

2.1.3 La disciplina urbanística

La disciplina urbanística constituye la tercera fase principal del proceso urbanístico. Una vez el planeamiento ha definido cómo debe ser la ciudad y dicho planeamiento ha sido ejecutado en la fase de gestión urbanística, las AA. PP., en especial la municipal, tienen que controlar que las diversas formas de uso del suelo concuerdan con las determinaciones del planeamiento.

La intervención administrativa en el campo de la disciplina se desarrolla en diferentes ámbitos:

- En primer lugar, en el control preventivo, que consiste en el sometimiento de ciertas actuaciones a la previa y preceptiva licencia municipal. Las licencias urbanísticas son una autorización municipal de carácter reglado que permite la ejecución de obras o la utilización del suelo de acuerdo con lo que los instrumentos urbanísticos han previsto. La técnica se basa en el control de los actos de edificación y otros usos del suelo para asegurar su concordancia con la legalidad y el planeamiento.

⁴⁰ En el sistema de agente urbanizador, el proyecto puede ser de reparcelación, de reparcelación forzosa y, en determinados casos, de expropiación.

- En segundo lugar, el control *ex-post*. Una vez el titular de la licencia ha realizado la obra, se encuentra sujeto a todos los deberes urbanísticos establecidos legalmente⁴¹.
- En tercer lugar, el control frente a situaciones denominadas legalizables y de protección de la legalidad urbanística, formado por un conjunto de medios que, sin entrar dentro del régimen sancionador, tienen por finalidad que se restablezca la legalidad urbanística. Esta técnica aborda distintas tipologías de actos edificatorios⁴². Las medidas deben adoptarse bajo el principio de proporcionalidad y pueden consistir, por ejemplo, en la suspensión de las actuaciones constitutivas de uso del suelo, tanto sin licencia como con ella, o en la demolición, en caso de que sea manifiesta la ilegalidad de las obras.
- En cuarto lugar, el control frente a la comisión de ilícitos urbanísticos, en los que se justifica la potestad sancionadora de las AA. PP., que se circunscribe a la imposición de sanciones a las personas responsables de la actuación ilícita tipificada como infracción urbanística.

2.1.4 Instrumentos de intervención en el mercado del suelo

Los poderes públicos intervienen directamente en el mercado del suelo a través de una serie de instrumentos que se regulan en la normativa estatal y/o autonómica. Los tres instrumentos principales son los siguientes: Patrimonios Públicos de Suelo (PPS), derechos de superficie, y derechos de tanteo y retracto.

De acuerdo con el artículo 38.1 del TR de 2008, los PPS se componen de los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber de cesión en las actuaciones de transformación urbanística (artículo 16.1.b) del TR 2008), además de otros que pueda determinar la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

Dentro de los PPS, existen distintas categorías. En primer lugar, el patrimonio público estatal, cuya regulación corresponde al Estado. En segundo lugar, el patrimonio público supramunicipal, cuya titularidad puede corresponder a una Comunidad Autónoma o a un ente supramunicipal, y cuya regulación corresponde a la normativa autonómica. En tercer lugar, el patrimonio público municipal, regulado tanto en la normativa estatal como en la autonómica.

El patrimonio municipal de suelo se configura como un patrimonio separado dentro del patrimonio de las entidades locales, constituido fundamentalmente por suelo, cualquiera que sea su clasificación, y cuya finalidad de acuerdo con el TR 2008 es: (i) regular el mercado de terrenos, (ii) obtener reservas

41 Entre otros: concordancia entre el destino del suelo y el planeamiento urbanístico; mantenimiento adecuado en condiciones de seguridad y salubridad; o cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente, patrimonio y rehabilitación urbana.

42 Entre otros: obras de edificación sin licencia en curso de ejecución; obras de edificación terminadas que no se ajusten a la licencia; actos de edificación al amparo de una licencia ilegal; actos edificatorios terminados y amparados por una licencia ilegal; o actos edificatorios irregulares en suelo calificado de zona verde, espacios libres o no urbanizable protegido.

de suelo para actuaciones de iniciativa pública y (iii) facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística. El patrimonio supramunicipal tiene una motivación similar, aunque normalmente trasciende el urbanismo y también persigue objetivos autonómicos pertenecientes a los ámbitos de la ordenación territorial y el medio ambiente. Un aspecto esencial que es preciso volver a remarcar es que los objetivos y el destino final de los PPS (viviendas sujetas a algún régimen de protección pública u otros usos de interés social) están tasados en la normativa, lo que significa que su utilización tiene un carácter reglado.

Por su parte, el efecto del derecho de superficie es atribuir al superficiario la facultad de realizar construcciones en la rasante y en el vuelo y subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas. A su vez, también puede constituirse dicho derecho sobre construcciones y edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales, o elementos privativos de construcciones o edificaciones, atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas.

Por último, los derechos de tanteo y retracto son derechos reales de adquisición preferente, limitativos del derecho de propiedad. Suponen la posibilidad de adquisición de un elemento determinado, cuando su actual propietario decida enajenarlo (derecho de tanteo) o cuando efectivamente la ha enajenado (derecho de retracto). Ambas modalidades implican una preferencia de adquisición, aunque el primero va encaminado a impedir una venta que va a celebrarse, y el segundo se dirige a la venta ya realizada. Este instrumento otorga a la Administración urbanística actuante la capacidad de delimitar en cualquier clase de suelo zonas en las que las transmisiones de terrenos y edificaciones estarán sujetas a estos derechos y, por lo tanto, a su intervención.

La normativa urbanística autonómica regula la posibilidad del ejercicio de estos derechos por parte de la Administración autonómica y municipal y establece que los propietarios incluidos dentro de un área de tanteo o retracto tienen la obligación de comunicar a la Administración urbanística cualquier operación de venta relativa a cualquier bien de su propiedad situado en dicha área.

2.2

Caracterización económica

Las propiedades físicas de cualquier bien son factores fundamentales en sus procesos de producción y distribución, así como en la naturaleza de su consumo y en su valor final. Las características económicas del suelo se encuentran en parte determinadas por sus características físicas, que lo conforman como el bien inmobiliario por naturaleza.

En primer lugar, el suelo es un recurso escaso y no renovable. En segundo lugar, se trata de un bien inmóvil, lo que implica que no se puede trasladar de una localización a otra y debe ser utilizado en el lugar donde se encuentra. En tercer lugar, el suelo es heterogéneo, principalmente porque ninguna parcela está localizada de forma idéntica con respecto al resto de parcelas, además de diferenciarse entre sí en función de su superficie, tamaño, características, y atributos de las parcelas cercanas. De este modo, no todas las parcelas son

sustitutivas entre sí desde el punto de vista de la demanda. En cuarto lugar, el suelo es un bien duradero, que proporciona utilidad a lo largo del tiempo. En quinto lugar, el suelo es un depósito de valor, fundamental como activo financiero tanto para hogares como para empresas. En sexto lugar, el suelo, como factor productivo, proporciona una utilidad derivada, que depende del uso final al que vaya a destinarse. Finalmente, el suelo es a la vez un factor productivo generalmente insustituible para otras actividades económicas y un bien de consumo final, principalmente para uso recreativo-medioambiental.

Estas características proporcionan cierta unicidad al suelo como bien económico y tienen implicaciones importantes en el funcionamiento del mercado. En concreto, la inmovilidad y heterogeneidad del suelo contribuyen a segmentar espacialmente el mercado, favorecen la persistencia de desequilibrios, y pueden generar posiciones monopolísticas en determinadas circunstancias.

2.2.1 Importancia del suelo en la economía: datos básicos

El suelo es un factor productivo fundamental en la economía, en la medida en que la práctica totalidad de las actividades económicas lo necesitan, tanto la actividad residencial como otro tipo de actividades productivas y de servicios. A su vez, constituye un activo financiero muy importante para hogares, empresas y AA. PP. Por otro lado, el suelo es un factor de producción insustituible en la producción de vivienda, un bien que además de revestir una dimensión social notable, tiene una importancia fundamental en la economía al constituir un componente esencial de la riqueza de los hogares e incidir en sus decisiones de consumo y ahorro, e incluso laborales.

De acuerdo con datos del Ministerio de Fomento, en 2012 el valor total de las transacciones de suelo ascendió a aproximadamente 2.600 millones de euros, aproximadamente un 0,2% del PIB⁴³. En cualquier caso, en los últimos años el mercado ha sufrido un ajuste histórico en términos de precios y cantidades, que se ha traducido en una caída considerable del valor total de las transacciones y de su peso relativo sobre el PIB, en comparación con las fases alcistas del ciclo. En el año 2004, el valor total de las transacciones alcanzó los 23.015 millones de euros, lo que suponía el 2,7% del PIB del ejercicio.

A su vez, el suelo es un componente muy importante en el valor de la vivienda. En 2009, el valor del *stock* de suelo sobre el valor total del *stock* de vivienda representaba un 45%⁴⁴. Como en el caso anterior, este peso varía a lo largo del ciclo. Mientras que en el año 2000 se situaba en el 27%, en el año 2007 ascendió hasta el 46%.

⁴³ La relación de las transacciones de suelo con el PIB se realiza únicamente a efectos referenciales del peso que tienen en la economía.

⁴⁴ El valor del *stock* de capital vivienda es la suma del valor del *stock* de capital residencial (edificación o suelo) y el valor del *stock* de capital suelo. Las estimaciones sobre el *stock* del capital vivienda y suelo provienen de Uriel Jiménez y Albert Pérez (2012).

Por último, el suelo tiene una importancia considerable en el sector financiero. De acuerdo con el Ministerio de Economía y Competitividad⁴⁵, en el año 2011 los activos del sector financiero vinculados a crédito promotor correspondientes a *suelo o promoción en curso* ascendían a 132.000 millones de euros.

2.2.2 Fallos de mercado en el sector suelo

Desde el punto de vista de la eficiencia económica, la intervención pública podría estar justificada en la medida en que el mercado no sea capaz de lograr por sí mismo una asignación óptima. En particular, esta situación puede ocurrir ante los denominados “fallos de mercado”, ante los que la intervención pública, si fuese capaz de corregirlos, podría aumentar el nivel de bienestar social. Los principales fallos de mercado en el mercado del suelo provienen de la existencia de externalidades y de bienes públicos⁴⁶, de problemas de información imperfecta, y la existencia de poder de mercado originado en determinadas características del bien suelo (principalmente, heterogeneidad e inmovilidad).

La intervención pública sobre el mercado del suelo también puede producirse por otros intereses, en su caso legítimos, diferentes de la corrección de los fallos de mercado. Ahora bien, dado que la intervención pública es capaz de generar distorsiones sobre la eficiencia asignativa y reducir el bienestar general, es altamente recomendable que los poderes públicos lleven a cabo un estricto análisis de la conveniencia de tales medidas⁴⁷ siguiendo el triple test de necesidad (en qué medida el interés a proteger justifica imponer una restricción sobre la eficiencia), proporcionalidad (si la ganancia compensa el efecto nocivo provocado por la restricción y, en tal caso, si no existen formas menos lesivas de la eficiencia de alcanzar los mismos objetivos) y no discriminación; asimismo, es conveniente que los poderes públicos actúen siguiendo los principios de eficacia, transparencia y predictibilidad.

A continuación se examinan sucintamente los principales fallos de mercado relacionados con el suelo.

2.2.2.1 Externalidades

El término externalidad hace referencia a una situación en la que la acción de un agente tiene un impacto no compensado sobre el bienestar de otro. Una externalidad puede ser positiva (si el impacto es beneficioso) o negativa (si el impacto es perjudicial). En estas condiciones, cada agente no tiene en cuenta el impacto de sus acciones sobre los demás agentes, y por ello los precios

⁴⁵ *Reforma del Sector Financiero*, documento del Ministerio de Economía y Competitividad, mayo de 2012. www.lamoncloa.gob.es/nr/rdonlyres/00ca8858-b343-4c20-a7e0-5f543b429f33/203036/20120511presentacionreformafinancieramayo2.pdf

⁴⁶ Los bienes públicos, cuya sistematización tiene su origen en Samuelson (1954), se caracterizan por ser no rivales en el consumo y no excluibles vía precios. En la subsección 2.2.2.2 se analizan en mayor profundidad sus características y su relevancia en el mercado del suelo.

⁴⁷ Ver Comisión Nacional de la Competencia (2008), *Recomendaciones a las Administraciones Públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia*.

de mercado no reflejan su verdadero beneficio o coste social, por lo que se generarían ineficiencias y el bienestar social no se maximiza.

Una característica básica del suelo es que las parcelas tienen una localización fija y específica, por lo que su valor se determina, en gran medida, por las características y el uso de las zonas circundantes. Por este motivo, el mercado del suelo es propenso a generar externalidades⁴⁸.

Algunas fuentes concretas de externalidades son las siguientes:

- **Generación de residuos y contaminación.** Determinadas actividades pueden generar efectos externos sobre otras, en términos de contaminación medioambiental, acústica, lumínica o de otro tipo. Un ejemplo clásico es el de una fábrica que emite olores e impone un coste externo sobre las zonas circundantes. Si la fábrica no internaliza dicho coste, la situación que se alcanza no resulta eficiente (se genera demasiada contaminación). En estas circunstancias, la acción pública puede favorecer una asignación más eficiente coadyuvando a que se internalicen los costes externos (en el ejemplo, que la empresa que contamine deba hacerse cargo de los costes de la contaminación).
- **Incremento del coste total en términos de infraestructuras y servicios producido por la nueva urbanización.** En el proceso de crecimiento natural de las ciudades existen determinadas externalidades que pueden provocar que la ciudad tienda a alcanzar una extensión geográfica excesiva o desordenada. Cuando el proceso de urbanización avanza, deben construirse, por ejemplo, nuevas carreteras o nuevos sistemas de alcantarillado, así como escuelas, parques y otro tipo de equipamientos. La nueva urbanización también tendrá un impacto en términos de mayor gasto en servicios como policía, limpieza o recogida de basura. Si este nuevo gasto en servicios e infraestructuras no se asume íntegramente por los promotores de las nuevas urbanizaciones, existirán incentivos a que la ciudad crezca en exceso geográficamente.

Por ejemplo, el coste de muchas infraestructuras urbanas depende de la extensión geográfica de la red (alumbrado público, alcantarillado, carreteras, etc.), sin que la densidad de población que hace uso de estos servicios afecte sustancialmente a dicho coste; así, en las áreas más densamente pobladas se pueden alcanzar mayores economías de escala en estos servicios. En esta situación, la urbanización de nuevas áreas puede tener el efecto de incrementar el coste medio de proveer tales servicios en toda la ciudad si la densidad de población de las nuevas áreas es inferior al conjunto de la ciudad. Si el coste no se paga en términos incrementales y se paga en términos medios, el precio de la nueva urbanización resultará inferior al óptimo al no reflejar el coste total en términos de infraestructuras y servicios. En consecuencia, el proceso de urbanización resultaría artificialmente barato (el precio no incorpora el coste derivado de la externalidad “presupuestaria” de la nueva urbanización), y se favorecería un crecimiento ineficiente de la ciudad.

⁴⁸ Véase, por ejemplo, Brueckner (2011), Chesire y Vermoulen (2009), Mills y Hamilton (1994), OCDE (1992), o Banco Mundial (1983).

- **Reducción de espacios abiertos implícita en el proceso de urbanización.** La sociedad obtiene utilidad por la existencia de este tipo de espacios. A medida que el proceso de urbanización avanza, consume superficie destinada a espacios abiertos y genera un coste social en términos de pérdida de espacios abiertos. Puesto que el mercado no internaliza por sí mismo dicho coste, se produce una externalidad negativa, y se alcanza una situación ineficiente (se consume demasiada superficie de espacios abiertos) y un tamaño geográfico de la ciudad superior al óptimo social.
- **Mayor congestión de las infraestructuras de transporte y otras infraestructuras públicas.** En este caso se origina una externalidad porque la presencia de un usuario adicional en una infraestructura de transporte ralentiza el tráfico del resto de usuarios, aumentando el coste temporal del trayecto de todos los usuarios. A pesar de que la pérdida de cada usuario es pequeña, la agregación del coste soportado por el conjunto de los usuarios tiene un impacto total considerable. Puesto que quienes soportan gran parte del coste son el resto de usuarios, ningún usuario tiene incentivos a incorporar dichos costes en su proceso de toma de decisiones. El resultado es que el coste privado del transporte no refleja el coste total y, por lo tanto, se alcanza una situación ineficiente (demasiado tráfico) y un tamaño de la ciudad superior al óptimo social⁴⁹. Situaciones similares de congestión pueden producirse con otras infraestructuras y servicios públicos, como los parques o el sistema de recogida de residuos, en los que el disfrute por individuos adicionales congestiona ineficientemente el servicio y así perjudica a todos los individuos, ellos incluidos.

2.2.2.2 Bienes públicos

Un segundo fallo de mercado en el mercado del suelo es la existencia de bienes públicos. A pesar de que este tipo de bienes proporcionan un beneficio neto a la sociedad, el sistema de precios relativos con el que funciona naturalmente el mercado no los provee de forma óptima. Las características de este tipo de bienes son principalmente dos. Por un lado, son bienes no rivales en el consumo: el consumo que realiza un agente no reduce el consumo que realiza otro, motivo por el cual los consumidores no tienen incentivo a pagar o a revelar sus preferencias sobre ellos. Por otro lado, son bienes no excluibles vía precios: el sistema de precios no puede utilizarse para excluir a algunos agentes de su consumo. Por este motivo, el mercado no proveerá el bien en cuestión o lo hará de forma insuficiente. A pesar de que en el mundo real no existen muchos casos de bienes públicos puros (aire limpio, ambiente sin ruidos, etc.), sí que existen muchos bienes que exhiben algunas de sus características (bienes públicos impuros).

⁴⁹ En el modelo de estructura espacial básico en economía urbana el límite de la ciudad depende principalmente de cuatro factores: renta, población, coste de transporte y coste de oportunidad del suelo urbano en términos de usos no urbanos. Un aumento del coste de transporte encarece el precio relativo de vivir en zonas relativamente alejadas del centro, lo que hace que los individuos se desplacen a zonas relativamente más cercanas y que, en consecuencia, se reduzca el límite de la ciudad (es decir, que la ciudad se “encoja”). Una situación en la que la externalidad de congestión no se internaliza entraña un coste de transporte menor que una situación en la que la externalidad sí se internaliza. Por lo tanto, el tamaño (extensión) de la ciudad será mayor en el primer caso que en el segundo. Véase, por ejemplo, Brueckner (2011) o Mills y Hamilton (1994).

En el mercado del suelo existen varios ejemplos. Por ejemplo, muchas de las infraestructuras, equipamientos y servicios necesarios para el desarrollo urbano, como el caso de los parques y los jardines, la red de suministro de agua, el sistema de desagües y alcantarillado, o la red viaria. A su vez, existen servicios que generan externalidades positivas y requieren de una solución cooperativa entre propietarios, como el mantenimiento o la modernización de infraestructuras comunes. La presencia de fuertes externalidades en el suelo y en las actividades que lo utilizan puede provocar los denominados “fallos de coordinación” que lleven a equilibrios subóptimos. Por ejemplo, una determinada área urbana puede degradarse paulatinamente porque todos los individuos que la habitan tengan la expectativa de que la zona va a degradarse en el futuro; o puede ocurrir lo contrario, que la expectativa de que una zona vaya a mejorar en el futuro incentive las inversiones en dicha zona, posibilitando el autocumplimiento de las expectativas. En esta situación, la intervención pública podría contribuir a que se alcance el mejor de los equilibrios posibles, mediante el desarrollo de políticas de recuperación de edificios en zonas degradadas, o inversión en infraestructuras singulares para potenciar los efectos arrastre de éstas.

En esta clase de situaciones, la intervención pública puede mejorar la eficiencia en el mercado, corrigiendo directamente la asignación de bienes públicos o estableciendo mecanismos de revelación de preferencias de los individuos que favorezcan que la provisión de bienes públicos sea correctamente asignada.

2.2.2.3 Problemas de información

En tercer lugar, en el mercado del suelo existen problemas de información. Por un lado, los compradores no disponen de información perfecta sobre las características del suelo o sobre su propiedad, lo que puede generar ineficiencias en el proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, una empresa que busque un emplazamiento apto para la instalación de una determinada actividad económica puede encontrar dificultades para disponer de una relación de todos los posibles emplazamientos que satisfacen los requisitos deseados.

Por otro lado, el suelo tiene un carácter duradero, lo que lleva asociado un flujo de renta y costes significativo que además depende de forma decisiva del entorno económico. Por este motivo, una decisión no acertada puede resultar mucho más costosa en el mercado del suelo que en otros mercados de la economía. La planificación estable, por ejemplo, puede tener un efecto positivo al reducir el riesgo asociado a la incertidumbre sobre la evolución de la urbanización en el futuro (por ejemplo, el valor de una casa situada en las inmediaciones de un bosque será mayor si la planificación preserva, de modo creíble, el bosque en el futuro).

Finalmente, en relación con la financiación de proyectos de urbanización, la existencia de asimetrías de información e incertidumbre pueden generar ineficiencias en términos de asignación del crédito y prevenir el préstamo utilizando como colateral determinadas propiedades en áreas concretas.

2.2.2.4 Poder de mercado

La heterogeneidad y localización específica del suelo favorece, en determinadas situaciones, la existencia de poder de mercado. Muchos proyectos de urbanización y edificación, como los proyectos de infraestructuras ferroviarias o grandes proyectos privados, requieren la agregación de numerosas parcelas pertenecientes a distintos propietarios para poder llevarse a cabo de modo satisfactorio. Por ejemplo, una vía de ferrocarril incompleta carecerá de valor si no puede terminarse, lo que proporciona poder de mercado a los propietarios de las parcelas por donde ésta se ha proyectado y favorece la aparición de prácticas de retención de suelo.

2.2.3 Costes de la intervención

De acuerdo con la teoría económica, existen una serie de factores que pueden dar lugar también a fallos en la actuación del planificador (papel que en la realidad ejercen las AA. PP.), motivo por el cual es preciso que dicha actuación se someta a un examen riguroso en el que se comparen sus costes y beneficios. Algunas restricciones o dificultades a las que se enfrenta el planificador y que pueden contribuir a hacer ineficiente su intervención son las siguientes:

- En primer lugar, al igual que el mercado, el planificador también afronta problemas de información. Por un lado, problemas para identificar las preferencias sociales. Por otro lado, para valorar los costes y beneficios generados por una política urbanística concreta. Así, las decisiones públicas no siempre serán eficientes.
- En segundo lugar, la intervención urbanística suele perseguir varios objetivos, que pueden entrar en conflicto entre sí. Así, el urbanismo español se caracteriza por perseguir, entre otros, objetivos de eficiencia, conservación medioambiental, y equidad social. Puesto que resulta difícil determinar tanto la prioridad como el peso relativo de estos objetivos, se complica la valoración y aceptación de intercambios (*trade-offs*) entre ellos y, en definitiva, un diseño adecuado de la política urbanística y su correcta evaluación.
- En tercer lugar, la intervención urbanística puede exhibir inconsistencia temporal, lo que genera incertidumbre e impredecibilidad e impide que los agentes puedan tomar decisiones eficientes. Al final, pueden introducirse distorsiones aún mayores en el funcionamiento del mercado del suelo.
- En cuarto lugar, la intervención urbanística puede reforzar o crear situaciones de poder de mercado. Si el resultado de la política urbanística es restringir la oferta de suelo y limitar la competencia en el mercado, los propietarios de suelo dispondrán de mayor poder de mercado que en un escenario sin intervención.
- En quinto lugar, por el efecto que el planeamiento suele tener en la formación de precios del suelo, se facilita la aparición de fenómenos de captura del regulador y búsqueda de rentas, que inciden en la toma de decisiones, y pueden distorsionar los instrumentos utilizados, impidiendo, incluso,

que el interés general sea el criterio que guíe el diseño de la intervención urbanística.

- En sexto lugar, la intervención administrativa se encuentra limitada por restricciones impuestas por la normativa, que pueden hacer que responda lentamente a las condiciones cambiantes del mercado y genere, de este modo, una oferta de suelo más rígida que presione al alza los precios.

La literatura económica ha analizado tanto a nivel teórico como empírico los efectos económicos de la intervención urbanística⁵⁰, destacando que el mercado del suelo tiene un carácter complejo y que la intervención urbanística puede producir efectos negativos no anticipados por el planificador.

La literatura económica ha señalado varios costes que pueden derivarse de una intervención inadecuada:

- En primer lugar, las principales formas de intervención limitan la oferta de suelo o su rendimiento y encarecen por tanto la propiedad inmobiliaria (residencial, comercial, industrial) en el área urbana.
- En segundo lugar, la restricción de oferta de suelo por usos puede reducir la competencia en multitud de sectores económicos. Al reducir el espacio disponible, puede restringir la entrada y evitar que los operadores compitan con la intensidad requerida.
- En tercer lugar, la intervención puede reducir la productividad empresarial de forma directa. Por un lado, si encarece el precio de la propiedad inmobiliaria (terciaria o industrial) o si limita el número y la dimensión de los espacios donde instalar establecimientos, impidiendo que se alcance la escala óptima de producción. Por otro lado, si reduce excesivamente la densidad de empleo, puede afectar negativamente a las economías de aglomeración y de este modo reducir la productividad.
- 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, lo que supone que, a largo plazo, los incrementos en la demanda del suelo se traduzcan en un mayor crecimiento de los precios. A corto plazo, ante una oferta más rígida, las variaciones en la demanda de suelo y de vivienda se ajustan en mayor medida vía precios, de manera que una regulación más restrictiva puede acentuar la volatilidad de los precios en respuesta a *shocks* de demanda, y generar con mayor probabilidad burbujas especulativas en el mercado del suelo y de la vivienda.

50 El análisis teórico ha estudiado las principales formas de intervención que existen en mayor o menor grado en distintos países. Entre las principales, se encuentran los límites al territorio municipal que puede ser urbanizado (fronteras urbanísticas), la zonificación, los tamaños mínimos de parcela, o las regulaciones y los plazos administrativos vinculados al proceso de urbanización. Véase, por ejemplo, Brueckner (2011), Chesire (2009) o Brueckner (2009)

- En quinto lugar, la intervención puede reducir la cantidad de suelo disponible, lo que a su vez facilita la existencia de oferentes con poder de mercado y favorece comportamientos especulativos por parte de los oferentes, contribuyendo a mayores incrementos de los precios.
- En sexto lugar, por sus efectos reductores de la elasticidad de la oferta en numerosos mercados, la regulación urbanística también puede limitar la movilidad laboral, impidiendo que la oferta de suelo responda en las regiones más atractivas en términos de empleabilidad y obstaculizando por lo tanto la entrada de trabajadores y la creación de empleo en dichas zonas⁵¹.
- En séptimo lugar, si la oferta es relativamente más rígida en las regiones o ciudades más productivas de un país, también obstaculizará la entrada, y desviará el crecimiento hacia zonas relativamente menos productivas⁵², reduciendo de este modo la productividad agregada de la economía.

La literatura empírica proporciona evidencia sobre los costes esperados de acuerdo con la teoría⁵³. Conviene señalar que los costes derivados de la intervención pueden superar los beneficios que ésta pretende conseguir, por lo que el resultado podría ser una pérdida neta de bienestar, de tal forma que la intervención situase a la sociedad en un nivel de bienestar inferior al del escenario sin intervención. En relación con el impacto neto en términos de bienestar, es decir, con la existencia de un eventual coste neto de la intervención, los análisis empíricos no son tan abundantes, si bien alguno indica un impacto global negativo. En un estudio realizado para la ciudad de Reading en el Reino Unido⁵⁴ se concluyó que la frontera urbanística (el límite que marca hasta dónde puede llegar la urbanización) era demasiado restrictiva, y generaba un coste neto en términos de bienestar para los ciudadanos cuantificado en el 3,9% de la renta anual de los hogares. De acuerdo con los autores, una ampliación de la frontera incrementaría el bienestar de los ciudadanos en términos globales.

51 OCDE (2011).

52 Glaeser, Gyourko y Saks (2006).

53 Artículos recientes que proporcionan evidencia sobre el impacto en el precio del suelo y de la vivienda son Ihanfeldt (2007) y Glaeser, Gyourko y Saks (2005), ambos centrados en Estados Unidos. Por su parte, Malpezzi, Green y Mayo (2005) para Estados Unidos, y Caldera Sánchez y Johansson (2011) para distintos países de la OCDE, concluyen que la regulación urbanística reduce la elasticidad de la oferta de vivienda. Por otro lado, Andrews (2010) y Catte, Girouard, Price y André (2004) para distintos países de la OCDE o, por ejemplo, Huang y Tang (2010) y Glaeser (2006) para Estados Unidos proporcionan evidencia que indica que una mayor rigidez de la oferta de vivienda favorece una mayor volatilidad del precio de la misma. En relación con el impacto en la productividad empresarial, Chesire, Hilber, y Kaplanis (2011) estiman que desde 1980 el planeamiento urbanístico ha reducido en un 25% la productividad total de los factores de la cadena de supermercados británica para la que realizan su estimación, principalmente porque el planeamiento aumenta el coste del espacio comercial, reduce el tamaño medio de los establecimientos, y localiza a los establecimientos en zonas relativamente poco atractivas comercialmente. Los autores consideran que sus resultados son extrapolables al conjunto del sector de supermercados.

54 Chesire y Sheppard (2004).

2.2.4 Oferta y demanda de suelo

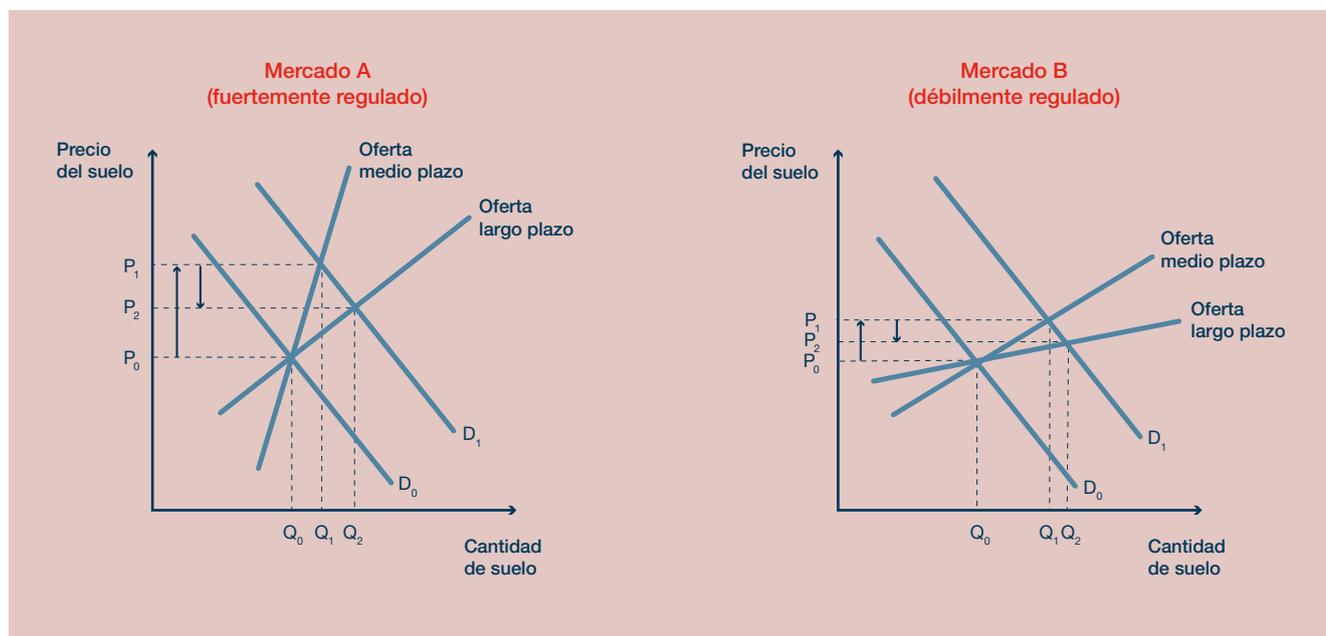
La oferta real de suelo es la oferta de suelo urbanizado, es decir, la oferta de solares listos para edificar. Como predice la teoría económica, en el mercado del suelo la oferta a corto plazo es relativamente más inelástica, mientras que a largo plazo su elasticidad, aunque reducida, sería mayor. El motivo principal radica en que la producción de suelo es una actividad que implica abundantes recursos de tiempo, aun en el caso de que no existiese ninguna restricción en la regulación del mercado que obstaculizase la urbanización.

La urbanización del suelo comprende, entre otros elementos, la adquisición de parcelas, la urbanización del terreno, o la construcción de infraestructuras. Por este motivo, en el corto-medio plazo, ante un aumento de demanda el ajuste vía cantidades tendrá que realizarse a través de solares urbanizados que se encuentren vacíos o a través de mejoras en suelos no totalmente aptos pero que solamente requieran algunas actuaciones de urbanización para convertirse en un solar. La respuesta de la oferta será, por tanto, más limitada que a largo plazo, originándose el ajuste principalmente vía precios. En el largo plazo, el mercado reacciona progresivamente, ajustando las cantidades ofertadas al cambio sostenido en la demanda, lo que, en principio, reduciría los precios con respecto a su nivel de corto-medio plazo alineándolos con los costes de producción de suelo urbanizado.

La elasticidad de la oferta depende de una serie de factores, entre los que se encuentran los costes de negociación y de búsqueda para obtener parcelas, 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, que afecta tanto a la cantidad de suelo susceptible de ser urbanizado como al coste temporal y monetario de urbanizar suelo. 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 sin regulación o con una regulación menos restrictiva. Por su impacto en términos de elasticidad, la regulación puede afectar a la evolución de los precios y a su volatilidad en el largo plazo. Ante un aumento de demanda, el mercado con la regulación más intensa exhibirá un mayor incremento en los precios y una mayor volatilidad. Para ilustrar estos efectos, en la Figura 1 se realiza un análisis simple de estática comparativa para dos mercados del suelo que se diferencian por la intensidad de su regulación urbanística.

Figura 1

Efectos de la regulación en la elasticidad de la oferta de suelo en dos mercados con distinta intensidad de regulación urbanística



Fuente: Elaboración propia

El mercado A se caracteriza por tener una regulación restrictiva que restringe la cantidad de suelo y obstaculiza su transformación, por ejemplo, exigiendo multitud de trámites administrativos espaciados en el tiempo. El resultado es una oferta relativamente inelástica. Ante un *shock* positivo de demanda (que se incrementa de D_0 a D_1), la cantidad ofertada de suelo en el corto-medio plazo aumenta poco, y el ajuste es principalmente vía precios (de P_0 a P_1). En el largo plazo, al ser la oferta más elástica, la respuesta es más intensa. El precio cae de P_1 a P_2 . Por el contrario, en el mercado B, donde la regulación no es tan restrictiva y la elasticidad al precio de la oferta es mayor, el aumento de demanda tiene un impacto menor en precios. Por lo tanto, los mercados sometidos a regulaciones que introducen más rigideces de oferta exacerbaban las fluctuaciones del ciclo inmobiliario, generando mayores *shocks* en precios y mayor volatilidad. A su vez, como ha señalado la literatura económica reciente, elevan tanto la probabilidad de que surjan burbujas especulativas, con efectos que exceden el ámbito microeconómico, como su duración. En suma, una oferta de suelo más rígida, contribuye a una mayor inestabilidad macroeconómica.

La demanda de suelo se encuentra constituida por dos segmentos principales: las AA. PP. y las empresas de promoción inmobiliaria⁵⁵. Las AA. PP. demandan suelo por distintos motivos, entre los que se encuentran la construcción de infraestructuras, de edificios públicos, o de parques y escuelas. En muchas ocasiones las AA. PP. se aprovisionan de suelo mediante mecanismos ajenos al mismo, a través de las cesiones realizadas por los propietarios a raíz de las actuaciones de transformación urbanística o mediante el

sistema de expropiación (un caso claro en el que se utiliza este mecanismo es en la construcción de infraestructuras). Por su parte, las empresas de promoción inmobiliaria se aprovisionan de suelo en el mercado, y su demanda se encuentra vinculada a la demanda de propiedad inmobiliaria, que a su vez responde a distintas tipologías: viviendas, espacios industriales, oficinas o establecimientos comerciales. A su vez, existe una demanda por motivos de inversión, muy ligada a posibles incentivos fiscales, así como a las perspectivas de la evolución de los precios de la vivienda respecto a otros activos reales o financieros.

La demanda por motivos residenciales es la que tiene mayor relevancia cuantitativa. En el corto plazo, se ve afectada por factores coyunturales, como las condiciones para acceder a la financiación en la economía, el tratamiento fiscal de la vivienda, o la tasa de paro. En el largo plazo, el ritmo de formación de hogares y la evolución de la renta real son los factores determinantes que explican su evolución. Por su parte, la demanda de oficinas, espacios industriales y establecimientos comerciales se ve fundamentalmente influida por factores coyunturales en la economía, y en menor medida, por cambios a largo plazo en la estructura productiva y por la propia regulación económica.

La demanda de suelo es una demanda derivada de la demanda de vivienda y de otro tipo de propiedad inmobiliaria. Por lo tanto, como cualquier factor productivo derivado, el precio del suelo guarda una relación con el precio de la propiedad inmobiliaria, en la medida en que la demanda pujaría por el suelo, como máximo, la diferencia entre lo que cuesta urbanizarlo y el valor esperado que tendrán en el mercado la propiedad inmobiliaria construida sobre él. A corto plazo, al reaccionar poco la oferta por su inelasticidad, el precio del suelo viene principalmente determinado por la demanda de bienes que lo utilizan como factor de producción. No obstante, a medio y largo plazo, la reacción por parte de la oferta de suelo resulta fundamental en la determinación del precio de equilibrio. Como se desprende del análisis realizado anteriormente, los efectos de la regulación en términos de elasticidad juegan un papel crucial en la determinación del precio de equilibrio en el mercado.

3.

Indicadores de funcionamiento del mercado del suelo en España



A continuación se presentan determinados indicadores del funcionamiento del sector del suelo en España. Estos indicadores apuntan a la existencia de ineficiencias en el funcionamiento del mismo, si bien debe tenerse en cuenta que se trata de indicadores agregados, que la CNC ha evaluado con carácter preliminar para este documento de discusión.

3.1

España tiene una oferta de vivienda relativamente rígida al precio en el largo plazo en comparación con otros países de la OCDE

La oferta de vivienda se encuentra determinada por una serie de factores, entre los que sobresalen la elasticidad de la oferta de suelo y el grado de sustituibilidad entre suelo y otros factores de producción utilizados para construir viviendas. La elasticidad de la oferta de suelo juega un papel fundamental, como ha puesto de relieve la literatura en este campo. Por lo tanto, para aproximarse a la elasticidad de la oferta de suelo a largo plazo se utiliza como *proxy* la elasticidad de la oferta de viviendas a largo plazo.

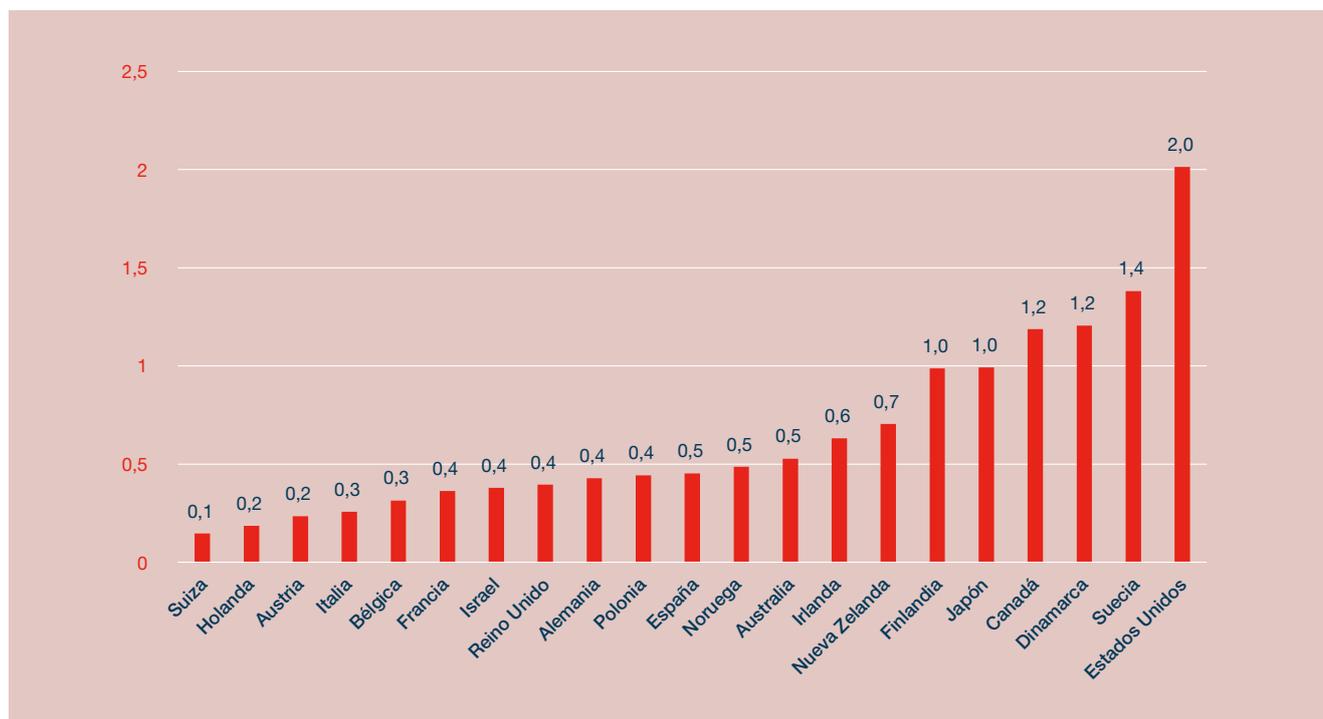
La elasticidad de la oferta de vivienda mide en qué medida los aumentos de demanda, que pueden venir motivados por una mejor coyuntura económica, una mayor facilidad de acceso al crédito o un aumento de la población, se traducen en aumentos de precio o en aumentos de cantidades. Es decir, mide la respuesta de la oferta ante cambios en la demanda. Si la elasticidad es relativamente elevada, la oferta responderá en mayor medida ante aumentos en la demanda, y los precios tenderán a crecer menos que si la oferta es más inelástica. Una oferta elástica resulta de vital importancia para evitar cuellos de botella en el mercado, reducir la volatilidad y conseguir un entorno macroeconómico más estable.

En el largo plazo, una oferta flexible es deseable, en la medida en que permite una mejor adaptación a los cambios en las condiciones del mercado. De acuerdo con la OCDE, la elasticidad de la oferta de vivienda a largo plazo es relativamente elevada en Norteamérica y en algunos países nórdicos, mientras que los países de Europa continental y el Reino Unido tienen una elasticidad menor (Gráfico 1). Como puede observarse en el gráfico, la oferta a largo plazo en España tendría una elasticidad-precio muy inferior a la unidad⁵⁶ y sería más inelástica que en muchos otros países.

56 Con una elasticidad-precio a largo plazo unitaria, un incremento del precio del 10% se correspondería a un incremento de la cantidad ofertada de viviendas del 10%. En el caso de España, con una elasticidad de 0,5, un incremento a largo plazo del precio del 10% se correspondería con un incremento de las viviendas ofertadas de sólo un 5%.

Gráfico 1

Elasticidad de la oferta de vivienda a largo plazo en una selección de países de la OCDE



Nota: los datos son estimaciones de la elasticidad-precio a largo plazo de la oferta de vivienda nueva.
Fuente: OCDE (2011).

3.2

España se encuentra entre los países de la OCDE en los que más ha crecido el precio real de la vivienda en las últimas décadas

De acuerdo con la predicción de la teoría económica, una menor elasticidad tiende a incrementar la tasa de crecimiento de los precios a medio-largo plazo. Según datos de la OCDE, España se encuentra entre los países de la OCDE en los que más han aumentado los precios de la vivienda desde 1980 (Tabla 1). Por su parte, también de acuerdo con datos de la OCDE, España se encuentra entre los cinco países en los que más volatilidad ha exhibido la tasa de evolución del precio de la vivienda entre 1997 y 2011.

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 experimentado por 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, la reducción en los tipos de interés, o las expectativas de revalorización) como de oferta, en la que inciden elementos de tipo estructural y regulatorio. Lo que resalta la teoría e ilustra la evidencia empírica es que, ante aumentos de demanda motivados por distintos elementos, los factores de oferta son relevantes en el comportamiento de los precios y en el equilibrio que finalmente alcanza el mercado⁵⁷.

⁵⁷ Véase por ejemplo OCDE (2011) o BCE (2003).

En este sentido, el comportamiento observado de los precios en España puede deberse a que la demanda haya sido relativamente mayor y más cambiante que en otros países. Ahora bien, parece que la oferta del suelo también ha tenido un papel importante en estos comportamientos, como han destacado algunas instituciones. La OCDE ha puesto de manifiesto el impacto de la rigidez de oferta en la evolución de los precios en España en varias ocasiones⁵⁸. Otras instituciones también han analizado el desarrollo experimentado por los precios de la vivienda en España, haciendo énfasis en la inelasticidad relativa de la oferta. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha resaltado la importancia de la rigidez de oferta en la evolución de los precios del suelo y de la vivienda en España entre 1999 y 2007, en el que el precio de la vivienda se duplicó y el precio del suelo urbano alcanzó crecimientos superiores al 30% en algún año del período⁵⁹. El Banco de España también ha destacado la rigidez de oferta y su impacto en el crecimiento del precio de la vivienda en el último ciclo inmobiliario expansivo español⁶⁰.

Tabla 1

Crecimiento en el precio real de la vivienda (1980* - 2008)

90% o más	20%-90%	Menos de 20%
Australia	Austria	Chile
Bélgica	Canadá	Alemania
Finlandia	Dinamarca	Hungría
Irlanda	Francia	Israel
Holanda	Grecia	Japón
Nueva Zelanda	Italia	Corea
Noruega	Eslovenia	Portugal
España	Suecia	Suiza
Reino Unido	Estados Unidos	

* O el año más cercano a 1980 disponible.
Fuente: OCDE (2011).

58 OCDE (2005) y OCDE (2007).

59 FMI (2009).

60 Banco de España (2002).

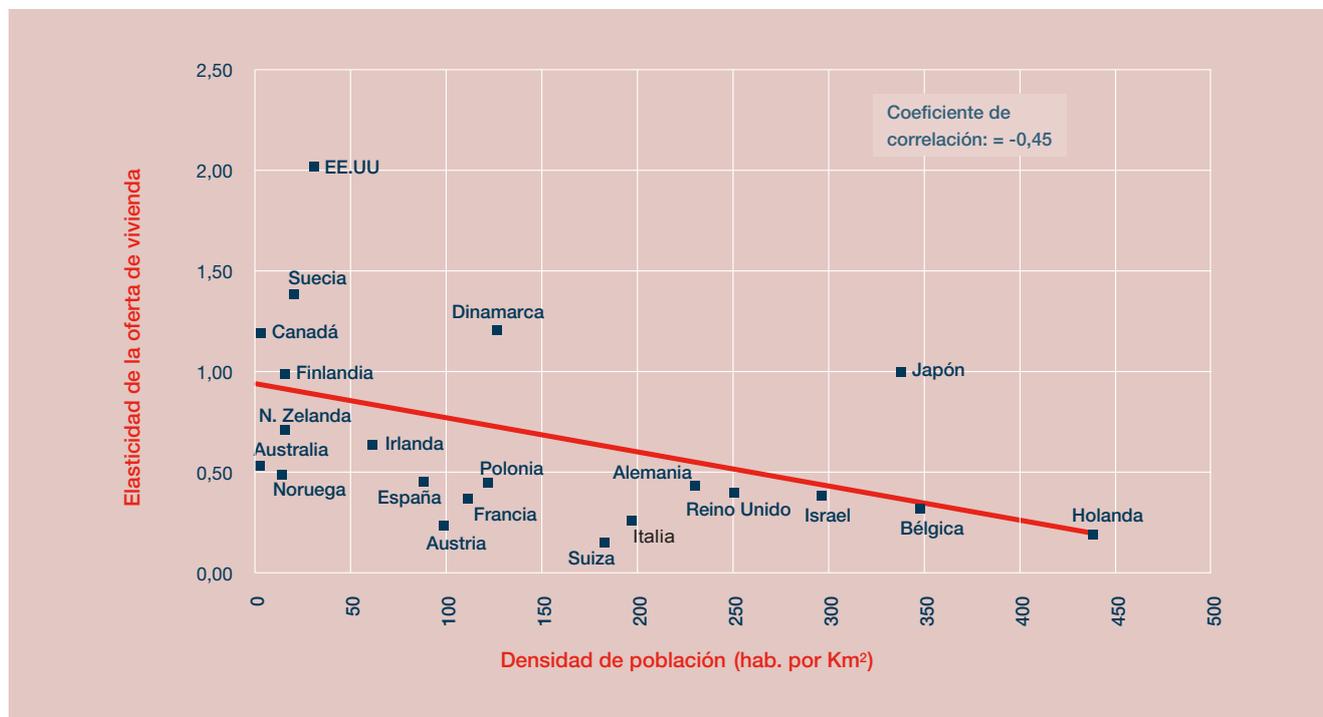
3.3

La baja elasticidad relativa de la oferta de vivienda en España no parece deberse a la escasez física de suelo en España

La oferta puede estar restringida por factores de tipo regulatorio y no regulatorio. Por un lado, las condiciones demográficas y geográficas, como por ejemplo, la escasez real de suelo afectan negativamente a la elasticidad de la oferta (Gráfico 2). De hecho, la elasticidad de la oferta tiende a reducirse a medida que aumenta la densidad de población (*proxy* de escasez real de suelo). No obstante, los factores regulatorios son de extrema relevancia. Si la regulación crea una escasez artificial de suelo o ralentiza su urbanización, la elasticidad tenderá a ser menor (Gráfico 3). La literatura empírica sobre este tema es bastante amplia, y generalmente concluye que a medida que aumenta el carácter restrictivo de la intervención urbanística, la elasticidad de la oferta se reduce.

Centrándose en el caso concreto de España, el Gráfico 3 indica que España es el quinto país con una intervención relativamente más restrictiva del conjunto de países del panel. Por su parte, de acuerdo con el Gráfico 2, la densidad de población en España es relativamente baja en comparación con los otros países del panel, lo que estaría indicando que en España el suelo físico es relativamente abundante. En consecuencia, parece que en el caso de España el factor que estaría incidiendo más en la reducida elasticidad del suelo sería el factor regulatorio. En este sentido, conviene señalar que en varias ocasiones, tanto la OCDE como el FMI han destacado la incidencia de la excesiva regulación urbanística en la rigidez de oferta observada en España⁶¹.

Gráfico 2
Elasticidad de la oferta de vivienda y escasez relativa de suelo

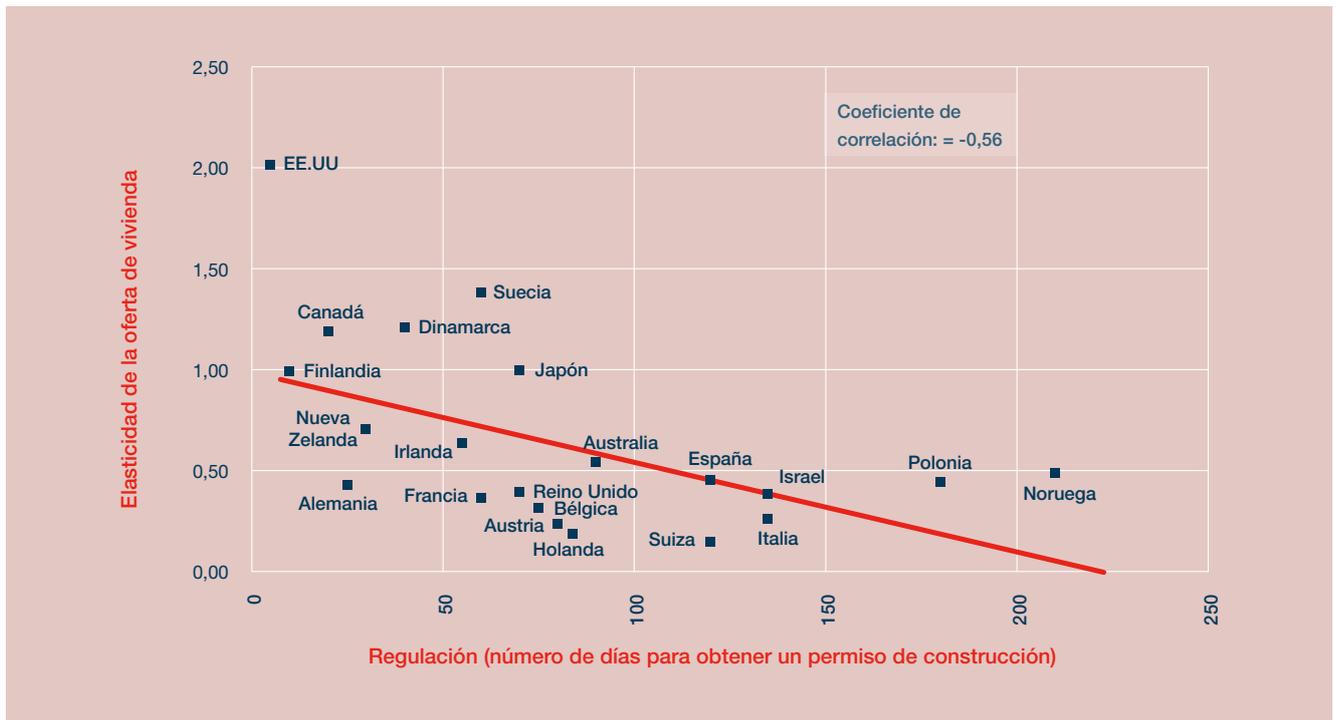


Fuente: elaboración propia a partir de OCDE (2011).

61 FMI (2009), OCDE (2007) y OCDE (2005).

Gráfico 3

Elasticidad de la oferta de vivienda e intensidad de la regulación urbanística



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE (2011).

3.4

El sector del suelo en España ha experimentado recientemente un ajuste histórico, en el que se observan distintas dinámicas regionales

De acuerdo con datos del Ministerio de Fomento, en el año 2012 el número total de transacciones de suelo en España fue de 14.908, y su valor total de aproximadamente unos 2.600 millones de euros. El precio medio del suelo se situó en los 182 euros el m². A nivel de CC. AA., Andalucía, con un 25% del número total de transacciones en 2012, seguida de Castilla-La Mancha (14%) y Cataluña (12%) concentraron el 51% de las transacciones. En términos de valor de las transacciones, las tres CC. AA. principales son: Andalucía, con un peso del 19% en el valor total, Madrid (17%) y Cataluña (16%). Las diferencias entre CC. AA. en términos de precios son significativas. El precio medio del m² de suelo varía considerablemente, desde los 418 euros en Madrid o los casi 300 en el País Vasco, a los 114 de Extremadura o 67 de Castilla y León.

En los últimos años, y tras la fase expansiva iniciada a finales de los años 90, el mercado del suelo ha experimentado un ajuste histórico. Tomando como referencia el precio medio máximo de 285 euros el m² alcanzado en el tercer trimestre de 2007, el precio medio del m² de suelo se ha reducido un 41% en el tercer trimestre de 2012. Por otro lado, el valor total de las transacciones se ha reducido un 89% en relación con 2004, pasando de un valor aproximado de 23.000 millones de euros en 2004 a 2.600 en 2012. Por último, el peso del valor total de las transacciones de suelo en el PIB español ha pasado del 2,3% en 2004 al 0,2% en 2012.

Gráfico 4

Precio medio del suelo urbano en España (en euros/m², precio en el III trimestre de cada año). 2004-2012

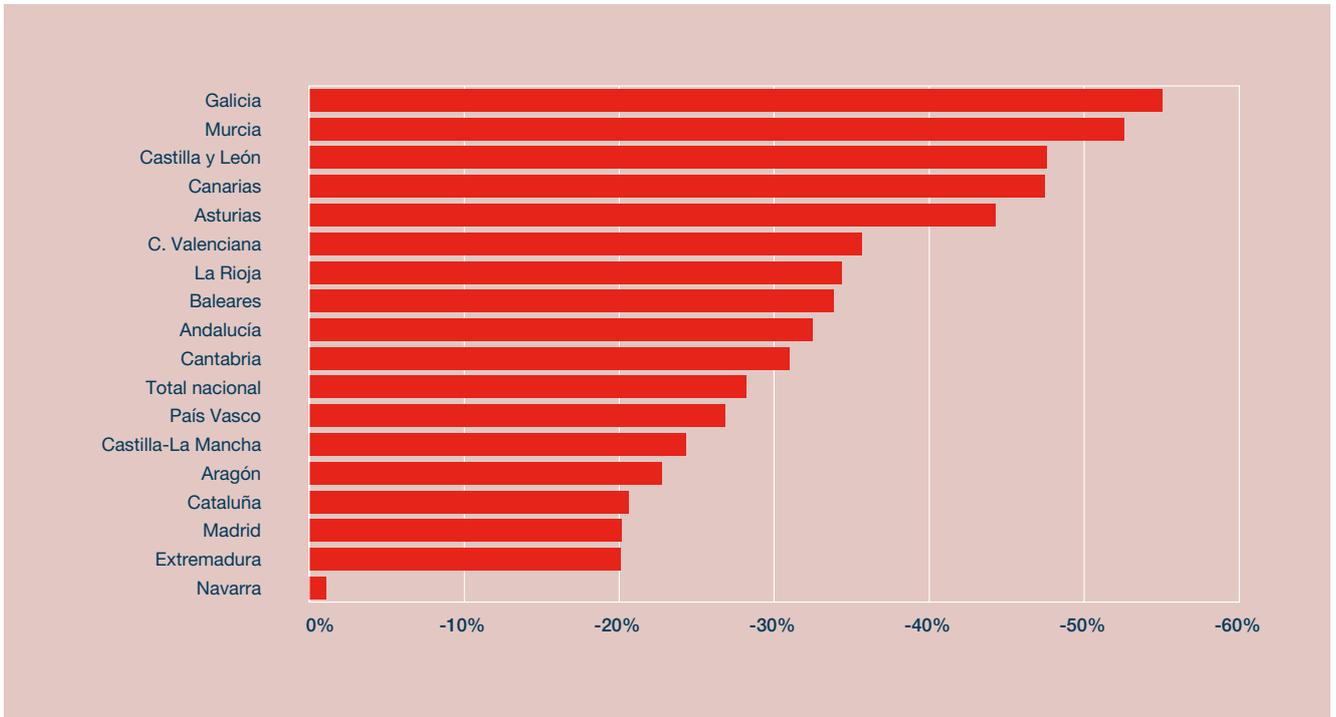


Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Fomento.

En este sector, durante los últimos años, las CC. AA. han seguido dinámicas distintas en términos de actividad y precio. Entre 2008 y 2012 el número de transacciones ha caído más del 60% en Asturias, Cantabria, La Rioja o País Vasco, mientras que en otras comunidades, como Madrid y Murcia, la caída no ha alcanzado el 40%. En términos de precio medio, la variabilidad a nivel regional es todavía mayor (Gráfico 5). Entre 2008 y 2012, el precio medio del suelo ha caído más del 40% en muchas CC. AA., mientras que en otras la caída ha sido inferior al 30%.

Gráfico 5

Variación en el precio medio del m² de suelo urbano por CC. AA.
2008-2012



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

4.

Factores regulatorios que restringen la competencia



El análisis realizado ha puesto de relieve la importancia teórica y empírica de la intensidad regulatoria en el funcionamiento del mercado del suelo y cómo, en España, la relativa rigidez de la oferta se encuentra vinculada a una regulación comparativamente restrictiva.

En esta sección se analizan determinados instrumentos característicos de la intervención urbanística en España con la finalidad de detectar posibles factores que puedan estar contribuyendo a generar la rigidez de oferta observada. En primer lugar, se estudia la delimitación administrativa del suelo que puede urbanizarse y de cómo debe urbanizarse. En segundo lugar, la complejidad, discrecionalidad e inconsistencia de la intervención urbanística. En tercer lugar, los costes de transacción y rigidez en el proceso urbanístico. Finalmente, la intervención directa de las AA. PP. en el mercado del suelo, en particular a través de los Patrimonios Públicos de Suelo.

En línea con las *Recomendaciones a las administraciones públicas para una regulación de los mercados más eficiente y favorecedora de la competencia*, aprobadas por la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) en 2009, en cada uno de los elementos analizados se exponen, por este orden: las características principales de la intervención, la justificación del instrumento desde la óptica de los fallos del mercado que pretende o tiene la potencialidad de resolver, los problemas de competencia que puede generar la aplicación actual del instrumento y, en su caso, se discuten posibles alternativas que podrían resultar menos distorsionadoras de la competencia en el mercado. Del mismo modo que la regulación en otros sectores, la regulación urbanística debería ajustarse a los principios de la mejora regulatoria (*better regulation*), y en concreto a los de necesidad, proporcionalidad, mínima distorsión, eficacia y transparencia.

4.1

Delimitación administrativa del suelo que puede urbanizarse y de cómo debe urbanizarse

El urbanismo español se caracteriza por establecer una planificación detallada del suelo que puede urbanizarse, de cómo debe urbanizarse, y de cuándo debe urbanizarse.

4.1.1 Delimitación del suelo que puede urbanizarse: frontera urbanística

A través de la técnica de clasificación, el planeamiento español establece un “sistema de fronteras urbanísticas” cuya finalidad es demarcar el suelo que deberá ser urbanizado y excluir parte del territorio del proceso urbanizador. Se puede considerar una triple frontera. En primer lugar, una frontera entre el suelo no urbanizable y el suelo urbanizable, que constituye la frontera urbanística fundamental. En segundo lugar, una frontera entre el suelo urbanizable delimitado y el suelo urbanizable no delimitado. En tercer lugar, una frontera entre el suelo urbano y el urbanizable.

A la hora de decidir el suelo que se urbanizará, resulta fundamental la clasificación que se establece a partir del Plan General y la conducta del planificador en relación con la aprobación de Planes de Sectorización (o instrumentos similares) y la aprobación de Planes Parciales. Con estos instrumentos, teóricamente, la autoridad urbanística decidiría a lo largo del tiempo la trayectoria del proceso urbanizador.

Conviene recordar que al trazar su frontera fundamental, la que divide el suelo urbanizable y el no urbanizable, el planificador no está limitando el desarrollo urbanístico con el único fin de proteger zonas que por sus características objetivas (riqueza natural, ecológica y paisajística, y zonas de riesgo) tengan que ser excluidas de la urbanización por motivos de interés público, sino que, además, una importante cantidad de suelo queda sin la posibilidad de utilización en el proceso urbanizador por razones de programación temporal. En esencia, el planificador excluye una parte del territorio del proceso urbanizador que, en principio, podrá ser urbanizado en un futuro, cuando lo considere necesario o conveniente, a su discreción.

En la Tabla 2, se proporcionan algunos datos sobre la división del suelo municipal en los municipios españoles de mayor población. En algunos de ellos, el suelo no urbanizable alcanza porcentajes superiores al 60%, a pesar de que en otros el porcentaje sea menor. A su vez, en la mayoría de ellos, el porcentaje de suelo urbanizable delimitado es inferior al 10%, y en muchos casos no supera el 8% y en algunos el 2%. Por su parte, el porcentaje de suelo urbanizado vacante o en proceso de ser urbanizado sobre la superficie total municipal es inferior al 2,5% en la mayoría de los casos.

Tabla 2

Distribución del suelo municipal por clases de suelo, por municipios de mayor población. 2011

	Madrid	Barcelona	Valencia	Sevilla	Zaragoza
Suelo urbano consolidado	27,1%	78,5%	24,1%	39,2%	4,0%
Suelo urbano no consolidado	2,2%	3,0%	0,8%	5,2%	0,9%
Suelo urbanizable delimitado	12,4%	0,0%	4,3%	14,0%	0,3%
Suelo urbanizable no delimitado	3,0%	0,3%	1,3%	5,2%	2,3%
Suelo no urbanizable	37,8%	16,9%	60,3%	21,1%	85,5%
Sistemas Generales no adscritos	17,6%	1,3%	9,3%	15,2%	6,9%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%
Urbanizado o en proceso de urbanización	3,7%	0,5%	1,7%	3,1%	0,4%

Tabla 2

Distribución del suelo municipal por clases de suelo, por municipios de mayor población. 2011

	Málaga	Las Palmas	Bilbao	Alicante	Córdoba	Valladolid
Suelo urbano consolidado	13,7%	27,8%	26,6%	19,4%	2,5%	19,9%
Suelo urbano no consolidado	2,7%	2,1%	2,3%	1,1%	0,3%	2,3%
Suelo urbanizable delimitado	5,8%	7,9%	1,5%	3,3%	1,2%	8,7%
Suelo urbanizable no delimitado	1,4%	1,3%	1,2%	0,4%	1,6%	17,1%
Suelo no urbanizable	70,8%	59,0%	39,8%	74,5%	94,2%	52,0%
Sistemas Generales no adscritos	5,6%	1,8%	28,6%	1,2%	0,2%	0,0%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Urbanizado o en proceso de urbanización	1,0%	3,0%	0,1%	1,5%	0,3%	2,3%

Nota: se proporcionan datos para los 11 municipios españoles con población superior a 300.000 habitantes para los cuales existe información homogénea como la recogida en la tabla; el suelo urbanizado o en proceso se incluye dentro del suelo en desarrollo dentro de las denominadas áreas de desarrollo, compuestas por suelo urbano no consolidado y/o el suelo urbanizable delimitado.

Fuente: elaboración propia a partir del Ministerio de Fomento (2011).

En teoría, la frontera urbanística⁶² constituiría un instrumento utilizado para evitar el crecimiento excesivo de la ciudad. En un escenario sin intervención, la evolución del tamaño (extensión) de una ciudad está gobernada por una serie de factores, principalmente la renta, la población, los costes de transporte, y el coste de oportunidad del suelo en términos de usos no urbanos. Son estos factores, y, en concreto, la competencia por el suelo para usos urbanos y no urbanos, los que, en un escenario sin intervención, determinarían el límite natural de la ciudad. No obstante, como se discute en el apartado 2 del presente informe, existen determinados fallos de mercado que pueden dar lugar a un crecimiento excesivo, económicamente ineficiente⁶³, y que pueden producir un consumo excesivo de espacios abiertos, demasiada congestión, y un gasto excesivo en infraestructuras y servicios (es decir, una ciudad demasiado costosa). Adicionalmente, la frontera urbanística pretende

62 En el resto del apartado, por frontera urbanística se entiende lo siguiente: el establecimiento de un límite al suelo que puede ser urbanizado dentro del territorio municipal, un límite que no excluye únicamente el suelo protegido por razones de interés general sino otros tipos de suelo que, eventualmente, serán incorporados al proceso urbanizador si la autoridad urbanística así lo decide.

63 El primer fallo de mercado es la no internalización del coste social derivado de la reducción de espacios abiertos implícita en el proceso de urbanización. El segundo fallo de mercado es la no internalización del coste social generado de la mayor congestión de las infraestructuras de transporte. El tercer fallo de mercado se origina en la no internalización del coste total adicional en términos de infraestructuras y servicios producido por la nueva urbanización.

servir para mantener una tasa de ocupación de las residencias suficiente para evitar que determinadas áreas urbanas resulten degradadas.

Los fallos de mercado existen y deberían ser corregidos. El establecimiento de una frontera urbanística, cuyo objetivo esencial es impedir la urbanización más allá de un determinado límite, es el mecanismo por el que ha optado el urbanismo español para corregirlos y conseguir que la ciudad alcance un tamaño adecuado.

Sin embargo, la frontera urbanística tiene determinados costes que no pueden ser obviados por el planificador.

En primer lugar, la frontera urbanística constituye un mecanismo de cantidad, que no sirve para corregir de forma eficiente los fallos de mercado vinculados al crecimiento excesivo de la ciudad. Principalmente, está dirigida a evitar su síntoma principal (el crecimiento excesivo o desordenado) pero no a corregir o internalizar la causa de dicho resultado (los fallos de mercado)⁶⁴. Por ejemplo, la frontera urbanística no lleva necesariamente la congestión al nivel óptimo, puesto que no actúa sobre el coste externo. Su efecto es elevar la densidad de población a lo largo de toda el área urbana, en vez de conseguir el aprovechamiento de las economías de aglomeración, allí donde éstas se encuentren. En particular, la frontera no altera el coste relativo de residir en el centro respecto a las periferias urbanas, de manera que residir alejado del centro urbano sigue siendo artificialmente barato.

En segundo lugar, la esencia de la frontera urbanística es impedir que el mercado y la competencia determinen qué parte del suelo tiene que ser urbano (tanto en términos de cantidad como de localización). Es la Administración discrecionalmente, y no el mercado corregido de sus fallos, la que establece una asignación de “no mercado”. En comparación con una situación sin intervención en la que el mercado asigna el suelo entre usos alternativos según el valor de su productividad marginal, la frontera modifica los precios relativos entre suelo urbano y suelo no urbano⁶⁵, elevando el precio del suelo urbano y de la vivienda (u otro tipo de propiedad inmobiliaria), además de reducir el tamaño medio de las viviendas y aumentar la densidad de población de la ciudad⁶⁶.

A pesar de que los datos públicos sobre los diferenciales de precios entre suelos con distinta clasificación son escasos, en la literatura existen algunos estudios que ponen de relieve las grandes diferencias que pueden existir (véase Cuadro 1).

64 Brueckner (2011), Brueckner (2000) y O’Sullivan (2011) llegan a afirmar que la frontera urbanística constituye un mecanismo algo burdo para corregir los fallos de mercado identificados y que resultarían más eficientes instrumentos basados en mecanismos de precios, como tasas e impuestos, específicamente dirigidos a corregir los fallos de mercado, es decir, a atacar el problema en su raíz, y no a paliar el síntoma.

65 Evans (1985).

66 Brueckner (2000) y Mills y Hamilton (1994).

Cuadro 1

Ejemplo real de diferenciales de precio en suelos con distinta clasificación

En un estudio realizado para San Cugat del Vallès a mediados de los años noventa (Riera, 1997) la cuantificación realizada indica que partiendo de un valor del m² de suelo rústico de 1, el valor del suelo una vez clasificado como urbanizable residencial sería 8 veces superior (es decir, un 665% más alto), y ya urbanizado sería 31 veces superior con respecto a su valor de rústico (es decir, un 3.028% más alto) y 4 veces superior con respecto a su valor de urbanizable (es decir, un 309% más alto).

A su vez, al limitar la competencia en la oferta de suelo, la frontera urbanística reduce adicionalmente la elasticidad de la oferta de suelo, y otorga poder de mercado a los propietarios de suelo susceptible de ser urbanizado, lo que hace más probables las denominadas prácticas de retención del suelo (también denominadas de “especulación”), que, en principio, de acuerdo con el marco legal (en concreto, el artículo 47 de la Constitución Española de 1978), el urbanismo español debería tratar de combatir⁶⁷.

En tercer lugar, por el impacto en términos de precio, conseguir un cambio en la clasificación (por ejemplo, de suelo no urbanizable a suelo urbanizable) puede llegar a ser un bien económico muy valioso sin costes inherentes de producción, más allá de los recursos destinados a convencer al regulador. Esto provoca que propietarios y promotores intenten persuadir a los poderes públicos, principalmente los municipales, para conseguir que sus terrenos se incluyan dentro de la frontera, lo que se traduce en los procesos de búsqueda de rentas⁶⁸ típicos del urbanismo español y de otros sistemas urbanísticos con rasgos similares.

El problema principal detrás de esta situación es que, aún en el supuesto de que la cantidad de suelo incluida dentro de la frontera fuese óptima desde el punto de vista social en un momento concreto, la delimitación concreta de las parcelas que quedan incluidas dentro de la frontera puede resultar arbitraria e impredecible. Para las parcelas excluidas inicialmente de la frontera, la expectativa sobre el momento en el que eventualmente pueden quedar incluidas dentro de la misma es muy incierta, y de hecho en el mercado se observan comportamientos absolutamente ineficientes como cambios súbitos de valor de terrenos por un mero cambio en la clasificación. Si la frontera operase de un modo predecible, tales cambios serían más suaves, dado que los agentes podrían evaluar en cada momento el valor futuro de cada terreno con un riesgo reducido.

Por otro lado, el urbanismo español se encuentra absolutamente condicionado por la dependencia de los ayuntamientos de los ingresos provenientes

67 De hecho, en la exposición de motivos del TR 2008 se afirma que *“la clasificación ha contribuido históricamente a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que debemos luchar por imperativo constitucional”*.

68 Al ser una restricción de cantidad que no entraña la internalización de las externalidades, la frontera urbanística genera unas rentas de escasez de las que tratan de apropiarse potenciales propietarios mediante estos procesos de búsqueda de rentas.

del suelo y de la vivienda, lo que eleva el riesgo de que la autoridad utilice el urbanismo, al menos parcialmente, para maximizar sus ingresos fiscales⁶⁹. Por estos motivos, siendo el regulador un agente directamente interesado, es muy probable que el trazado de la frontera se pueda ver económicamente distorsionado.

La teoría económica ofrece instrumentos alternativos de intervención más eficientes que la frontera urbanística para corregir los fallos de mercado detectados. Una alternativa ampliamente utilizada en muchos ámbitos para corregir externalidades es la utilización de mecanismos de precio de carácter *pigouviano*⁷⁰, que podrían reemplazar a la frontera urbanística⁷¹, convirtiendo en suelo apto para ser urbanizado todo el suelo que no deba estar protegido por motivos de interés público convenientemente justificados (principalmente, riqueza natural, ecológica y paisajística, y zonas de riesgo). Desde un punto de vista teórico, los mecanismos de precio son igual de eficaces que la frontera urbanística para contener el crecimiento excesivo o desordenado de las ciudades, pero claramente superiores en términos de eficiencia, puesto que atacan directamente los fallos de mercado, permiten internalizar las externalidades y minimizan las distorsiones económicas. En concreto, un efecto beneficioso de este tipo de mecanismos (por ejemplo, una tasa) es que, al internalizar la externalidad, dificultan la aparición de comportamientos de búsqueda de rentas⁷². En cuanto a los mecanismos concretos, para la pérdida de espacios abiertos y la congestión podrían utilizarse también tasas y peajes. En relación con el coste en términos de infraestructuras y servicios derivado, pueden utilizarse tasas de impacto, que fuercen a pagar a los promotores por el coste incremental en términos de infraestructuras y servicios⁷³ derivado de los nuevos desarrollos.

Desde el punto de vista teórico, pueden sugerirse también otras alternativas de regulación *a priori* más eficientes que el trazado de la frontera urbanística (aunque menos eficientes que los mecanismos *pigouvianos* comentados,

69 En el presupuesto municipal, por el lado de los ingresos, las partidas más importantes son las siguientes. En primer lugar, se encuentran las principales partidas tributarias en este ámbito: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO). De acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda para el año 2010, estas partidas tienen un peso considerable en los ingresos municipales. Sobre los ingresos totales, el IBI concentra un 19,2%, el IIVTNU un 2,5%, y el ICIO un 1,8%. En total, un 23,5%. En segundo lugar, los ingresos provenientes del suelo obtenido mediante las cesiones que los propietarios tienen que realizar al Ayuntamiento cuando el suelo se urbaniza. En tercer lugar, las compensaciones urbanísticas obtenidas mediante la modificación del planeamiento vía convenios urbanísticos. OCDE (2003, 2005, y 2007) y TDC (1993, 1995) han señalado los incentivos perversos que esta dependencia fiscal, en concreto las cesiones de suelo, puede generar en el comportamiento planificador de la autoridad urbanística municipal.

70 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. Un ejemplo serían los impuestos a la gasolina.

71 Existen muchas ciudades en Estados Unidos en las que no existe una frontera urbanística, y en las que, en principio, todo el suelo municipal es urbanizable. Véase, por ejemplo O'Sullivan (2003) y Riera (1997).

72 Con una tasa bien diseñada, las rentas de escasez de las que tratan de apropiarse los propietarios y promotores desaparecen y se convierten en ingresos tributarios.

73 En Estados Unidos existen muchos ejemplos de estas tasas de desarrollo. En la ciudad de Los Ángeles, los promotores pagan tasas vinculadas a conceptos tales como el aumento del tráfico que generarán los nuevos edificios de oficinas construidos. Los ingresos se utilizan para mejorar y conservar las infraestructuras asociadas a estos nuevos desarrollos. En el área urbana de Chicago, se utilizan tasas de impacto por distintos conceptos, como construcción de escuelas.

pueden ser más fáciles de implementar). Una de ellas podría ser la asignación de derechos de urbanización mediante mecanismos competitivos, que puedan ser intercambiables por sus propietarios en mercados secundarios organizados. De esta forma, el planificador podría controlar la cantidad de suelo que es posible urbanizar en cada momento del tiempo, evitando la identificación concreta de las parcelas donde se puede edificar.

4.1.2 Delimitación del uso del suelo urbanizado: calificación

La otra forma fundamental de delimitación administrativa del uso del suelo es la calificación, cuya finalidad fundamental es zonificar. El planeamiento establece para cada parte del territorio unos usos determinados. Básicamente, confecciona una lista de usos y un mapa. A continuación, se asignan zonas a distintos usos de la lista. Es el planificador el que determina cómo se va a utilizar cada zona. Como se señaló en la parte inicial del documento de discusión, los usos pueden ser globales y pormenorizados, y dentro de éstos, pueden existir subcategorías adicionales. A su vez, además de definir los usos, el planificador establece otras características vinculadas a la intensidad del uso, en términos principalmente de edificabilidad, ocupación, y densidad.

En teoría, la finalidad principal de la calificación es separar usos incompatibles para corregir externalidades. Por ejemplo, la industria genera externalidades como ruido, olor, humo, polvo o vibraciones; las zonas comerciales generan externalidades como congestión, conflictos de aparcamiento, ruido, o contaminación; las zonas residenciales de alta densidad generan externalidades como congestión, conflictos de aparcamiento, ruido, o pérdida de luz solar y vistas escénicas. Separando unos usos de otros, la calificación intenta evitar que tengan lugar efectos externos negativos entre usos incompatibles, que, sin lugar a dudas, existen y podrían generar una pérdida de bienestar.

Otra motivación detrás de la calificación es reservar suelo para garantizar la provisión de bienes con características de bien público (como los parques) que un mercado del suelo sin intervención puede llegar a proveer de forma insuficiente. De este modo, en los instrumentos de planeamiento se reserva suelo para parques, jardines, sistemas de alcantarillado o equipamientos públicos como polideportivos, que tendrá que ser cedido por los propietarios cuando el suelo se urbanice.

Ahora bien, conviene tener presentes algunos problemas e inconvenientes de la calificación.

En primer lugar, a pesar de que las externalidades entre usos incompatibles existen y pueden generar una pérdida de bienestar, conviene señalar que la zonificación no corrige eficientemente la externalidad (por ejemplo, la derivada de la contaminación), puesto que simplemente la mueve y la agrupa en un lugar concreto, pero sin aproximar el nivel de contaminación al óptimo económico. Por lo tanto, la solución que plantea la zonificación es sólo parcialmente eficaz y mejorable atendiendo al bienestar general.

En segundo lugar, la provisión de bienes públicos mediante la zonificación y la cesión no asegura que su provisión sea la eficiente⁷⁴. El suelo dedicado a este tipo de bienes tiene un coste de oportunidad en términos de usos alternativos. Mediante el mecanismo de provisión en el planeamiento y cesión se impone a los propietarios la cesión no compensada de suelo. De este modo, la Administración tiene incentivos a promover la calificación de terreno para este tipo de bienes siempre que el beneficio marginal para la sociedad sea positivo, aunque dicho beneficio sea inferior al coste de oportunidad en términos de usos alternativos, lo que resultaría ineficiente.

En tercer lugar, su impacto en términos de competencia guarda similitudes con los efectos estudiados en el caso de la clasificación. La calificación segmenta por usos, reduciendo *caeteris paribus* la oferta, e impide que sea la competencia la que asigne el suelo entre usos alternativos, tanto en cantidades como en localización. De este modo, la calificación tiene un impacto en términos de precios relativos similar al de la frontera urbanística. Puede distorsionar los precios y hacer, por ejemplo, que el precio del suelo para oficinas sea superior al que habría determinado el mercado y el precio para locales industriales inferior. A su vez, al limitar desproporcionadamente la competencia en la oferta de suelo, reduce la elasticidad de la oferta, y otorga poder de mercado a los propietarios de suelo susceptible de ser urbanizado, siendo también vulnerable a los procesos de búsqueda de rentas y a la dependencia de los ayuntamientos de los ingresos provenientes del suelo y de la vivienda.

No obstante, en este caso, y en concreto por la segmentación tan detallada del suelo, su impacto en términos de competencia es mucho más intenso. Los usos posibles no están establecidos en la legislación autonómica y dependen fundamentalmente de la autoridad urbanística municipal, la casuística es variadísima, a pesar de que siempre se trate de un planeamiento exageradamente detallado. Por ejemplo, en el caso de la ciudad de Vitoria, el planeamiento utiliza 10 usos globales y 40 usos pormenorizados⁷⁵. La combinación de unos usos tan detallados con diferencias en términos de edificabilidad y densidad genera un número elevadísimo de usos que segmenta significativamente el suelo municipal. Por este carácter tan detallado, por un lado, la calificación puede reducir el espacio disponible para establecimientos en multitud de sectores económicos donde el mercado geográfico es local, como el de la distribución comercial, el hospitalario o la distribución de carburantes. El planeamiento es un factor esencial en la configuración administrativa de la oferta en estos sectores. En el caso de la distribución comercial, en muchos casos se observa cómo el planeamiento prohíbe directamente el establecimiento de determinados formatos comerciales en partes del territorio (véase Cuadro 2).

74 O'Sullivan (2011) y Riera (1997).

75 De acuerdo con las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Vitoria-Gasteiz – Revisión – Texto Refundido (09-04-2010), www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenido-sEstaticos/adjuntos/es/06/62/40662.pdf. La CNC no excluye la posibilidad de que dicho documento pueda haber sufrido cambios desde su aprobación.

Cuadro 2

Ejemplos reales de prohibición de determinados formatos comerciales a través del planeamiento

- En las ordenanzas de un Plan Parcial de Jerez se dispone que: *“En las Ordenanzas de este Plan Parcial se establece la prohibición de establecer grandes superficies minoristas”*.
- En las ordenanzas de un Plan Parcial de Alcalá de Guadaíra se incluye una disposición todavía más detallada. En relación con el uso terciario en las manzanas de un sector, se establece que se permitirá el uso comercial *“salvo el de grandes superficies de tipo alimentario”*.

Fuente: Plan Parcial del Sector “Dehesa de Siles II” del Ayuntamiento de Jerez, de mayo de 2013, aprobado definitivamente por Acuerdo Plenario de 28 de junio de 2013 www.jerez.es/fileadmin/Documentos/urbanismo/Anuncios/Planeamiento/PLAN_PARCIAL/SECTOR_DEHESA_DE_SILES_II/00PP_SILES2_DEF_1de7.pdf; Plan Parcial de Ordenación del Sector “Palmetillo”, de Alcalá de Guadaíra www.ciudadalcala.org/contenidos/normativas/182-1.pdf. La CNC no excluye la posibilidad de que los documentos citados puedan haber sufrido cambios desde su aprobación.

Por otro lado, de un modo más indirecto, el planeamiento puede hacer que el suelo contemplado para un determinado uso no sea del tamaño suficiente o esté situado en una localización poco atractiva, limitando la entrada y la competencia. En ocasiones, esto puede dar lugar a que ese suelo no llegue a utilizarse en un período de tiempo prolongado, hasta que haya un cambio en el planeamiento. De este modo también puede restringir la competencia en múltiples mercados, lo que se traducirá en precios ineficientes para los consumidores, un menor ritmo de innovación y menor variedad.

En cualquier caso, el planeamiento suele ir más allá del establecimiento de usos e intensidades, incorporando restricciones adicionales sobre la apertura e implantación de establecimientos en distintas actividades, que limitan todavía más la entrada y restringen adicionalmente la competencia (véase Cuadro 3).

Cuadro 3

Ejemplos reales de restricciones adicionales a la competencia en el planeamiento

- En las normas urbanísticas del Plan General de Sevilla, además de restringir la clase de suelo en el que podrá instalarse un establecimiento de distribución de carburante, se establece tanto el régimen de acceso (concesión administrativa, si es en suelo público) como otros condicionantes: tamaño mínimo de la parcela, distancias mínimas entre establecimientos, características de la parcela, etc.
- En relación con las grandes superficies, en las normas urbanísticas del Plan General de Santa Cruz de Tenerife, se alude a un régimen de licencia y se determina que la concesión de la licencia *“podrá supeditarse a la demostración de la aceptabilidad de los impactos que estos establecimientos puedan producir sobre el tráfico y la estructura comercial existente”*, lo que incluye un criterio de tipo económico (estructura comercial existente), prohibido tajantemente por la Directiva de Servicios y la transposición nacional de dicha norma.

Fuente: Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbanística de Sevilla, www.sevilla.org/plandesevilla/ade/ doc/AD_NORMAS.pdf; Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbanística de Santa Cruz de Tenerife, www.bopsantacruzdetenerife.org/2006/03/030/Bop030-06.pdf. La CNC no excluye la posibilidad de que los documentos citados puedan haber sufrido cambios desde su aprobación.

En cuarto lugar, el sistema de calificación tiende a configurar zonas con un uso predominante que, unido a las incompatibilidades sobre usos establecidos en el planeamiento (usos prohibidos)⁷⁶ y a la segmentación tan detallada en las categorías utilizadas, limita el desarrollo de zonas con una diversidad suficiente de tipologías de uso, contribuyendo a incrementar la movilidad obligada de los residentes en dichas zonas y, de este modo, a aumentar la distancia de los desplazamientos y el nivel de contaminación de las ciudades, efectos contrarios a los objetivos del planeamiento (más compactación y menos contaminación).

En suma, el sistema de calificación no constituye un mecanismo suficientemente eficaz para corregir determinadas externalidades, puede llevar (en combinación con la cesión) a una provisión ineficiente de bienes públicos, y limita de forma considerable la competencia en el mercado del suelo, afectando, de distinto modo, a la competencia en multitud de sectores económicos en los que el ámbito geográfico del mercado pueda tener nivel local. A su vez, del mismo modo que la frontera urbanística, su capacidad para conseguir corregir fallos de mercado se encuentra influida y distorsionada por los comportamientos de búsqueda de rentas y la dependencia de los Ayuntamientos de los ingresos provenientes del suelo y de la vivienda. Por último, tiende a limitar en cierto modo la aparición de zonas de uso mixto, lo que puede generar una mayor movilidad obligada, desplazamientos más largos y más contaminación, efectos contrarios a los que el propio planeamiento persigue.

Algunas alternativas podrían ser menos distorsionadoras para corregir los fallos de mercado detectados.

Para evitar las externalidades entre usos incompatibles, una alternativa que podría resultar más adecuada es utilizar, con carácter general y fundamental, reglas o estándares que, por un lado, permitan corregir las externalidades vinculadas a usos incompatibles 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, modificado o conveniado por cada autoridad urbanística⁷⁷. En principio, 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 e iguales para todos los agentes.

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. Para ello, puede exigirse que los centros comerciales tengan unos aparcamientos adecuados, establezcan la infraestructura necesaria para organizar de forma adecuada el tráfico extra generado, o se construyan de forma que se limite su impacto acústico y ambiental. En suma, la zonificación por estándares⁷⁸ permite asegurar que

76 En las normas urbanísticas del planeamiento se establece, para cada uso, los usos compatibles (con los que en principio puede coexistir) y los usos prohibidos (con los que no puede coexistir).

77 O'Sullivan (2011).

78 En el urbanismo español los estándares están en cierto modo presentes. Como ejemplos, puede aludirse a los estándares urbanísticos descritos en la sección 2.1 u otro tipo de disposiciones

se corrigen las externalidades vinculadas a determinados usos, pero sin decidir *ex-ante* la localización o la cantidad de suelo asignada a los distintos usos. De este modo, se promueve un mayor grado de competencia en usos alternativos del suelo, una mayor flexibilidad en el uso del suelo, y una mejor respuesta a las necesidades del mercado por parte de la oferta. Esta forma de zonificar resulta compatible además con la utilización de instrumentos de carácter estructural, que básicamente indiquen la delimitación de las reservas naturales protegidas, por dónde discurrirán las redes de infraestructuras y dónde se localizarán determinados equipamientos (como un aeropuerto o una estación de tren).

La utilización de reglas también podría solucionar el problema de la provisión de parques y otro tipo de bienes públicos, estableciendo estándares a cumplir por los promotores, sobre este tipo de bienes, cuando se transforme urbanísticamente el suelo.

En cualquier caso, resulta evidente que el planeamiento español heredero de la legislación de 1956, de carácter claramente intervencionista, es demasiado detallado. Por este motivo, aun en el caso de que se conservase la aproximación basada en una planificación *ex-ante* similar a la actual, resultaría deseable que los usos no fuesen tan pormenorizados, con la finalidad de no segmentar en exceso el mercado y favorecer más la competencia en la asignación del suelo.

4.2

Complejidad, discrecionalidad e inconsistencia de la intervención urbanística

El sistema urbanístico español se caracteriza por su complejidad, discrecionalidad e inconsistencia. Estos factores limitan la competencia en el mercado del suelo.

Existen varios elementos que inciden en la **complejidad**:

- El planeamiento utiliza un número ciertamente elevado de instrumentos de planeamiento (Plan General, Plan de Sectorización, Plan Parcial, Plan Especial, etc.) cada uno con sus fases de tramitación y aprobación y sus trámites correspondientes diferentes incluso ante administraciones españolas análogas. En alguna Comunidad Autónoma existen hasta 10 instrumentos de planeamiento distintos.
- La complejidad inherente al sistema urbanístico español se ve agravada por la heterogeneidad normativa a nivel autonómico y municipal. Existen multitud de leyes autonómicas distintas, que a pesar de tener características

incorporadas en las normas urbanísticas, como por ejemplo, que los muros de un edificio industrial tengan determinado tipo de aislamiento. No obstante, lo relevante es que el planeamiento español no se fundamenta en un planeamiento basado en estándares, sino que opta por un planeamiento segmentador. El planeamiento segmentador separa usos espacialmente, de forma excesivamente detallada y apriorística, en vez de **permitir que el mercado**, sujeto al cumplimiento de estándares o reglas necesarios, proporcionales, no discriminatorios y previa, clara y objetivamente definidos que permitan la corrección de externalidades entre usos incompatibles, **decida, de forma más flexible y eficiente, la localización y la cantidad de suelo asignada a los distintos usos posibles.**

comunes entre sí por ser herederas del modelo tradicional del urbanismo español, también guardan diferencias que son relevantes para el funcionamiento del mercado del suelo. Entre otras, podría aludirse a las que existen en relación con las clases de suelo que existen, las determinaciones en cada tipo de suelo (por ejemplo, en términos de edificabilidad), los sistemas de gestión predominantes, o los trámites relacionados con la aprobación y modificación del planeamiento general.

La heterogeneidad a nivel municipal es, si cabe, de mayor relevancia. Las diferencias de planeamiento entre los más de 8.000 municipios existentes implican, en cierto modo, normativas distintas. Un ejemplo que lo ilustra claramente es el relativo a los usos, que pueden ser distintos entre municipios, incluso entre municipios localizados en una misma Comunidad Autónoma. Esto dificulta la actividad de los operadores en multitud de sectores económicos. Por ejemplo, una empresa del sector hotelero tendrá que enfrentarse a un número indeterminado de distintas formas de calificar el uso “hotel”.

- En último término, la falta de transparencia es considerable, lo que amplía la complejidad. En muchas ocasiones, no existe información clara y de fácil acceso en relación con lo que está permitido hacer en el suelo, puesto que los planes se someten a modificaciones constantes y no existen textos consolidados de fácil acceso a disposición de todos los agentes del mercado. La falta de transparencia también afecta de forma negativa para la competencia al proceso de elaboración de los convenios urbanísticos, negociados de forma bilateral entre el Ayuntamiento y personas públicas o privadas.

En segundo lugar, los Ayuntamientos tienen un margen desproporcionado de **discrecionalidad** en **todas las etapas del proceso urbanístico**. En términos generales, los Ayuntamientos no tienen que ajustarse a unos criterios claros y objetivos en su actuación: en el urbanismo español, la subjetividad suele ser la norma. Los ejemplos son numerosísimos. En la fase de planeamiento, para decidir si aprueban o no los instrumentos de planeamiento, así como para establecer el modelo de ciudad y sus determinaciones, o para determinar las contraprestaciones incluidas en los convenios de planeamiento. En la fase de gestión, para decidir entre qué sistema de ejecución optar. En la fase de disciplina, pese a ser quizás la más reglada, el margen de discrecionalidad también es elevado, entre otros factores, por el carácter subjetivo y falta de concreción de los requisitos que en ocasiones se utilizan para valorar si se concede o no la licencia.

En tercer lugar, la intervención urbanística, y en concreto el planeamiento, exhibe un grado de **inconsistencia temporal** notable. Por ejemplo, en los años noventa del siglo pasado, el Plan General de Barcelona sufría de media una modificación a la semana⁷⁹. La inconsistencia es el resultado natural de dos factores característicos del urbanismo español. Por un lado, es un planeamiento excesivamente detallado. No obstante, al carecer el planificador de información sobre la evolución futura del mercado, el resultado suele ser una falta de adaptación a las necesidades de la demanda, los ciudadanos

79 Riera (1997).

y empresas. Por este motivo, para que el sistema no se colapse y resulte de alguna utilidad para la sociedad, es preciso someterlo a modificaciones discrecionales constantemente. Por otro lado, 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 urbanísticos, provoca adicionalmente la inconsistencia temporal en el planeamiento⁸⁰.

En numerosas ocasiones los Ayuntamientos aprueban convenios urbanísticos en los que se acuerda con agentes públicos o privados, sean propietarios o no del suelo, tramitar modificaciones en el planeamiento a cambio de una compensación. Por ejemplo, un promotor propone una modificación en el planeamiento (por ejemplo, un cambio de uso o un incremento de la edificabilidad) a cambio de entregar dinero al Ayuntamiento, o de construir una escuela, un gimnasio o aparcamientos. La búsqueda de rentas por parte del Ayuntamiento a través de este “urbanismo conveniado” favorece que los Ayuntamientos adopten estrategias de diseño del planeamiento que les permitan obtener compensaciones a lo largo del tiempo. En concreto, la estrategia económicamente óptima para un Ayuntamiento puede consistir en elaborar un plan inicial muy restrictivo, o muy alejado de la demanda real del mercado, pero creando a la vez una reputación de flexibilidad y de disposición a negociar modificaciones, para de esta forma conseguir de modo continuado compensaciones urbanísticas vía convenio⁸¹.

El entorno de complejidad, opacidad, discrecionalidad e inconsistencia temporal característico del urbanismo español aumenta el nivel de impredecibilidad, búsqueda de rentas, incertidumbre, e inseguridad jurídica en los mercados del suelo. Esto no sólo resulta contrario a la finalidad del planeamiento –actuar de guía y proporcionar un entorno predecible–, sino que también obstaculiza la entrada en los mercados del suelo y, por lo tanto, la competencia.

Además, los convenios urbanísticos generan problemas de competencia propios:

- Por un lado, permiten que agentes privados, que no tienen por qué ser propietarios, acuerden con la Administración la realización de cambios en el planeamiento en un contexto de negociación bilateral y asimetrías de información, lo que facilita la obtención de ventajas competitivas irreproducibles. El convenio proporciona un poder de agencia al que lo propone. Es más, podría llegar a permitir que un operador consiguiese introducir restricciones a la competencia en el planeamiento a cambio de la entrega de contrapartidas a la Administración. Por ejemplo, un gran centro de ocio

80 Riera (2000, 1997).

81 Por ejemplo, en el Plan Parcial de Jerez citado con anterioridad se dispone lo siguiente: “En las Ordenanzas de este Plan Parcial se establece la prohibición de establecer grandes superficies minoristas... No obstante, mediante la tramitación de modificación puntual de este Plan Parcial, se podría admitir la compatibilidad o complementariedad para la instalación de grandes superficies minoristas...”. Este párrafo es un ejemplo de cómo el Ayuntamiento emite una señal en el mercado indicando su disposición de negociar modificaciones futuras del planeamiento que podrían llegar a permitir el establecimiento de grandes superficies, ahora prohibidas. A su vez, pone de relieve cómo la inconsistencia es una característica inherente al planeamiento español: se aprueban unas determinaciones estrictas en un momento del tiempo, pero se anuncia que podrán cambiarse en el futuro.

o un complejo hospitalario que hayan decidido instalarse en una parte del territorio, podrían llegar a acordar con la Administración la construcción de determinadas dotaciones a cambio de que en el planeamiento se introdujesen disposiciones tendentes a limitar la entrada de competidores.

- Por otro lado, las contrapartidas que se establecen en los convenios implican en muchas ocasiones la construcción de dotaciones para el Ayuntamiento, que posteriormente se ejecutarán o subcontratarán en unas condiciones que pueden no respetar los principios de contratación pública, así como originar unos costes económicos de mantenimiento.
- Finalmente, la construcción de dotaciones para el Ayuntamiento, puede, en ocasiones, convertir a dicha administración pública en agente económico en mercados en los que la iniciativa privada estaba previamente operando o estaba capacitada para hacerlo, originando una distorsión innecesaria desde el punto de vista de la competencia.

A pesar de que son la vía a través de la cual un sistema rígido y excesivamente detallado introduce algo de flexibilidad, los convenios ejemplifican, en cierto modo, los problemas inherentes al sistema urbanístico español. En efecto, un sistema cuyo objetivo primordial es la defensa del interés general termina por producir un planeamiento conveniado o concertado, donde lo que prima en ocasiones no es el interés general, sino más bien el interés particular de algunos agentes del mercado, tanto públicos como privados, que tienen las conexiones y la capacidad para obtener un planeamiento a la medida.

Reducir la complejidad, discrecionalidad e inconsistencia características del urbanismo español puede conllevar la necesidad de avanzar hacia un planeamiento más estable, objetivo e imparcial basado en reglas.

En principio, el establecimiento de un sistema basado en mecanismos de mercado, reglas, e instrumentos de tipo estructural vinculantes para la autoridad urbanística, reduciría en gran medida los problemas analizados. Por un lado, no existiría la miríada de instrumentos de planeamiento que existen en la actualidad, por lo que el sistema sería menos complejo y opaco. Por otro lado, al disponer de un sistema urbanístico basado en mecanismos de mercado y regulado por reglas necesarias y proporcionales iguales para todos, la discrecionalidad y la inconsistencia se reducirían notablemente. En suma, se dispondría de una regulación urbanística eficaz para corregir los fallos de mercado, pero ajustada a los principios de estabilidad, predictibilidad y consistencia, y, por lo tanto, en línea con una mayor libertad de entrada y una mayor competencia tanto en los mercados del suelo como en otros mercados de la economía.

4.3

Costes de transacción y rigidez en el proceso urbanístico

La transformación urbanística del suelo, es decir, 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 lento (Figura 2). En caso de que la transformación del suelo requiera un cambio en el planeamiento general⁸², su urbanización puede tardar entre 4,5 y 14,5 años. En caso de que la urbanización no requiera cambios en el planeamiento general, debe aprobarse el planeamiento de desarrollo pertinente y realizarse la ejecución jurídica y material del planeamiento, por lo que la urbanización puede tardar entre 3 y 10 años.

Figura 2
Duración del proceso urbanístico en España



Nota: en el bloque de gestión urbanística (ejecución jurídica) se incluye el tiempo empleado en tramitar el planeamiento de desarrollo.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos en Círculo de Empresarios (2001) citando como fuente primaria a la Asociación de Promotores Inmobiliarios de Madrid (ASPRIMA).

Existen varios factores regulatorios que aumentan los costes de transacción y la rigidez en el mercado del suelo y retrasan la urbanización.

En primer lugar, con carácter general, para poder transformar el suelo urbanizable en urbanizado deben aprobarse instrumentos de planeamiento adicionales al Plan General, cuya tramitación ralentiza el ritmo de producción de suelo urbanizado. De acuerdo con los datos disponibles, un Plan Parcial puede tardar en tramitarse hasta 2 años.

En segundo lugar, aun cuando todo el planeamiento (tanto el general como el de desarrollo) necesario esté aprobado, existen costes de transacción adicionales en la fase de ejecución jurídica del planeamiento. Estos costes

82 Este sería el caso, por ejemplo, si se deseara urbanizar un suelo no urbanizable. Con carácter general, es preciso cambiar la clasificación de no urbanizable a urbanizable en el planeamiento general.

derivan principalmente del objetivo de equidistribuir los beneficios y las cargas del planeamiento entre los propietarios.

La equidistribución de los beneficios y cargas constituye un elemento singular del urbanismo español. Como se ha indicado en secciones previas, la idea general detrás de la equidistribución es solucionar las “inequidades” que el planeamiento genera, asegurando que el rendimiento que un propietario obtiene por su suelo se corresponda con la cantidad de suelo que posee y no con lo que el planeamiento permita hacer en dicho suelo. El objetivo es garantizar un aprovechamiento por unidad de superficie idéntico o parecido a cada propietario⁸³.

Los mecanismos para conseguir este objetivo son la identificación de un aprovechamiento medio o tipo por área de reparto, y las técnicas de redistribución, que tienen efectos a nivel de unidad de ejecución.

El aprovechamiento medio es una media de los aprovechamientos objetivos para un área de reparto⁸⁴. Su finalidad básica es asegurar una cierta equidad en el aprovechamiento final en suelo urbanizable y suelo urbano no consolidado. La determinación del aprovechamiento se lleva a cabo mediante un proceso de homogeneización de los usos e intensidades en cada área, principalmente mediante los coeficientes de ponderación, que se establecen en el planeamiento, y que permiten expresar en una misma unidad de aprovechamiento la superficie de las diferentes zonas del área de reparto. Una vez se dispone de todos los aprovechamientos en la misma unidad de medida, se suman, se dividen por la cantidad total del área, y se obtiene el aprovechamiento medio⁸⁵.

En cualquier caso, si el aprovechamiento medio se utiliza al nivel del planeamiento general, las técnicas de redistribución constituyen el mecanismo mediante el cual se realiza la equidistribución de beneficios y cargas de forma efectiva, al nivel de la unidad de ejecución. Las técnicas de redistribución requieren que se haya aprobado el planeamiento de desarrollo y, por lo tanto, es compatible con la técnica niveladora del aprovechamiento medio, que opera a nivel general y para usos globales. Las técnicas de redistribución se llevan a efecto mediante los sistemas de actuación explicados en secciones previas del documento y en el Anexo.

A pesar de que estos sistemas intentan garantizar una cierta equidad a nivel de la unidad de ejecución, su funcionamiento en la práctica se ve obstaculizado por numerosos costes de transacción.

83 De este modo, el beneficio por unidad de superficie será igual independientemente de que el planeamiento haya determinado que el suelo deberá utilizarse para viviendas, parques o aceras.

84 En suelo urbanizable, el área de reparto puede ser un sector o un conjunto de sectores. En suelo urbano, una unidad de ejecución.

85 Por ejemplo, supóngase un caso simple y totalmente teórico en el que existe un área de reparto constituida por un sector compuesto por dos zonas: (a) residencial y (b) industrial. La superficie de cada zona es de 1.000 m² y (a) tiene una edificabilidad de 3 m²/m² y (b) de 2m²/m². El coeficiente de ponderación fijado en el planeamiento es de 0,6 para (a) y de 0,2 para (b). El aprovechamiento objetivo de (a) es 1.000x0,6x3=1.800 m²/m² y el de (b) 1.000x0,2x2=400m²/m². El aprovechamiento total del sector es igual a 1.800+400=2.200m²/m². El aprovechamiento medio sería 2.200m²/m²/2.000m²=1,1 m²/m².

En concreto, el sistema de compensación requiere que un porcentaje considerable de propietarios se pongan de acuerdo para formar la Junta de Compensación (JC), un proceso sometido a numerosos trámites⁸⁶, y para redactar el proyecto de compensación. Las negociaciones dentro de este sistema se ven adicionalmente obstaculizadas por dos factores principales:

- En primer lugar, es el planificador el que define –por ejemplo al aprobar un Plan Parcial– qué parcelas entran a formar parte de una unidad de ejecución. La forma de delimitarlas no corresponde a criterios económicos, sino urbanísticos y de equidad⁸⁷. El resultado puede ser que la combinación final de propietarios derivada del planeamiento no sea la más adecuada para que éstos alcancen un acuerdo. A su vez, al restringirse la libertad de actuación y elección de los propietarios, aumenta la probabilidad de que surjan comportamientos oportunistas en las negociaciones sobre el proyecto de compensación, lo que puede retrasar todavía más la ejecución.
- En segundo lugar, los coeficientes de ponderación, calculados en la fase inicial del plan, pueden no tener una relación fuerte con el valor de mercado de los distintos suelos en períodos posteriores, puesto que el valor de mercado de cada uso cambia con el tiempo. Si existe una divergencia entre los coeficientes en el planeamiento y el valor de mercado de los distintos tipos de suelo, la equidistribución corre el riesgo de no ser verdaderamente equitativa y las negociaciones pueden bloquearse considerablemente.

A su vez, el sistema de compensación incorpora costes de transacción adicionales. Por un lado, exige la expropiación de aquellos propietarios que no han querido integrarse en la Junta, lo que normalmente retrasa más la ejecución⁸⁸. Por otro lado, también existen costes en forma de honorarios profesionales y escrituras públicas que retrasan la actividad de la JC.

En definitiva, los costes de transacción son numerosos y derivan principalmente del objetivo de equidistribuir los beneficios y las cargas del planeamiento. Diseñar el sistema urbanístico para, por un lado, garantizar la producción de suelo urbanizado y, por otro lado, desarrollar una política de equidad, conduce necesariamente a un sistema muy complejo, que retrasa la producción de suelo.

Las trabas y la rigidez del sistema hacen que en ocasiones se opte por la utilización de fórmulas más o menos intervencionistas, como el sistema de cooperación o expropiación, o el sistema de “urbanización conveniada” del

86 Para constituir la JC, los propietarios deben redactar un proyecto de estatutos y unas bases de actuación. Una vez satisfecha esta condición, comienza el proceso de constitución de la JC, que ha de cumplir con una serie de trámites: aprobación inicial; publicidad del acuerdo de aprobación inicial; alegaciones e información pública; aprobación definitiva; publicación del acuerdo de aprobación definitiva; constitución efectiva; aprobación de la constitución; registro; comunicación de la inscripción. La aprobación de los estatutos y de las bases, y la propia constitución de la JC, requieren sanción administrativa, y la JC no adquiere su personalidad jurídica hasta la aprobación de la constitución en el registro.

87 Existen una serie de requisitos para delimitar las unidades de ejecución, que dependen del tipo de suelo donde se vaya a realizar la actuación. En suelo urbanizable, la delimitación se sujeta a: que sea posible realizar las cesiones de suelo contempladas en el planeamiento; que pueda realizarse la distribución equitativa de beneficios y cargas de la urbanización; y que tenga una dimensión suficiente para justificar técnica y económicamente la autonomía de la actuación.

88 García-Montalvo (2000).

agente urbanizador, predominante en algunas CC. AA. A pesar de que estos sistemas pueden reducir algo los costes de transacción, no se desarrollan netamente a partir de los propietarios o a partir de acuerdos libres entre los propietarios y promotores, por lo que no resultan del todo compatibles con una urbanización del suelo fundamentada en mecanismos de mercado.

En concreto, el sistema de agente urbanizador se origina en un contrato entre la Administración y un agente urbanizador, que no tiene que ser propietario de ningún terreno, pero que, no obstante, propone un programa para un ámbito en concreto y lo urbaniza, sin tener que llegar necesariamente a un acuerdo con los propietarios, que en cualquier caso, tendrán que negociar con el urbanizador en un contexto en el que finalmente pueden ser expropiados, y que tendrán que pagar al urbanizador por la urbanización del terreno. Además de su marcado carácter intervencionista, este sistema genera una estructura de incentivos que pueden tener efectos indeseados. Por un lado, y dentro del funcionamiento típico del urbanismo conveniado, la Administración puede aceptar una propuesta del urbanizador que no resulta óptima desde el punto de vista del bienestar social pero que permite a la Administración obtener algún tipo de contrapartida. Por otro lado, el hecho de que el objetivo del agente urbanizador sea maximizar su beneficio mediante su actividad urbanizadora, podría desvirtuar y comprometer la equidistribución de beneficios y cargas⁸⁹. Por último, si la Administración no supervisa de modo adecuado el proyecto presentado por el urbanizador y, en concreto, su propuesta de costes de ejecución, el urbanizador podría llegar a inflar los costes de urbanización para así aumentar su beneficio⁹⁰.

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. Ante un aumento de demanda, la dificultad para transformar suelo protege a los propietarios incumbentes e impide que la entrada limite el aumento de los precios. Como resulta evidente, esta lentitud en la transformación de suelo conlleva en sí misma una reducción de la elasticidad de la oferta de suelo, que como se analizó en secciones previas, es relativamente rígida en España. Teniendo en cuenta la duración de la gestión urbanística, no resulta extraño que aumentos de demanda derivados de aumentos poblacionales o mejores condiciones de financiación se traduzcan en incrementos muy elevados de los precios en el corto-medio plazo. Por otro lado, esta duración tan prolongada impone unos costes financieros significativos a los operadores y entraña un riesgo en términos de oportunidad económica. En efecto, en ocasiones, la fase de transformación dura tanto, que una vez se ha llegado a desarrollar plenamente la urbanización, las condiciones del mercado han cambiado y los operadores han de afrontar una pérdida económica.

89 Por ejemplo, para ahorrar costes y urbanizar más rápido podría optar por fórmulas redistributivas que no garantizaran una equidad en la distribución de cargas y beneficios de la urbanización.

90 El urbanizador tiene incentivos para inflar los costes tanto si obtiene su remuneración en metálico como si la obtiene en terrenos. Si la obtiene en metálico, su beneficio puede alcanzar hasta el X% (normalmente un 10%) del coste total de la ejecución. Si la obtiene en terrenos, teniendo en cuenta la forma en la que se determina el coeficiente de retribución, tiene incentivos a inflar los costes, y a estimar a la baja el precio del suelo.

Distintas alternativas podrían servir para agilizar la transformación de suelo en España.

En primer lugar, si el planeamiento se flexibilizase en línea con lo que se ha argumentado en secciones previas, no se generarían tantas “inequidades” *ex-ante*, lo que eliminaría la necesidad de solucionarlas *ex-post*, en la fase de gestión. Es decir, una simplificación del planeamiento conduciría a una simplificación de la fase de gestión, y a una urbanización del suelo más rápida y ágil.

En segundo lugar, si se optase por mantener el planeamiento vigente, existiría margen para reducir los costes de transacción. Por un lado, podría estudiarse con más detalle la opción de desvincular la transformación del suelo de la consecución de objetivos de equidad, utilizando otros mecanismos para solucionar las desigualdades que el planeamiento genera. Por otro lado, aun manteniendo dicho principio, podría considerarse, al menos, flexibilizar el diseño de las unidades de ejecución, permitiendo a los propietarios decidir qué terrenos deben incluirse en la unidad de ejecución y acordar, en caso de que así lo considerasen oportuno, modificaciones de los coeficientes de ponderación, para facilitar las negociaciones. Por último, una simplificación administrativa de los sistemas vigentes reduciría notablemente la rigidez del sistema, reduciendo la rigidez de la oferta.

4.4

Intervención directa de las AA. PP. en el mercado del suelo

El marco legal vigente reconoce a las AA. PP., y en concreto a los Ayuntamientos, una serie de instrumentos para intervenir directamente en el mercado del suelo. La finalidad de estos instrumentos es regular el mercado, pero también asegurar determinados objetivos del planeamiento.

En particular, el marco normativo obliga a la Administración, y en concreto a los Ayuntamientos, a disponer de Patrimonios Públicos de Suelo (PPS), formados principalmente por el suelo obtenido de las cesiones que se realizan en las actuaciones de transformación urbanística. Por otro lado, permite a la Administración intervenir en las transacciones de suelo mediante derechos de tanteo y retracto. De este modo, se supone que la Administración podrá utilizar sus PPS para ofertar suelo en el mercado si considera que los precios son altos o ejercer sus derechos de tanteo y retracto para afectar al proceso de formación de precios.

El hecho de que la Administración tenga la capacidad para incidir de forma directa en la determinación de las cantidades de intercambio en un mercado y en el proceso de formación de precios puede dar lugar a restricciones muy severas en términos de competencia, con efectos negativos en términos de eficiencia. Esta restricción debería estar siempre justificada.

En principio, el objetivo de regular el mercado del suelo mediante los PPS se vincularía con la necesidad de “*impedir la especulación*”, entendida como retención de suelo, tal y como establece el artículo 47 de la CE. No obstante, los PPS no constituyen la medida más adecuada para lograr dicho objetivo. Si el mercado del suelo fuese un mercado competitivo –algo que no ocurre

en la realidad– la mejor forma de garantizar un funcionamiento eficiente del mercado es permitir el libre juego de la oferta y la demanda. En este caso, la especulación no es *per se* mala, en la medida en que permite un arbitraje en el mercado, una oferta más elástica, y una evolución de los precios más estable a lo largo del tiempo. Por el contrario, si el mercado no es competitivo y existen numerosas barreras de entrada como las analizadas hasta el momento, los fenómenos de retención de suelo en fases alcistas serán más probables. No obstante, la solución óptima en este segundo caso no consiste en asignar un papel de intervención directa a la Administración, sino más bien, en atacar el problema de raíz, eliminando las restricciones a la entrada y favoreciendo un régimen de libre competencia en el mercado del suelo. Es la propia intervención, al introducir barreras de entrada y proteger a los propietarios incumbentes, la que puede alimentar y favorecer los fenómenos de retención, generando un efecto contrario al mandato constitucional.

En todo caso, existen argumentos adicionales. El anterior escenario no considera que el papel interventor de la autoridad urbanística se encuentra distorsionado por dos elementos. Por un lado, que la Administración es también regulador en este mercado. Por otro lado, que los PPS pueden ser utilizados para obtener financiación municipal. Estos dos elementos crean una estructura de incentivos perversos para los Ayuntamientos, que diseñarán su regulación urbanística teniendo en cuenta sus ingresos fiscales, y no únicamente el bienestar general. 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. Como muestra la Tabla 3, la Administración es el principal propietario de suelo urbano no edificado en muchas de las principales áreas urbanas de España, con una posición significativa en el total de la oferta.

Tabla 3

Estructura de la propiedad del suelo urbano no edificado, por titularidad y para 15 de las principales áreas urbanas de España. 2011

	Administración (%)	Personas jurídicas (%)	Personas físicas (%)
Madrid	44,6%	35,6%	19,8%
Barcelona	42,4%	28,3%	29,3%
Zaragoza	39,9%	46,6%	13,4%
Las Palmas	33,4%	29,2%	37,4%
Sevilla	32,1%	46,3%	21,6%
Málaga	31,3%	51,7%	17,0%
Palma de Mallorca	30,0%	41,6%	28,5%

Tabla 3

Estructura de la propiedad del suelo urbano no edificado, por titularidad y para 15 de las principales áreas urbanas de España. 2011

	Administración (%)	Personas jurídicas (%)	Personas físicas (%)
Valencia	27,5%	34,9%	37,6%
Valladolid	25,4%	44,2%	30,3%
Asturias	24,3%	32,5%	43,2%
Alicante-Elche	23,9%	38,5%	37,7%
La Coruña	18,3%	26,2%	55,5%
Vigo-Pontevedra	15,2%	21,3%	63,4%
Córdoba	13,0%	33,1%	53,9%
Murcia	11,7%	45,0%	43,3%

Nota: en la tabla se incluyen las 15 áreas urbanas principales según la población de su municipio de referencia para las que existen datos sobre Estructura de la Propiedad del suelo urbano no edificado; un área urbana puede agrupar a varios municipios.

Fuente: Ministerio de Fomento.

Los efectos previsibles de la actuación del sector público en el marco de la estructura de incentivos señalada serán (i) que los PPS no se utilicen para regular el mercado, sino para la financiación municipal, como de hecho parece haber ocurrido en el pasado y (ii) los PPS introducirán distorsiones en la configuración del planeamiento, que tendrán un impacto negativo sobre la competencia e incidirán en la formación de precios en el mercado. De hecho, un análisis simple de la relación entre el peso de la Administración en la oferta de suelo urbanizado no edificado y el precio de la vivienda en 15 de las principales áreas urbanas de España (Gráfico 6) resulta favorable al segundo efecto y constituiría un indicio de que los PPS podrían estar teniendo un efecto contrario al objetivo fundamental que persiguen, encareciendo el precio del suelo y de la vivienda y limitando el acceso a la vivienda.

Gráfico 6

Precio de la vivienda y % de suelo urbano no edificado correspondiente a la Administración, para 15 de las principales áreas urbanas de España



Nota: datos de estructura de la propiedad, 2011; datos de precio de la vivienda, 2012.III.

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

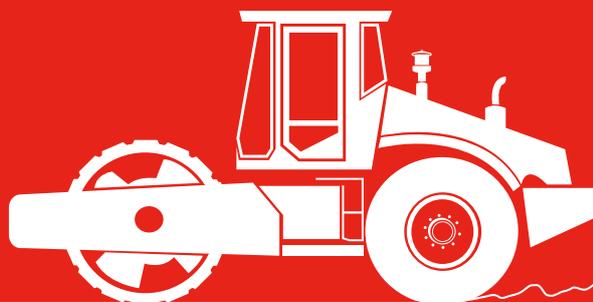
En último término, teniendo en cuenta que los PPS se están utilizando para obtener ingresos, cabe preguntarse si al menos existe algún vínculo entre los PPS y los fines de tipo social (principalmente, vivienda protegida) a los que los PPS deben destinarse de acuerdo con el marco legal vigente. En este sentido, analizando la información facilitada a la CNC por el Ministerio de Fomento, se considera que en muchos casos resulta muy complicado garantizar que se respeten los destinos y finalidades específicas que la normativa impone a los bienes de los PPS: construcción de vivienda protegida y otros usos de interés social. Por lo tanto, no parece que su utilización se esté ajustando sistemáticamente a lo que establece el marco legal vigente.

En suma, la función de regular directamente el mercado a través de los PPS o de restricciones en las transacciones en el mercado no parecen tener justificación. Por otro lado, dentro de un esquema que genera incentivos perversos, los Ayuntamientos utilizan los PPS como mecanismo de financiación, lo que introduce distorsiones en el diseño de los instrumentos de planeamiento. Finalmente, no parece que los PPS estén siendo exclusivamente destinados a las finalidades específicas que el marco legal impone. Por estos motivos, no parece que su existencia esté justificada y por lo tanto, tampoco la cesión de suelo con destino a los PPS que debe entregarse a la Administración en las actuaciones de transformación urbanística. Debería optarse por utilizar instrumentos de financiación de los Ayuntamientos menos distorsionantes y más eficientes.

En todo caso, conviene volver a señalar que los PPS no están siendo utilizados para conseguir los objetivos previstos en la normativa, muchos de ellos relacionados o vinculados con una finalidad social. Por este motivo, mientras sigan existiendo, resultaría adecuado establecer medidas para garantizar que los PPS se destinen efectivamente a los fines establecidos en la normativa vigente.

5.

Conclusiones



Primera

El suelo tiene una importancia fundamental en la economía

El suelo es un factor productivo necesario en la práctica totalidad de las actividades económicas, un activo financiero muy importante para hogares, empresas y AA. PP. y un elemento esencial en la producción de vivienda, un bien que además de revestir una dimensión social considerable, representa un gran porcentaje de la riqueza de los hogares, incidiendo en sus decisiones de consumo, ahorro y empleo, afectando de forma determinante al ciclo económico.

Por ello, **el buen funcionamiento de los mercados del suelo es esencial para asegurar el funcionamiento eficiente y competitivo de muchas otras actividades económicas.**

Segunda

La existencia de fallos de mercado justifica que exista intervención pública sobre el sector del suelo. Pero la intervención también puede tener efectos negativos que es preciso tener en cuenta a la hora de diseñarla

Los fallos de mercado hacen referencia a situaciones en las que el mercado por sí mismo no es capaz de conseguir una asignación de recursos eficiente y la intervención pública puede, en principio, aumentar el nivel de bienestar social. En el mercado del suelo los principales fallos del mercado tienen que ver con la existencia de **externalidades** por usos del suelo incompatibles entre sí, procesos de crecimiento desordenado de las ciudades, pérdida de espacios abiertos y congestión, entre otros; infraprovisión de **bienes públicos**, como los parques y los jardines, el sistema de alcantarillado, o la red viaria; **problemas de información** asimétrica e incertidumbre; y situaciones de **poder de mercado** local.

A pesar de que existan razones que puedan justificar la intervención, ésta también puede generar costes que es preciso tener en cuenta a la hora de diseñarla. Dado que el suelo es un **input** productivo esencial e insustituible en multitud de actividades económicas, estos efectos desbordan el propio sector del suelo y pueden afectar adversamente a multitud de actividades económicas.

- Una intervención inadecuada puede **restringir la oferta de suelo**, lo que limita la competencia y eleva el precio del suelo y de la propiedad inmobiliaria.
- 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.
- 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.
- Una intervención inadecuada contribuye a configurar una oferta de suelo y de propiedad inmobiliaria más rígida, lo que reduce su capacidad para adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado, genera un **mayor crecimiento y volatilidad de los precios**, e incrementa tanto la probabilidad de que se formen burbujas especulativas en el mercado de la vivienda como su duración.
- Por sus efectos sobre la elasticidad de la oferta, la intervención puede **limitar la movilidad laboral o desviar el crecimiento económico** hacia las zonas relativamente menos productivas de una economía.

Tercera

Los indicadores analizados apuntan a que la intervención urbanística en España configura una oferta de suelo relativamente más rígida que en otros países, que puede haber contribuido a intensificar el mayor crecimiento de precios registrado en España en las últimas décadas

España tiene una oferta de vivienda a largo plazo inelástica y relativamente rígida en comparación con otros países. Esta rigidez, aparentemente originada en la rigidez de la oferta de suelo, exagera el ciclo inmobiliario de la economía española y favorece un mayor crecimiento de los precios, lo que eleva la inestabilidad macroeconómica e incrementa el riesgo sistémico en el sector financiero.

Cuarta

El análisis preliminar realizado por la CNC sobre los mecanismos de intervención urbanística en España detecta numerosas fuentes de ineficiencias

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

A1. La frontera urbanística

A través del planeamiento, la Administración establece una **frontera urbanística** para determinar el suelo que puede ser urbanizado y el suelo que debe quedar excluido del proceso urbanizador, cuya finalidad es evitar el crecimiento excesivo y desordenado de la ciudad. La idea básica es que sin intervención, las ciudades tienden a una dispersión poblacional excesiva, lo que por un lado encarece la prestación de servicios a todos los ciudadanos por fenómenos de discontinuidad de la trama urbana y baja densidad, y por otro amenaza la existencia de espacios naturales. La frontera trata de contener la ciudad dentro de unos límites predefinidos.

No obstante, el establecimiento de una frontera no es el mecanismo económicamente más eficiente para perseguir los fines buscados, dado que no corrige el origen del efecto externo sino su síntoma. Así, la frontera no hace que los ciudadanos que viven alejados del centro internalicen el efecto externo que generan, y ello configura zonas urbanas con densidad poblacional no óptima.

Además, el trazado de la frontera urbanística implica un reparto discrecional de derechos de urbanización entre las parcelas del término municipal, lo cual puede contribuir a fenómenos de búsqueda de rentas, dado el elevado valor de “ser incluido en la frontera”. Una crítica a la forma de delimitar la frontera urbanística en muchos municipios españoles es la excesiva discrecionalidad con la que se lleva a cabo su trazado, sin que los planes urbanísticos incorporen una justificación detallada de las soluciones adoptadas ni una previsión de crecimiento futuro de la trama urbana.

A2. La delimitación excesiva de los usos del suelo

En segundo lugar, a través del planeamiento, y en concreto de la técnica de **calificación, la autoridad urbanística determina el uso de cada parcela, así como su edificabilidad y otras condiciones de aprovechamiento.** La calificación trata de evitar externalidades entre usos incompatibles (por ejemplo, que una fábrica generadora de residuos se sitúe al lado de un bloque de viviendas) y reservar suelo para bienes con características de bien público, que tendrá que ser cedido por los propietarios cuando el suelo se urbanice.

La técnica de la calificación tampoco parece la forma más eficiente de intervención para corregir los fallos de mercado, pues en lugar de establecer condiciones para la ubicación de las actividades que pueden generar externalidades, a fin de evitarlas, la calificación supone definir, parcela a parcela, los usos posibles. Ello lleva a que cuanto más detallada sea la calificación, más reemplaza la autoridad municipal al mercado en la determinación de la cantidad y localización de las actividades económicas. Un exceso de calificación configura, así, injustificadamente, una economía municipal planificada en lugar de una economía de mercado.

Ejemplos de este uso desproporcionado de la técnica de la calificación en España han sido constatados por la CNC en el pasado, limitando injustificadamente la oferta en actividades económicas como la distribución de carburantes en estaciones de servicio o la instalación de grandes establecimientos comerciales.

Además, de un modo más indirecto, el planeamiento puede dar como resultado que el suelo contemplado para un determinado uso no sea del tamaño suficiente o esté situado en una localización poco atractiva, limitando la entrada y la competencia. En último término, el planeamiento suele ir más allá del establecimiento de usos e intensidades, incorporando restricciones específicas relevantes para la implantación de establecimientos en distintas actividades, que limitan todavía más la entrada y restringen adicionalmente la competencia.

Del mismo modo que la frontera urbanística, la capacidad de la técnica de calificación para corregir fallos de mercado se encuentra influida y distorsionada por los comportamientos de búsqueda de rentas y la dependencia de los Ayuntamientos de los ingresos provenientes del suelo y de la vivienda.

Por otro lado, la calificación tiende a limitar en cierto modo la aparición de zonas de uso mixto, lo que puede generar una mayor movilidad obligada, desplazamientos más largos y mayor contaminación, efectos contrarios a los que el propio planeamiento persigue.

Por último, la calificación puede llevar, en combinación con la cesión, a una provisión ineficiente de bienes públicos urbanos. En efecto, aprovisionándose a precio cero, la Administración tiene incentivos para promover la calificación de terreno destinado a este tipo de bienes siempre que el beneficio marginal para la sociedad sea positivo, aunque dicho beneficio sea inferior al coste de oportunidad en términos de usos alternativos del suelo que habrá de destinarse a dichos bienes.

B) La complejidad, discrecionalidad e inconsistencia de la intervención urbanística.

El planeamiento utiliza un **número ciertamente elevado de instrumentos**, cada uno con sus fases de tramitación y aprobación y sus trámites correspondientes. La **falta de transparencia** en relación con el proceso de elaboración del planeamiento o con las determinaciones que establece para cada tipo de suelo es considerable. A su vez, la complejidad inherente al sistema urbanístico español se ve agravada por la **heterogeneidad normativa a nivel autonómico y municipal**. Todo ello dificulta que los agentes tomen las decisiones de localización más eficientes (por ejemplo, encontrar la mejor ubicación en un municipio para instalar una actividad económica), dado que los costes de recopilar información son muy elevados.

Por otra parte, **los Ayuntamientos tienen un margen amplísimo de discrecionalidad** en todas las etapas del proceso urbanístico. En términos generales, los Ayuntamientos no tienen que ajustarse a unos criterios claros y objetivos en su actuación: en el urbanismo español, la subjetividad parece ser la norma. Y ello puede suponer una fuente de riesgo regulatorio para los agentes, en la medida en que el valor de un mismo terreno puede experimentar variaciones muy fuertes por efecto de decisiones públicas no previstas.

Por último, la intervención urbanística, y en concreto el planeamiento, exhiben un grado de **inconsistencia temporal notable**. La inconsistencia es el resultado natural de dos factores característicos del urbanismo español. En primer lugar, el carácter detallado del planeamiento y su falta de correspondencia efectiva con las necesidades reales del mercado. En segundo lugar, 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 urbanísticos. La búsqueda de rentas por parte del Ayuntamiento a través de este urbanismo “conveniado” favorece estrategias restrictivas de planeamiento inicial, con el objetivo de ir modificándolo a lo largo del tiempo para obtener compensaciones urbanísticas.

El entorno de complejidad, opacidad, discrecionalidad e inconsistencia presente en el urbanismo español aumenta el nivel de impredecibilidad, incertidumbre, e inseguridad jurídica en el mercado del suelo. Esto no sólo resulta contrario a la finalidad del planeamiento –actuar de guía y proporcionar un entorno predecible–, sino que también obstaculiza la competencia en el mercado del suelo. Además, los convenios urbanísticos generan problemas de competencia propios. Por un lado, permiten que agentes privados, que no tienen por qué ser propietarios, acuerden con la Administración la realización de cambios en el planeamiento en un contexto de negociación bilateral, generando asimetrías de información que facilitan la obtención de ventajas competitivas. Por otro lado, las contrapartidas que se establecen en los convenios implican en muchas ocasiones la construcción de infraestructuras e instalaciones para el Ayuntamiento, que posteriormente pueden ser subcontratadas en unas condiciones no del todo respetuosas con los principios de contratación pública.

C) Los costes de transacción y rigidez en el proceso urbanístico, en especial en la parte de gestión.

La transformación urbanística del suelo, es decir, 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 lento: la transformación de un suelo no urbanizable en suelo urbanizable puede llegar a tardar hasta 15 años.**

Existen varios factores que aumentan los costes de transacción y la rigidez en el mercado del suelo. En primer lugar, con carácter general, para poder urbanizar el suelo pueden ser necesarios cambios en el planeamiento general y, en todo caso, deben aprobarse instrumentos de planeamiento adicionales al planeamiento general, cuya tramitación ralentiza el ritmo de producción de suelo urbanizado.

En segundo lugar, aun cuando todo el planeamiento necesario esté aprobado, existen costes de transacción adicionales, en especial en la fase de ejecución jurídica del planeamiento. El sistema establece que en esta fase deben solucionarse las inequidades generadas por el propio planeamiento mediante el proceso de equidistribución de los beneficios y las cargas del planeamiento entre los propietarios. El resultado final es un sistema complejísimo, que retrasa notablemente la producción de suelo tanto para la actividad residencial como para otro tipo de actividades económicas.

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 alzas considerables en los precios ante aumentos en la demanda.** Por otro lado, esta duración tan prolongada impone unos costes financieros significativos a los operadores y entraña un riesgo notable en términos de oportunidad económica de los desarrollos urbanísticos.

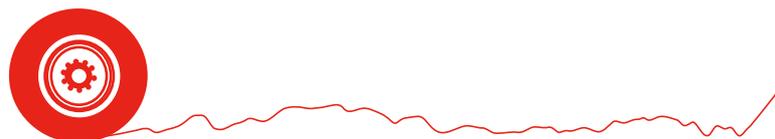
D) La intervención directa de los poderes públicos en el mercado del suelo, especialmente a través de los Patrimonios Públicos de Suelo.

El marco legal vigente reconoce a la 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 y asegurar determinados objetivos del planeamiento.

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 muy severa que no parece justificada. En principio, el objetivo principal que persigue es *“impedir la especulación”*, entendida como retención de suelo, tal y como establece el artículo 47 de la Constitución Española. No obstante, la solución óptima para conseguir este objetivo no consiste en asignar un papel de intervención

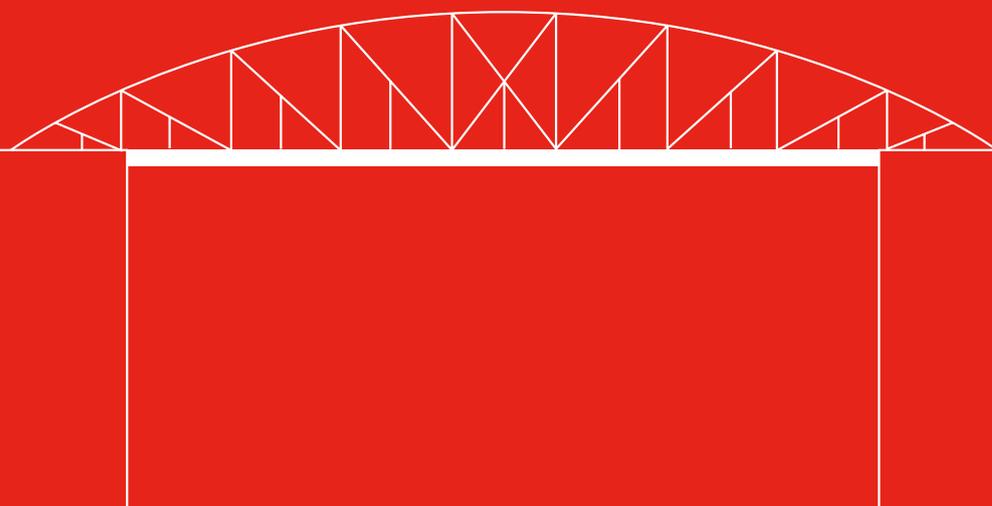
directa a la Administración, sino más bien, en eliminar las restricciones a la entrada y establecer un régimen de competencia en el mercado del suelo, que permita que el libre juego de la oferta y la demanda regule este mercado. **La intervención urbanística actual no hace sino agravar el problema que quiere solucionar, al favorecer la rigidez de oferta y alimentar las prácticas denominadas de “especulación” en fases alcistas,** generando un efecto contrario al mandato constitucional.

Adicionalmente, la actuación de la Administración, y en concreto de los Ayuntamientos, se encuentra distorsionada por dos elementos que, en todo caso, impiden que los instrumentos mencionados sean en efecto utilizados para el objetivo para el cual fueron diseñados. En primer lugar, que **la Administración es también regulador en este mercado.** En segundo lugar, que **los PPS pueden ser utilizados para obtener financiación municipal. Estos dos elementos crean un esquema de incentivos perversos para los Ayuntamientos,** que diseñarán su regulación urbanística teniendo en cuenta sus ingresos fiscales, y no únicamente el bienestar general. De hecho, en la práctica, los Ayuntamientos no utilizan sus PPS tanto para regular el mercado como para financiarse. Además, en muchos casos, no están destinando los PPS a fines de tipo social –como vivienda protegida– que es lo que establece el marco legal vigente.



6.

Recomendaciones



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.

Para conseguir dicho objetivo, la CNC considera que es necesario articular un modelo alternativo, que resulte eficaz para corregir los fallos de mercado y cumplir con determinados objetivos de interés general pero que a la vez genere menos distorsiones y favorezca un funcionamiento competitivo del mercado del suelo.

La CNC es consciente de que el cambio de modelo exige modificar determinados elementos nucleares del urbanismo español, que empíricamente se han mostrado ineficientes, lo que debería llevarse a cabo a través de una meditada y profunda reforma del marco normativo vigente a todos los niveles administrativos.

En cualquier caso, el análisis realizado en este documento de discusión ha puesto de relieve elementos en relación con los cuales existe claramente margen de mejora dentro de la configuración actual del urbanismo, y sobre los que debería actuarse en el corto plazo con la finalidad de fomentar la competencia y la productividad de la economía española, aumentar su competitividad, e impulsar el crecimiento económico y el empleo.

La CNC considera que las restricciones puestas de manifiesto en el análisis realizado justifican la necesidad de impulsar un debate más profundo sobre el papel que desempeñan las herramientas de intervención urbanística utilizadas en la actualidad, en el que se examinen su necesidad y adecuación a los objetivos perseguidos y los costes que generan sobre la eficiencia del mercado. En este sentido, la CNC propone inicialmente dos alternativas a los mecanismos actuales de intervención pública que supondrían una profunda revisión de éstos, y que deberían ser objeto de un inaplazable debate y un análisis detallado:

- **Utilizar mecanismos impositivos (de precio) o de derechos de urbanización en lugar de la delimitación de la frontera urbanística, convirtiendo en suelo apto para ser urbanizado todo el suelo que no deba estar protegido por motivos de interés público convenientemente justificados.** Los mecanismos de precio, basados en tasas y peajes, son igual de eficaces que la frontera urbanística, pero claramente superiores en términos de eficiencia, puesto que atacan directamente los fallos de mercado, permiten internalizar las externalidades y minimizan las distorsiones. Incluso otras soluciones como la asignación competitiva de derechos basada en estándares objetivos, aunque menos eficiente que los mecanismos de precio, puede ser más eficiente que la delimitación de una frontera.
- **Sustituir la zonificación característica del urbanismo español, muy detallada, de carácter intervencionista, y determinada *ex-ante*, por la utilización, con carácter general y fundamental, de reglas o estándares que sirvan para corregir las externalidades vinculadas a usos incompatibles** pero que a la vez posibiliten que el uso del suelo no excluido del proceso urbanizador por motivos de interés público se determine, en gran medida, a través del mercado y no a través del planeamiento urbanístico.

En principio, mediante esta técnica no se identifican usos *ex-ante*, sino que se garantiza la compatibilidad entre usos mediante el cumplimiento de unas reglas previamente establecidas e iguales para todos los agentes, permitiendo que las externalidades vinculadas a determinados usos se corrijan, pero sin decidir apriorísticamente la localización o la cantidad de suelo asignada a los distintos usos. De este modo, se promueve un mayor grado de competencia en usos alternativos del suelo y una respuesta más ágil y flexible por parte de la oferta. Esta forma de zonificar resulta compatible con la utilización de instrumentos de carácter estructural, que básicamente indiquen por dónde discurrirán las redes de infraestructuras y dónde se localizarán determinados equipamientos.

Sin perjuicio de la necesidad del anterior debate propuesto, la CNC considera que, con la configuración actual de los instrumentos de ordenación urbana, se pueden y deben impulsar determinadas medidas, tanto en el ámbito del planeamiento como en el de la gestión urbanística, para conducir a un funcionamiento menos ineficiente del mercado del suelo. Estas medidas, cuya adopción puede tener un carácter más inmediato, pueden favorecer una mayor flexibilidad de la oferta de suelo, con la consiguiente reducción de costes para particulares y empresas:

Primera. Debe promoverse un planeamiento urbanístico en el que los usos delimitados por la calificación no sean innecesariamente detallados y pormenorizados, con la finalidad de aumentar la flexibilidad, reducir la segmentación y favorecer la competencia en la asignación del suelo.

Segunda. Es preciso introducir la obligación de que los planes urbanísticos incorporen una Memoria de Competencia, cuyo objetivo sea evaluar el planeamiento desde el punto de vista de la competencia, con la finalidad de que no se introduzcan restricciones injustificadas a la implantación de determinadas actividades económicas.

Tercera. Es preciso 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.

Cuarta. Deben introducirse medidas para reducir los costes de transacción en la fase de gestión urbanística para agilizar la transformación del suelo. En este sentido, se recomienda:

- **Flexibilizar el diseño de las unidades de ejecución**, permitiendo a los propietarios decidir qué terrenos deben incluirse en la unidad de ejecución y acordar, en caso de que así lo consideren oportuno, modificaciones de los coeficientes de ponderación, para facilitar las negociaciones.
- **Realizar una simplificación administrativa de los sistemas de actuación actualmente vigentes**, con el objetivo de reducir la rigidez y facilitar una respuesta más rápida y ágil por parte de la oferta.

Quinta. Debe garantizarse que los Patrimonios Públicos de Suelo se destinen efectivamente a los fines establecidos en la normativa vigente.

Sexta. Debe promoverse la eliminación de los derechos de tanteo y retracto de las Administraciones Públicas sobre los terrenos.

Bibliografía

- Alonso Timón, A. J. (2012): *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, El Consultor.
- Andrews, D. (2010), "Real House Prices in OECD Countries - The Role of Demand Shocks and Structural and Policy Factors", OECD Economics Department Working Papers, No. 813, OECD, Paris.
- Andrews, D. A. Caldera-Sánchez y A. Johansson (2011): "Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers.
- Banco de España (2002): *Boletín Económico*, septiembre, 2002.
- Banco Mundial (1983): *Urban Land Policy. Issues and Opportunities*, Dunkerley H. B. (ed.), Oxford University Press/Banco Mundial.
- BCE – Banco Central Europeo (2003): *Structural Factors in the EU Housing Markets*.
- Brueckner, J. K. (1987): "The Structure of Urban Equilibria: A Unified Treatment of the Muth-Mills Model", E. S. Mills (ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Elsevier, edición 1, volumen 2, número 2.
- Brueckner, J. K. (2000): "Urban Sprawl: Diagnosis and Remedies", *International Regional Science Review* 23, abril, pp. 160-171.
- Brueckner, J. K. (2001): "Urban Sprawl: Lesson from Urban Economics", Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs.
- 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)
- Brueckner, J. K. (2011): *Lectures on Urban Economics*, MIT Press.
- Caldera-Sánchez, A. y A. Johansson (2011): "The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries," OECD Economics Department Working Papers.
- Catte, P. N. Girouard, R. Price and C. André (2004), "Housing Markets, Wealth and the Business Cycle", OECD Economics Department Working Papers No. 394, OECD, Paris.
- Cheshire, P. (2009): "Urban Land Markets and Policy Failures", Land Use Futures Discussion Papers, Department for Business Innovation and Skills, Reino Unido.
- Cheshire, P. y S. Sheppard (2004): "Land markets and land market regulation: progress towards understanding", London: London School of Economics Research Online.
- Cheshire, P y W. Vermoulen (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.
- Cheshire, 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.
- Círculo de Empresarios (2001): *Liberalización del Suelo. Una asignatura pendiente*.
- Evans, A. W. (1985): *Urban Economics: An Introduction*, Blackwell Publishers, Oxford.
- Fernández Ordoñez, M. A (1993): "Sobre la necesidad de revisar la regulación del mercado del suelo", *Economistas*, Año Nº 12, Nº 60, 1994 págs. 457-463.
- Fernández Rodríguez, T. R. (2011): *Manual de Derecho Urbanístico*, 22 ed. El Consultor.
- Fischel, W. A. (1987): *The Economics of Zoning Laws*, Johns Hopkins University Press.

FMI – Fondo Monetario Internacional (2009): *Spain: selected issues*. IMF Country Report No. 09/129.

García-Montalvo, J. (2000): “El precio del suelo: la polémica interminable”, en García-Mila (Ed.), *Nuevas Fronteras de Política Económica*, CREI, 2000.

Glaeser, E. L. (2006) “The Economic Impact of Restricting Housing Supply”, Rappaport Institute Policy Brief.

Glaeser, E. L., J. Gyourko y R. Saks, (2005): “Why Is Manhattan So Expensive? Regulation and the Rise in Housing Prices,” *Journal of Law and Economics* 48, (2), pp. 331–69.

Glaeser, E. L., J. Gyourko y R. Saks (2006): “Urban Growth and Housing Supply,” *Journal of Economic Geography*, Vol. 6, No. 1, pp. 71-89.

Glaeser, E. L., J. Gyourko, Joseph & Saiz, Albert, 2008. “Housing supply and housing bubbles,” *Journal of Urban Economics*, Vol. 64(2), pp. 198-217.

Green, R. K., S. Malpezzi y S. K. Mayo (2005): “Metropolitan-Specific Estimates of the Price Elasticity of Supply of Housing, and Their Sources,” *American Economic Review*, vol. 95(2), pp. 334-339.

Gyourko, J. (2009): “The Supply Side of the Housing Markets”, National Bureau of Economic Research.

Huang, H. y Tang, Y. (2010): “Residential Land Use Regulation and the US Housing Price Cycle Between 2000 and 2009”, Working Paper, Department of Economics, University of Alberta.

Ihlanfeldt (2007): “The Effect of Land Use Regulation on Housing and Land Prices”, *Journal of Urban Economics*, 61, pp. 420-435.

López Ramón, F. (2009): *Introducción al Derecho Urbanístico*, 3ª Edición, Marcial Pons.

Malpezzi, S. y S. M. Watcher (2005): “The Role of Speculation in Real Estate Cycles”, *Journal of Real State Literature*, V. 13 N. 2, p. 143-164.

McCann, P. (2001): *Urban and Regional Economics*, Oxford University Press.

Memento Práctico Urbanismo (2011): *Memento Práctico. Urbanismo 2011*, Francis Lefebvre, Madrid.

Mills, E. y B. W. Hamilton (1994): *Urban Economics*, 5th Edition, Harper Collins College Publishers.

Ministerio de Fomento (2011): *Sectores Residenciales en España 2011*, Ministerio de Fomento, Dirección General de Suelo y Políticas Urbanas.

Muñoz Machado, S. y M. López Benítez (2009): *El Planeamiento Urbanístico*, Biblioteca de Derecho Municipal, IUSTEL.

O’Sullivan, A. (2003): *Urban Economics*, 5th Edition, McGraw-Hill Irwin.

O’Sullivan, A. (2011): *Urban Economics*, 8th Edition, McGraw-Hill Irwin.

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1992): *Urban Land Markets. Policies for the 1990s*.

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2003): *Economic Survey of Spain 2003*.

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2005): *Economic Survey of Spain 2005*.

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2007): *Economic Survey of Spain 2007*.

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*.

- Peñaranda Ramos, J. L. (2011): “La ordenación urbanística: elementos estatales comunes y básicos de los sistemas legales” y “La ordenación urbanística: planeamiento, ejecución y protección de la legalidad”, contenidos incluidos en el curso *La Acción Administrativa en Sectores Específicos* (2011), de la Universidad Carlos III de Madrid.
- Perales Maldueño, F. (2006): *La Ejecución del Planeamiento*, Biblioteca de Derecho Municipal, IUSTEL.
- Riera, P. (1997): *Informe para el Banco de España sobre economía del urbanismo en España, en comparación con otros países*.
- Riera, P. (2000): *Economic Implications of the Spanish Planning System, With Emphasis on Value Capture Mechanisms*. Informe para el Lincoln Institute of Land Policy.
- Samuelson, P. (1954): “The Pure Theory of Public Expenditure”, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4. (Nov., 1954), pp. 387-389.
- San Martín Varó, I. (1996): “Economía y Urbanismo”, en Rentería, A. (Ed.) *Urbanismo Función Pública y Protección de Derechos Individuales*, Cívitas, 1998.
- 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*.
- TDC – Tribunal de Defensa de la Competencia (1995): *La Competencia en España: Balance y Nuevas Propuestas*.
- De Torres Simó, P. (1992): “Urbanismo y Mercado”, *Información Comercial Española. Revista de economía*, págs. 158-176.
- 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.
- Vera Jurado, D. J., dir. (2003): *El medio ambiente urbano*. Granada, CEMCI.

Anexo

Principales sistemas de actuación urbanística



A continuación se desarrollan con un poco más de detalle las características de los principales sistemas de actuación del urbanismo español.

Sistema de compensación

El sistema de compensación es el medio de ejecución privada por excelencia. La Administración adopta un papel pasivo y vigilante y los particulares se encargan de llevar a cabo por sí mismos y a su costa la ejecución del planeamiento. La finalidad del sistema es que los propietarios gestionen y ejecuten la urbanización de una unidad de ejecución con solidaridad de beneficios y cargas. La solidaridad de beneficios y cargas supone que todos los propietarios participan de todos los costes de la urbanización, aunque no afecten a sus respectivas parcelas, así como del aprovechamiento común de forma proporcional a sus cuotas.

La opción por el sistema de compensación se determina en el instrumento de planeamiento correspondiente y, en su defecto, cuando se delimite la correspondiente unidad de ejecución⁹¹.

El elemento nuclear del sistema es la Junta de Compensación (JC), que es un ente asociativo, de naturaleza administrativa, con personalidad jurídica propia, y que crean los propietarios obligatoriamente para la gestión de la unidad de ejecución y ejecución de las obras de urbanización. En cuanto a su composición, además de un miembro de la administración actuante, se incluyen: los propietarios de los terrenos incluidos en la unidad de ejecución que hayan decidido formar parte de la junta; los propietarios de suelo destinado a sistemas generales; las entidades públicas titulares de bienes incluidos en la unidad de ejecución; las empresas urbanizadoras que, en su caso, se incorporen con el fin de colaborar con los propietarios en la gestión urbanística.

La constitución de la JC sólo procede cuando existe más de un propietario. Para constituir la JC, los propietarios deben redactar un proyecto de estatutos⁹² y unas bases de actuación⁹³. Una vez satisfecha esta condición, comienza el proceso de constitución de la JC, que ha de cumplir con una serie de trámites⁹⁴. La aprobación de los estatutos y de las bases, y la propia

91 En el primer supuesto, el planeamiento establece el sistema, y los propietarios que representen al menos el 60% (o un porcentaje similar; los porcentajes varían entre CC. AA.) de la superficie de la unidad de ejecución tienen que presentar un proyecto de estatutos y bases. Con carácter general, existe un primer plazo de tres meses y un segundo plazo de tres meses, tras los cuales, si no se presenta el proyecto, la Administración procederá a sustituir el sistema de compensación por el de cooperación o expropiación. Algunas CC. AA. establecen variaciones en cuanto a estos plazos. En el segundo supuesto, el sistema se establece a solicitud de los propietarios en el procedimiento de delimitación de la unidad de ejecución. El porcentaje de propietarios que pueden solicitarlo se determina en la legislación autonómica, pero oscila entre el 50%-60% (o un porcentaje similar; los porcentajes varían entre CC. AA.).

92 Los estatutos constituyen la norma de organización y funcionamiento de la JC.

93 Las bases de actuación regulan la actividad propia de la JC, sus criterios de actuación, tanto en relación con la ejecución material como jurídica, y comprenden las reglas de distribución de beneficios y cargas de la urbanización. Al igual que los estatutos, la elaboración de las bases de actuación corresponde a los propietarios incluidos en la unidad de ejecución que asuman la iniciativa.

94 Aprobación inicial; publicidad del acuerdo de aprobación inicial; alegaciones e información pública; aprobación definitiva; publicación del acuerdo de aprobación definitiva; constitución efectiva; aprobación de la constitución; registro; comunicación de la inscripción.

constitución de la JC, requieren sanción administrativa, y la JC de compensación no adquiere su personalidad jurídica hasta la aprobación de la constitución en el registro.

Una vez constituida la JC, los terrenos comprendidos en la unidad de ejecución se encuentran sujetos al cumplimiento de las obligaciones características del sistema de compensación. Los terrenos de los propietarios que no se hayan incorporado a la JC son expropiados por la Administración, pero se transmiten a la JC. La JC asume la responsabilidad de la gestión urbanística, llevando a cabo la urbanización completa de la unidad de ejecución, y en su caso, la edificación de los solares resultantes.

En este sistema, el principio de la justa distribución de beneficios y cargas se aplica mediante el proyecto de compensación. En esencia, su finalidad es plasmar una propuesta concreta de adjudicación de nuevas parcelas que satisfaga dicho principio. El contenido del proyecto varía según se trate de uno o varios propietarios⁹⁵.

El proyecto de compensación se aprueba mediante un procedimiento que consta de varias fases⁹⁶, y, en todo caso, tiene que ser aprobado de forma definitiva por la Administración. Para que el proyecto pueda ser aprobado es necesario que los propietarios no incorporados a la JC sean expropiados. Una vez aprobado el proyecto, puede iniciarse la fase de ejecución de las obras de urbanización. La ejecución de estas obras es responsabilidad directa de la JC frente a la Administración actuante, y constituye, junto con la distribución de beneficios y cargas, la razón fundamental por la que se constituye la JC. Las obras requieren la aprobación de un proyecto de urbanización (cuyo coste corre a cargo de la JC) y la contratación de las obras (que es facultad de la JC).

Sistema de cooperación

El sistema de cooperación se considera un sistema mixto porque la actuación es pública, a pesar de que los propietarios sean los que financien la urbanización. La gestión por parte de la Administración implica que ésta asume la iniciativa de la distribución de beneficios y cargas y de la ejecución de las obras de urbanización.

En principio, este sistema se aplica cuando no existan propietarios de suelo que representen el % necesario de la superficie de la unidad de ejecución que manifiesten su voluntad de ejecutar directamente la urbanización y cuando

95 Si son varios propietarios, el proyecto debe incluir: descripción de las propiedades antiguas; descripción de las fincas resultantes; localización de los terrenos de cesión obligatoria y de las reservas que establezca el plan; superficie de las parcelas que la JC se reserve para vender y sufragar los costes de la urbanización; compensaciones en metálico por diferencias en las adjudicaciones, si fuese necesario. Si es un único propietario: localización de los terrenos de cesión obligatoria y de las reservas que establezca el plan; localización de las parcelas edificables, y señalando aquellas en las que vaya a situarse el porcentaje de aprovechamiento que corresponda a la Administración.

96 Elaboración del proyecto; audiencia de todos los afectados; aprobación inicial por la JC; aprobación definitiva por la Administración actuante; escritura pública; inscripción en el Registro de la Propiedad.

tampoco existan razones de urgencia o necesidad para aplicar el sistema de expropiación.

El instrumento para llevar a cabo la distribución de beneficios y cargas es el proyecto de reparcelación, que resulta necesario siempre que haya varios propietarios y el planeamiento haya generado inequidades entre propietarios. En caso de que no resulte necesaria la reparcelación (por ejemplo, en casos de propietario único), la cesión de los terrenos de cesión obligatoria se realizaría por acuerdo de la Administración, al igual que la afectación real de las fincas al cumplimiento de las cargas y el pago de los gastos.

Una vez acordada la ejecución de la unidad de ejecución por el sistema de cooperación, la Administración actuante tiene que seguir el proceso de redacción y aprobación del proyecto de reparcelación, o, por el contrario, declarar su innecesariedad.

Los costes de urbanizar el suelo se distribuyen entre los propietarios en proporción al valor de las fincas resultantes de la reparcelación, o en proporción de las fincas iniciales si no ha habido reparcelación. La contratación de las obras se realiza por la Administración actuante, siendo de aplicación preferente el sistema de concurso subasta. Los propietarios afectados pueden asociarse para colaborar con la Administración en las obras de urbanización. Estas asociaciones pueden surgir por iniciativa de los propietarios o de la Administración actuante.

Sistema de expropiación

En el sistema de expropiación la Administración actuante utiliza la técnica expropiatoria para la totalidad de los bienes y derechos incluidos en el ámbito de actuación, realizando directamente y a su costa las obras de urbanización y, en su caso, de edificación. Los propietarios del suelo reciben una indemnización (justiprecio) por parte de la Administración. En consecuencia, la diferencia esencial con el sistema de cooperación es que en aquél la Administración impulsa directamente el proceso urbanizador, si bien a costa de los propietarios, que siguen siendo propietarios de los bienes, reciben el aprovechamiento urbanístico correspondiente, y corren con los gastos de la urbanización. El sistema de expropiación puede ser ejecutado directamente por la Administración actuante o a través de un concesionario que sea elegido por la propia Administración.

Sistema de ejecución forzosa

La normativa de algunas CC. AA. incorpora sistemas con esta denominación. La finalidad es poner fin a situaciones de bloqueo o incumplimiento de los plazos de ejecución en los sistemas de actuación privada. En algunos casos, las facultades de la JC se transfieren a una comisión gestora formada por una representación paritaria de Administración y propietarios. El Ayuntamiento ocupa los terrenos en favor de la comisión gestora, que ejecuta la urbanización y procede a la distribución de los beneficios y las cargas. En otros casos,

el ayuntamiento acomete, con carácter subsidiario, la actividad de ejecución conforme a cualquiera de los sistemas de actuación privada, en sustitución y por cuenta y cargo de los propietarios. La gestión del sistema se realiza por el Ayuntamiento mediante encomienda, a una sociedad mercantil de capital público o a una sociedad mercantil que se constituya con dicha finalidad, y que puede ser de capital mixto.

Sistema de agente urbanizador

Por último, en el sistema de agente urbanizador, predominante en Comunidades como Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana, pero también presente en otras, la actividad urbanística corresponde a los poderes públicos y no a los propietarios del suelo. A pesar de su carácter público, también constituye una actividad que requiere una inversión económica importante y capacidad de gestión, por lo que también se concibe como una función empresarial.

En principio, en las CC. AA. donde existe este sistema, el planeamiento no programa el desarrollo del suelo urbanizable. El suelo urbanizable, por el solo hecho de ser clasificado y calificado, no es todavía programado, es decir, no se incorpora al proceso urbanizador por la mera aprobación de un plan general y un plan parcial. La incorporación al proceso urbanizador la determina otro tipo específico de instrumento: el programa⁹⁷.

El agente ejecutor del planeamiento es siempre un agente público. El sistema es de gestión directa si la Administración es el urbanizador, y de gestión indirecta si es un agente urbanizador privado, que resulta seleccionado por la Administración al aprobar el programa⁹⁸. En ninguno de los dos casos es necesario que el urbanizador sea propietario del suelo que va a urbanizar.

El urbanizador es el agente público responsable de ejecutar la actuación, redactando los proyectos de urbanización y reparcelación, llevando a cabo la ejecución material de las obras y girando las cargas de urbanización a los propietarios del suelo.

La relación entre el urbanizador y el propietario se articula, preferentemente, sobre los acuerdos que libremente puedan celebrar. Si no se alcanzan este tipo de acuerdos, la técnica prevista para asegurar el desarrollo del planeamiento es la reparcelación forzosa, que aprueba la Administración a propuesta del urbanizador. Mediante esta técnica se asignan nuevas parcelas a los propietarios, parcelas al urbanizador (en caso de que sea ésta la forma de retribución de su actividad), y se ceden los terrenos a la Administración. En los programas de ejecución directa, se contempla la expropiación como forma posible, aunque no imprescindible.

⁹⁷ Programa de Actuación Integrada (Comunidad Valenciana), Programa de Actuación Urbanizadora (Castilla-La Mancha).

⁹⁸ Los sistemas de selección del agente urbanizador varían entre CC. AA.

Los propietarios, como consecuencia del desarrollo del programa, obtienen solares urbanizados. El urbanizador soporta los costes de urbanización y puede exigir su retribución por los propietarios mediante el pago de cuotas de urbanización o la cesión de terrenos edificables⁹⁹ de los que han de ser urbanizados en desarrollo de la actuación. La regla general es que el urbanizador sea retribuido en parcelas edificables y excepcionalmente en metálico¹⁰⁰. Los propietarios que se nieguen a cooperar, por considerar inconveniente el desarrollo urbanístico de sus terrenos, pueden renunciar a ello solicitando la expropiación, que se efectuará al valor de suelo urbanizable (es decir, en principio, sin tener en cuenta la revalorización que dicho suelo experimentará cuando haya sido efectivamente urbanizado). Para mejorar la situación del propietario, la legislación suele permitir que los propietarios se organicen (el % de propietarios suele ser del 30%) y presenten una propuesta alternativa a la del urbanizador.

99 La compensación en terrenos del urbanizador se fija mediante un coeficiente de retribución, resultante de dividir los costes de urbanización entre el valor de los terrenos.

100 Cuando los propietarios retribuyan en metálico la labor urbanizadora, las cuotas de urbanización y su imposición deben ser aprobadas por la Administración actuante, y el importe por parcela se calcula repartiendo a prorrata los costes, atendiendo a su aprovechamiento objetivo. A su vez, el impago de las cuotas da lugar a la ejecución forzosa a través de la Administración actuante y en beneficio del urbanizador.

