

Aproximación á problemática xurdida ao redor das restricións da competencia derivadas da delimitación administrativa do solo urbanizable e dos seus usos

## Aproximación a la problemática surgida en torno a las restricciones de la competencia derivadas de la delimitación administrativa del suelo urbanizable y de sus usos

Brief approach to problems arising around restrictions of competition related to the administrative delimitation of the urban land and its uses

50 Regap

Regap



COMENTARIOS Y NOTAS

MIRIAM MARTÍNEZ PÉREZ

Doctoranda de Derecho Mercantil  
Universidad de Santiago de Compostela (Galicia, España)  
miriam.martinez@usc.es

Recibido: 19/12/2015 | Aceptado: 21/01/2016

**Resumo:** O obxectivo principal deste estudo radica en pór de manifesto as posibles restricións inxustificadas da libre competencia que poden xurdir no ámbito da delimitación administrativa do solo urbanizable, así como da delimitación dos seus usos.

**Palabras clave:** restricións da libre competencia, delimitación administrativa do solo urbanizable, clasificación do solo urbanizable, cualificación do solo urbanizable.

**Resumen:** El objetivo principal de este estudio radica en poner de manifesto las posibles restricciones injustificadas de la libre competencia que pueden surgir en el ámbito de la delimitación administrativa del suelo urbanizable, así como de la delimitación de sus usos.

**Palabras clave:** restricciones de la libre competencia, delimitación administrativa del suelo urbanizable, clasificación del suelo urbanizable, cualificación del suelo urbanizable.

**Abstract:** The main goal of the present work is to examine the unjustified restrictions of free competition that may arise in the context of the administrative delimitation of the urban land as well as the delimitation of its uses.

**Key words:** restrictions on free competition, administrative delimitation of the urban land, urban land classification, urban land-use attribution.

**Sumario:** 1 Preliminar. 2 La delimitación urbanística del suelo urbanizable y de sus usos. Afectación de la competencia. 2.1 La clasificación del suelo que puede urbanizarse. Implicaciones en materia de competencia. 2.2 La calificación o delimitación del uso del suelo. Implicaciones en materia de competencia. 3 Bibliografía.

## 1 Preliminar

El suelo posee una importancia fundamental dentro de nuestro sistema de economía de mercado. Quizás sean sus características concretas como bien inmobiliario por excelencia las que lo hacen tan relevantes a efectos económico-comerciales. En primer lugar, el suelo es un factor de producción necesario e irremplazable en el desarrollo de la gran mayoría de las actividades económicas. En segundo lugar, constituye un importante activo financiero para los hogares, las empresas y el sector público. Y, en tercer lugar, el suelo se erige como el bien esencial en la producción de la vivienda y, en consecuencia, representa un gran porcentaje de la riqueza de los hogares, que afecta a las decisiones en materia de ahorro y consumo<sup>1</sup>.

La existencia de fallos de mercado y querer preservar el interés general en el mercado inmobiliario del suelo justifica la intervención de las Administraciones públicas –en lo sucesivo, AAPP– dentro de este sector económico. No obstante, dicha intervención público-administrativa, a su vez, puede producir efectos negativos indeseados que restrinjan injustificadamente la libre competencia.

En este marco, el 3 de septiembre de 2013, la CNC<sup>2</sup> publicaba su informe sobre los “*Problemas de competencia en el mercado del suelo en España*”<sup>3</sup>. En este documento, la CNC, en el cumplimiento de sus funciones de promoción de la competencia, analizaba el impacto de la intervención urbanística de las AAPP en el funcionamiento del mercado del suelo. Asimismo, en él se afirmaba que «*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. Este 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*»<sup>4</sup>. El documento, además, se hacía eco de la necesidad de llevar a cabo diversas reformas legislativas en materia urbanística.

- 1 En este sentido, véase el resumen elaborado por la Dirección del Departamento de Promoción de la Competencia del Informe emitido por la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), de 3 de septiembre de 2013, en relación con los “Problemas de competencia en el mercado del suelo en España” (*vid.* MAUDES GUTIÉRREZ, A. y LÓPEZ VALLÉS, J., “Problemas de competencia en el mercado del suelo en España. El documento de discusión de la CNC”, *Boletín Económico del ICE*, n.º 3044, 2013, pp. 3-14. Disponible en: [http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE\\_3044\\_3-14\\_07D6COD3DEEFD1BA8854F7C2EEA08B29.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE_3044_3-14_07D6COD3DEEFD1BA8854F7C2EEA08B29.pdf). Consultado el 19.11.2015). Afirman los autores que «*el suelo constituye el bien inmobiliario por naturaleza. Económicamente es un recurso escaso, no renovable, irreproducible, inmóvil, heterogéneo, duradero, y un depósito de valor, fundamental como activo real y financiero, tanto para hogares como para empresas. Estas características proporcionan al suelo cierta unicidad como bien económico y tienen implicaciones importantes para el funcionamiento del mercado, de forma previa a cualquier tipo de intervención pública. En concreto, la inmovilidad y la heterogeneidad del suelo contribuyen a segmentar espacialmente el mercado, favorecen la persistencia de desequilibrios, y pueden generar posiciones monopolísticas en determinadas circunstancias*».
- 2 En la actualidad, la CNC es uno de los organismos integrantes de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC), creada por el mandato de 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 (BOE núm. 134, de 5 de junio de 2013). Mediante esta ley se decidió unificar todos los organismos reguladores y de defensa de la competencia con el fin de garantizar su independencia, incrementar la seguridad jurídica y aumentar su transparencia en beneficio de los consumidores y usuarios para garantizar una competencia dinámica y una regulación eficiente. Así, la CNMC pasó a absorber a la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), la Comisión Nacional de Energía (CNE), la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) y la Comisión Nacional del Sector Postal (CNSP).
- 3 CNC, “Problemas de competencia en el mercado del suelo en España”, de 3 de septiembre de 2013, pp. 1-90. (Disponible en: [http://www.coac.net/AAUC/DOCUMENTS/2014%2004%2024%20CNC\\_Mercado%20del%20suelo.pdf](http://www.coac.net/AAUC/DOCUMENTS/2014%2004%2024%20CNC_Mercado%20del%20suelo.pdf), consultado el 19.11.2015).
- 4 La elaboración del 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*». (CNC, “Problemas de competencia en el mercado del suelo en España”, *cit.*, p. 6).

Del mismo modo, se proponían una serie de mejoras tendentes a intensificar y preservar el juego de la competencia dentro del mercado del suelo<sup>5</sup>.

La CNC estudia, así, una serie de factores característicos de la intervención urbanística en España que contribuyen a limitar la competencia en el mercado del suelo. De entre las cuestiones analizadas en dicho informe relativo a los problemas del mercado del suelo en España en lo que atañe a la defensa de la competencia, este trabajo tiene por objeto analizar, en concreto, las ineficiencias en el nivel de competencia del mercado del suelo producidas a causa de la delimitación administrativa del suelo urbanizable y de los usos que de él se pueden hacer<sup>6</sup>.

## 2 La delimitación urbanística del suelo urbanizable y de sus usos. Afectación de la competencia

En términos generales, la actividad urbanística constituye un proceso que se desarrolla en tres fases o ámbitos claramente diferenciados: el planeamiento, la gestión y la disciplina. Dejando al margen los dos últimos ámbitos, cabe señalar que la delimitación administrativa del suelo que debe urbanizarse y de los usos que, en consecuencia, se le atribuirán a éste se lleva a cabo mediante el planeamiento urbanístico<sup>7</sup>.

El objetivo principal del planeamiento urbanístico es dibujar la ciudad, determinando qué suelos son susceptibles de ser urbanizados y el uso al que éstos deben destinarse. El planeamiento suele llevarse a cabo a través de instrumentos de carácter local. Concretamente, destaca, dentro de los instrumentos de planeamiento general, el Plan General, desarrollado por los Ayuntamientos<sup>8</sup>.

La finalidad principal del Plan General de los Ayuntamientos es la de clasificar y calificar el suelo, en el que se realiza una ordenación detallada del suelo urbano y urbanizable. De este objetivo fundamental pueden inferirse dos finalidades distintas: por un lado, clasificar el suelo y, por otro, calificar los usos a los que se destina.

- 
- 5 La autoridad nacional de defensa de la competencia ya se había pronunciado en otras ocasiones en relación con las restricciones competenciales operadas en el mercado del suelo. Ejemplos de ello son los informes del extinto Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) de 1993 “Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios”, y de 1995 “La competencia en España: balance y nuevas propuestas”. Del mismo modo, también lo hizo la CNC en algunos estudios sectoriales, como el “Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores del sector alimentario” (2011) y el “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” (2012), en la medida en que una intervención urbanística inadecuada puede provocar una reducción de la competencia en determinados sectores económicos, como, por ejemplo, los analizados en los estudios sectoriales que se acaban de citar.
- 6 El informe se centra también en el estudio de otros factores de frecuente aparición en la intervención urbanística que pueden originar limitaciones injustificadas de la competencia, como: i) la complejidad, discrecionalidad e inconsistencia de la intervención urbanística; ii) los costes de transacción y rigidez en el proceso urbanístico; y iii) la intervención directa de las AAPP en el mercado del suelo (CNC, “Problemas de competencia en el mercado del suelo en España”, *cit.*, pp. 57 y ss.).
- 7 La regulación estatal básica en materia urbanística es el recientemente promulgado Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015), que deroga la totalidad de las disposiciones del anterior Real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el Texto refundido de la Ley del suelo. La regulación urbanística se completa, además, con las respectivas leyes autonómicas. Y, finalmente, los Ayuntamientos ejercen competencias ejecutivas en el proceso urbanístico en los términos previstos en la legislación estatal y autonómica.
- 8 Los instrumentos de planeamiento de carácter local se dividen en instrumentos de planeamiento general, entre los que destaca el Plan General, y los instrumentos de planeamiento de desarrollo (*Vid.* en este sentido, MAUDES GUTIÉRREZ, A. y LÓPEZ VALLÉS, J., “Problemas de competencia en el mercado del suelo en España. El documento de discusión de la CNC”, *cit.*, pp. 4 y ss.).

Regap



COMENTARIOS Y NOTAS

Por lo que se refiere a la clasificación del suelo, consiste en asignar cada parte del territorio municipal dentro de las categorías de suelo de las que se dispone en el sistema urbanístico español: suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable. En cambio, la calificación del suelo hace referencia a la asignación de usos e intensidades de usos, en la medida en que dichos usos pueden disponerse con carácter global o de manera pormenorizada<sup>9</sup>.

## 2.1 La clasificación del suelo que puede urbanizarse. Implicaciones en materia de competencia

Mediante la técnica de la clasificación, la Administración –generalmente, la Administración municipal– demarca el suelo susceptible de ser urbanizado y excluye aquellas zonas del territorio consideradas como no urbanizables. El suelo excluido integra tanto el suelo protegido por motivos de interés general como el suelo descartado o excluido por cuestiones de programación temporal. En este último caso, el planificador, discrecionalmente, podrá determinar el carácter de urbanizable de dicho suelo cuando lo estime conveniente<sup>10</sup>.

Pese a que este instrumento se utiliza como un mecanismo corrector del crecimiento desproporcionado de las ciudades, se ha considerado que esta discrecionalidad del planificador no resulta ser la mejor forma de controlar ese crecimiento excesivo. Asimismo, la discrecionalidad de la que goza el planificador municipal puede afectar al juego de la competencia en el mercado del suelo. Con todo, atendiendo, precisamente, a estos aspectos de carácter negativo, se han aportado razones en contra de esta técnica de clasificación. En primer lugar, este sistema o técnica de clasificación no constituye el mecanismo más eficiente para solucionar los fallos de mercado que pueden dar lugar a un crecimiento espacial excesivo y desordenado. Fundamentalmente, la frontera urbanística está dirigida a evitar el síntoma –el posible crecimiento espacial excesivo– pero no la causa de dicho resultado –los fallos de mercado que impedirían que la solución competitiva sea óptima–<sup>11</sup>. En segundo lugar, la frontera urbanística impide que la competencia sea la fuerza fundamental en la determinación del suelo que tiene que ser urbano. Ello i) distorsiona ineficientemente el proceso de formación del precio del suelo en el área urbana; ii) otorga poder de mercado a los propietarios de suelo susceptible de ser urbanizado; y iii) favorece la aparición de procesos de búsqueda de rentas por parte de distintos agentes del mercado, públicos y privados, para conseguir un trazado final favorable a intereses no generales. En último lugar, su delimitación final puede verse distorsionada tanto por los procesos de búsqueda de rentas como por la dependencia de los Ayuntamientos en los ingresos dependientes del suelo<sup>12</sup>.

9 MAUDES GUTIÉRREZ, A. y LÓPEZ VALLÉS, J., “Problemas de competencia en el mercado del suelo en España. El documento de discusión de la CNC”, *cit.*, p. 4 *in fine*.

10 La justificación de esta discrecionalidad se asienta en la necesidad de controlar el crecimiento espacial de las ciudades, que, de no limitarse, podría producir consumo y gastos excesivos tanto de espacios abiertos como de infraestructuras y servicios.

11 RUECKNER, J. K., *Lectures on Urban Economics*, Cambridge, MIT Press, Massachusetts, 2011, pp. 51 y ss.

12 CNC, “Problemas de competencia en el mercado del suelo en España”, *cit.*, pp. 47 y ss. El informe hace referencia expresa a que «el problema principal detrás de esta situación es que, aun 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» (CNC, “Problemas de competencia en el mercado del suelo en España”, *cit.*, p. 51).

Las autoridades de competencia han ofrecido alternativas a esta problemática consistentes, por ejemplo, en la asignación de derechos de urbanización mediante mecanismos competitivos, a través de los cuales el planificador podría controlar la cantidad de suelo que es posible urbanizar en cada momento del tiempo, evitando la identificación concreta y discrecional de las parcelas a urbanizar<sup>13</sup>.

## 2.2 La calificación o delimitación del uso del suelo. Implicaciones en materia de competencia

Además de los problemas de competencia relativos a la clasificación del suelo urbanizable, surgen también otros relacionados con la calificación o delimitación del uso de dicho suelo.

A través del planeamiento y, concretamente de la técnica de calificación, la autoridad urbanística determina el uso del suelo, así como otras características relevantes en su aprovechamiento, como, por ejemplo, la edificabilidad. En teoría, la finalidad principal de la calificación es evitar externalidades entre usos incompatibles<sup>14</sup>, así como reservar suelo para bienes con características de bien público, que tendrá que ser cedido por los propietarios del suelo.

A pesar de su motivación, conviene señalar que la zonificación no corrige totalmente las externalidades –por ejemplo, la contaminación–, puesto que simplemente las agrupa en un lugar concreto, pero –siguiendo con el ejemplo– sin ajustar el nivel de contaminación al nivel económicamente óptimo.

A su vez, este mecanismo presenta otros inconvenientes. En primer lugar, la calificación segmenta adicionalmente, por usos, el suelo municipal e impide que sea la competencia la que asigne el suelo entre posibles usos económicos alternativos. De hecho, la zonificación excesivamente detallada del suelo puede restringir la competencia de forma innecesaria y desproporcionada, reduciendo el espacio disponible para establecimientos en multitud de sectores económicos<sup>15</sup>. Adicionalmente, el planeamiento puede dar como resultado que el suelo contemplado para un determinado uso no sea del tamaño suficiente, o incorporar restricciones adicionales, como tamaños mínimos de parcela o distancias mínimas discrecionales entre establecimientos, cuyo efecto es restringir todavía más la competencia, perjudicando el funcionamiento del sistema económico. En segundo lugar, la eficiencia del instrumento de calificación del suelo puede verse distorsionada por los comportamientos de búsqueda de rentas y la dependencia de los Ayuntamientos de los ingresos provenientes del suelo. Y, en tercer lugar, la zonificación característica del urbanismo español actual tiende a limitar en cierto modo la aparición de zonas de uso mixto, y puede llevar, en combinación con la cesión, a una provisión ineficiente de bienes públicos urbanos<sup>16</sup>.

De acuerdo con la autoridad nacional de competencia, existen alternativas que podrían resultar menos distorsionadoras y más favorables a la asignación de suelo mediante mecanismos

13 CNC, “Problemas de competencia en el mercado del suelo en España”, *cit.*, pp. 52 y 53.

14 Piénsese, por ejemplo, en una fábrica generadora de residuos que contamine un bloque de viviendas cercano a aquélla.

15 Como señala la CNC en su informe, los usos posibles no están establecidos en la legislación autonómica y dependen fundamentalmente de la autoridad urbanística municipal (*vid.* CNC, “Problemas de competencia en el mercado del suelo en España”, *cit.*, p. 54).

16 CNC, “Problemas de competencia en el mercado del suelo en España”, *cit.*, pp. 53 y ss. Y también, O’SULLIVAN, A., *Urban Economics*, 8ª ed., McGraw-Hill/Irwin, United States, 2011.

de mercado. Para evitar las externalidades entre usos incompatibles, podrían utilizarse, con carácter general y fundamental, reglas o estándares que, por un lado, permitan corregir las externalidades pero que a la vez posibiliten que el uso del suelo se determine, en gran medida, a través del mercado y no a través del planeamiento diseñado por la autoridad urbanística. Mediante esta técnica no se separarían usos entre sí, sino que se garantizaría la compatibilidad entre usos mediante el cumplimiento de unas reglas estables, previamente establecidas, conocidas por todos los operadores e iguales para todos los agentes<sup>17</sup>.

### 3 Bibliografía

BRUECKNER, J. K., *Lectures on Urban Economics*, Cambridge, MIT Press, Massachusetts, 2011.

CNC, "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", 2012.

CNC, "Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores del sector alimentario", 2011.

CNC, "Problemas de competencia en el mercado del suelo en España", 2013. (Disponible en: [http://www.coac.net/AAUC/DOCUMENTS/2014%2004%2024%20CNC\\_Mercado%20del%20suelo.pdf](http://www.coac.net/AAUC/DOCUMENTS/2014%2004%2024%20CNC_Mercado%20del%20suelo.pdf)., consultado el 19 de noviembre de 2015).

MAUDES GUTIÉRREZ, A. y LÓPEZ VALLÉS, J., "Problemas de competencia en el mercado del suelo en España. El documento de discusión de la CNC", *Boletín Económico del ICE*, n.º 3044, 2013 (disponible en: [http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE\\_3044\\_3-14\\_\\_07D6C0D3DEEFD1BA8854F7C2EEA08B29.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE_3044_3-14__07D6C0D3DEEFD1BA8854F7C2EEA08B29.pdf), consultado el 19 de noviembre de 2015).

O'SULLIVAN, A., *Urban Economics*, 8ª ed., McGraw-Hill/Irwin, United States, 2011.

TDC, "La Competencia en España: balance y nuevas propuestas", 1995.

TDC, "Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios", 1993.

---

17 CNC, "Problemas de competencia en el mercado del suelo en España", *cit.*, p. 56.