

Extracto del Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia sobre el mercado del suelo urbano.

Creación de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo

RESUMEN. Se transcribe textualmente los capítulos y apartados más significativos sobre el mercado del suelo urbano del Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de mayo de 1993, con expresa autorización del TDC, así como las Órdenes Ministeriales de creación de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo constituida en virtud del mismo.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. Razón de este Informe

“La Ley de Defensa de la Competencia faculta al Tribunal de Defensa para que eleve al Gobierno propuestas de modificaciones legales con el fin de introducir o aumentar la competencia en aquellos casos en que justamente sean las normas las causantes de la falta de competencia. Además de esta habilitación permanente por parte del legislador, el año pasado, en el marco del Programa de Convergencia, el

Gobierno encomendó al Tribunal la realización de “un estudio de la legislación sobre precios administrativos, exclusividades, situaciones de monopolio y condicionamiento al ejercicio profesional, a fin de que puedan ser identificados los costes del sistema de regulación de un amplio conjunto de sectores”. También le pidió al Tribunal que incluyera “propuestas concretas de modificaciones normativas y se identificara la Administración que deberá llevarlas a cabo”.

Este informe pretende cumplir tanto con el mandato genérico del legislador como con el encargo concreto del Gobierno”.

1.2. **Ámbito, método y plan del Informe**

"Este informe contiene un conjunto de recomendaciones cuyo objetivo es aumentar la competencia. Tales recomendaciones pueden agruparse en dos apartados. Por un lado, contiene unas recomendaciones concretas para los sectores estudiados en el Informe. Por otro lado, se presentan unas recomendaciones generales que pueden servir para aumentar la competencia no sólo en los sectores estudiados en este Informe sino en muchos otros sectores de la economía española.

La tarea de seleccionar unos sectores para someterlos a estudio no ha sido fácil. Casi todos los países de la OCDE están hoy empeñados en hacer reformas estructurales en el funcionamiento de sus mercados. Pero no todos los países parten de la misma situación. En líneas generales, se puede afirmar que hay más restricciones a la competencia en la mayoría de los países europeos que en los Estados Unidos y que las restricciones son aún mayores en España que en los países europeos.

En consecuencia, dado que en España son numerosos los sectores en los que es necesario introducir competencia, el Tribunal, aún tratando de cumplir con el encargo del Gobierno de cubrir "un amplio conjunto de sectores", no ha tenido más remedio que elegir, entre los muchos sectores sometidos a restricciones de competencia, unos cuantos en los que concentrar el estudio solicitado.

Para seleccionar los sectores, el Tribunal se fijó un triple criterio: en primer lugar, se eligieron sectores que tuvieran una gran influencia en la competitividad de la economía, incluso aunque ya estuvieran sometidos a una cierta competencia. En segundo lugar, se seleccionaron sectores que, aunque no fueran muy importantes por su peso en el PIB, tuvieran restricciones a la competencia muy fuertes. El tercer criterio fue estudiar aquellos sectores para los que se contara con experiencias positivas de liberalización en otros países que pudieran servir de referencia para establecer las recomendaciones a presentar al Gobierno.

La aplicación de estos criterios ha llevado al Tribunal a concentrar este Informe en el análisis de los siguientes sectores: transporte, energía eléctrica, monopolios locales, instalación y mantenimiento de servicios públicos, telecomunicaciones y mercado del suelo urbano. Sin embargo y dado que en la preparación del Informe se han detectado otros sectores que cumplen con los criterios expresados, el Tribunal analizará en informes posteriores los sectores de distribución de agua y gas, distribución de publicaciones, correos, taxis, medios de comunicación, puertos y distribución de medicamentos así como las regulaciones que afectan a varios sectores entre las que destacan las que se refieren a los sistemas públicos de contratación.

Para cada uno de los sectores analizados el Tribunal propone un conjunto de recomendaciones concretas. Además, se han incluido un conjunto de recomendaciones generales a las que se concede una gran importancia. La razón de estas recomendaciones generales es que, al estudiar las experiencias de liberalización en otros países y en la propia España, se ha comprobado que, con frecuencia, los problemas para aumentar la competencia no surgen de la falta de ideas sobre cómo debe hacerse la liberalización, o de carencias técnicas para redactar las normas que faciliten la competencia, sino de las dificultades creadas por los grupos de interés que son contrarios al proceso de liberalización. De ahí que este Informe, además de ofrecer soluciones concretas para sectores concretos, suministra también recomendaciones de carácter general que pueden actuar como poder compensador de la fuerza de los grupos de interés contrarios a la liberalización.

El método de trabajo seguido por el Tribunal ha sido similar al que siguió para elaborar el "Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones". Las entrevistas con los responsables e interesados en los sectores seleccionados, así como el estudio de la experiencia extranjera han sido elementos esenciales del procedimiento de trabajo. Para analizar cada uno de los sectores seleccionados se ha tomado contacto con

cuatro grupos distintos de agentes. En primer lugar, con las empresas que prestan servicios en situación monopolítica o bajo restricciones. En segundo lugar, con los usuarios de esos servicios que son los que más sienten la necesidad de que se amplíe la oferta. En tercer lugar, con los potenciales oferentes o competidores, los cuales podrían estar interesados en ofrecer servicios si el sector se abriera a la competencia. En cuarto lugar, con los responsables de los organismos o entes encargados de la regulación de cada uno de los sectores.

El Tribunal ha partido del principio de que el régimen de competencia a aplicar a los sectores estudiados debe ser el mismo que el que disfrutarán la mayoría de los sectores y, en particular, después de nuestro ingreso en la Comunidad, la industria y el comercio. La regla general debe ser la competencia, y los sectores que deseen excluirse de esa regla deben proporcionar una adecuada justificación. El Tribunal ha pedido a las empresas protegidas de la competencia que explicaran los problemas que pudiera crear la liberalización. Cuando el Tribunal fue convencido de lo innecesario o perjudicial de alguna medida de liberalización descartó proponerla al Gobierno.

En las entrevistas con los Ministerios u organismos reguladores la discusión se ha centrado exclusivamente en los aspectos de competencia y no en otras cuestiones, puesto que el objetivo de este Informe no es elaborar estudios sectoriales sino, exclusivamente, hacer sugerencias sobre cómo ampliar la competencia en esos sectores. Aunque en otros países, y en especial en la Comisión de la CE, esta forma de trabajo conjunta es ya tradicional, en España es la primera vez que los órganos responsables de la defensa de la competencia han trabajado con los responsables sectoriales para averiguar la mejor forma de introducir competencia en sus respectivos sectores.

Es obligado y justo hacer constar aquí el agradecimiento del Tribunal a los responsables –a todos los niveles– de los Ministerios encargados de los sectores estudiados. La colaboración ha sido espléndida, tanto por el tiempo dedicado a las entrevistas con el Tribunal, como por la

documentación suministrada, cuya elaboración ha requerido muchas veces un trabajo adicional y extraordinario. Este agradecimiento se extiende a empresarios, asociaciones de empresarios y usuarios, sin cuya colaboración este Informe no hubiera sido posible.

El núcleo central del Informe –las recomendaciones para aumentar la competencia– se encuentran en los capítulos IV a XI. No obstante, antes de llegar a las recomendaciones, se han elaborado dos capítulos en los que se razona por qué se hacen tales recomendaciones. Así en el capítulo II se describe la importancia de la liberalización, los daños de los monopolios y las dificultades de las reformas estructurales. En el siguiente capítulo se describen los criterios que, a juicio del Tribunal, deben regir el diseño de las políticas de introducción de competencia para que puedan ser rápidamente aceptadas por los agentes económicos y por el conjunto de la población y, por tanto, sea más fácil su introducción. El volumen II contiene las recomendaciones, sectoriales, así como un listado que resume todas las medidas propuestas. Finalmente, el Informe se completa con un epílogo”.

X. COMPETENCIA EN EL MERCADO DEL SUELO URBANO (texto íntegro)

X.1. Introducción.

En este capítulo no se incluye ninguna recomendación concreta de modificación normativa sino tan sólo se sugieren criterios para hacer modificaciones normativas. Esto no se debe a que se considere que el sector del suelo no sea importante o que no sea necesario hacer modificaciones normativas sino todo lo contrario. Como luego se explica, el régimen del suelo es trascendental no sólo en sí mismo, sino en cuanto permite la flexibilidad de la oferta de todas las actividades y en especial la de servicios. Lo que sucede es que el cambio normativo del régimen del suelo para introducir

competencia no puede hacerse al mismo ritmo y de la misma forma que en otros sectores.

Hay varias razones por las que en el caso del suelo, no es conveniente en estos momentos proponer recomendaciones concretas. En primer lugar, se requiere tiempo para ir cambiando una visión profundamente grabada en la mentalidad española de las últimas décadas. En segundo lugar, en torno a un sistema que prácticamente niega al mercado, se han ido construyendo una serie de intereses, que hay que reorientar de una forma ordenada. Finalmente otros países europeos comparten con España aunque con menor intensidad, los problemas derivados de la rigidez del mercado del suelo. Por todo ello lo que se propone al final de este capítulo, es la formación de una comisión que vaya estudiando la revisión de la legislación para introducir más competencia en este sector, de acuerdo con unos criterios que se explicitan.

X.2. La falta de competencia en el mercado del suelo es el origen de la falta de competencia en otros sectores.

El Tribunal empezó a darse cuenta de la importancia de introducir competencia en el mercado del suelo al estudiar la competencia en otros sectores como, por ejemplo, el de la distribución comercial. Después de la liberalización de 1985 se ha producido en España un desarrollo de las grandes superficies que ha sido muy positivo para el consumidor, pero sin embargo sus beneficios no se están obteniendo totalmente debido a que en España y, a diferencia de otros países, hay muy escasa competencia entre grandes superficies. La razón principal es que, a menudo, se produce una especie de trueque o de permuta entre las autoridades que califican los suelos para usos comerciales y las grandes empresas de distribución. Se concede la calificación si la gran superficie construye, por ejemplo, un polideportivo o un puente para el Ayuntamiento.

¿Qué hay detrás de estas permutas? Lo que hay detrás en realidad es una concesión monopólica. Por seguir con el mismo ejemplo, las grandes superficies no son instituciones sin fines de lucro que den algo a cambio de nada. La autoridad urbanística les da una garantía de monopolio con la cual pueden explotar a los consumidores del área y, como esas rentas que obtienen son mayores que lo que le cuesta el polideportivo o el puente, acceden a la operación. Pero la operación desde el punto de vista económico es dudosamente eficiente. Cualquier otro tipo de imposición sobre los ciudadanos es más razonable y eficiente que el impuesto monopólico. Los ciudadanos obtendrían muchas más ventajas si las grandes superficies pudieran competir entre ellas. Los precios bajarían y, a través del sistema impositivo, los entes locales podrían obtener sus ingresos para hacer frente a las necesidades públicas.

Además, con el régimen actual del suelo los ciudadanos no sólo pagan precios más altos sino que pierden mucho tiempo lo cual, en el caso de las actividades productivas, puede tener un valor mayor que el precio. Así por ejemplo, se liberalizó hace tiempo la expansión de las gasolineras y sin embargo están apareciendo muy lentamente por la geografía española debido a que se están produciendo esas negociaciones de permuta y trueque entre las compañías petrolíferas y los entes locales. Finalmente las concesiones monopólicas tienen la desventaja, ya señalada en otro punto de este Informe, de que son oscuras, no se aprueban explícitamente por las asambleas democráticas correspondientes y en algunos casos pueden ser fuente de corrupción.

X.3. Un caso de intervencionismo extremo

Que el uso del suelo debe estar intervenido por los poderes públicos es algo que nadie niega y así sucede en todos los países. El problema en España es un problema de la forma de intervención. El problema en España es que, en vez de fijar unas reglas generales de defensa de los intereses

públicos, la autoridad urbanística va decidiendo todo hasta el extremo de poder determinar con el máximo detalle el uso de cada espacio. Al impedir a los propietarios decidir el uso del espacio, se segmenta el mercado del suelo, de tal forma que los distintos usos no compiten por la utilización del suelo. Es como si en vez de haber un mercado hubiera ochenta o cien mercados diminutos. Esta falta de competencia entre usos alternativos, genera una mala asignación de recursos y da lugar a la aparición de rentas monopólicas. La compartimentación del mercado disminuye la oferta para cada uno de los usos y fuerza al alza los precios.

El problema de no permitir el juego de la competencia, es que, como el futuro no se corresponde siempre con lo previsto por la autoridad urbanística, se producen movimientos espasmódicos en cantidades y en precios. Así, en algunos casos, resultan terrenos sobrantes y en otros, como ha sucedido con las oficinas, faltó espacio y los precios se dispararon, porque la demanda de usos del espacio no se ajustó a los que la autoridad urbanística había previsto. Lo mismo sucede continuamente en el caso del suelo para vivienda donde coexisten terrenos sin edificar y precios altos. Es la paradoja del intervencionismo extremo: por un lado sobra terreno y por otro lado, y simultáneamente, los precios se disparan.

X.4. El suelo es necesario para casi todas las actividades

No habría problema o el problema sería menor si la ausencia de mercado se produjera en el caso de un bien que prácticamente no es utilizado por la mayoría de los ciudadanos. Pero este no es el caso del suelo. Para cualquier actividad productiva o de servicios se necesita un sitio donde hacerla. Además el suelo es una parte esencial de uno de los bienes de consumo más importantes, como es la vivienda y, en consecuencia, su precio influye decisivamente en la formación de los salarios nominales y en el nivel de vida de los ciudadanos. En cuanto a los efectos sobre las actividades productivas, como se ha dicho, lo

importante no sólo es el precio del suelo sino el tiempo que se tarda en conseguir localizarlas.

X.5. Los problemas de la normativa del suelo

La especial normativa española que se caracteriza por un intervencionismo extremo arranca en 1956. La Ley del Suelo que se aprueba en este año, a pesar de gestarse en un régimen sin libertades, es elogiada por muchas revistas de urbanismo del mundo. Esa Ley deja sin capacidad de acción al propietario y traslada todas las decisiones a la autoridad urbanística. La Ley pretende acabar con la voracidad de los propietarios que están interesados sólo en el lucro y pasa la decisión a las autoridades que son las que buscan el interés público. Este es el eje principal de una legislación que no ha cambiado en lo fundamental desde 1956, ya que las reformas de 1975 y de 1990 están planteadas sobre la misma filosofía.

El problema de la normativa es el abismo que se abre entre unas buenas intenciones y unos resultados no tan buenos. A la vista está como se han cumplido los objetivos pretendidos a lo largo de más de treinta y cinco años de aplicación de esas leyes. La destrucción de la costa y de muchas ciudades ha sido una característica en España desde el año 1956. Se suponía que una vez suprimida la libertad se iba a crear el orden, pero lo que se ha creado es el caos.

El resultado de la legislación urbanística española ha sido muy parecido al efecto de la normativa "anti-propietarios" establecido en la Unión Soviética durante setenta años. La filosofía es la misma: se suprime al propietario por inútil y no se deja que la decisión sobre el uso del suelo se fije por el juego de los que demandan y los que ofrecen sino que se deja la decisión a la autoridad porque representa los intereses generales. Los resultados no han sido los esperados. Algún economista señalaba una vez que es curioso constatar como en los países de economía de mercado parece que todo está planificado mientras que en los países comunistas todo es caótico.

La función principal del mercado es adaptar la oferta a la demanda pero el hecho de que se deje jugar al mercado no significa que haya que suprimir todas las regulaciones. El mercado, para funcionar correctamente, exige que se fijen unas reglas por parte de los poderes públicos defendiendo unos intereses generales, –seguridad, salud, etc.– pero dejando libertad a los individuos para que actúen dentro de esas normas. Sin embargo, cuando no hay normas y todo se deja a la discrecionalidad de la autoridad administrativa aparece, paradójicamente, el caos.

X.6. Reglas frente a discrecionalidad

Nadie discute la intervención de los poderes públicos en el suelo. La intervención es absolutamente necesaria en un caso en que las externalidades son obvias. La cuestión es como debe hacerse esa intervención por parte de los poderes públicos. La cuestión es que esa intervención debe hacerse a base de reglas y no de discrecionalidad. Deben defenderse todos los objetivos públicos que se quiera –alturas, densidades, necesidad de espacios verdes, infraestructuras, etc.– pero la autoridad no puede llegar al extremo de decidir qué hay que hacer en cada espacio y cuándo debe hacerse. Se pueden imponer determinadas limitaciones a ciertos usos porque puedan crear problemas, pero esas limitaciones deben ser generales. Si alguien acepta cumplir las reglas generales debe tener esa libertad para decidir destinar el suelo correspondiente al uso que quiera.

En España se ha otorgado a la discreción de la autoridad urbanística la denominación de “planes” lo que sugiere una cierta idea de estabilidad, pero en la práctica los llamados “planes” son absolutamente cambiables. En Madrid, por poner un ejemplo reciente, la corona circular verde prevista por el plan general del 85 va a desaparecer parcialmente ya que la nueva corporación municipal ha tomado la decisión de edificar con el mayor índice de edificabilidad posible, en todas las zonas de reserva que había previsto el plan anterior.

Se puede aducir que, en un sistema democrático, el ciudadano tiene la posibilidad de, periódicamente, cambiar a la autoridad urbanística. Ello es cierto y, en parte suaviza el problema. Cualquiera puede observar que los efectos de la misma normativa española del suelo han sido muy distintos bajo un régimen sin libertades que bajo la democracia. Pero el problema es que las actualizaciones urbanísticas son difícilmente reversible. Es cierto que los ciudadanos pueden elegir a otra autoridad distinta de la que, en su opinión, ha perjudicado su ciudad. El problema es que puede ser demasiado tarde. Por ello hay que evitar la discrecionalidad total de la autoridad y garantizar la libertad y la igualdad, estableciendo unas reglas generales e igualitarias para todos los ciudadanos.

Otro efecto que genera esa situación de discrecionalidad es el mencionado de la pérdida de tiempo debido al excesivo control e intervención de la administración pública. Bajo un sistema de reglas –por rigurosas que sean– el tiempo lo deciden los operadores económicos. Bajo un sistema de discrecionalidad el tiempo lo impone la administración. Es impresionante el tiempo muerto que tienen que soportar las bolsas de suelo útil antes de ser utilizadas debido al complejísimo sistema de tramitaciones que han de ser resueltas por distintos organismos que a su vez actúan con lentitud. Esto tiene una trascendencia económica difícil de imaginar. El tiempo que media entre las solicitudes de los particulares y la efectiva autorización administrativa supone que el operador que ha sufrido ese largo periodo de espera, acabará trasladando sus costos en el producto final: la vivienda, los locales comerciales, etc. Y, lo que es peor, estos retrasos hacen que la oferta de servicios –que no tienen que ver con el suelo o la vivienda– no responda rápidamente a la demanda. Esta rigidez en la oferta es la que obliga a la política macroeconómica a subir tipos de interés, reducir la inversión pública, etc. para frenar la expansión. A los ojos de los ciudadanos la política macroeconómica es la responsable de parar el crecimiento cuando la principal responsabilidad recae en la rigidez de la oferta creada, entre otros factores, por el régimen del suelo.

X.7. La legislación del suelo y los efectos perversos

La legislación del suelo española tiene algo en común con la legislación laboral. Ambas legislaciones son dos herencias parecidas del régimen anterior. Aparentemente están destinadas a proteger, en un caso al trabajador y en otro caso al entorno urbano, pero sus resultados han sido los contrarios. España ha conseguido la mayor tasa de paro de OCDE y, probablemente uno de los mayores desastres urbanísticos de todos los países de la OCDE. Pese a ello, y debido a que son normativas aparentemente protectoras, es evidente que hay una fuerte resistencia a modificarlas. Es necesario un ejercicio intelectual profundo y mucho tiempo para descubrir lo que los economistas llaman los "efectos perversos" de esas legislaciones.

También, y de la misma forma que de la legislación laboral se ocupaban solamente los expertos en derecho laboral y sólo cuando empezó a hacerse reflexión desde fuera de este ámbito se han ido poniendo en claro algunas inconsistencias de la misma, lo mismo ha sucedido con la legislación del suelo. Todavía ningún economista importante del país ha dedicado la mínima atención a los problemas de competencia creados por la legislación del suelo. Es importante romper esta inercia e incorporar una visión económica a la tradicional de los expertos en el suelo.

Pero hay que aceptar que estos cambios llevan tiempo. De la misma forma que pasaron nueve años desde que acabó el régimen anterior hasta que -en 1984- empezó a liberalizarse la contratación personal, se necesitará bastante tiempo para ir dándose cuenta de los problemas que tiene nuestra legislación del suelo. No se trata en este caso sólo de una cuestión de grupos de interés. No son sólo los entes locales y las grandes empresas las que están interesadas en mantener el "status quo" actual sino que la mayoría de la población seguramente puede temer que un cambio normativo en este caso ponga en peligro los intereses generales. La idea de que el propietario no sirva para nada y cuanto más se le expropie y más se le aparte del sistema, los precios del

suelo bajarán más y se ordenará mejor el urbanismo es una idea arraigada, pero ello se debe a que nadie ha suministrado una visión alternativa. De ahí que nuestras recomendaciones al Gobierno en este caso sean muy prudentes en el sentido de ir iniciando una reflexión sobre estos asuntos que pueda rendir sus frutos más adelante.

Otro de los efectos perversos del sistema actual es que la Administración ha concentrado todos sus esfuerzos y sus recursos personales y de todo tipo en las actividades de prohibición y autorización, y no en las de vigilancia, control y sanción. En definitiva se ha sustituido a los operadores económicos, en cuanto a decidir qué, cómo y cuándo hacer las cosas y se han descuidado las funciones propiamente públicas. Esta sustitución de papeles ha provocado la aparición de las llamadas urbanizaciones ilegales y en general ha permitido una actitud generalizada de incumplimiento de la Ley, cuyos efectos nada tienen que ver con los que produciría el juego de la competencia con pleno respeto a normas objetivas. La liberalización no significa ausencia de normas ni, mucho menos, su incumplimiento.

X.8. La incidencia de los problemas de financiación de las Haciendas Locales

Es verdad que en el sistema actual algunos entes locales se comportan en algunos casos como auténticos especuladores, restringen la oferta del suelo hasta extremos increíbles y hacen subir el precio del suelo paralelamente, pero este es un comportamiento económicamente justificable dados los problemas de las Haciendas Locales en España. La falta de una financiación adecuada para hacer frente a unas presiones sociales que han exigido incrementos de gasto realmente importantes han llevado a que las autoridades locales hayan recurrido a la concesión de monopolios locales como una fuente fundamental de ingresos. Esto ha sido algo típico en la historia de la hacienda. Cuando los reyes no disponían de un sistema fiscal adecuado iban dando concesiones

monopólicas –de fábricas, de comercio, etc.– a determinados señores, los cuales a cambio le ayudaban a financiar la Corona. Esto mismo están haciendo hoy las autoridades urbanísticas en España y no será fácil de cambiar esta conducta como no fue fácil acabar con los monopolios reales y los privilegios. Si paralelamente no se garantiza un sistema de financiación ortodoxa a las Haciendas Locales, será muy difícil que se admita incrementar la competencia en el mercado del suelo para rebajar el precio del suelo en España.

X.9. Recomendaciones

A la vista de todo lo anterior, e independientemente de que el Tribunal continuará sus estudios sobre este asunto, se recomienda al Gobierno la formación de una Comisión en la que además de los expertos tradicionales del sector participen economistas y hacendistas que proceda a la revisión de la normativa del suelo en España con arreglo a los siguientes criterios:

- a) En el suelo urbano, buscar fórmulas para acentuar el carácter reglado de su determinación, garantizando el derecho a construir de conformidad con las reglas generales por parte de todos los operadores y sometiendo efectivamente a los propios poderes públicos a estas reglas, sin privilegios. Principio de igualdad de trato en alturas, volúmenes, densidades, etc. justificándose las diferencias con carácter global.
- b) En suelo urbanizable: permitir a los particulares decidir sobre el uso del espacio siempre que cumplan con las reglas generales. Negativas justificadas y motivadas por parte de los poderes públicos. Utilización urbanística del suelo urbanizable de conformidad con la iniciativa de los particulares.
- c) En suelo no urbanizable: Precisar cual ha de ser en todo el territorio nacional. En el resto del suelo, ha de permitirse la urbanización sometida a normas generales. Cambiar la actual óptica,

definiendo las zonas del territorio nacional no urbanizables de acuerdo con un plan de prioridades públicas en función de valores medio-ambientales, paisajísticos y ecológicos. El resto del territorio debe ser, en principio, urbanizable.

- d) En Haciendas Locales: estudiar sistemas de financiación de los entes locales que les permitan financiarse sin necesidad de recurrir a concesiones monopólicas.

XII. LISTA DE MEDIDAS Y MODIFICACIONES NORMATIVAS (RECOGIENDO TODO LO RELATIVO AL CAPITULO X, LA COMPETENCIA EN EL MERCADO DEL SUELO URBANO)

XII.1. Medidas

XII.1.1. Medidas generales (ninguna)

XII.1.2. Mediadas sectoriales

55. Creación de la Comisión prevista en el cuerpo de este Informe (Acuerdo Consejo Ministros)

XII.2. Modificaciones normativas

XII.2.1. Leyes y modificaciones legales (ninguna)

XII.2.2. Decretos (ninguno)

XII.2.3. Acuerdos de Consejo de Ministros y órdenes ministeriales

23. Creación de la Comisión de expertos para la revisión de la normativa del suelo.

XII.2.4. Criterios o Directrices (ninguno)

ORDENES MINISTERIALES DE CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO, DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y MEDIO AMBIENTE

1. ORDEN de 5 de noviembre de 1993 por la que se constituye la Comisión de Expertos sobre Urbanismo.

La Constitución de 1978 establece en su artículo 47 los principios básicos que deben orientar la regulación del uso del suelo, de forma que, respetando el derecho de propiedad, se atiendan adecuadamente determinadas finalidades sociales, en particular la vivienda, se impida la especulación y se recupere, en beneficio del conjunto de los ciudadanos, parte de las plusvalías generadas por la transformación del suelo. La normativa urbanística debe, por lo tanto, responder con agilidad y eficacia a los mandatos constitucionales y garantizar un correcto equilibrio entre intereses generales e intereses particulares.

La aplicación, todavía poco generalizada, del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, depende en gran medida de la adaptación del mismo por parte de las Comunidades Autónomas, con competencias exclusivas en esta materia y de la capacidad gestora y financiera de las Corporaciones Locales. Por ello, a partir de la promulgación del Real Decreto Legislativo 1/1992, el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente ha impulsado el debate sobre su desarrollo, así como la coordinación entre las Administraciones territoriales. Los análisis realizados a lo largo de este período se han recogido en la publicación del citado Ministerio «Nuevos Horizontes del Urbanismo» («Ciudad y Territorio» números 95-96, 1993). Para profundizar en las sugerencias hasta ahora aportadas por expertos y gestores públicos, sobre un tema que es, a su vez, objeto de

debate en varios países occidentales y teniendo en cuenta la recomendación, a este respecto, del Tribunal de Defensa de la Competencia, se considera necesaria la constitución de una Comisión de Expertos que analice la situación actual y proponga posibles líneas de avance respecto del vigente marco normativo estatal y autonómico, con el objetivo de garantizar su máxima eficacia de acuerdo con el mandato constitucional.

En su virtud, dispongo:

1. Se constituye la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, integrada por personas relevantes del ámbito académico, del sector inmobiliario, del sector financiero, de las Administraciones General del Estado, Autonómica y Local, así como por especialistas en la gestión urbanística. Los miembros de la Comisión serán designados por el Ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, a propuesta del Presidente de la Comisión.

2. La Comisión estará presidida por don Jesús Málaga Guerrero, Presidente de la Comisión de Urbanismo de la Federación Española de Municipios y Provincias. La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda garantizará la coordinación de los trabajos de esta Comisión y prestará el apoyo material necesario para el desarrollo de sus trabajos.

3. La Comisión elaborará, en el plazo máximo de seis meses, a contar desde la fecha de su constitución, un informe sobre la problemática actual del suelo en España, con propuestas concretas sobre líneas de avance de las normas estatales y autonómicas en materia urbanística que garanticen el adecuado cumplimiento del mandato constitucional.

4. El Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente elevará el contenido de dicho informe al Consejo de Ministros para su consideración y efectos y lo hará público para propiciar el necesario debate acerca de las soluciones que se propongan a los problemas detectados.

Madrid, 5 de noviembre de 1993.

BORRELL FONTELLES

2. ORDEN de 3 de enero de 1994 por la que se designan los miembros de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo.

La Orden de 5 de noviembre de 1993, del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, constituyó la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, con la misión de analizar la situación actual de la problemática del suelo en España y proponer posibles líneas de avance respecto del vigente marco normativo estatal y autonómico. Ello con el objetivo de garantizar su máxima eficacia de acuerdo con el mandato constitucional, establecido en el artículo 47 de la Constitución Española y desarrollado en el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

En la citada Orden se nombraba Presidente de la Comisión a don Jesús Málaga Guerrero y se establecía que sus miembros serían designados por el Ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, a propuesta del Presidente de la Comisión, y que esos nombramientos recaerían en personas relevantes del ámbito académico, del sector inmobiliario, del sector financiero y de las Administraciones General del Estado, Autonómico y Local y en especialistas en la gestión urbanística. Resulta necesario, a fin de que la Comisión de Expertos sobre Urbanismo pueda constituirse efectivamente y comenzar sus trabajos a la mayor brevedad posible, que se proceda a la designación de sus miembros. En consecuencia, previa propuesta del Presidente de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, dispongo:

Se designan como miembros integrantes de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, que presidirá don Jesús Málaga Guerrero, Alcalde de Salamanca, a las siguientes personas:

Don Mariano Aisa Gómez, Presidente de SEOPAN.

Don Félix Arias Goytre, Director técnico. Dirección General de Planificación Territorial. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Doña Rita Barberá Molla, Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Valencia.

Don Julio Burdiel Hernández, Director general de los Registros y del Notariado. Ministerio de Justicia.

Don Francisco Borja Carreras-Moysi Carles-Tolra, Director general para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Don José Angel Cuerda Montoya, Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Vitoria.

Don José Vicente Dómine Redondo, Subdirector general de Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Don Ignacio Echevarría Echaniz, Teniente de Alcalde del Ayuntamiento de Madrid.

Don Xerardo Estévez Fernández, Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Santiago de Compostela.

Don José María Ezquiaga Domínguez, Director general de Planificación Urbanística y Concertación. Comunidad de Madrid.

Don Francisco Fernández Lafuente, Director general de Actuaciones Concertadas en las Ciudades. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Don Rafael Gil Cremades, Subdirector general de Seguimiento Normativo. Ministerio para las Administraciones Públicas.

Don Miguel Angel Lasheras Merino, director del Departamento de Economía. Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

Doña María José Llombart Bosch, Directora general del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria. Ministerio de Economía y Hacienda.

Don Eduardo Mangada Samain, Urbanista.

Don Manuel Martí Ferrer, Gerente de la Asociación Nacional de Promotores Constructores de Edificios.

Don José Méndez Espino, Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Murcia.

Don Angel Menéndez Rexach, Catedrático de Derecho Administrativo.

Don Juan de Orbaneja y Desvalls, Presidente de la Asociación Nacional de Urbanizadores.

Don Luis Orgaz García, Subdirector general de Política Macroeconómica. Ministerio de Economía y Hacienda.

Don Luciano Parejo Alfonso, Catedrático de Derecho Administrativo.

Don Amadeo Petitbo Juan, Vocal del Tribunal de Defensa de la Competencia (*).

Don Fernando Prats Palazuelo, Urbanista.

Don Fernando Rodríguez Avial, Director general de «Vallehermoso, Sociedad Anónima».

Don Julio Rodríguez López, Presidente del Banco Hipotecario de España.

Don Gerardo Roger Fernández, Director general de Urbanismo. Generalidad Valenciana.

Don Joaquín Sánchez Garrido, Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Toledo.

Don Josep Sanus Tormo, Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Alcoy.

Don Antonio Serrano Rodríguez, Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio.

Don Juan Antonio Solans y Huguet, Director general de Urbanismo. Generalidad de Cataluña.

Don Fernando de Terán Troyano, Catedrático de Urbanismo.

Don Herminio Trigo Aguilar, Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Córdoba.

Don José María Verdú Valencia, Director general del Arquitectura y Vivienda: Junta de Andalucía.

Don Luis Zarraluqui Ortigosa, Director general de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Diputación Foral de Navarra.

Madrid, 3 de enero de 1994.

BORRELL FONTELLES

Excma. Sra. Secretaria de Estado de Medio Ambiente y Vivienda e Ilmo. Sr. Director general para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura.

NOTA: Tras la sesión constitutiva de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, de 31 de Enero de 1994, se designa, como miembro en representación del Consejo de Estado, al Consejero don Jerónimo Arozamena Sierra. Así mismo, como coordinador de la Comisión, actúa don F. Borja Carreras-Moysi, y como secretario de la misma, don Javier García-Bellido.

(*) A petición del TDC, don Amadeo Petitbo Juan, renuncia a su designación, siendo sustituido, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, por doña Eva Povedano Moreno.