

El debate sobre el mercado del suelo

Miguel Ángel FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ

Presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia.

RESUMEN: El Informe de la Comisión de Expertos abre el debate sobre el mercado del suelo en España porque recoge opiniones diferentes sobre aspectos fundamentales de su regulación. El debate debe continuar hasta homologar nuestra legislación del suelo con la de los países de nuestro entorno. No obstante, mientras el debate continúa, se deberían adoptar medidas sobre las que ya hay consenso y que coinciden con algunas de las recomendaciones que el Tribunal de Defensa de la Competencia elevó al Gobierno en 1993. Los partidarios de mejorar el funcionamiento del mercado del suelo en España deben ser pacientes y perseverantes. La reforma tomará mucho tiempo porque no se trata de hacer un simple cambio legal sino de cambiar la cultura antiliberal que impregna toda la legislación española sobre urbanismo, desde la Ley de 1956 al Texto Refundido de 1992.

Lo más positivo –y en esto podríamos coincidir todos– del informe de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo es que abre el debate sobre el mercado del suelo en España. Y lo hace de una forma especialmente útil, porque las opiniones de unos y otros miembros de la Comisión sobre cuestiones esenciales son lo suficientemente diferentes como para agradecer a la Comisión que nos haya entregado un documento que es más rico e interesante que un simple informe.

La diferencia de puntos de vista emerge desde la primera página del documento. Parte de los miembros de la Comisión consideran que el problema del suelo es un problema exclusivamente de *gestión* del sistema actual,

mientras que otra parte de la Comisión considera que, además de un problema de *gestión*, existe un problema de *normativa*. Además, las cuestiones sobre las que se formulan propuestas divergentes no son precisamente cuestiones menores. Así, por ejemplo, es crucial la propuesta de Burdiel, Echeverría, Martí, Orbaneja, Orgaz y Povedano de aplicar al desarrollo urbano lo que ellos llaman *métodos indirectos*, y que un economista lo resumiría con esta frase: «haced todo lo posible para que el mercado funcione» (1). Con ello, estos miembros de la Comisión no hacen sino recordar una de las pocas cosas

(1) Esta es la conclusión a la que llega el Banco Mundial después de 40 años de experiencia en política de vivienda: *Housing: enabling markets to work*. BANCO MUNDIAL, 1993.

de las que los economistas están seguros, a saber, que si se quiere que las plusvalías y los beneficios especulativos se reduzcan, el mejor instrumento para conseguirlo es introducir competencia en el sistema, es decir, enfrentar a unos operadores con otros en vez de tratar de dirigir coactivamente el proceso desde el poder público.

Pero no voy a recorrer ahora una a una las cuestiones que suscita la lectura del Informe pues es una tarea que corresponde a los especialistas. Mi intención es, a la vista del Informe, tratar de contestar a dos preguntas: ¿qué medidas se deben adoptar? ¿por dónde debe continuar el debate?

MEDIDAS

En mi opinión, se puede y se debe avanzar en mejorar el funcionamiento del mercado del suelo a la vez que continúa el debate sobre cuál debería ser su regulación óptima. Porque, aunque las discrepancias se hayan planteado sobre cuestiones muy importantes, no todo son discrepancias en el Informe de la Comisión. Se debería, pues, buscar el común denominador de las distintas posiciones de los miembros de la Comisión y avanzar en esos puntos donde hay consenso mientras se sigue debatiendo. Es claro -que nadie se llame a engaño- que ello no será suficiente para abaratar el suelo substancialmente, pero qué duda cabe que hay margen para mejorar algo la situación actual incluso bajo el actual marco normativo.

No habrá cambio fundamental en el régimen del suelo en España mientras no se abandone la visión colectivista que ha impregnado todas nuestras leyes. Esta visión arranca con la Ley de 1956, se refuerza en 1976 y llega al paroxismo «antipropietario» con el texto de 1992. Por ello, sólo habrá un cambio substancial en el suelo en España cuando se cambie esta visión por una de economía de mercado, en la que se acepte que *el derecho de propiedad tiene un núcleo de facultades ineludible entre las que se encuentra el derecho a edificar y la función social, se refiera al objeto de la propiedad y no a la estructura del derecho de propiedad*, como dicen Burdiel y otros miembros minoritarios

de la Comisión. Pero exigir con firmeza este cambio sustancial no significa que antes no pueda mejorar algo la situación actual.

Estoy convencido que solamente con el debate que se ha abierto -al mostrar los graves problemas que los poderes públicos han creado con su actuación urbanística- se va a conseguir mover la conciencia de las autoridades urbanísticas en la dirección del mercado. Los políticos -incluso los más ideologizados- no son insensibles a la opinión pública. Por ello, aun manteniendo un sistema en que la discrecionalidad política es altísima, ésta puede ser usada más razonablemente, si la ciudadanía empieza a preocuparse de ello. Lo hemos comprobado con la llegada de la democracia. Los nuevos ayuntamientos, elegidos democráticamente, han hecho -con las mismas leyes- muchas menos barbaridades urbanísticas que los alcaldes de la dictadura. Desgraciadamente este cambio no se ha producido todavía -salvo honrosas excepciones- en lo que se refiere a la expansión del suelo urbanizable o a la rigidez del planeamiento, pero, en mi opinión ahora veremos cómo el debate obligará a cambiar la actitud de las autoridades ante estos asuntos.

Este optimismo se refuerza cuando se examina lo que pasa en otros países desarrollados. La primera comprobación es que aquellos sistemas que combinan el doble objetivo de defender intereses públicos y respetar el juego del mercado son aquéllos en los que las ciudades han crecido desahogadamente, con precios moderados de vivienda, mayores superficies medias y mejores servicios públicos, en definitiva, con mayor bienestar. Estos ejemplos son los que nos llevan a proponer cambios en la ley española. Pero también se observa que incluso en aquellos países donde hay normativas similares a la española -en los que el poder público dispone de un poder discrecional enorme-, ese poder se ha usado de una forma más razonable que en España, simplemente porque la mentalidad, la cultura de los responsables políticos es más favorable a la expansión y al crecimiento económico que en España donde la obsesión de limitar el crecimiento ha producido la congestión, el hacinamiento y la densificación tan típica de nuestras ciudades.

Aunque algunos cambios normativos son esenciales para el buen funcionamiento del mercado del suelo, sin embargo, se podrían adoptar ya algunas propuestas de la Comisión –que, debo decir con satisfacción, coinciden con algunas de las sugerencias que hizo el Tribunal en su Informe (2)–, sin esperar al fin del debate. Así, por ejemplo, se podría avanzar en todo lo que se refiere a la agilización de la gestión –silencio administrativo, ventanilla única, etc.– y el recorte de los plazos de toda la tramitación de los planes –borrando, por ejemplo, las fronteras entre suelo urbanizable programado y no programado–. Otras ideas interesantes son las de ir a planeamientos más generales y menos detallistas, que se ocupen más de definir las grandes redes de infraestructuras y equipamientos que, como sucede ahora, de segmentar el mercado en muchos usos. Permitir usos mixtos y sobre todo grandes áreas donde distintos operadores puedan competir entre sí, es esencial para suavizar uno de los problemas más graves –junto al de la vivienda– creados por la regulación actual del suelo: su incidencia negativa en las actividades productivas, sobre todo en la distribución (centros comerciales, gasolineras, etc.).

CONTINUAR EL DEBATE

La segunda cuestión importante es ¿por dónde debe continuar el debate? Creo que los puntos de discrepancia que se han suscitado en la Comisión son una buena guía sobre los asuntos a tratar. Y, sin duda, se debe empezar por la base, por la filosofía. Una de las causas de los problemas españoles es de orden ideológico, se debe a que la visión que impregna la Ley de 1956 todavía cautiva a muchos de los profesionales y políticos que se ocupan del suelo en España. Su Exposición de Motivos lo expresa sin tapujos: *Ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública...*. Ese

sueño nacionalizador del suelo de la España del 56 sigue vigente hoy. Así por ejemplo en esta misma Revista un miembro de la Comisión escribía en 1993: *ante la imposibilidad práctica de la solución más acorde con la configuración de la entera actividad urbanística como una función-servicio públicos... es decir la socialización del suelo...* (3).

Ciertamente, este sueño socializador se abandona por nuestros legisladores y expertos, pero no se abandona por convicción sino porque se piensa que es imposible llevarlo a la práctica. Y la consecuencia de ese deseo frustrado es terrible: «ante la imposibilidad práctica de la socialización... el legislador optó por una fórmula ingeniosa y peculiar que hasta hoy viene constituyendo la especificidad del ordenamiento urbanístico español dentro de las soluciones legales de nuestro inmediato entorno europeo» (3).

Esta última característica, «el carácter ingenioso y peculiar de nuestro ordenamiento», su singularidad cuando se compara con otros ordenamientos europeos, este separarse de lo que hacen otros países, es la causa de la mayoría de nuestros problemas. Y aquí sí que cabe hablar de una omisión del trabajo de la Comisión –aunque hay que reconocer que es una omisión de la mayoría de los estudios sobre regulación del suelo en España– y es su falta de atención e interés por conocer cómo se han resuelto los problemas del suelo en los otros países desarrollados. No hay a lo largo del Informe de la Comisión prácticamente ninguna referencia a soluciones encontradas en los ordenamientos de otros países, y, sin embargo, ésta es una tarea absolutamente fundamental, pues en este campo como en tantos otros, los españoles no tenemos por qué inventar nada, no tenemos por qué buscar soluciones «castizas» sino que bastaría con asomarnos al exterior, ver lo que han hecho otros países y tratar de adaptarlo lo más posible a nuestro sistema jurídico.

(2) *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA. 1993.

(3) «Reflexiones sobre la situación actual y las posibles líneas de reforma del ordenamiento urbanístico» de L. PAREJO ALFONSO, *Ciudad y Territorio* número 95-96, 1993. Me parece una excelente exposición de un punto de vista que, obviamente, no comparto.

PACIENCIA Y PERSEVERANCIA

Finalmente, nadie debe hacerse ilusiones sobre la rapidez con la que avance este debate. Aquellos que quieran acercar nuestra legislación del suelo a la de los países de economía de mercado deben ser perseverantes y pacientes. En este caso, como en cualquier proceso de liberalización, los intereses involucrados se resistirán ferozmente al cambio por lo que significa, fundamentalmente, de pérdida de poder político y económico. Pero es que en el caso del suelo hay dificultades adicionales –parecidas a las que han retrasado en España la liberalización del mercado de trabajo– creadas por la cultura dominante heredada del régimen anterior. Y aún hay que ir más atrás en la Historia. La mentalidad española de *ciudad cerrada y fortificada* es una mentalidad que viene de muy lejos y no desaparecerá de la noche a la mañana.

Sirva como muestra de lo antiguo de la cultura urbanística de los políticos españoles el triste destino de una carta que Jovellanos dirigió a Floridablanca en 1786 con una propuesta para resolver el serio problema de la vivienda que había en Madrid en aquella época. Confieso que cuando la leí (4) sentí un escalofrío porque las recomendaciones que Jovellanos hizo en el siglo XVIII tenían una increíble similitud con las que había propuesto el Tribunal de Defensa de la Competencia al Gobierno en 1993. En primer lugar, Jovellanos proponía que se dejara construir fuera del perímetro de Madrid, propuesta que hoy podríamos traducir por *extensión del suelo urbanizable*. Concretamente decía: *Por esto aconsejo a vuecelencia que en el terreno que demarcare para la extensión de la población no se quede corto. Si todo no se poblase en sus días, se poblará ciertamente poco después. Pero la gloria será toda de vuecelencia.*

Jovellanos también propuso acabar con la segmentación del mercado que se produce como consecuencia de las limitaciones a los usos del espacio impuestos por las

regulaciones. Entonces esas limitaciones no se debían, como ahora, al deseo del planificador sino a las imposiciones de los gremios. Y así decía que el nuevo suelo urbanizable no debería *estar sujeto a ninguna ley de demarcación gremial ni otra semejante y que en él se podrán poner tiendas, talleres y oficinas para toda clase de industria, tráfico y comercio.*

Las propuestas de Jovellanos –aumentar la oferta de suelo y no segmentar el mercado– no fueron aceptadas por las autoridades (5). Floridablanca lo consideró un «papelito» (sic) y todo acabó en la aprobación de una ley que no sólo siguió prohibiendo construir fuera del recinto de Madrid sino que, en la mejor tradición hispánica, sus autores propusieron solucionar el problema, no por medio de aumentar el suelo urbanizable, sino excitando a *edificar en los solares y yermos que hay dentro de Madrid y a levantar, extender y aumentar las bajas y pequeñas hasta la conveniente proporción*. Como siempre en España, la solución fue más densidad, mayor hacinamiento.

Pero el paralelismo no acaba aquí. Como los autores de la ley se daban cuenta de que probablemente los malvados propietarios no construirían allí donde se les obligaba (en los solares yermos y elevando las casas bajas) determinaron –en paralelismo fascinante con el reciente Texto de 1992– que *en cuanto a los solares yermos se cita a los dueños para que acudan dentro del término de cuatro meses a producir sus títulos...* Pero pensando que esto no sería suficiente, los opositores a las propuestas de Jovellanos idearon unas medidas que guardan también una gran similitud con las ideas del llamado *urbanismo concurrencial* propuestas en el Informe de la Comisión del Suelo: *Que si no cumplieran esto los dueños en el señalado término se tasen los solares por el maestro mayor de Madrid y por el que nombraran las partes con citación de procurador general de la misma Villa y en pública subasta se vendan y se rematen al mejor postor, otorgándose a su favor la venta judicial*. Finalmente como no se fiaban de que

(4) Antonio REGUERA RODRÍGUEZ cuenta este episodio y reproduce la carta en su interesante libro *Territorio ordenado, territorio dominado*. Universidad de León, 1993.

(5) Alguna responsabilidad tuvo Jovellanos en el fracaso pues su fórmula concreta de extensión de suelo urbanizable era que *Su Majestad* fuera quien comprara los terrenos.

los nuevos propietarios cumplieran tan insólita ley, se acababa diciendo: *haciendo el mismo obligación y afianzando de ejecutar dentro de un año la correspondiente nueva obra y casa...* Reguera acaba así este relato: «Las propuestas de extensión que se consideraban necesarias chocaron con el reforzamiento de la vieja idea de ciudad cerrada y fortificada».

Y es que la idea de hacinar a los españoles en las ciudades es vieja, muy vieja. Si el lector tiene la paciencia de hojear la Novísima Recopilación de las Leyes de España podrá encontrar una ley dada por D. Juan II en Madrid en 1433 titulada *de prohibición de morar en arrabales*, y que arranca diciendo lo siguiente: *Mandamos que todos aquéllos que tienen o tuvieren casas de sus moradas dentro de los muros de las ciudades, villas y lugares de nuestros Reinos no sean osados de salir a morar a los arrabales fuera de dichos muros: y así mismo quedando suelo dentro de la ciudad o villa para poder poblar el que viniere*

ende a morar de fuera parte que no more en el arrabal... La idea viene, pues, de lejos, aunque en la Baja Edad Media teníamos por lo menos el consuelo de estar homologados con los otros países europeos.

Nadie, pues, debería impacientarse en España con este asunto del suelo. Por mucho que nos duela ver como los jóvenes son incapaces de acceder a la vivienda o que nos irrite comprobar que los precios exorbitados que han de pagar las empresas por obtener sus locales impiden aumentar la tasa de crecimiento y bienestar de nuestro país, hay que tener paciencia. Porque no se trata sólo de cambiar normas, tarea esta que, como se ha demostrado en los últimos tiempos, parece poder hacerse con profusión y rapidez. Se trata de cambiar ideas y ésta es una tarea lenta. Como dijo Keynes, *la dificultad no está nunca en comprender las nuevas ideas sino en extraer las ideas viejas que impregnan hasta el último intersticio del cerebro.*