

El precio del suelo:  
la polémica interminable



José García Montalvo

*En un país imaginario habitó una vez un Director General de Urbanismo que, interesado por la evolución de la densidad de grúas en su país, encargó a sus cartógrafos la realización de un Mapa. En aquel país el arte de la Cartografía había logrado gran perfección y los cartógrafos retornaron rápidamente con un mapa de escala 1/5.000. El Director General lo miró y matizó que había visto un conjunto de grúas que no figuraban en el mapa y que necesitaba algo más preciso. Y mientras tanto el precio del suelo subía en el país.*

*Los cartógrafos, heridos en su orgullo, retornaron al poco tiempo con un mapa a escala 1/2.500 para encontrar un comentario parecido del Director: aún habían grúas que no quedaban reflejadas. Y el precio del suelo seguía subiendo. Y volvieron y trajeron mapas cada vez más precisos, 1/1000, 1/500, 1/250 y la respuesta seguía siendo la misma: el Director conocía alguna grúa que no aparecía en el mapa. Y mientras tanto el precio del suelo seguía subiendo.*

*Finalmente retornaron con el Mapa, escala 1/1, con el cual los cartógrafos estaban seguros que el Director quedaría satisfecho. Por desgracia para aquel entonces el precio del suelo era tan alto que el Mapa nunca pudo desplegarse y el inútil trabajo fue abandonado a las inclemencias del Sol y de los Inviernos.*

Adaptación libre de la fábula «Del rigor de la Ciencia» de José Luis Borges aparecida en El Hacedor (1960).

## 1. Introducción

El aumento de los precios de la vivienda ha vuelto a convertirse en los meses recientes en uno de los temas económicos a los que la opinión pública ha prestado mayor atención. El último informe de Tinsa, referido al primer trimestre de 1999, señala que los precios han subido un 7% sobre el primer trimestre del año anterior. La bonanza económica reciente, sustentada en el crecimiento de la renta per capita y la disminución del desempleo y de los tipos de interés, ha producido una clara mejora de los indicadores de accesibilidad de la vivienda y un incremento muy importante de la demanda de vivienda para uso propio. Por otra parte la elevada volatilidad del mercado bursátil español junto con la percepción de que el riesgo de las inversiones inmobiliarias es bajo, fundamentado en el pasado reciente de la economía española, y las elevadas posibilidades de blanquear dinero fiscalmente opaco que proporciona el sector inmobiliario han aumentado la demanda de viviendas como activo financiero.

Al igual que sucediera durante el boom inmobiliario de finales de los años ochenta<sup>1</sup> las autoridades económicas y los agentes participantes en el proceso de producción inmobiliario se afanan en buscar culpables para lapidarlos públicamente. Por lo general el enemigo público número uno en esta situación es siempre el mismo: el precio del suelo. Todos los sectores se acusan mutuamente de presionar los precios del suelo al alza. Los promotores culpan a los propietarios del suelo de retener el mismo con prácticas especulativas para obtener el máximo beneficio. Los propietarios culpan a los promotores de querer beneficiarse en exceso, pagar los elevados precios que se les piden y no querer compartir los beneficios que obtendrán. Los propietarios y los promotores culpan a las corporaciones locales de voracidad presupuestaria y de favorecer el aumento de precios debido a las necesidades de financiación que tienen y que se plasman en la venta de suelo público a altos precios y continuas modificaciones de los Planes de urbanismo para obtener más suelo para poder venderlo. Los promotores culpan a la Administración Central por la falta de previsión y la poca capacidad de la legislación del suelo para contener el crecimiento del precio del mismo. Finalmente, los políticos reclaman a las administraciones públicas que se facilite más suelo para la construcción y las administraciones públicas culpan a los promotores y a los propietarios de los aumentos de precios y no a la falta de suelo.

Todo este entramado de culpas y disculpas, pues cada uno de los

contendientes en esta batalla mediática tiene argumentos para justificar que no tienen la culpa del aumento de los precios, genera en la opinión pública una sensación de impotencia y falta de ideas para resolver la situación. Se ha criticado, en multitud de ocasiones, a los economistas profesionales su ausencia en un debate de tanta importancia. Por ejemplo, en el informe del Tribunal de la Competencia (1993) se señala que «todavía ningún economista “importante”<sup>2</sup> del país ha dedicado la mínima atención a los problemas de competencia creados por la legislación sobre el suelo»<sup>3</sup>. En la misma línea se sitúan los comentarios de Soriano (1996) cuando señala que «el mercado del suelo... era un tema en el que había una especie de acuerdo entre los economistas para no abordar seriamente el tema»<sup>4</sup>. Es cierto que en España el campo del urbanismo y el mercado del suelo ha sido un coto prácticamente exclusivo de arquitectos y juristas pero esta situación no se ha dado en otros países. En España la supuesta rigidez de los Planes y la escasez de datos sobre el suelo han podido crear la falsa impresión de que los economistas no tenían nada que decir sobre el particular. Este artículo es un intento de aproximarse a los problemas del suelo desde la óptica de un economista y usando su caja de herramientas.

## 2. La legislación sobre el suelo en España

El urbanismo español se encuentra muy intervenido por el sector público que lo regula, en forma genérica, con el uso de la Ley del Suelo. La primera data de 1956 e inaugura el planeamiento urbanístico español. La primera reforma de la ley tuvo lugar en 1976 y perduró hasta 1990 cuando fue aprobada la nueva Ley del Suelo. En 1992 se aprobó el texto refundido que, al igual que la Ley de 1990, impulsó la interposición de recursos de inconstitucionalidad por varias comunidades autónomas. La sentencia 61/1997 resolvió estos recursos declarando inconstitucionales todos los preceptos del texto refundido que no tenían carácter de norma básica ni de aplicación plena (más del 50% del articulado). Esta es la situación en la cual se aprueba la ley 6/1998 o Ley del Suelo de 1998 que será descrita con posterioridad<sup>5</sup>.

Los poderes públicos intervienen esencialmente en la regulación de aspectos básicos del urbanismo: el planeamiento, la ordenación territorial

1. Esta comparación no implica que las dos situaciones puedan asimilarse. Las condiciones del boom de los ochenta no son las mismas que se están produciendo actualmente.

2. El entrecorillado es mío.

3. TDC (1993), pág. 21.

4. Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid (1995), pag.43.

5. García-Montalvo y Mas (1999) contienen un estudio pormenorizado de las principales características de las sucesivas leyes del suelo.

y la gestión urbanística y el régimen del suelo. Los *elementos básicos* de la legislación sobre el suelo son cuatro<sup>6</sup>:

a) El *régimen urbanístico* del suelo define los usos (residencial, industrial, etc) y los tipos de suelo o clasificación (urbano, urbanizable, no urbanizable, etc).

b) El *planeamiento urbanístico* delimita, mediante planes de ordenación urbana, los usos y calificación del suelo de un municipio, área metropolitana, etc.

c) La *valoración de los distintos tipos de suelo*. La legislación sobre el suelo define como se debe valorar cada tipo de suelo: valor de mercado, valor inicial, etc.

d) La *gestión urbanística* se refiere a las fases administrativas que supone el proceso de promoción y construcción.

La regulación sobre el suelo pretende producir un desarrollo urbano armónico y hacer frente a lo que se denomina el problema del suelo. Según la versión más popular de dicho problema la escasez de suelo provoca subidas de precios en determinadas zonas, trasladándose su efecto a otras zonas y a otros tipos de suelo. El impacto final se refleja en el precio de las viviendas, que se ve también afectado de forma importante al ser el coste del suelo una proporción elevada del precio de venta de una vivienda.

La justificación fundamental de la regulación del suelo es, por tanto, el deseo de reducir la especulación sobre su precio, uno de los principales factores que, a su vez, condicionan el precio de la vivienda. Tanto las leyes como los proyectos legislativos, libros blancos y comisiones de expertos consideran la especulación con el precio del suelo como el fenómeno a combatir y el motivo fundamental de nuevas regulaciones o el motor básico de las nuevas propuestas.

La *Constitución de 1978* da soporte legislativo de rango máximo a los esfuerzos por detener la especulación inmobiliaria. El texto, en su artículo 47, otorga el mandato constitucional a los poderes públicos para combatir la especulación del suelo entendida no como la obtención de beneficios sino como una actitud que dificulta el acceso al derecho básico de una vivienda digna. Según dicho artículo «todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará de las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos».<sup>7</sup>

6. Para una descripción más detallada ver Carceler (1997).

7. Esta posición no es nueva. Ya en la *Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 1956* se señala la necesidad de detener la especulación que supone la «retención de terrenos por los propietarios que no urbanizan ni acceden a enajenar sus terrenos para urbanizar y construir, a precios de justa estimación».

## 2.1. La Ley del Suelo de 1998 (LS98).

La Ley 6/1998 ha pasado a constituir, desde su aprobación, la legislación básica sobre el estatuto jurídico del suelo en las materias que son competencia del Estado<sup>8</sup>. A diferencia de la reforma de la Ley del Suelo de 1975 y la Ley del Suelo de 1990, que aparecieron a comienzos de una recesión, la Ley del Suelo de 1998, al igual que la Ley de 1956, ha surgido en un momento de expansión económica, especialmente en el sector de la construcción.

La exposición de motivos de la LS98, y su contenido, están marcadas fundamentalmente por lo que se denomina el «fracaso» de la LS90 y el texto refundido LSR92. La exposición de motivos señala que, corresponde al legislador estatal «regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, así como regular otras materias que inciden en el urbanismo como son la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las administraciones públicas o el procedimiento administrativo común». Asimismo, la Ley «reclama una continuación por parte de los legisladores de las diferentes comunidades autónomas» para que la reforma no quede incompleta, dadas las competencias de las mismas, en cuanto a planeamiento y ordenación del territorio.

Los motivos fundamentales de la reforma que implica la nueva LS98 son dos:

a) regular la situación generada por la declaración de inconstitucionalidad de la mayor parte del articulado de la LSR92.

b) la «búsqueda de una mayor flexibilidad que, de un lado, elimine los factores de rigidez... y, de otro, asegure a las Administraciones Públicas responsables de la política urbanística una mayor capacidad de adaptación a una coyuntura económica cambiante, en la que los ciclos de expansión y recesión se suceden con extraordinaria rapidez».

Respecto al régimen jurídico del suelo, la LS98 reduce a tres categorías la clasificación existente hasta entonces:

a) *suelo urbano*, que es aquél que dispone de todos los equipamientos necesarios.

b) *suelo no urbanizable* «en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del pleno dominio público» o que el planeamiento considere necesario preservar por «su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales». Esto implica que el suelo no urbanizable deja de ser definido residualmente como aquél que no era necesario para el desarrollo urbanístico.

8. La LS98 está recurrida ante el Tribunal Constitucional por el PSOE, IU, NI e Iniciativa per Catalunya.

c) *suelo urbanizable* es aquel que ni es urbano ni no urbanizable.

La flexibilidad de la LS98 se muestra claramente en la definición positiva del suelo no urbanizable, que hasta entonces había sido residual, y la definición residual del suelo urbanizable. Por tanto, el suelo que no sea urbano ni esté incluido bajo las condiciones del suelo no urbanizable es susceptible de ser desarrollado mediante urbanización, en los términos fijados por la legislación urbanística y el planeamiento.

En la cuestión de la *valoración del suelo* la exposición de motivos de la LS98 señala que se ha optado por un «sistema que trata de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo, renunciándose así formalmente a toda clase de fórmulas artificiosas». De esta forma se pasa de los dos valores que subsistían en la LS90 y la LSR92, inicial y urbanístico, al valor de mercado del suelo. Dicho valor dependerá de la clase de suelo:

a) el *suelo urbano y urbanizable con condiciones de desarrollo establecidas* se valorarán a partir de los valores catastrales que, según lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, refleja los valores de mercado.

b) el *suelo no urbanizable y el urbanizable sin condiciones de desarrollo* se valorarán comparándose con los valores probados de fincas análogas en tamaño, situación, naturaleza y régimen urbanístico. Para los casos en que dicha comparación no sea posible se utilizará el método tradicional de capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo, de acuerdo con su estado y naturaleza.

La nueva LS98 supone, en términos de los derechos y deberes urbanísticos, la reducción de los deberes dado que la cesión de aprovechamiento urbanístico a la Administración Pública disminuye del 15% al 10%, y en suelo urbano consolidado no habrá deber de ceder a la colectividad ningún aprovechamiento. Finalmente, respecto a las expropiaciones la LS98 señala que la determinación del justiprecio se establecerá utilizando los criterios generales (precio de mercado), eliminando la dualidad entre los criterios de valoración para propietarios expropiados y no expropiados.

En resumen, la nueva ley adopta la aproximación clásica al problema del suelo al aumentar su oferta incrementando el tamaño del suelo clasificado.

## 2.2. Algunos datos básico sobre suelo y planeamiento en España.

Utilizando los datos del Padrón de 1998 la densidad de población en España es de 78,55 habitantes por km<sup>2</sup>, escasa según los estándares europeos. Por su parte el suelo urbano representa tan sólo el 1,5% de la superficie total lo que es una proporción pequeña comparado con otros países europeos. Los datos disponibles muestran cómo la cultura del pla-

**Cuadro 1.** Población residente en municipios con planeamiento urbanístico por CC.AA. Miles.

	Población *(Miles)	Población afectada por el planeamiento							Proporción población 1996 (%)
		1977	1986	1993	1994	1995	1996	1997	
Andalucía	7.216,6	4.059,4	5.731,5	6.645,6	6.673,7	6.795,6	6.802,5	6.979,9	96,7
Aragón	1.187,5	813,7	1.000,0	1.112,4	1.115,5	1.161,9	1.163,2	1.129,9	95,1
Asturias	1.088,3	825,2	888,9	1.080,4	1.082,5	1.087,4	1.089,5	1.085,5	99,7
Baleares	760,4	528,3	613,3	694,1	698,8	735,2	735,2	748,7	98,5
Canarias	1.606,5	1.116,5	811,6	1.491,1	1.491,1	1.636,1	1.636,1	1.604,9	99,9
Cantabria	527,4	149,0	459,6	515,0	519,3	523,6	523,6	521,3	98,8
Castilla-la Mancha	1.712,5	839,5	1.302,8	1.460,0	1.483,9	1.494,6	1.499,1	1.570,1	91,7
Castilla y León	2.508,5	1.402,3	1.852,2	2.082,0	2.110,6	2.168,2	2.192,5	2.160,9	86,1
Cataluña	6.090,0	5.058,1	5.633,5	5.954,5	5.975,6	6.037,4	6.041,6	6.021,3	98,9
Extremadura	1.070,2	408,9	903,4	1.037,9	1.036,3	1.036,3	1.036,3	1.048,1	97,9
Galicia	2.743,8	1.393,4	2.224,3	2.359,8	2.423,7	2.423,7	2.461,2	2.518,7	91,8
La Rioja	264,9	173,7	239,0	251,6	252,8	259,9	260,4	257,9	97,4
Madrid	5.022,3	4.271,5	4.297,7 <sup>1</sup>	4.947,6	4.947,6	5.031,0	5.031,0	5.022,3	100,0
Murcia	1.097,2	731,9	936,9	1.045,7	1.045,6	1.059,6	1.059,6	1.097,2	100,0
Navarra	520,6	358,7	420,6	508,5	509,4	514,6	514,8	512,1	98,4
País Vasco	2.098,1	1.877,2	2.071,2	2.090,2	2.081,7	2.081,7	2.084,9	2.075,6	98,9
C. Valenciana	4.009,3	2.996,5	3.304,9	3.846,3	3.848,4	3.918,8	3.919,7	4.005,2	99,9
Total Nacional	39.524,1	27.003,8	32.691,4	37.122,7	37.296,5	37.965,6	38.051,2	38.359,6	97,1

1 Referido a diciembre de 1981

Fuente: INE y Ministerio de Fomento

neamiento urbano, que durante las dos primeras décadas no consiguió calar en los municipios españoles, está en estos momentos plenamente consolidada. El cuadro 1 señala que el 97,1% de la población española reside en municipios con planeamiento urbanístico. El porcentaje de población que vive en municipios sujetos a planeamiento urbanístico supera el 90% con excepción de Castilla-León, Castilla-La Mancha y Galicia. Por otra parte, el cuadro 2 indica que en 1997 el 70,6% de los municipios españoles tienen algún tipo de planeamiento urbanístico, siendo el más generalizado las normas subsidiarias. El 12,7% de los municipios cuentan con Plan General. Por último, del total de suelo urbano, el 40% correspondía a solares.

**Cuadro 2.** Datos básicos sobre el Suelo.

<b>1. Municipios con planeamiento (1997)</b>	70,6%
1a Con Plan General	12,7%
1b Normas subsidiarias	53,2%
1c Delimitación del uso	34,1%
<b>2. Suelo urbano (1996) (km<sup>2</sup>)</b>	7.640
2a. Solares (km <sup>2</sup> )	3.032
2b. Parcelas edificadas (km <sup>2</sup> )	4.607

Fuente: Ministerio de Fomento.

### 3. El diagnóstico del problema

Las causas de que el precio del suelo sea alto son de muy variada naturaleza. Sin embargo, algunos de los motivos argumentados en la polémica sobre el precio del suelo no tienen justificación teórica ni empírica. En esta sección se analiza los factores que se consideran como causantes del elevado precio del suelo imputando a cada uno su importancia en función de la verosimilitud de la historia que los sostiene.

#### 3.1. Planeamiento y precio del suelo.

Uno de los factores más mencionados como causante del problema del elevado precio del suelo es el tipo de planeamiento urbanístico existente en España. Muy poca gente discute la necesidad de la intervención del sector público en el urbanismo y, por tanto, del planeamiento. Lo que se pone en cuestión es la forma en que dicho planeamiento debe producirse.

En general la articulación de los procesos urbanísticos se puede producir a partir de dos tipos de planes: planes no vinculantes para los particulares o indicativos y planes vinculantes<sup>9</sup>. Los planes no vinculantes se caracterizan por no crear derechos ni deberes, ser discrecionales, por lo que la participación pública en cada autorización es muy elevada, y recurribles en función de la legalidad de la autorización. Este tipo de planificación es la vigente en Gran Bretaña y, en algunos aspectos, en Estados Unidos e Italia.

Los planes vinculantes crean una cadena de atribución sucesiva de derechos y deberes y son inflexibles y fijos una vez se ha producido el acto discrecional de determinar la calificación y los usos del suelo en un determinado municipio. La elaboración es lenta y la participación ciudadana es importante. Finalmente, se puede recurrir la legalidad de los planes

pero no su discrecionalidad al fijar la calificación y el uso del suelo en una determinada localización. Este es el caso del urbanismo holandés, francés, alemán o español.

Desde el punto de vista teórico la diferencia fundamental entre el planeamiento indicativo y el vinculante radica en la seguridad jurídica implícita en los mismos. En el primer caso existe incertidumbre e inseguridad jurídica al ser el procedimiento de autorización básicamente discrecional. Es la concesión de la licencia la que define, a partir de ese momento, la extensión los derechos y deberes asociados a una determinada parcela. En el segundo caso, planes vinculantes, no existe discrecionalidad caso a caso y, por tanto, hay certidumbre y mayor seguridad jurídica pues la licencia es simplemente declarativa: los derechos y deberes existen desde la aprobación del Plan.

En este sentido la problemática del planeamiento urbanístico enlaza directamente con la cuestión económica relativa a la decisión entre reglas y discreción. En general las reglas generan mayor bienestar a los ciudadanos que la discrecionalidad. Por tanto, en este sentido, los planes vinculantes serían más convenientes que los planes indicativos. En términos del precio del suelo, si el planeamiento fuera totalmente rígido el precio del suelo rústico sería siempre el inicial sin incorporar ningún tipo de expectativas de revalorización por recalificación. De esta forma, y dada la larga duración de los planes, el propietario del suelo estaría dispuesto a ponerlo en el mercado por un precio inferior a lo que sucedería en el caso de discrecionalidad. Sin embargo, los agentes económicos saben que el planeamiento urbanístico se puede modificar, bien sea mediante mecanismos de compensación urbanística, presión mediática o simple trato de favor. Además saben que las corporaciones locales tienen problemas de financiación y que una de las fuentes fundamentales para obtener ingresos es la planificación urbanística. De esta forma el comportamiento racional de los políticos que controlan un ayuntamiento será maximizar sus ingresos urbanísticos, sujeto a mantenerse en el poder. Una forma de conseguir este objetivo es siendo estricto en la redacción del plan inicial pero flexible en su modificación posterior.

En esta situación la solución de mantener el planeamiento inicialmente fijado no es un equilibrio pues los agentes saben que, una vez calificadas las zonas, si venden el suelo al precio inicial o cercano al mismo el ayuntamiento puede decidir con posterioridad recalificar los terrenos y obtener la totalidad de la plusvalía urbanística<sup>10</sup> poniendo en el mercado suelo a precios relativamente bajos<sup>11</sup>. Esta modificación del planeamiento proporcionaría al ayuntamiento mayores ingresos y capital político que el

10. La acumulación de terrenos no urbanizables en el patrimonio de las corporaciones locales para su posterior recalificación es, por tanto, una solución poco factible a pesar de que sea auspiciada por algunos analistas.

11. Siempre que la maximización de los ingresos se produzca sujeta al mantenimiento del poder y, por tanto, a favorecer el acceso de los ciudadanos a viviendas de bajo precio.

9. MOPTMA (1996), pág. 34.

mantener el planeamiento inicial. Este es un caso particular del problema de inconsistencia temporal. La única solución posible en esta situación es la llamada consistente que supone un nivel de bienestar para los ciudadanos inferior a la del planeamiento rígido.

Es un hecho que la rigidez de los planes urbanísticos españoles es sólo nominal pues, en la realidad, se modifican con relativa frecuencia. El Plan General Metropolitano de Barcelona, por ejemplo, tiene una media de una modificación semanal<sup>12</sup>. En estas circunstancias los planes vinculantes y los no vinculantes proporcionarían la misma solución<sup>13</sup>.

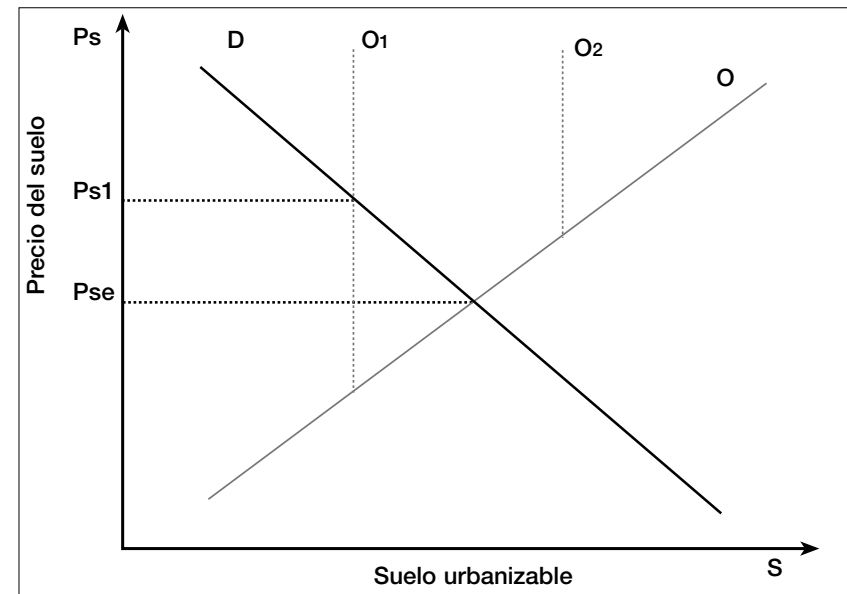
¿Sería posible recuperar la solución bajo una regla inflexible y mejorar el bienestar de los ciudadanos? En la literatura económica se han propuesto varias fórmulas para solucionar el problema de inconsistencia temporal. Una primera posibilidad es la acumulación de reputación. Si un ayuntamiento es conocido por ser muy restrictivo a la hora de aprobar modificaciones del Plan entonces la inflexibilidad del mismo proporcionará la ventaja de la reputación. Una segunda posibilidad es utilizar una ley de rango superior al Plan urbanístico, por ejemplo una ley del suelo, que impida la modificación del Plan durante un largo periodo temporal. Sin embargo esta solución es poco factible en el caso del suelo pues es difícil predecir las contingencias futuras, en términos de necesidades de suelo urbanizable, a pesar de que periódicamente se realizan estudios de necesidades de vivienda y de suelo. En este sentido el uso de una ley de rango superior supone un «trade-off» entre los beneficios de la flexibilidad y el coste de la inconsistencia dinámica. El precio del suelo no urbanizable sería igual al valor inicial por la probabilidad de recalificación. Si el segundo componente es cero el precio del suelo no urbanizable se mantendrá bajo pero, si la coyuntura económica cambia y la demanda de viviendas aumenta, el precio del suelo urbanizable aumentará con lo que el apoyo ciudadano del partido que gobierna el ayuntamiento puede disminuir.

### 3.2. Frontera urbanística y falta de suelo urbanizable.

Algunos autores e instituciones, entre ellas el TDC, han señalado la falta de suelo urbanizable como la principal causa del elevado precio del suelo. El argumento es simple, motivo por el cual ha sido bastante popular hasta convertirse en tópico, además de insertarse de forma natural en la reciente tendencia liberalizadora de la política económica.

El gráfico 1 muestra una situación en la cual las restricciones de cantidad de suelo disponible, curva de oferta  $O_1$ , provocan un precio del mismo superior al que existiría si tales restricciones no fueran operativas como sucede en el caso de la curva de oferta  $O_2$ . La línea argumental es

**Gráfico 1.** Oferta y demanda de suelo urbanizable.



clara: si el suelo es caro por que la ordenación urbana no ha previsto suficiente suelo. Será suficiente con que los planes califiquen más suelo para mantener los precios estables.

A pesar de la sencillez del razonamiento, o quizás por este motivo, es necesario comprobar si es robusto conceptualmente y si existe evidencia empírica que avale esta situación de restricción de oferta. Desde un punto de vista conceptual *la eliminación de la frontera urbanística no es una condición suficiente* para la contención de los precios. En primer lugar debe ser cierto que en la localidad de que se trate dicha frontera suponga una restricción a la oferta de suelo. En esta situación la salida al mercado de más suelo urbanizable sería al menos una condición necesaria para la estabilidad de los precios del suelo<sup>14</sup>. En segundo lugar, y como señalan Roca y Burns (1998), el precio del suelo se forma del centro a la periferia y no de la periferia al centro lo que implica que una mayor oferta de suelo menos atractivo no tiene ningún efecto sobre el mercado del suelo y, por tanto, la existencia de más suelo urbanizable no sería ni siquiera una condición necesaria para la contención del precio. En tercer lugar el proceso de formación del precio del suelo está ligado al precio de la vivienda y a las expectativas sobre el mismo. Por este motivo, y dado

12. Riera et al. (1997).

13. Esta afirmación es función del coste de modificación de uno y otro tipo de planes así como de la lentitud y el coste de los procedimientos de recursos contra la planificación.

14. Hierro (1994) se adscribe a esta visión aunque matizando que, dado que puede existir retención especulativa de suelo sería necesario acompañar las recalificaciones con penalizaciones a la retención del suelo.

que la frontera no es constante a lo largo del tiempo, el suelo más allá de la frontera adquiere también una renta expectante que se mantendrá incluso cuando se elimine la frontera.

Riera et al. (1997) señalan que *la eliminación de la frontera urbanística puede ser una condición necesaria, caso de que exista restricción de oferta, pero no suficiente para contener el precio del suelo*. Es necesario que se den otras muchas condiciones. Además la eliminación de la frontera urbanística supondría algunos problemas añadidos, que también son resalados por el MOPTMA (1996): ocupación en cinta (por ejemplo a lo largo de carreteras), ocupación *leap frog* (consistente en urbanizar zonas no contiguas para esperar a que suba el precio de las intermedias y urbanizarlas posteriormente) y el consiguiente aumento del coste de la provisión de infraestructuras que estos tipos de ocupación comportan. La liberalización del mercado del suelo se enfrenta con un sector que presenta importantes externalidades y donde, por tanto, la solución competitiva no es la más adecuada desde el punto de vista del bienestar de los ciudadanos.

Con respecto a la evidencia empírica sobre el impacto de la restricción de suelo urbanizable sobre el precio del suelo existen diversas fuentes de información. Ya en 1977 el entonces MOPU realizó, en cumplimiento de los «Pactos de la Moncloa», un inventario del suelo vacante en 1977. El informe concluía que el «boom» inmobiliario de los años 70 se había producido en una situación de gran cantidad de suelo vacante.

El informe del comité de expertos en urbanismo del MOPTMA (1996) señala que la historia urbanística de Madrid contradice la tesis de que el elevado precio del suelo es consecuencia de la escasez del mismo. El informe señala que a partir de 1979, cuando los ayuntamientos democráticos imponen un mayor control y exigen mayores espacios para dotaciones el precio de los solares disminuyó en términos reales. En 1985 se aprueban Planes Generales de Ordenación más expansionistas a pesar de lo cual el precio del suelo sufrió un aumento muy importante. Esta historia podría completarse con la situación actual en la cual, un año después de la aprobación de una ley del suelo que aumenta enormemente la cantidad de suelo urbanizable, al definirlo de forma residual, el precio del suelo ha crecido espectacularmente.

Existe evidencia empírica reciente sobre la escasa relación entre la cantidad de suelo calificado y su precio. La Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura realizó en 1995 dos estudios sobre necesidades y disponibilidad de suelo en municipios de más de 20.000 habitantes<sup>15</sup>, con el fin de conocer si existía suficiente suelo disponible para construir viviendas para satisfacer las necesidades de los próximos años. Las conclusiones fundamentales de estos estudios se pueden resumir en las siguientes:

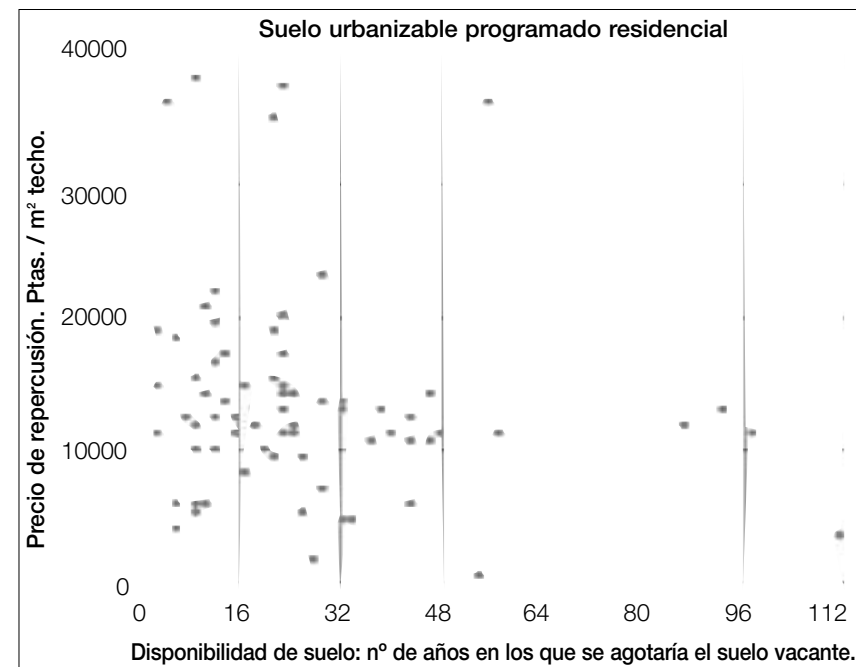
1. Las necesidades de suelo urbanizado para el conjunto de los municipios urbanos españoles hasta el año 2011 oscilarán entre 35.000 y 75.000 Ha.

2. El planeamiento urbanístico vigente en los municipios considerados, mayores de 20.000 habitantes, permite la urbanización de 185.000 Ha, lo que permitiría aumentar el suelo ocupado por las ciudades españolas en un 40%. Estas cifras indican que en el conjunto de los municipios urbanos existe suficiente suelo susceptible de ser urbanizado como para hacer frente a las necesidades de viviendas de los próximos años.

3. Para los municipios entre 20.000 y 50.000 habitantes el suelo susceptible de ser urbanizado supone 7,5 veces el necesario hasta el año 2011. En municipios de más de 50.000 habitantes esta relación es de 2,8.

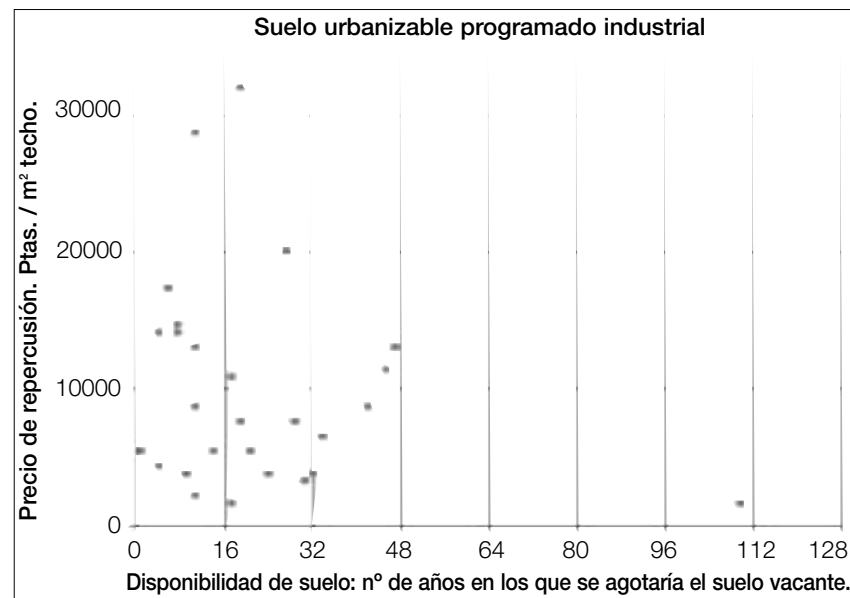
4. Los estudios no encuentran ninguna correlación entre la cantidad de suelo vacante clasificado por el planeamiento y el precio del suelo. El gráfico 2 muestra la relación entre el precio del suelo residencial en una muestra de municipios de más de 20.000 habitantes frente al número de años necesarios para que se agotara el suelo urbano obtenido a partir del conocimiento del suelo vacante y el crecimiento previsto de la población en los correspondientes municipios. Como se puede comprobar en dicho gráfico,

**Gráfico 2.** Relación entre precios y disponibilidad de suelo.



Fuente: Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura. 1995.

15. MOPTMA (1995a,1995b).

**Gráfico 3.** Relación entre precios y disponibilidad de suelo.

Fuente: Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura. 1995.

**Cuadro 3.** Suelo Vacante (unidades: km<sup>2</sup>).

<b>1. Suelo vacante (1995)</b>	18.500
1a. Urbano	2.775
1b. Urbanizable programado	6.105
1c. Urbanizable no programado	9.620

Fuente: Ministerio de Fomento.

al igual que en el gráfico 3 que muestra la misma relación para el suelo industrial, la correlación entre precios y suelo disponible es prácticamente 0.

5. Del total de suelo vacante, 185.000 Ha., el 15% es suelo urbano, el 33% es suelo urbanizable programado y el 52% restante es suelo urbanizable no programado<sup>16</sup> como muestra el cuadro 3.

Los datos muestran que el suelo vacante tiene un tamaño superior a cuatro veces el del suelo edificado. Si sólo consideramos el suelo urbano y el urbanizable programado, el resultado es que la suma de estos tipos supone más del doble del suelo edificado.

16. Se han mantenido las cifras del estudio original a pesar de que no coinciden con los datos del anuario del Ministerio de Fomento. Por ejemplo, el suelo vacante según el anuario del Ministerio de Fomento es de 187.411 Has. en lugar de las 185.000 del estudio original.

**Cuadro 4.** Suelo Vacante en municipios de más de 20.000 habitantes con planeamiento por CC.AA., según clases de suelo\*. (km<sup>2</sup>)

	Total	Suelo Urbano	Suelo urbanizable		
			Total	Urbanizable programado	Urbanizable no programado
Andalucía	479,80	50,85	428,95	227,45	201,50
Aragón	22,32	2,95	19,38	4,71	14,67
Asturias	15,24	4,12	11,12	5,42	5,70
Baleares	65,20	17,79	47,42	20,75	26,67
Canarias	73,39	8,91	64,48	54,73	9,75
Cantabria	7,03	1,01	6,02	4,21	1,82
Castilla-la Mancha	82,77	9,23	73,54	18,65	54,88
Castilla y León	89,73	9,29	80,44	27,02	53,42
Cataluña	136,05	40,00	96,06	29,73	66,33
Extremadura	39,63	2,02	37,62	16,17	21,45
Galicia	57,59	9,65	47,94	21,23	26,71
La Rioja	5,30	0,79	4,51	2,03	2,49
Madrid	141,72	37,73	103,98	73,45	30,54
Murcia	281,51	10,59	270,92	45,94	224,98
Navarra	9,73	2,61	7,12	4,70	2,42
País Vasco	26,71	9,38	17,33	14,24	3,09
C. Valenciana	327,01	47,25	279,75	75,66	204,09
Total Nacional	1.860,74	264,17	1.596,57	646,08	950,49

\* Los datos de suelo vacante, derivan del estudio «Inventario del Suelo Vacante» desarrollado durante los años 1995 y 1996 por la Subdirección General de Urbanismo. Su ámbito territorial se refiere a los municipios mayores de 20.000 habitantes (población de hecho) derivados del Censo de Población de 1991. Así mismo, se han incluido aquellos que aún teniendo menos de 20.000 habitantes superaban este umbral en población de derecho, algunas conurbaciones y el municipio de Tres Cantos en Madrid.

Fuente: Ministerio de Fomento

Estas cifras indican que el problema del suelo en España no parece tener su base en la falta genérica de suelo urbanizable. El cuadro 4 presenta los datos sobre suelo vacante en municipios de más de 20.000 habitantes por comunidades autónomas, desglosado en función de la clasificación del suelo de la LS90: suelo urbano, urbanizable programado y urbanizable no programado. La Comunidad Valenciana y Andalucía son las Comunidades con mayor cantidad de suelo vacante. De hecho, el suelo urbano vacante en la Comunidad Valenciana tiene la misma extensión que el de Andalucía a pesar de su diferencia de tamaño. Otra comu-

nidad autónoma que tiene una gran cantidad de suelo vacante es Murcia.

El cuadro 5 muestra la superficie de suelo urbano en cada Comunidad Autónoma, con excepción del País Vasco, Navarra, Ceuta y Melilla. Cataluña y Andalucía son, con diferencia, las comunidades con mayor suelo urbano total. Dada la reducida proporción de parcelas edificadas en dicho suelo urbano, Cataluña tiene más km<sup>2</sup> de solares que ninguna otra comunidad autónoma. Las proporciones más elevadas de parcelas edificadas sobre suelo urbano se encuentran en Extremadura y Galicia. En ambos casos la proporción es del 73%.

En otros países también se ha llegado a la conclusión de que el precio del suelo es poco dependiente de la cantidad de suelo urbanizable. Bramley (1993), en un estudio sofisticado y muy detallado sobre el efecto del planeamiento urbanístico en Gran Bretaña, concluye que el efecto del aumento de las autorizaciones en una localidad sobre el precio del suelo es muy débil. Es cierto que el sistema británico de ordenación urbanística es distinto del español pero, como se señaló en el primer apartado, la posibilidad de modificación del Plan de Ordenación que supone el sistema español convierte a los dos en planes esencialmente discrecionales.

**Cuadro 5.** Superficie de suelo urbano por CC.AA. según tipo de parcela. Año 1996. (km<sup>2</sup>)

	Superficie total de suelo urbano	Solares	Parcelas edificadas	% Edificado
Andalucía	1.340	574	766	57,18
Aragón	321	88	234	72,78
Asturias	134	38	96	71,88
Baleares	268	118	151	56,15
Canarias	337	200	137	40,73
Cantabria	133	50	83	62,73
Castilla-la Mancha	698	262	436	62,49
Castilla y León	735	274	461	62,70
Cataluña	1.226	529	697	56,86
Extremadura	207	55	152	73,27
Galicia	636	170	466	73,25
La Rioja	60	28	33	54,00
Madrid	529	216	312	59,08
Murcia	214	85	129	60,45
C. Valenciana	801	347	453	56,60
Total	7.640	3.033	4.608	60,30

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (D.G. del Catastro)

Se podría argumentar que el hecho de que la correlación entre el precio del suelo y la cantidad de suelo vacante sea baja es consecuencia de los comportamientos de retención de suelo típicos del sector. Este argumento es débil pues si una parcela no se vende es porque el precio de mercado es menor que es el precio esperado por el propietario y dicho precio, como se muestra con posterioridad, no depende del exceso de suelo calificado sino del precio esperado de las viviendas que podrán construirse en el mismo.

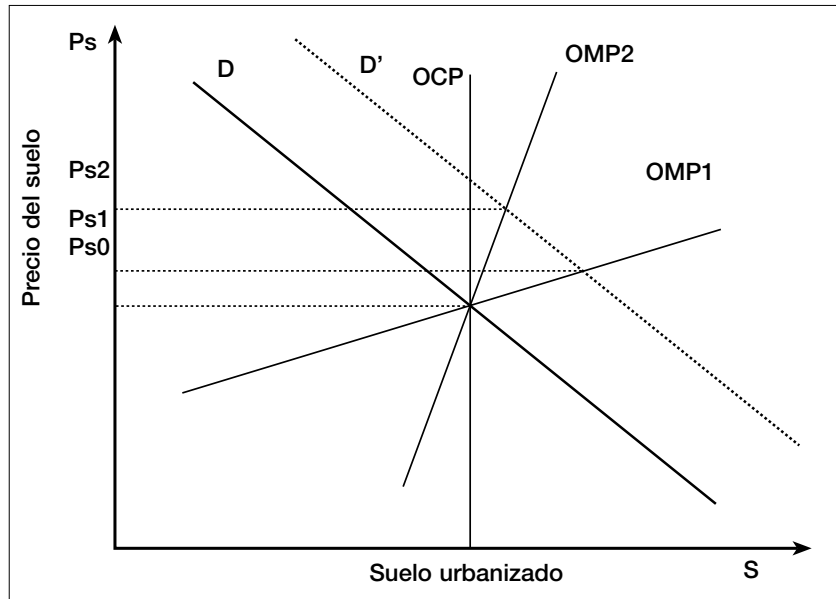
### 3.3. La función de producción de suelo urbanizado.

Una versión distinta considera la escasez de suelo urbanizado y la lentitud de su producción como la causa principal del elevado precio del suelo y su volatilidad<sup>17</sup>. La cantidad de suelo urbanizable deriva de un acto discrecional de la administración como es la aprobación de un Plan de Ordenación Urbanística o su modificación. Sin embargo, la superficie de suelo urbanizado existente en el mercado deriva de una sucesión de acuerdos, autorizaciones administrativas y, en muchas ocasiones, resoluciones judiciales que dilatan el proceso de producción y generan un elevado grado de incertidumbre. Por tanto, la escasez de suelo urbanizado sería esencialmente consecuencia del proceso de gestión del planeamiento no tanto de la existencia de planeamiento ni de la superficie de suelo calificada. La elevada incertidumbre y lo dilatado de los plazos, con sus consiguientes costes financieros, implica que la curva de oferta de suelo urbanizado a largo plazo tenga mayor pendiente de la que tendría caso de que la producción de suelo urbanizado fuera más eficiente. El gráfico 4 muestra la curva de oferta a corto plazo (OCP), totalmente inelástica, y a medio plazo según la gestión del suelo sea más rápida y menos costosa (OMP1) o lo contrario (OMP2). En el segundo caso el mismo incremento de demanda de suelo urbanizado, de D a D', supone un aumento mayor del precio del suelo.

La mejor forma de aproximarse a los factores que condicionan la producción de suelo urbanizado es describir el proceso típico de transformación del suelo urbanizable en suelo urbanizado<sup>18</sup>. La función de producción de suelo urbanizado supone, en la mayor parte de los casos, la constitución de Juntas de Compensación integradas por los propietarios de las parcelas, quienes tienen que constituir una unidad de acción y donde una proporción mínima y elevada de los propietarios tienen que ponerse de acuerdo. Estos acuerdos son complicados al coexistir en dichas Juntas personas dinámicas y con espíritu empresarial con otras

17. Este es el planteamiento esencial de la mayoría de los expertos reunidos por el MOPTMA para elaborar el informe sobre urbanismo y el punto de partida de la Ley Valenciana de Regulación de la Actividad Urbanística.

18. Miguel (1997) presenta una excelente descripción de dicho proceso.

**Gráfico 4.** Oferta y demanda de suelo urbanizado.

pasivas con tendencia a la simple especulación. El sistema de compensación, en la práctica, es largo y complejo:

a) en primer lugar se requiere la expropiación, en beneficio de la Junta de Compensación, de aquéllos que no han querido integrarse lo que supone un largo periodo por la lentitud de las resoluciones sobre expropiaciones.

b) en segundo lugar la Junta de Compensación debe pagar las cuotas de urbanización cuya distribución constituye un problema que genera multitud de pleitos y embargos que retrasan todavía más el proceso.

Las limitaciones anteriores implican que el proceso puede durar entre cuatro y seis años. Por este motivo, en muchas ocasiones el promotor se convierte en propietario-promotor y adquiere la totalidad de la propiedad de la unidad de ejecución correspondiente. Esta compra supone:

a) el pago de elevados precios por algunas de las parcelas pues al estar, por lo general, la titularidad del suelo muy fragmentada los últimos en vender aprovechaban su poder de monopolio para obtener rentas monopolísticas. Este comportamiento de búsqueda de rentas (*rent seeking*) será analizado en profundidad con posterioridad.

b) la inmovilización inmediata de los recursos necesarios para la compra de la unidad de ejecución, con los consiguientes costes financieros que se generan y que implican aumentos de los precios normalmente por encima de la inflación.

c) un riesgo elevado de plazo causado por la incertidumbre temporal de las decisiones administrativas. El proceso urbanístico está compuesto de multitud de filtros administrativos: el planeamiento parcial, el estudio de detalle, la reparcelación, el proyecto de compensación y el proyecto de urbanización. Además, existe el riesgo político del cambio de planeamiento ante cambios políticos derivados de procesos electorales y el riesgo asociado con el cambio del ciclo económico.

d) una gran concentración de riesgos para empresas con limitaciones de capital.

La existencia de unos elevados costes financieros soportados durante un incierto periodo de tiempo aumenta el riesgo y, por tanto, la rentabilidad requerida para la producción de suelo urbanizado y reduce su oferta. Dados estos condicionantes el precio del suelo urbanizado tiene que ser alto pues la incertidumbre sobre el plazo de resolución de las distintas fases de producción de suelo urbanizado genera un riesgo que precisa una retribución adicional. Además, el alto riesgo de las actividades de promoción genera la participación en el sector de empresas grandes ligadas a grupos financieros importantes que producen una situación de oligopolio real con el consiguiente poder de mercado que dicha situación proporciona y que se plasma en unos precios más altos.

Ante estos problemas de gestión del planeamiento que tanto condicionan la producción de suelo urbanizado las soluciones propuestas han sido de diversa índole. Por una parte se ha propuesto el acotar la discrecionalidad de la Administración o fijar plazos legales para la tramitación burocrática. Sin embargo estas propuestas dejan los principales problemas intactos, especialmente cuando no se puede eliminar por completo la discrecionalidad administrativa ni existen mecanismos para asegurar el cumplimiento de los plazos. La Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana (LRAU) de 1994 constituye un intento de resolver los problemas de gestión del suelo e incertidumbre de plazos utilizando una aproximación ciertamente innovadora y que ha merecido mucha atención en la literatura especializada. El principio general que orienta la LRAU es la necesidad de aumentar el suelo edificable ya urbanizado y no simplemente la cantidad de suelo urbanizable. La aproximación de la ley valenciana consiste esencialmente en mejorar la gestión del suelo para contener su precio.

La LRAU de la Generalitat Valenciana se basa en las siguientes instituciones y técnicas jurídicas:

a) el productor de suelo pasa a denominarse agente urbanizador. La producción de suelo se concede generalmente vía concurso, lo que provoca competencia entre las empresas.

b) El agente urbanizador elegido se compromete a hacer las obras de infraestructura necesarias para convertir los terrenos iniciales en solares y

a mantener las condiciones económicas de su oferta o Programa de Actuación Integrado.

c) el reparto de las cargas y beneficios se realiza sin Junta de Compensación y mediante reparcelación forzosa.

d) el pago de la obra de urbanización que realiza el Agente Urbanizador se produce, por lo general, a partir de los solares resultantes. Los propietarios que no quieran pagar por la urbanización reciben un solar menor que el que les hubiera correspondido caso de pago en metálico.

Este breve esbozo de las características básicas del la LRAU de la Generalitat Valenciana pone de manifiesto los mecanismos de mejora de la gestión del suelo introducidos por la misma:

a) los acuerdos entre promotores y propietarios son más sencillos por, al menos, dos motivos: la posibilidad de reparcelación sin el consentimiento de los propietarios y la posibilidad que los mismos tienen de abonar el coste de la urbanización mediante la recepción de solares de menor tamaño. Bajo estas condiciones, los dueños de los terrenos acceden con mayor facilidad a llegar a acuerdos con los promotores y, por tanto, se aumenta la producción de suelo urbanizado. Algunos autores critican el enorme poder que la ley valenciana concede al agente urbanizador frente a los propietarios. Soriano (1995) señala que «el intento de la ley valenciana de contraponer propiedad y suelo, a mi juicio, rigurosamente inconstitucional, daña inmediatamente a los propietarios y crea concentraciones monopolísticas en cada zona». En la Comunidad Valenciana juristas y arquitectos admiten que se dota al agente urbanizador de un poder muy elevado pero que gracias a ello se ha producido una aceleración muy significativa de las gestiones para poner suelo urbanizable en el mercado.

b) los retardos y el riesgo de la promoción se reducen pues los procesos de reparcelación duran como máximo un año y existe garantía total de cobro, aunque sea en forma de solares. Además, el riesgo político también disminuye pues el número de acuerdos necesarios para la aprobación del Plan de Actuación Integrada, el proyecto de reparcelación y el proyecto de urbanización es menor. La reducción de los retardos y el riesgo al que se ve sometido el promotor posibilitan la disminución del beneficio requerido por el mismo y, por tanto, favorecen la contención en el precio del suelo urbanizado.

Los efectos de la LRAU (1994) de la Generalitat Valenciana se pueden analizar a partir de los resultados de un estudio exhaustivo realizado en noviembre de 1996 basado en los expedientes administrativos desde el comienzo de la aplicación de la ley. Los resultados de dicho estudio se pueden resumir en cuatro puntos.

1. La mejora de la gestión del suelo ha permitido que la tramitación de los Planes (PAI) se haya reducido a 4 meses y medio de media frente

a la media de 5 años típica de la gestión anterior a la ley<sup>19</sup>.

2. Los Planes califican menos suelo y el respeto al urbanismo vigente es del 88,8%, lo que significa que las modificaciones sobre los Planes Generales no son importantes.

3. El sector privado pasa a impulsar el 85,6% de las obras públicas de urbanización frente al 50% del periodo anterior a la aprobación de la LRAU.

4. Sólo el 26,5% de las actuaciones se realizan mediante el sistema de compensación, mientras que el 73,5% restante utiliza los mecanismos propios de la LRAU (1994).

### 3.4. Formación del precio del suelo y comportamientos de búsqueda de rentas.

El precio del suelo está estrechamente ligado a la evolución del precio de la vivienda. De esta forma la estructura y características del mercado de viviendas influye decisivamente en el precio del suelo y, por este motivo, es importante dedicar aunque sean algunos comentarios al mismo.

En España la tradición de poseer una vivienda en propiedad y las ventajas económicas que tiene dicho modo de tenencia hace que la proporción del porcentaje de viviendas ocupadas en régimen de propiedad, el 78,3%, sea el más alto de la Unión Europea con excepción de Irlanda. Otro hecho destacable en el cuadro 6 es la elevada proporción de viviendas secundarias, un 15,3%, frente al 8% de media en la Unión Europea. Por su parte también destaca la elevada proporción de viviendas desocupadas que se sitúa en torno al 15,7% mientras que dicha proporción en la media de la Unión Europea es tan sólo del 5,9%<sup>20</sup>.

**Cuadro 6. Características básicas de la vivienda (1991).**

	España	Unión Europea
% de viviendas en propiedad	78,3%	60,7%
% de viviendas secundarias	15,3%	8,0%
% de viviendas desocupadas	15,7%	5,9%

19. La moda es bastante superior a 5 años.

20. Todos estos datos se refieren al Censo de Viviendas de 1991. Las comparaciones internacionales corresponden a la publicación "Population, menages et logements en Europa", Eurostat 1996.

La elevada proporción de vivienda en propiedad está relacionada con la tradición de poseer una vivienda, la ineficacia de las sucesivas leyes de arrendamientos y las ventajas económicas, recogidas en los Planes de Vivienda y la legislación fiscal, que supone la adquisición de una vivienda en propiedad. El subsidio efectivo percibido por la adquisición de una vivienda oscila entre un máximo cercano al 50% para los tramos de renta bajos y en primera adquisición y el 15 o 20% para los tramos más altos de renta<sup>21</sup>. El coste total de la política pública de ayuda a la compra de viviendas se sitúa entre el 1,1 y el 1,9% del PIB.

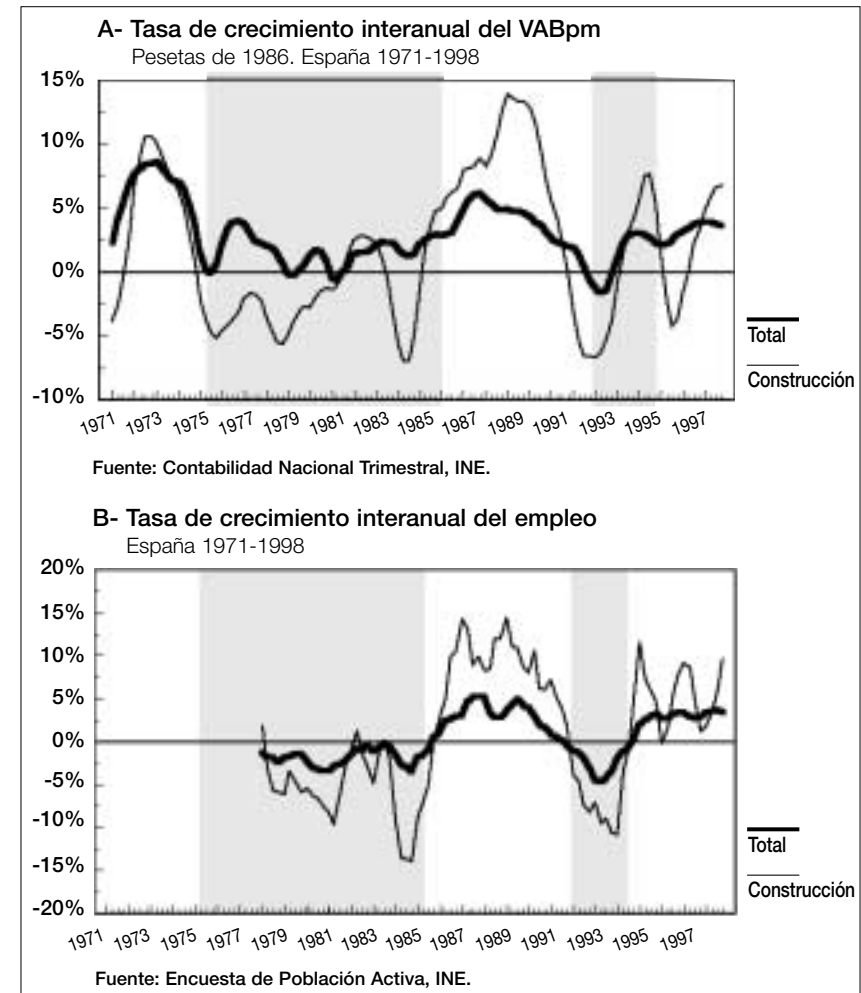
En la proporción de las viviendas secundarias tiene una influencia importante el fenómeno de la emigración de los años 60 y 70 y las características de importante destino vacacional de las costas españolas. Por otra parte la alta proporción de viviendas desocupadas puede ser explicada, al menos parcialmente, por la elevada rentabilidad de la vivienda como activo, como será comentado con posterioridad, y la influencia del variable perfil cíclico del sector de la construcción que puede apreciarse en el gráfico 5. La construcción es un sector muy volátil que presenta fuertes tasas de crecimiento en los periodos de expansión y recesiones importantes con tasas de crecimiento muy negativas a diferencia del PIB agregado que en las recesiones simplemente no crece o decrece muy poco. Esta característica del sector de la construcción es común a todos los países avanzados.

La alta rentabilidad de la vivienda en las fases expansivas del ciclo provoca la compra como activo y su mantenimiento en la cartera de los individuos. Si se entra en una fase recesiva lo normal es mantener la inversión hasta que la situación mejora y se puede obtener una elevada rentabilidad por la misma. El hecho de que el precio de la vivienda nunca haya disminuido de forma significativa en España reduce la sensación de riesgo de la inversión y perturba la elección rentabilidad-riesgo.

Un problema fundamental a la hora de evaluar las causas del elevado precio de la vivienda reside en las distintas aproximaciones al mecanismo de formación de los precios del suelo. Según algunos autores y agentes implicados en el sector el precio de la vivienda se forma a partir de la suma de costes de construcción, urbanización y suelo más un «mark up» o beneficio industrial sobre los costes. El precio del suelo sería simplemente un factor de coste en el precio de la vivienda que vendría fijado por su escasez relativa al igual de cualquier factor no reproducible. Desde este punto de vista se puede señalar que, según la Asociación de Promotores Constructores de España, el precio del suelo absorbe, por término medio, el 24,34% del precio de la vivienda como indica el cuadro 7.

21. Ver García-Montalvo y Mas (1999). El subsidio efectivo depende de la Comunidad autónoma y de la renta familiar.

**Gráfico 5.** Tasa de crecimiento interanual de la producción y el empleo.



Sin embargo esta proporción no es constante a lo largo del ciclo económico. Por ejemplo en el municipio de Madrid (gráfico 6) en 1985, al comienzo del anterior «boom» inmobiliario, la repercusión del precio del suelo en el precio de la vivienda representaba alrededor de un 25% mientras que al final del «boom» dicha proporción había subido al 42% teniendo su valor más elevado en 1988 donde el coste del suelo repercutía en un 55% sobre el precio medio de la vivienda nueva. La repercusión del precio del suelo también varía en función del tamaño del municipio y del área geográfica de referencia. Por ejemplo, en Cataluña (gráfico 7), el coste de repercusión en suelo residencial de gestión pública era de un

**Cuadro 7.** Participación de los componentes del coste en el precio de la vivienda.

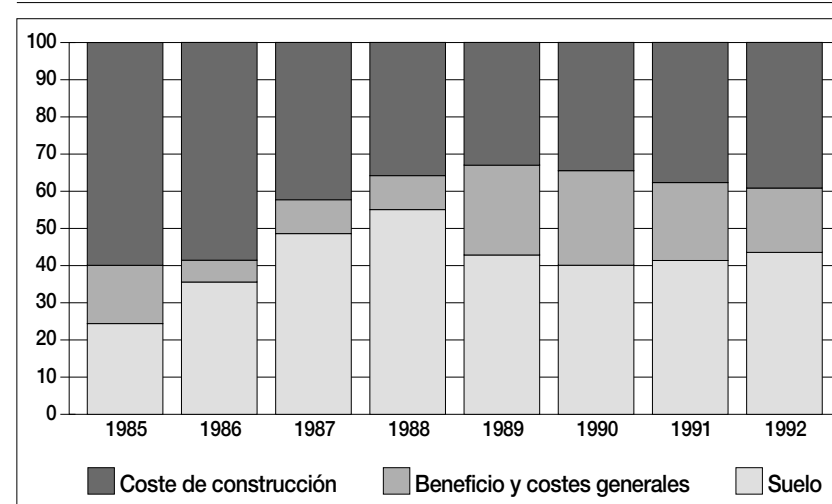
Descomposición del precio medio de la vivienda		
Concepto	Pesetas	% s/coste
Suelo bruto	1.919.745	11,66
Ejecución material urbanización	1.264.842	7,69
Honorarios técnicos urbanización	72.855	0,45
Impuestos y tasas urbanización, excepto IVA	146.877	0,89
Cesión aprovechamiento	600.762	3,65
<b>Total coste del suelo</b>	<b>4.005.081</b>	<b>24,34</b>
Ejecución material edificación	7.601.099	46,18
Honorarios técnicos edificación	437.824	2,68
Gastos comerciales	323.314	1,96
Gastos financieros	311.645	1,89
Gastos diversos (incluye otros honorarios)	323.082	1,96
Impuestos y tasas excepto IVA	882.660	5,36
<b>Total costes edificación y venta</b>	<b>9.879.624</b>	<b>60,03</b>
Beneficio industrial	1.519.452	9,23
<b>Precio de venta de una vivienda media</b>	<b>15.404.157</b>	
IVA sobre el precio de venta	1.053.798	6,40
<b>Total coste para el comprador</b>	<b>16.457.955</b>	

Fuente: Asociación Española de Promotores y Constructores.

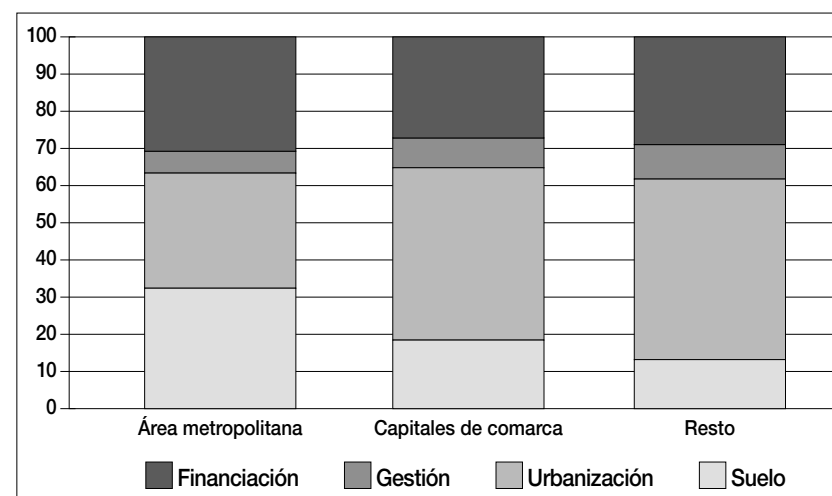
32% en el área metropolitana mientras que en las capitales de comarca era del 19% y en el resto era tan sólo del 15%.

Esta visión de la influencia del precio del suelo sobre el precio de la vivienda puede ser acertada para las fases recesivas pero, en general, el precio del suelo es función del precio de la vivienda dado que la demanda de suelo es, en términos económicos, una demanda derivada de la demanda de vivienda, al igual que la demanda de trabajo es una demanda derivada de la demanda de bienes. Por este motivo el precio del suelo se calcula mediante el procedimiento que algunos autores denominan como residual. Según este mecanismo el precio del suelo se forma a partir de la diferencia entre el precio esperado de las viviendas a construir sobre el mismo y los costes (urbanización, promoción, construcción, cesiones, impuestos, seguros, etc.). Estas rentas que se producen por la diferencia entre el precio esperado de la vivienda y los costes generan conflictos entre propietarios y promotores<sup>22</sup> por la distribución de las mismas. Los conflic-

22. En muchas ocasiones los ayuntamientos también participan en este proceso de búsqueda de rentas.

**Gráfico 6.** Componentes de precio medio de repercusión en vivienda nueva. Madrid.

Fuente: Dirección General de Política Territorial y Urbanismo.

**Gráfico 7.** Distribución de los costes de repercusión en suelos residenciales de gestión pública. Cataluña. 1994

Fuente: Direcció General d'Urbanisme. Generalitat de Catalunya.

tos son más importantes cuanto mayor es la presión de la demanda de viviendas y el precio que están dispuestos a pagar los consumidores.

Además el precio esperado de la vivienda se transmite al precio del suelo urbanizado y, rápidamente, al precio del suelo urbanizable. Según esta argumentación el precio del suelo puede escribirse como

$$P_s = \alpha(U_s, E, F, L) D P_v + (1-D) P_r$$

donde  $\alpha$  es función del uso (U), la edificabilidad (E), la fase en la que se encuentre el proyecto (F) y la localización (L), D es una dicotómica que toma valor 1 cuando la probabilidad de recalificación de un terreno no urbanizable como urbanizable es positiva y Pr es el precio del suelo no urbanizable.

Por tanto, el precio de la vivienda es un factor clave en la explicación del precio del suelo. El precio de la vivienda viene determinado por varios factores, esencialmente de demanda:

a) la evolución de la demografía, que determina la demanda potencial de viviendas.

b) la evolución de la renta per capita. El cuadro 8 muestra la evolución de diversos indicadores que miden la accesibilidad de la vivienda. En todos los casos se observa la mejora reciente, que podría detenerse de seguir aumentando el precio de la vivienda. De hecho la disminución de los intereses y su consiguiente impacto sobre la accesibilidad de la vivienda puede verse reducida a un aumento de los precios que no mejora los indicadores de accesibilidad.

c) el coste de uso del capital residencial es otro factor muy importante en la demanda de viviendas. El coste de uso depende positivamente del tipo de interés y de la depreciación y negativamente de las ganancias esperadas de capital, las desgravaciones fiscales y el tipo marginal del impuesto sobre la renta. El gráfico 8 muestra su evolución incluyendo la revalorización nominal de la vivienda (*cu1*) o incluyendo sólo la inflación medida por el IPC (*cu*). Por regla general el coste de uso del capital se calcula como la suma del coste de oportunidad del capital invertido, *i* (tipo de interés de activos alternativos) más la depreciación, más los gastos de mantenimiento<sup>23</sup> ( $\delta$ ), menos las ganancias de capital en términos nominales, por la posesión del activo en cuestión,  $g_N$ . En  $g_N$  se incluye tanto el incremento real de los precios de la vivienda sobre el precio de compra como la inflación. De esta forma el coste de uso puede escribirse como

$$cu = (i + \delta - g_N)$$

23 En este apartado se utiliza el 2% como una aproximación razonable al valor de la depreciación más el coste de mantenimiento. Este es el mismo valor que se utiliza en la mayoría de los estudios sobre el tema. Ver, por ejemplo, Poterba (1991).

**Cuadro 8.** Accesibilidad de la vivienda. España, 1987-1998.

	Precio medio de las viviendas (1) (a)	Renta salarial disponible (2) (b)	MIBOR a un año (3)	Relación Ingresos familiares (4)=(1)/(2)	Cuantía máxima financiable (5) (c)	Cobertura máxima respecto precio de la vivienda (6)=(5)/(1)*100	Primera anualidad de amortización del préstamo (7)	Esfuerzo inversor en porcentaje sobre el ingreso por hogar (8)=(7)/(2)
1987	4.556.047	1.458.951	14,57	3,12	3.507.870	76,99	568.469	38,96
1988	5.694.880	1.546.116	11,81	3,68	4.383.775	76,98	602.559	38,97
1989	7.021.775	1.634.949	15,10	4,29	3.816.073	54,35	902.518	55,20
1990	8.118.794	1.774.641	15,44	4,57	4.065.557	50,08	1.063.171	59,91
1991	9.281.620	1.908.813	13,08	4,86	5.003.922	53,91	1.062.179	55,65
1992	9.157.275	2.052.480	13,31	4,46	5.307.954	57,96	1.062.281	51,76
1993	9.119.990	2.183.025	10,91	4,18	6.556.176	71,89	911.011	41,73
1994	9.184.267	2.286.606	8,44	4,02	8.148.290	88,72	773.198	33,81
1995	9.507.074	2.389.740	10,00	3,98	7.630.840	80,26	893.195	37,38
1996	9.683.290	2.496.573	7,36	3,88	9.649.662	99,65	751.582	30,10
1997	9.833.765	2.582.262	5,20	3,81	11.867.790	120,68	641.906	24,86
I/1998	9.970.798	2.490.720	4,30	4,00	12.360.475	123,97	602.755	24,20
II/1998	10.190.879	2.527.920	4,21	4,03	12.648.413	124,12	611.027	24,17
III/1998	10.396.029	2.658.372	4,01	3,91	13.534.867	130,19	612.563	23,04

(a) Se toma como superficie media 86,31 (Censo de Viviendas, 1991)

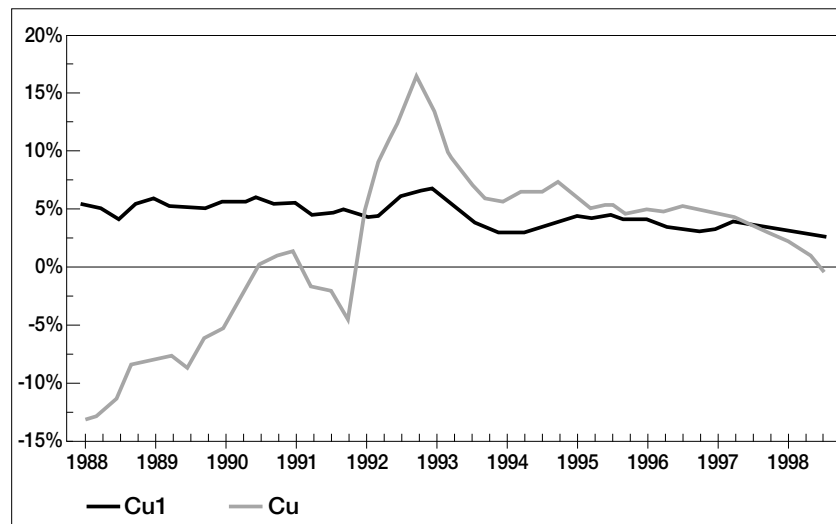
(b) Ganacia media por trabajador. Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios (INE)

(c) Precio máximo asequible para que su 80% pueda ser amortizado en 20 años, mediante pagos iguales, dedicando a cada pago el 30% de la renta familiar disponible. Se supone que en la unidad familiar sólo hay una persona ocupada y que se utiliza el tipo de interés de la columna (3)

Fuente: INE, Ministerio de Fomento, Banco de España, Censo de Viviendas (1991) y elaboración propia

**Gráfico 8.** Coste del uso de la vivienda en propiedad

Dato anual con inflación sobre el mismo trimestre del año anterior



Nota:  $Cu = (1-c)/((1-t)j+d-inf)$   
 $Cu1 = (1-c)/((1-t)j+d-infpv)$

Fuente: Ministerio de Fomento, Agencia Tributaria, Banco de España, INE y elaboración propia.

Teniendo en cuenta tan sólo los impuestos sobre los intereses y la deducción por compra de la vivienda en el impuesto sobre la renta, la expresión anterior se transformaría en

$$cu = (1 - \phi)(i(1 - \tau_{IRPF}) + \delta - g_N)$$

donde  $\phi$  representa la deducción por adquisición de vivienda habitual y  $\tau_{IRPF}$  es el tipo impositivo marginal. Algunos autores, por ejemplo Poterba (1991), consideran una variante de la expresión anterior en la que, en lugar de restar la tasa de crecimiento de los precios de la vivienda en términos nominales, sustraen tan sólo la inflación. Por tanto, suponiendo que la apreciación nominal de la vivienda se produce al mismo ritmo que el aumento del índice de precios al consumo, la expresión del coste de uso será

$$cu1 = (1 - \phi)(i(1 - \tau_{IRPF}) + \delta - \pi)$$

donde  $\pi$  es la tasa de inflación.

El gráfico 8 muestra como el coste de uso en su versión *cu* experimentó un crecimiento intenso entre 1991 y 1992 debido esencialmente a las pequeñas ganancias de capital obtenidas en dicho periodo que, en

algunos casos, fueron pérdidas. El máximo se produce en el cuarto trimestre de 1992 y, desde ese momento hasta la actualidad, el coste de uso disminuye por la reducción de los tipos de interés y la recuperación, inicialmente lenta y ahora acelerada, de los precios de la vivienda. La versión que sólo considera la inflación general, *cu1*, es más estable pues no incluye el elemento más volátil del coste de uso que son las ganancias de capital por la posesión de una vivienda, mostrando una evidente disminución a partir de 1993.

d) la rentabilidad de la vivienda determina su demanda como activo en la cartera de los individuos. La rentabilidad de la vivienda como activo se calcula habitualmente<sup>24</sup> como

$$\frac{(\Delta P_v + R - C_i)}{I_N}$$

donde  $\Delta P_v$  es el incremento de los precios,  $R$  es la rentabilidad imputada neta,  $C_i$  es el coste después de impuestos del pago del préstamo e  $I_N$  sería el capital efectivamente desembolsado para la compra. Por ejemplo, si la compra se produce al contado el capital efectivamente desembolsado sería el precio de la vivienda. Si se solicita un préstamo el capital desembolsado sería la diferencia entre el valor de la vivienda y el valor de préstamo que resta por amortizar.

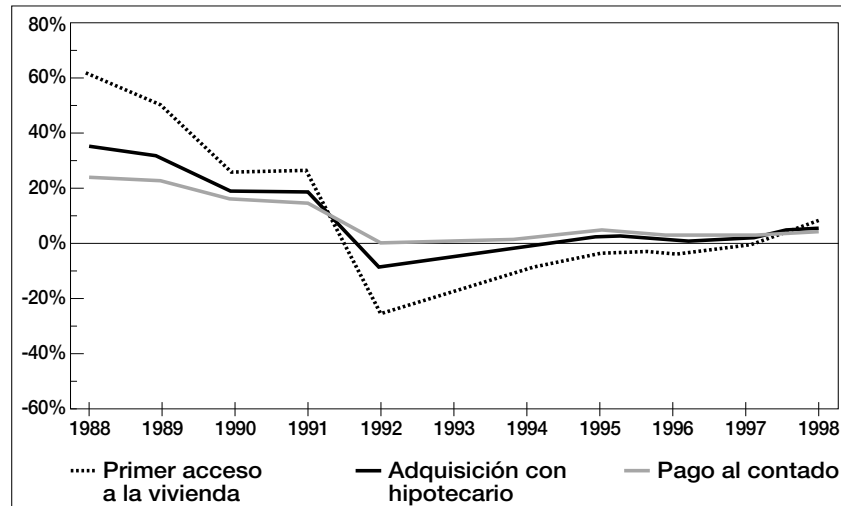
El elemento más complejo en la expresión anterior es  $R$ , la rentabilidad neta imputada (definida como la diferencia entre la renta imputada y los costes de mantenimiento menos el pago de los impuestos sobre la propiedad), por la dificultad que entraña la estimación del primer componente pues este concepto implica el calcular la renta imputada, difícil de obtener por la estrechez del mercado de alquiler, menos el coste de mantenimiento y el pago de los impuestos sobre la propiedad. Esta parte es la de menor peso en el numerador de la expresión, por conveniencia tomaremos su valor igual al 2%<sup>25</sup>. La expresión de la rentabilidad en términos del precio de la vivienda se obtiene a partir de

$$r_{viv} = \frac{(\Delta P_v/P_v + R/P_v - \beta i) P_v}{(1 - \beta + ct) P_v}$$

donde  $\beta$  es la proporción del préstamo sobre el precio de la vivienda,  $ct$  es el coste de transacción en proporción al precio de la vivienda e  $i$  es el tipo de interés de referencia después de impuestos de los préstamos hipotecarios.

24. Entre otros Muellbauer y Murphy (1997).

25. Misma tasa usada en otros estudios, entre ellos Muellbauer y Murphy (1997).

**Gráfico 9.** Rentabilidad de la vivienda

Fuente: INE, Banco de España, Ministerio de Fomento, Censo de Viviendas de 1991, Leyes de Presupuesto, Agencia Tributaria y elaboración propia.

El gráfico 9 muestra tres escenarios alternativos. Las condiciones en las que se construyen dichos escenarios son:

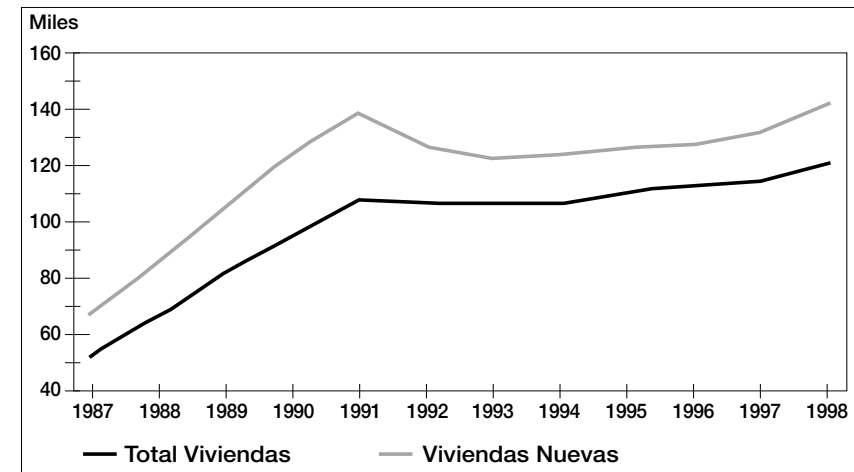
1. El denominado *adquisición con hipotecario* se estima suponiendo que el préstamo representa el 50% del valor de la vivienda y los costes de transacción asciende al 10,44%. Estos costes incluyen los gastos notariales y registrales de la escritura, los gastos de formalización e inscripción en el registro de la hipoteca y los impuestos. En los impuestos se considera, en viviendas nuevas, el 7% del IVA más el 0,5% del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados.

2. El *primer acceso a la vivienda* se ha estimado suponiendo una relación préstamo/valor del 80% y unos costes de transacción del 10,86%.

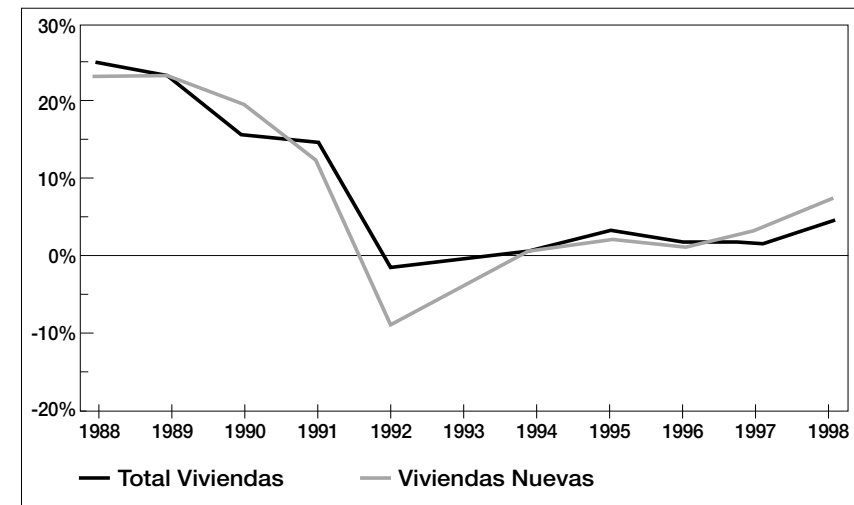
3. El *pago al contado* implica abonar la totalidad del valor de la vivienda sin necesidad de disponer de un préstamo. En este caso los costes de transacción son el 8,69.

El gráfico 9 muestra como la rentabilidad de la vivienda, en las fases expansivas, puede alcanzar valores superiores al 50% anual, en especial cuando se financia una gran proporción de la misma mediante una hipoteca, que es el caso que aparece en el gráfico como primer acceso a la vivienda.

e) la tasa de desempleo es otro determinante fundamental de la demanda de viviendas y, en particular, el desempleo juvenil. Este factor contribuye a la transformación de la demanda potencial de viviendas en demanda efectiva.

**Gráfico 10.** Precio medio del m<sup>2</sup>: Total y viviendas nuevas

Fuente: Ministerio de Fomento.

**Gráfico 11.** Tasa de crecimiento del precio por m<sup>2</sup> de la vivienda. Total y nuevas

Fuente: Ministerio de Fomento.

f) por el lado de la oferta los costes de construcción también influyen en el precio.

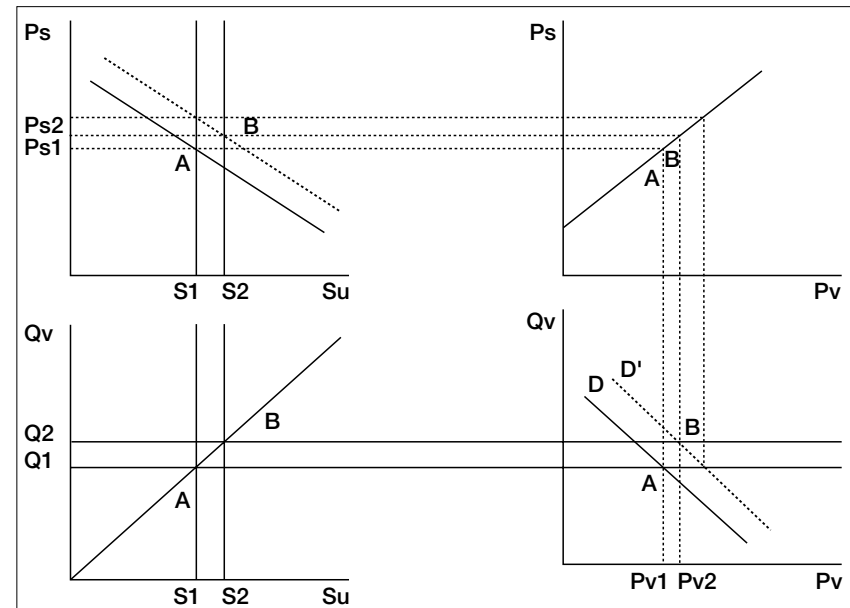
Estos factores determinan el precio por m<sup>2</sup> de la vivienda que aparece en el gráfico 10 y que muestra una subida espectacular durante la segunda mitad de la década de los 80 para decrecer un poco durante 1993 y 1994 y volver a la senda alcista en la que se encuentra en la actualidad.

Las tasas de crecimiento de los precios aparecen en el gráfico 11 donde se puede comprobar que incluso en lo peor de la recesión de principios de los años 90 el precio total de la vivienda cayó tan sólo un 1%. Esta situación ha generado en los compradores de viviendas la sensación de que sólo se pueden tener ganancias de capital en las inversiones inmobiliarias.

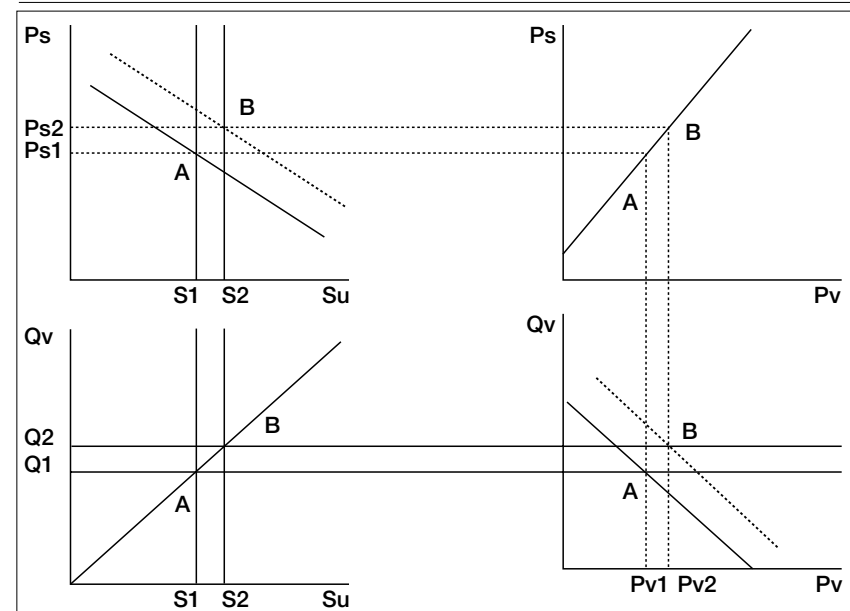
Las estimaciones en García-Montalvo y Mas (1999) señalan que los factores más importantes en la determinación de los precios de la vivienda son el crecimiento de la renta *per capita*, los cambios en el coste de uso del capital residencial, los cambios en la tasa de desempleo juvenil, los costes de construcción y la demografía. En concreto, el precio de la vivienda es muy sensible a los aumentos de la renta *per capita* y a los cambios en el coste de uso del capital residencial: un aumento de la renta *per capita* del 1% provoca un aumento de los precios reales del 2,58% y una disminución del coste de uso del 1% implica un aumento de los precios reales del 0,5%. Si el tipo de interés, neto de impuestos, aumenta un punto porcentual los precios disminuyen un 0,5%. El desempleo juvenil y la proporción del grupo de edad entre 20 y 34 años en el total de la población son dos variables que también tienen influencia sobre el precio de la vivienda, por su impacto sobre la demanda. La disminución de la tasa de desempleo de los jóvenes menores de 25 años, desde el 46% del primer trimestre de 1994 hasta el 35% del tercer trimestre de 1998, ha supuesto un incremento del precio de la vivienda de un 0,02%. Aunque pequeño, este aumento es estadísticamente significativo. Por último, una disminución de un punto porcentual en la proporción de los jóvenes entre 20 y 34 años sobre el total de la población provocaría una caída de los precios reales del 5,5%.

Dado el proceso de formación de los precios del suelo y los factores que determinan la demanda de vivienda se puede reproducir el efecto de un aumento de la demanda de viviendas a partir del gráfico 12. En primer lugar, y teniendo en cuenta que en el corto plazo el suelo edificado está dado, la oferta de suelo urbanizado es totalmente inelástica,  $Q_1$ . El aumento, por ejemplo, de la renta *per capita* produce un aumento de la demanda, de  $D$  a  $D'$ , que deriva en un aumento del precio de la vivienda,  $P_v$ . A partir de la ecuación del precio del suelo descrita con anterioridad, dicho aumento se transforma en un aumento del precio del suelo que se ve refrendado por el aumento de la demanda de suelo consecuencia de las expectativas de aumento en el precio de la vivienda. En el corto plazo la oferta de suelo urbanizado está dada pero en el largo plazo puede variar a medida que el suelo urbanizable se convierte en urbanizado. La rapidez con la cual el suelo urbanizable se pueda transformar en suelo urbanizado determina la pendiente de la curva de oferta en el largo plazo y, por tanto, el aumento de los precios del suelo como consecuencia del aumento de la demanda de viviendas. Finalmente, en el nuevo equilibrio, el precio de la vivienda ha aumentado así como también el precio del

**Gráfico 12.** Formación del precio del suelo I



**Gráfico 13.** Formación del precio del suelo II



suelo y la cantidad de suelo urbanizado. El aumento en el precio del suelo en el paso de la situación inicial, A, a la situación final, B, depende de la velocidad a la que se pueda transformar suelo urbanizable en urbanizado y de la pendiente de la recta que relaciona el precio del suelo con el precio de la vivienda,  $\alpha$ . En el gráfico 13 aparece el mismo proceso pero con un  $\alpha$  mayor que produce, para el mismo aumento de la demanda agregada de viviendas, un aumento mucho mayor del precio del suelo.

Además, la causación en fases expansivas es bidireccional lo que genera una espiral inflacionista en el precio del suelo. El aumento de la demanda de vivienda se plasma en un aumento de su precio que se transmite, a partir de las expectativas que genera, en saltos importantes en los precios del suelo. El aumento del precio del suelo provoca un aumento de los costes que los promotores y los constructores trasladan al precio de la vivienda que, de esta forma, aumenta todavía más y presiona al alza el precio del suelo y así sucesivamente. Al estar todo el proceso lubricado por las expectativas es fácil que se generen burbujas especulativas que cuando explotan tienen graves consecuencias en el sistema financiero y, en general, en la economía de un país.

### 3.5. Financiación de las corporaciones locales y precio del suelo.

Otro de los villanos habituales en lo relativo al alto precio del suelo son los ayuntamientos. Estos participan directamente en el proceso de calificación del suelo y en la promoción de suelo público. Sin embargo, los problemas de financiación de los mismos los han convertido en otro contendiente, mediante comportamientos de búsqueda de rentas similares a los de promotores y propietarios, en el reparto del diferencial entre precio de venta y coste de la vivienda.

El cuadro 9 muestra la estructura de ingresos de las corporaciones locales en 1995. Los ayuntamientos consiguen una proporción muy importante de sus ingresos a partir de impuestos y tasas relacionadas con el suelo o la vivienda. Entre estas partidas figuran el impuesto sobre bienes inmuebles, el impuesto de construcción, instalaciones y obras, el impuesto de plusvalías, la cesión del aprovechamiento y, en muchas ocasiones, compensaciones urbanísticas por modificaciones del Plan General<sup>26</sup>. Asimismo, los ayuntamientos obtienen ingresos por la venta de terrenos incluidos en el patrimonio público de suelo, formado generalmente a partir de las cesiones de aprovechamiento<sup>27</sup>. La suma de todos estos impuestos y tasas relacionados con el suelo o la vivienda totalizan

26. Los promotores suelen acusar a los ayuntamientos de encarecer el precio del suelo al solicitar en muchas ocasiones compensaciones urbanísticas y, de otros tipos, que los mismos repercuten sobre el precio del suelo.

27. A pesar de que en algún momento esta práctica estuvo prohibida.

**Cuadro 9.** Liquidación presupuestaria. Ingreso. Ejercicio 1995. Ayuntamiento. Millones de pesetas y porcentajes.

	Total	% sobre el total	% sobre el capítulo
<b>Capítulo 1 Impuestos directos</b>			
<b>112 Impuesto sobre bienes inmuebles</b>	540.017	15,25	52,99
113 Impuesto s/ vehículos de tracción mecánica	166.593	4,70	16,35
<b>114 Impuesto s/ incremento valor terr. natur. urb.</b>	68.225	1,93	6,69
13 IAE	237.392	6,70	23,29
17 Recargos sobre impuestos directos	1.233	0,03	0,12
18 Otros impuestos directos	0	0,00	0,00
19 Impuestos directos extinguidos	5.707	0,16	0,56
Total	1.019.167	28,77	100,00
<b>Capítulo 2 Impuestos indirectos</b>			
27 Recargos sobre impuestos indirectos	808	0,02	0,72
<b>282 Impuesto s/ construc. instalac. y obras</b>	108.041	3,05	96,58
283 Otros impuestos indirectos	2.457	0,07	2,20
29 Impuestos indirectos extinguidos	564	0,02	0,50
Total	111.870	3,16	100,00
<b>Capítulo 3 Tasas y otros ingresos</b>			
30 Ventas	3.455	0,10	0,58
31 Tasas	225.169	6,36	37,88
34 Precios públicos por prest. de servicios	126.464	3,57	21,28
35 Precios públicos utiliz. priv. o aprov. espec.	104.103	2,94	17,51
36 Contribuciones especiales	28.077	0,79	4,72
38 Reintegros	10.503	0,30	1,77
39 Otros ingresos	96.603	2,73	16,25
Total capítulo	594.374	16,78	100,00
<b>Capítulo 4 Transferencias corrientes</b>			
Total capítulo	1.020.561	28,81	100,00
<b>Capítulo 5 Ingresos patrimoniales</b>			
<b>54 Rentas de bienes inmuebles</b>	11.366	0,32	14,30
Resto	68.144	1,92	85,70
Total capítulo	79.510	2,24	100,00
<b>Capítulo 6 Enajenación de inversiones reales</b>			
<b>60 De terrenos</b>	51.562	1,46	79,91
61 De las demás inversiones reales	12.964	0,37	20,09
Total capítulo	64.526	1,82	100,00
<b>Capítulo 7 Transferencias de capital</b>			
Total capítulo	252.957	7,14	100,00
<b>Capítulo 8 Activos financieros</b>			
Total capítulo	18.726	0,53	100,00
<b>Capítulo 9 Pasivos financieros</b>			
Total capítulo	380.395	10,74	100,00
<b>Total de derechos reconocidos</b>	3.542.086	100,00	-
<b>Derechos reconocidos relacionados con suelo/construcción</b>	779.211	22,00	-
<b>Total recaudado</b>	1.869.447	52,78	-

Nota: Los conceptos relacionados con suelo/vivienda son los números 112, 114, 282, 54, 60  
Total recaudado: Suma de los capítulos 1, 2, 3 5, 6

Fuente: IGAE

el 22% de los ingresos totales de los ayuntamientos. Este porcentaje es importante pero todavía resulta más relevante si la comparación de los ingresos provenientes del suelo y la vivienda se comparan con los ingresos que los ayuntamientos pueden obtener en función de su potestad impositiva y, por tanto, sin incluir las transferencias ni los pasivos financieros. En este caso la ratio se sitúa en 52,78%.

Por los motivos comentados los ayuntamientos tienen interés en que el suelo pase de no urbanizable a urbanizable, de urbanizable a urbanizado y luego se edifique pues la tarifa del impuesto sobre bienes inmuebles depende de la calificación del suelo y de su edificación y es mayor cuanto más avanzado está el suelo en la cadena de producción de suelo edificado. Además, las construcciones pagan también el impuesto de construcción, instalaciones y obras. Al mismo tiempo los ayuntamientos están en muchos casos más interesados en vender el suelo existente en el patrimonio público que en la promoción pública del mismo. De hecho, en el cuadro anterior se puede comprobar como la enajenación de suelo representa el 1,46% de los ingresos totales y el 2,76% de los ingresos recaudados directamente por el ayuntamiento. La venta de dicho suelo se produce mediante el sistema de concurso o de subasta. Los promotores han protestado recientemente<sup>28</sup> acusando a las corporaciones locales de ser las causantes del aumento del precio del suelo al haber subido un 51% el precio del suelo público subastado durante 1999. Señalan que el encarecimiento de los solares públicos empuja el precio del resto de los solares. La solución que proponen es sustituir el procedimiento de subasta por el concurso que, según los datos que presentan, produce menores aumentos de los precios<sup>29</sup>.

Sin duda este es un nuevo incidente del conflicto entre promotores y ayuntamientos provocado por el proceso de búsqueda de rentas. La queja de los promotores no es justificada pues son ellos los que están empujando el precio de los solares hacia arriba al pujar al alza en las subastas de suelo público. Si los promotores están dispuestos a comprar suelo mucho más caro es porque esperan que los precios a los que podrán vender las viviendas justifican un beneficio razonable. Es claro que los promotores no quieren compartir sus beneficios extraordinarios con el sector público pero los ayuntamientos también quieren su parte del pastel y no están dispuestos a renunciar a ella en una situación de falta crónica de recursos.

No obstante, con los datos disponibles, no es posible encontrar ninguna correlación, a nivel municipal, entre la enajenación de suelo público,

la cantidad de suelo o el precio de la vivienda y los indicadores de necesidades financieras de los municipios (medidos como deuda o déficit anual sobre gastos).

### 3.6. La retención especulativa del suelo.

El precio del suelo, como se ha comentado con anterioridad, se calcula en función del precio medio esperado para las viviendas y, en este sentido, avanza el futuro. Sin embargo, el precio del suelo tiene cierta autonomía respecto a la coyuntura económica ya que el propietario o promotor puede aplazar su venta, urbanización o edificación hasta el momento en que el precio que pueda obtener se ajuste a sus expectativas. Por tanto, existen periodos en los cuales la situación es de desequilibrio siendo, al precio de mercado, la oferta, basada en el precio esperado, inferior a la demanda.

Muchos de los agentes participantes en el mercado inmobiliario consideran la retención del suelo como uno de los factores que condicionan la contención de los precios del suelo. Incluso la Constitución en el artículo 47 señala que se debe regular la utilización del suelo para evitar la especulación y el informe del comité de expertos del MOPTMA (1996) dice sobre la misma que es “socialmente detestable”. Sin embargo, ¿por qué no se da la misma connotación negativa a la especulación con otros activos, como por ejemplo las acciones? Al inversor que mantiene acciones en su cartera durante las fases recesivas y las vende en las fases expansivas o las mantiene durante mucho más tiempo se le considera un inversor a largo plazo, con las connotaciones positivas que dicho término presenta. Sin embargo, al inversor o la empresa que mantiene suelo en su cartera y espera a las fases expansivas para venderlo se le considera un especulador.

Desde el punto de vista económico ambas situaciones responden esencialmente al comportamiento de agentes racionales gestionando una cartera de activos. Si no existe información asimétrica los agentes elegirán la proporción de cada activo que desean mantener en función de su rentabilidad esperada y su riesgo para maximizar la utilidad esperada de los rendimientos sujetos a sus restricciones presupuestarias. En el análisis económico se considera a este tipo de “especulación” como un mecanismo positivo de estabilización de los precios, siempre que no se den situaciones de poder de mercado.

La retención de suelo es simplemente el resultado de la gestión de un activo que pertenece a una cartera. La decisión de no vender viene condicionada por la diferencia entre los beneficios que se espera obtener en el futuro y los costes de dicha retención. Los beneficios esperados dependen de la situación cíclica de la economía (expansiva o recesiva) mientras que los costes son el tipo de interés y la inflación. Ante unas expectativas de precios muy altos en el futuro (grandes ganancias

28. La Vanguardia, Cinco Días y El País de 16 de abril de 1999.

29. En los datos ofrecidos por los promotores a la opinión pública existen dos falacias estadísticas: lo que se considera como “incremento del precio” y la selección muestral relacionada con las ventas por subasta y por concurso.

de capital), la rentabilidad esperada, incluso teniendo en cuenta los costes, será muy alta y, dependiendo de la rentabilidad y el riesgo del resto de los activos en la cartera, será racional el mantener dicho activo en la cartera.

Es cierto que el suelo es un activo especial al ser la base de un bien que se considera esencial, la vivienda, y poder implicar la retención del mismo unas ciertas externalidades negativas. Sin embargo, es necesario confrontar dichas externalidades negativas con las ventajas que proporciona la “especulación” entre las que Riera et al. (1997) destacan la estabilidad de precios y el incremento de la elasticidad de oferta<sup>30</sup>.

Las propuestas para reducir el problema de la retención especulativa del suelo son múltiples. La Ley del Suelo de 1990 pretendía reducir el aprovechamiento hasta un 50% para aquellos propietarios o promotores que no cumplieran los plazos establecidos para la edificación. Este precepto, hasta lo que el autor conoce, nunca fue efectivo. Otros grupos de interés y autores<sup>31</sup> proponen aumentar los costes de retener suelo para reducir su rentabilidad y racionalizar la disminución del tiempo de “retención”. Los mecanismos propuestos son la restauración del impuesto sobre solares o la instauración de un impuesto progresivo sobre el suelo, en función del tiempo transcurrido desde su urbanización.

#### 4. Conclusiones: ¿es posible contener el precio del suelo?

A lo largo de estas páginas se han considerado diversos factores que condicionan la posibilidad de resolver el problema del precio del suelo resaltando su importancia relativa y su capacidad para hacer frente este reto. En este apartado se sintetizan estos resultados y se destilan una serie de conclusiones.

En primer lugar, el planeamiento urbanístico, que nadie niega deba existir, no es la causa directa del problema. En todos los países existe algún tipo de planeamiento urbanístico. El hecho de que el modelo español este adscrito a la versión vinculante y sea más riguroso frente a la alternativa de la versión no vinculante no significa nada, en lo esencial, pues las enormes posibilidades de modificación de los Planes de Ordenación hacen de estas dos versiones la misma, al cuestionar la credibilidad del Plan como una regla fija.

En segundo lugar, la eliminación de la frontera urbanística que impo-

ne la calificación del suelo no es una condición suficiente para la reducción del precio del mismo. El aumento de la superficie de suelo urbanizable será una condición necesaria para mantener estable el precio del suelo siempre que la restricción urbanística que supone el Plan sea efectiva. En el caso de la mayoría de los municipios españoles esa restricción no es operativa dado que la cantidad de suelo vacante (urbano y urbanizable) permitiría desarrollar los planes durante muchos años sin llegar a la saturación. Además, la nueva Ley del Suelo se ha encargado de demostrar que la aproximación tradicional al problema del suelo no es capaz de contener su precio ante el reciente “boom” inmobiliario.

Otro grupo de soluciones propuestas se dirigen hacia modificar el comportamiento de los ayuntamientos. Las medidas son de distinta índole. Una primera medida propone aumentar la financiación de los ayuntamientos haciendo crecer su participación en los recursos del Estado para reducir sus necesidades recaudatorias. El segundo tipo de medidas incide en la necesidad de modificar el mecanismo de venta de suelo público y pasar de las subastas a los concursos. No parece que ésta pueda ser la solución pues, en las subastas, son los promotores los que puján al alza el precio del suelo. Si lo hacen así es porque, dado el precio que esperan obtener por su venta posterior, les compensa. El punto positivo que los promotores ven en el concurso es la fijación de un precio máximo y un mínimo en lugar de simplemente un mínimo como en el caso de la subasta. La única ventaja que puede tener el promotor en el caso del concurso es la posibilidad de que el ayuntamiento no acierte con el precio de mercado y fije un precio máximo inferior al precio de mercado, reteniendo el promotor la diferencia como beneficio extraordinario<sup>32</sup>. Por último, muchos sectores se apuntan a la reducción de los impuestos que gravan las sucesivas fases de transformación del suelo y la eliminación de las cesiones, que son consideradas como un “impuesto muy gravoso”. Sin embargo, ¿Es posible asegurar que dicha eliminación se plasmará en una reducción de los precios del suelo? Según el mecanismo de formación de los precios del suelo discutido anteriormente, la eliminación de las cesiones en una situación de demanda de viviendas expansiva tiene como único efecto el aumento del margen de los promotores en perjuicio de las arcas públicas.

La cuestión de la retención de suelo tampoco tiene, desde un punto de vista estrictamente económico, ninguna relevancia en el incremento del precio del suelo. El “retenedor” de suelo es un inversor que se enfrenta a las mismas incertidumbre que cualquier otro inversor: ¿Subirá el precio en el futuro? ¿Cuándo debo vender para maximizar la rentabilidad de

30. Estas implicaciones se refieren a la retención de suelo urbanizable. Riera et al. (1997) distinguen entre la retención de urbano, urbanizable y no urbanizable.

31. Por ejemplo Hierro (1994).

32. Además el concurso tiene el grave inconveniente de suponer un aumento muy significativo de la discrecionalidad en la concesión, la posibilidad de trato de favor y de comportamientos corrup-

la inversión? De esta forma el aumentar el coste de la retención de suelo mediante la imposición sobre los solares no afectará al elemento clave de esta decisión: las expectativas de revalorización del suelo.

A la vista de los anteriores comentarios la pregunta planteada continúa sin solución, ¿es posible contener el aumento del precio del suelo en las fases expansivas? Las soluciones pasan por dos condiciones: aumentar la elasticidad de la oferta de suelo urbanizado y, paradójicamente, reducir el crecimiento de los precios de la vivienda.

Respecto al primer punto, el aumento de la elasticidad de la oferta de suelo urbanizado requiere la reducción de la incertidumbre asociada a la producción de suelo urbanizado a partir de suelo urbanizable. En concreto, la reducción de la incertidumbre sobre los plazos de los trámites precisos para conseguir la culminación de las distintas fases intermedias de producción. En este sentido la LRAU valenciana muestra como no es suficiente la imposición de unos plazos a la administración. Quizás la solución más factible sería que el silencio administrativo se interpretara como la concesión de la autorización o la licencia una vez transcurrido el plazo legal establecido.

Otro aspecto importante para incrementar la elasticidad de la oferta de suelo urbanizable es redefinir el delicado equilibrio entre los intereses de propietarios y promotores. Una posibilidad sería el modificar los sistemas de actuación para evitar que algunos propietarios estáticos puedan detener procesos de urbanización factibles. Otra posibilidad consistiría en que el sector público tuviera un papel más importante a partir de la promoción de suelo público.

Respecto al segundo punto, la contención del precio de la vivienda, las posibilidades de actuación son muy limitadas cuando se producen aumentos significativos de la renta per capita y el empleo y reducciones importantes de los tipos de interés. Una posibilidad propuesta por el Informe de la Comisión de Expertos del MOPTMA (1992) es acercar progresivamente los valores catastrales a los valores de mercado, lo que supondría un aumento del coste de uso de la vivienda propia. En esta dirección se inscribe la actualización catastral que ha tenido lugar en la mayor parte de los municipios españoles, aunque sus efectos han sido limitados. Otra posibilidad es actuar a partir de las desgravaciones sobre la adquisición de vivienda habitual<sup>33</sup> reduciendo la cuantía del subsidio efectivo para las familias con rentas medias y altas por medio del aumento de la progresividad del IRPF en el apartado de la vivienda. La reciente reforma del IRPF consigue este efecto mediante la eliminación de la

deducción por intereses de la base imponible y su traslado como deducción de la cuota y la fijación de un límite de desgravación conjunta de intereses y capital independiente de la base imponible de los individuos.

Finalmente, en cuanto a la vivienda como activo es necesario reducir las expectativas de aumentos de precios que se generan en las expansiones del sector inmobiliario y que, en parte, se retro-alimentan a partir de la escasa elasticidad de la oferta de suelo urbanizado. Por desgracia sólo el mercado puede afectar a estas expectativas y disciplinar el precio. En España existe la sensación de que la inversión en vivienda es una inversión "segura". A esta impresión contribuye el hecho de que nunca se ha observado una caída importante de los precios. Sin embargo, en los países más desarrollados, se aprecian periodos de caídas muy significativas de los precios de la vivienda que, en cierta forma, mantienen alerta a los propietarios de viviendas sobre el riesgo de este activo. En el caso español el mantenimiento de las expectativas de crecimiento acelerado de los precios de la vivienda junto a las malas perspectivas a largo plazo de las variables demográficas determinantes de la demanda de viviendas y el rápido ritmo de construcción actual aseguran que en pocos años los inversores percibirán claramente las señales de un mercado con un evidente exceso de oferta. Esta situación y la consiguiente reducción significativa de los precios disciplinará a los inversores y, probablemente, reduzca la popularidad y el peso de la vivienda como activo en la cartera de las familias españolas. No obstante, y como es bien conocido en la literatura económica, el precio de la vivienda en los múltiples países para los cuales su comportamiento ha sido estudiado viola las predicciones de la teoría estándar de la eficiencia de los mercados<sup>34</sup>: en las expansiones aumenta muy rápidamente y en las recesiones disminuye también muy rápidamente sugiriendo que el mercado inmobiliario puede estar sujetos a burbujas especulativas. En este sentido hay pocas esperanzas de que la disciplina impuesta por una posible reducción drástica de los precios en España elimine la volatilidad de los precios de la vivienda y su elevada sensibilidad a los ciclos económicos, con el consiguiente impacto sobre los precios del suelo.

33. También se podría aumentar el coste de uso de la vivienda en propiedad aumentando la renta imputada a las viviendas en el impuesto sobre la renta como ha propuesto Lopéz-García (1997). La reforma del IRPF va en la dirección contraria al eliminar las rentas imputadas a la vivienda habitual.

34. Según muchos autores los agentes que participan en el mercado inmobiliario poseen expectativas adaptativas en lugar de expectativas racionales. Ver Poterba (1991).

## Referencias bibliográficas

Bramley, G. (1993). "The Impact of Land Use Planning and Tax Subsidies on the Supply and Price of Housing in Britain", *Urban Studies*, 30, 5-30.

Carceller, A. (1997). *Introducción al Derecho Urbanístico*, Tecnos.

Carreras, B.; Fernández, F.; Arias, F.; V. Domine (1995). "Una Política Activa del Suelo", *Ciudad y Territorio*, 103, 17-22.

Consejo Económico y Social de Madrid (1995). *Suelo y Precio de la Vivienda*, Civitas.

Evans, A. (1996). "The Impact of Land Use Planning and Tax Subsidies on the Supply and Price of Housing in Britain: A comment", *Urban Studies*, 33, 581-585.

Fernández, M.A. (1995). "El Debate Sobre el Mercado del Suelo", *Ciudad y Territorio*, 103, 23-27.

García-Bellido, J. (1996). "La Política del Suelo ante la Comisión de Expertos sobre Urbanismo: un Debate a la Luz de la Teoría del Caos, Coyuntura Inmobiliaria: España y Andalucía", *Cuadernos Económicos de Granada*, 59-80.

García-Montalvo, J. ; M. Mas (1999). *El sector de la construcción y la vivienda en España*, de próxima aparición.

Gonzalez-Berenguer, J.L. (1997). *La Financiación del Urbanismo y el Precio de los Terrenos*, Montecorvo.

Hierro, L.A. (1994). "Precio del Suelo y Gasto en Vivienda", *Catastro*, 67-72.

López-García, M. A. (1997). "La Fiscalidad y la Política de la Vivienda en España", *Hacienda Pública Española*, 141/142, 287-334.

Menéndez, A. (1996). "Constitución y democracia: 1976-1996. La segunda reforma de la ley del Suelo", *Ciudad y Territorio*, 107/108, 127-147.

Miguel Belenguer, J.L. (1997). "La Iniciativa Privada y la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística", *Ciudad y Territorio*, 112, 295-310.

Modrego, F. (1997). "La Liberalización del Urbanismo. La Experiencia Valenciana", *Ciudad y Territorio*, 112, 251-254.

MOPU (1977). *Inventario del suelo vacante en España*.

MOPTMA (1992). *Informe para una Nueva Política de la Vivienda*, Comité de Expertos.

MOPTMA (1995a). *Necesidades de Suelo Urbanizado hasta el año 2011 en las Ciudades Españolas*.

MOPTMA (1995b). *Disponibilidad de Suelo Urbanizable en los Municipios de más de 20.000 Habitantes*.

MOPTMA (1996). *Informe sobre Suelo y Urbanismo en España*, Comisión de Expertos sobre Urbanismo.

Muellbauer, J.; A. Murphy (1997). "Booms and Busts in the UK Housing Market", *The Economic Journal*, 107, 1701-1727.

Parejo, L. (1997). "Análisis de la Doctrina Urbanística Contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Legislación del Suelo", *Ciudad y Territorio*, 112, 311-322.

Perales, F. (1996). "La Primera Reforma de la Ley del Suelo: 1965-1975", *Ciudad y Territorio*, 107/108, 101-126.

Poterba, J. (1991). "House Price Dynamics: the Role of Tax Policy and Demography", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2:1991.

Riera, P. (1997). *Informe para el Banco de España sobre Economía del Urbanismo en España, en Comparación a otros Países*, mimeo.

Roca, J. y M. Burns (1998). "La Liberalización del Mercado del Suelo en España. Reforma de la Legislación Urbanística de 1998", *Catastro*, 7-25.

Rodríguez, J.; Leirado, L.; I. Sanmartín (1994). "Precios de la Vivienda en España 1985-1994. Incidencia del Coste del Suelo", *Catastro*, 73-88.

Roger, G. (1994). "La Ley del Suelo de la Comunidad Valenciana: una Ordenación Territorial Integrada", *Catastro*, 49-55.

---

Soriano, J. E. (1995). "Urbanismo y Economía: desregulación urbanística", en Consejo Económico y Social de Madrid (Ed.), *Suelo y Precio de la Vivienda*.

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*, Ed. Tribunal de Defensa de la Competencia.