

MERCADO DE SUELO URBANO Y ESCASEZ

JOSE MANUEL BORRAS ALVAREZ

Profesor del Departamento de Teoría Económica y Economía Política

Universidad de Sevilla

1. CARACTERISTICAS DEL MERCADO DE SUELO.

El mercado de suelo urbano en España se caracteriza por su escasez. La creación de suelo urbano es una potestad que pertenece a la iniciativa pública, quien a través del planeamiento urbanístico determina que suelo puede urbanizarse. Este monopolio en la creación de suelo da lugar a la aparición de la escasez y a un elevado precio del suelo urbano. Este comportamiento monopolístico por parte de la administración pública, favorece los comportamientos especulativos y con ello las elevaciones en los precios.

La especial normativa de intervencionismo extremo en el mercado de suelo urbano arranca con la ley de 1956, dicha ley deja sin libertad de acción al propietario y traslada las decisiones a la autoridad para de esta forma buscar el interés público.

La escasez producida por la creación de suelo urbano de forma independiente al mercado, se traduce en un mayor coste del suelo, lo que repercute indirectamente sobre los consumidores finales a través de los costes de amortización de las inversiones empresariales. En este sentido, el tribunal de defensa de la competencia ha manifestado la necesidad de introducir un mayor grado de libertad en la creación de suelo urbano, desempeñando la administración un papel de control en el proceso de edificación y creación de la ciudad. En este caso, el planeamiento urbanístico definiría solamente aquellas zonas no urbanizables por razones de interés general, siendo el resto del suelo totalmente urbanizable.

De esta forma, la oferta se adecuaría siempre a la demanda, dando como resultado una reducción del precio del suelo urbano y de los comportamientos especulativos.

La intervención pública a través de la planificación urbana determina los usos del suelo independientemente del mercado, ello conduce a la desigualdad entre una oferta creada y las necesidades urbanas materializadas por una demanda creciente. La segmentación de la oferta de suelo unas para vivienda, otras para oficinas y otras para uso residencial conduce a la aparición de tres precios en función del uso potencial de cada segmento. Las parcelas de un segmento y otro no compiten entre sí, al ser su uso diferente y no sustitutivo. En esta situación se produce una restricción de la competencia. Si la fragmentación del mercado de suelo es intensa, no existe el juego del mercado para sus posibles usos. En este sentido, la planificación interfiere el mercado de suelo urbano provocando subidas de precios no deseadas.

Los intentos de la planificación urbanística para imponer un orden en una economía compleja actual, conduce al caos, mientras que el mercado puede producir un orden espontáneo en el caos.

2. LOS PRECIOS DEL SUELO:

El precio del suelo está determinado, de acuerdo con un esquema ampliamente compartido por numerosos expertos, por los precios finales de la edificación.

El precio máximo a pagar por el suelo se calculará restando al precio máximo de venta potencial los costes de construcción, promoción y financiación, siendo por tanto un valor residual del proceso de edificación. De acuerdo con la teoría microeconómica, este esquema es cierto, únicamente, si la oferta de suelo es fija. Una oferta fija de suelo se representa por una curva de oferta vertical, por lo que el precio vendrá determinado por la demanda. Sin embargo, la hipótesis de que los propietarios del suelo aceptan cualquier precio que se les ofrezca es, para España, descartable empíricamente. Si aplicamos esta hipótesis a largo plazo es menos cierta aún, ya que la oferta de suelo puede ampliarse mediante políticas urbanísticas más expansivas. El precio del suelo a largo plazo se determina por interacción de la demanda y la oferta, y aumentos sistemáticos de esta se reflejarán finalmente en menores precios de los activos inmobiliarios.

El suelo en áreas urbanas consolidadas es reducido en magnitud, generador de una oferta muy localizada y monopolísticamente controlada. En este sentido, el alza de sus precios repercute en el de los solares paralelos con distintos caracteres y abundancia.

En el precio del suelo influyen varios componentes: las rentas por dominio del mercado, las rentas de situación que dan lugar a monopolios de localización naturales, las rentas de calidad, y las rentas de intensidad producidas por una reducción de la oferta de suelo urbanizable por restricciones legales a los derechos de uso y explotación de la tierra.

En resumen, el precio del suelo incorpora dos componentes:

1.- El coste de oportunidad que define el precio mínimo de venta del mismo, y que depende de los derechos de uso y explotación atribuidos al propietario.

2.- Rentas de distinto tipo: dominio del mercado, de situación, de calidad o intensidad, que constituyen el sobreprecio.

La clave de la permanente subida de precios en el mercado de suelo urbano deriva de las garantías de ser un valor refugio de dinero con rendimientos superiores a largo plazo que otros activos financieros, adquiriéndose con el suelo el derecho expectante a poder edificarlo obteniendo con seguridad mayores rentas. De esta forma, el ahorro es desviado de otras inversiones productivas.

3. LA ESPECULACION EN EL MERCADO DE SUELO URBANO.

Traducido a términos económicos, el artículo 47 de la constitución manifiesta que la autoridad tendrá como objetivo evitar la especulación y recertir en la comunidad las plusvalías de su acción urbanística.

Especular supone un riesgo, siendo una actividad racional legítima en la movilización de los recursos. Sin embargo, aquellos plusvalores que consiguen los propietarios del suelo explotando su monopolio o determinadas rentas de situación sin haber realizado inversión alguna en la transformación real de los bienes originarios para satisfacer las nuevas demandas dan lugar a rentas parasitarias.

La creación de oligopolios de privilegiados al perimetrar los espacios, libera al propietario de la facultad absoluta de definir el precio del producto en ese mercado cautivo. El traspaso de ese privilegio espacial que convierte a los propietarios en concesionarios "naturales" del urbanismo es la raíz de la permanente especulación del suelo urbano. Quizas la causa puede estar en la lentitud e ineficacia del proceso del planeamiento urbanístico, al existir el convencimiento del propietario de que en la siguiente fase de recuperación de la demanda la respuesta de la oferta será lenta, al existir una excesiva regulación.

En este mercado el riesgo del especulador es menor debido a las restricciones a la competencia. Con un mercado libre y de oferta elástica, los especuladores estabilizarían los precios, en este caso no controlarían el mercado y no influirían en los precios. En esta línea, un marco legal abierto que de entradas a nuevas parcelas en el mercado y la existencia de una red de transporte que acerque al centro las parcelas periféricas, provocará que las expectativas de los propietarios de subidas de precios sean moderadas dejando de ser un activo atractivo y reduciendo la especulación.

El comportamiento del especulador, del retenedor de solares y del propietario de suelo no es intrínsecamente perverso, sino racional, en el sentido de que busca el máximo beneficio en el marco legal existente. En concreto, la especulación y la retención es consecuencia de la escasez de la oferta de suelo urbanizable que propicia el sistema. Una mayor disponibilidad de suelo urbanizable haría inviables los comportamientos especulativos, pues siempre existirían alternativas de comprar y urbanizar en otros suelos. La sustituibilidad entre suelos y la competencia entre sus propietarios a la hora de vender garantizarían precios más bajos y harían poco atractivos los comportamientos estratégicos. Así, la operación especulativa típica consistente en comprar terrenos al otro lado de la raya y en esperar su reclasificación, no sería posible si no existiera raya, o si ésta estuviera definida a un nivel que no restringiera la oferta. Este punto de vista no es compartido por quienes consideran que no existe sustituibilidad entre dos suelos, afirmando que cada suelo es irrepetible, por lo que cada propietario actúa de forma monopolista.

A pesar de que el sistema de clasificación del suelo actual conduce a una restricción artificialmente elevada de suelo urbanizable que explica su carestía, congestión y hiperdensificación.

Sin embargo, el problema no es de escasez de suelo urbanizable, sino de suelo urbanizado. La existencia de suficiente suelo urbanizable a nivel nacional no significa que dicho suelo se encuentre en las ciudades donde se necesita. Y dentro de las ciudades en los lugares concretos donde los operadores privados encontrarían conveniente la urbanización. Otro problema añadido de la falta de creación de suelo urbanizado son los costes de la provisión pública de servicios generales.

En otra línea de ideas se puede argumentar que aumentar grandemente la cantidad de suelo clasificado como urbanizable puede generar un sesgo inflacionista. El propietario de un suelo clasificado como urbanizable considera que su suelo tiene un valor añadido y no estará dispuesto a ponerlo en el mercado en tanto no se le pague el precio esperado. El simple

desplazamiento de la raya marcada por el plan general produce un sesgo inflacionista. En esta línea de pensamiento, la existencia de abundante suelo urbanizable no significa que se intensifiquen los procesos urbanizadores y se consiga más suelo urbanizado, categoría en la que se produce el verdadero estrangulamiento de oferta. Por ello, la clasificación de mucho suelo como urbanizable no supone un descenso del precio del suelo urbanizable.

No obstante, el sesgo inflacionista es la mejor demostración de que la restricción administrativa sobre la oferta de suelo urbanizable es poco operativa y perjudicial. El aumento del precio de un suelo por pasar a ser urbanizable es indicativo de que existe una escasez del mismo. Si no existiera escasez, y una demanda potencial, nadie estaría dispuesto a pagar más por un mismo terreno. Dicho sesgo inflacionista se evita extendiendo la posibilidad de urbanizar el suelo hasta que no exista escasez.

Paralelamente, deben evitarse los efectos externos negativos que podría generar un crecimiento urbano discontinuo y a saltos, mayores costes de la provisión pública de servicios generales, uso desordenado de un recurso escaso, etc...,

La causa final de la especulación, más que residir en la actitud de los especuladores hay que buscarla en la estructura del mercado. La especulación es sólo la introducción de un elemento dinámico en el mercado a través de las expectativas de los empresarios. Si el marco legal restringe la competencia, el riesgo del especulador es menor en periodos recesivos porque las disminuciones de precios de las parcelas serán mayores en periodos expansivos, puesto que la subida de sus precios será mayor que la de otros activos.

Si el marco legal no frena la entrada de parcelas al mercado la posibilidad de ganancias fáciles es menor y el especulador ha de limitarse a cumplir su función de arbitraje en el mercado. Especulación siempre habrá. En manos del poder público está crear un marco que no la favorezca, lo que en España es un mandato constitucional.

4. FINANCIACION MUNICIPAL Y ESCACEZ DE SUELO.

Una parte importante de la financiación municipal se obtiene del suelo y para que sea posible allegar estos recursos es necesario un contexto de escasez de suelo y de restricción urbanística.

Aproximadamente la mitad de los ingresos no financieros netos de transferencias de los municipios españoles proceden de gravámenes sobre la vivienda y el suelo. En una situación tal, parece claro que desde la perspectiva financiera para las corporaciones locales es preferible que el precio del suelo sea elevado para de esta forma obtener transferencias de riqueza por la vía de las cesiones de suelo. En este sentido, debería irse hacia una reducción de las cargas y gravámenes que pesan actualmente sobre la urbanización, introduciendo mayores dosis de responsabilidad fiscal de las corporaciones locales. Una posible solución sería sustituir los impuestos municipales por un tramo de la tarifa del IRPF. El gobierno municipal determinaría la concreción de la tarifa entre los límites legales máximo y mínimo que se establecieran, todo esto permitiría un abaratamiento considerable del suelo.

5. LA LIBERALIZACION ESPACIAL Y SIMPLIFICACION DEL PLANEAMIENTO COMO ALTERNATIVA PARA LA REFORMA DE LA LEY DEL SUELO.

El precio del suelo en España es más caro en términos que en otros países industrializados. Nos encontramos con ciudades sobredensificadas, con un precio del suelo caro. Un urbanismo de este tipo podría ser justificable en ausencia de suelo bruto. Sin embargo, una vez acaba la ciudad empiezan campos yermos, de escaso o nulo valor agronómico.

Con esta situación de partida, es necesaria una ruptura respecto de nuestra tradición urbanística. La ruptura parte de dos ideas claves: La primera, que las leyes tienen que hacerse para ser respetadas, para ello debe ser justa, simple y coherente con el resto del ordenamiento jurídico. La segunda es la de que es más efectivo impedir un comportamiento no deseado, que prohibirlo. Esta idea se relaciona con la especulación. El especulador sólo dejará de serlo cuando no tenga interés en serlo.

El modelo de liberalización espacial desarrolla los conceptos de la propiedad y del papel asignado a los agentes públicos y privados. Según este modelo, el concepto de propiedad del suelo urbano y urbanizable incluye el derecho pero no el deber de edificar. Bajo esta perspectiva, la función social de la propiedad del suelo se respetaría mediante tres vías: fijando el destino de la edificación, de acuerdo con las leyes; estableciendo todas las servidumbres y limitaciones a ésta que se consideren necesarias e imponiendo al propietario las cargas y deberes que se estimen precisas para financiar la ciudad.

En este modelo, la construcción de la ciudad es una labor privada y el sector público asume un papel subsidiario en la construcción de la misma.

Dicho modelo tiene dos ventajas, primero es posible que con la actuación de la iniciativa privada no se produzcan errores sistemáticos en las previsiones de demanda. La segunda ventaja es la de que ante varios operadores compitiendo entre sí, bajarían los precios. El posible peligro urbanístico de una construcción incontrolada de la ciudad por parte de los agentes privados, la administración pública debería aumentar los poderes en el campo de lo que denominamos policía y fomento. El sentido es modificar el papel de las administraciones, desde su labor tradicional de regulación y planificación, a una labor de control y de diseño de la ciudad.

Los detractores de este modelo opinan que si los propietarios tienen el derecho, pero no el deber de construir, nada garantizará que se construyesen los solares vacantes. En este sentido, todos los intentos legales para impedir estas situaciones han fracasado, por lo que podría ser operativo un mecanismo totalmente nuevo que destruya los orígenes mismos del fenómeno especulativo. Para poder explicar este mecanismo es necesario partir de un análisis del fenómeno de la especulación como fenómeno económico. Los agentes económicos demandan y retienen suelo urbano por dos razones. Como input productivo relacionado con su actividad urbanizadora, promotora y constructora, desde este punto de vista los agentes utilizan suelo como activo circulante y no tienen interés en su retención, estando solamente interesados en ofertar a la mayor cantidad de producto terminado "viviendas, oficinas, suelo industrial" posible, uno de cuyos inputs será el suelo.

En segundo lugar, los agentes económicos colocan fondos en el activo suelo, como podrían hacerlo en cualquier otro activo real

o monetario. La adquisición de suelo como activo real y su retención se diferencia, así, de su utilización como input productivo. En este caso, la elección de adquirir suelo y de cuando venderlo depende de tres variables: del riesgo asociado a su mantenimiento, de los costes de mantener suelo, costes fiscales y de oportunidad de colocar los fondos en otros activos, y de la rentabilidad asociada a este activo, frente a otros activos alternativos. Para el caso de España, observamos que el precio del suelo ha aumentado fuertemente en las fases expansivas del ciclo, manteniéndose constante en las fases recesivas. Por tanto, el riesgo asociado y la rentabilidad esperada de colocar fondos en suelo ha sido superior frente a otros activos alternativos.

Llegamos de esta forma a las tres razones que explican la especulación del suelo como fenómeno económico "rentabilidad, riesgo y coste de mantenimiento" y al núcleo de la propuesta de este modelo del por qué aumentar de tal forma la cantidad de suelo urbanizable que dicho tipo de suelo deje de ser un bien escaso y, por tanto pierda interés su retención, al reducirse su rentabilidad esperada. No obstante, nadie garantizaría que este suelo urbanizable se convirtiese en urbanizado; pero al perder su valor como activo de reserva nadie tendría interés en retenerlo y sí en demandarlo.

Esta alternativa de reforma analiza asimismo la financiación de la ciudad y cómo recuperar, a favor de la colectividad, las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos.

La acción urbanística de los entes públicos genera dos tipos de bienes económicos: califica suelo y construye viales, servicios)para el abastecimiento de agua, de energía eléctrica, etc. Mediante la calificación y clasificación del suelo, los entes públicos están realizando una redistribución de la renta al modificar la estructura de precios preexistente. Esto favorece a algunos propietarios y la forma que la actual ley del suelo prevé para corregir esta situación consiste en las cesiones de aprovechamiento, la ley prevé que el 15% del aprovechamiento que concede el plan sea cedido al Ayuntamiento, en forma de suelo.

Sin embargo, la alternativa de liberalización espacial considera que este impuesto de tipo único del 15% no es eficiente para recuperar las plusvalías, al vulnerar los dos criterios a través de los cuales se valora un impuesto.

En primer lugar, se incumple el criterio de eficiencia, al distorsionar los precios relativos de los factores, encareciendo uno respecto de otros. Los impuestos que recaen sobre un sólo factor productivo, como el suelo, no cumplen el criterio de eficiencia. En segunda lugar, vulnera el criterio de equidad, ya que cualquier gravamen de tipo único, como las cesiones, nunca es equitativo para todos los contribuyentes. Para evitar estos efectos, este modelo defiende la aplicación de impuestos directos, personales y progresivos.

En último lugar este modelo analiza la financiación de las infraestructuras urbanas. En este sentido, se muestra partidario de conceder cualquier tipo de autorización para construir que se ajuste al plan urbanístico; pero, a condición de que si esa nueva iniciativa privada crea un problema a la ciudad en su conjunto, el promotor de la iniciativa, sea, al tiempo, el encargado de solucionar el problema que ha creado.

Para concluir, podemos introducir una posible alternativa de

reforma urbanística en la cual el ordenamiento urbanístico considerara todo el territorio como urbanizable, salvo aquellas zonas declaradas de interés general, limitándose la autoridad urbanística a establecer la densidad de población y las alturas por unidad de superficie. Los usos del suelo vendrían establecidos por la demanda potencial, ejerciendo la administración sólo labores de control y policía. De esta forma las ciudades crecerían en cuanto a la extensión y no en cuanto a la altura. Eliminándose de esta forma las altas concentraciones urbanísticas propias de la mayoría de las ciudades Españolas.

6. BIBLIOGRAFIA

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL.COMUNIDAD DE MADRID.(1995),"Suelo y precio de la vivienda".Editorial Civitas.Madrid.

DE TORRES SIMO, PEDRO.(1993),"Urbanismo y mercado".Información comercial Española nº723, págs 158-176

HIERRO RECIO,LUIS.(1993),"Una política de vivienda justa eficiente y permanente", catastro nº15, págs 79-91

LEAL MALDONADO,JESUS.(1994),"Instrumentos de intervención sobre el suelo", catastro nº22, págs 24-32