

Algunas reflexiones críticas sobre las Recomendaciones de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo

Luis ORGAZ GARCÍA

Subdirector General de Política Macroeconómica, MEH.

RESUMEN: El artículo elabora algunas reflexiones críticas, de carácter predominantemente económico, sobre cinco conclusiones que, implícita o explícitamente, están incorporadas al documento de Recomendaciones: 1. El problema son los especuladores y los propietarios del suelo. 2. No es conveniente clasificar demasiado suelo urbanizable. 3. No es conveniente que los planes concedan el aprovechamiento urbanístico. 4. El precio del suelo depende del precio de la vivienda y, las cesiones urbanísticas se repercuten sobre los propietarios de suelo y 5. Cada nueva iniciativa urbanística debe incluir viviendas baratas.

Para los que intentan aproximarse a las materias de urbanismo y suelo, el lenguaje y los términos utilizados por los *expertos* constituyen una barrera difícil de superar. Esta utilización del lenguaje como *barrera de entrada* no es ni mucho menos exclusiva del urbanismo, y múltiples disciplinas, y sin duda también la economía, recurren a una técnica similar para reducir el ámbito de las discusiones y opiniones *fundadas* a una casta selecta de *iniciados* (1).

Recibido: 1-2-95.

(1) En el análisis económico las barreras de entrada están asociadas siempre a casos de competencia imperfecta (monopolio, oligopolio), situaciones en las que al ser reducido el número de participantes en un mercado éstos son capaces de mantener beneficios extraordinarios.

En el caso del urbanismo, la utilización de una jerga profesional, en la que predominan las interpretaciones jurídico-administrativas y técnico-urbanísticas, parece especialmente acentuada. También llama la atención la poca utilización del análisis económico en una materia que tiene importantes repercusiones para el bolsillo de los particulares.

Desde el punto de vista de la *forma*, lo que debería haber sido el principal resultado de la Comisión de Expertos, el documento sobre Recomendaciones de Avance Normativo y Políticas de Suelo, adolece, precisamente, de estos dos defectos. El documento es excesivamente denso, incluso confuso para los que no han participado en su elaboración. Por

otro lado, apenas ha incorporado los elementos del análisis económico aplicado al mercado del suelo. Paradójicamente, estos dos defectos no están tan marcados en lo que constituye el Informe en sí mismo, que resulta más ilustrativo y claro en muchas partes, y contiene más discusión económica.

La intención de esta líneas no es, sin embargo, hacer una valoración exhaustiva ni de la forma ni del contenido de los documentos de la Comisión. Se trata únicamente de elaborar algunas reflexiones críticas, de carácter predominantemente económico, sobre cinco conclusiones a las que ha llegado la Comisión de Expertos, o al menos, una gran parte de los mismos. Estas cinco conclusiones son las que figuran a continuación.

EL PROBLEMA SON LOS ESPECULADORES Y LOS PROPIETARIOS DEL SUELO

En el documento de Recomendaciones subyace la idea de que las figuras del especulador, del retenedor de terrenos y, por extensión, del propietario de suelo son intrínsecamente perversas, ya que, mediante un comportamiento indeseable desde el punto de vista económico y social, obtienen pingües beneficios. De este modo, los propietarios del suelo, que no lo *movilizan* en el momento y a la velocidad que las administraciones consideran necesario, son culpables de todos los males del urbanismo. La solución consiste, por tanto, en aplicar *medidas coercitivas y/o punitivas al propietario de suelo*. Si las medidas coercitivas existentes en el *actual sistema no generan los efectos esperados, deben buscarse otras más eficaces*.

Por el contrario, en mi opinión, es el sistema urbanístico vigente, que limita muy fuertemente el ámbito geográfico en que se puede urbanizar, el que otorga grandes posibilidades de beneficio y de especulación. El comportamiento del especulador, del retenedor de terrenos y del propietario de suelo no es intrínsecamente perverso, sino absolutamente racional, en el sentido de que busca el máximo beneficio en el marco legal y administrativo existente. En concreto la

especulación y la retención de suelo son la consecuencia básica de la escasez de oferta de suelo urbanizable que propicia el sistema. Mientras esta situación no cambie la especulación seguirá existiendo.

Una mayor disponibilidad de suelo urbanizable haría inviables, o mucho más difíciles, los comportamientos especulativos o de retención de suelos, pues siempre existirían alternativas de comprar y urbanizar sobre otros suelos. La sustituibilidad entre suelos y la competencia entre sus propietarios a la hora de vender garantizarían precios más bajos y harían poco remuneradores 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. La retención de terrenos urbanizables, a la espera de que se haga más céntrico y de una mayor renta de situación, siempre sería posible pero se vería contrarrestada por la disponibilidad de terrenos menos céntricos pero más baratos.

Este punto de vista no es compartido por quienes consideran que no existe sustituibilidad entre dos suelos, por muy parecidos que sean, y que no es posible la competencia entre sus propietarios. En realidad, se afirma que cada suelo es irrepetible y ningún terreno es igual a otro, por lo que cada propietario actúa de forma monopolística.

Sin embargo, en mi opinión, aunque cada suelo se defina por unas características propias, existe un grado elevado de sustituibilidad entre ellos y de competencia entre sus propietarios. Del mismo modo que no hay una vivienda igual a otra y se acepta que hay un mercado y una oferta de viviendas, y que un aumento de esta oferta se traducirá en un descenso del precio medio de las viviendas, debe aceptarse que hay un mercado y una oferta de suelo, y que un aumento de esta última tenderá a reducir su precio.

La concepción según la cual cada propietario es un monopolista es tanto menos cierta cuanto mayor el ámbito espacial en el que puede urbanizarse y menores los costes

de tramitación (incluidos los de tiempo) para obtener los permisos.

NO ES CONVENIENTE CLASIFICAR DEMASIADO SUELO URBANIZABLE

La Comisión de Expertos rechazó incluir recomendaciones de aumentar grandemente la cantidad de suelo clasificado como urbanizable. Esta posición suele defenderse basándose en dos argumentos: esta medida sería ineficaz y además inflacionista.

En efecto, se argumenta que el simple cambio de clasificación de un suelo genera un proceso alcista de los precios del mismo. 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. Además, en opinión de la mayor parte de expertos de la Comisión, 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 urbanizado. Así, el documento de Recomendaciones propone que se clasifique suelo sólo en una cuantía *suficiente*; sólo el que se corresponda con una demanda *razonable*.

Por el contrario, desde mi punto de vista, el *defecto* que se encuentra en el sistema de clasificación del suelo, su sesgo inflacionista, es precisamente la mejor demostración de que la restricción administrativa sobre la oferta de suelo urbanizable es operativa, y por tanto, perjudicial. En efecto, 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.

Por consiguiente, el impacto inflacionista de la clasificación del suelo no se minimiza limitando la cantidad de suelo urbanizable a

la *suficiente*, como se propone en el documento de Recomendaciones. Dicho sesgo inflacionista se evita extendiendo la posibilidad de urbanizar el suelo hasta que no haya 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 (alcantarillado, alumbrado, transporte, etc.), uso desordenado y excesivo de un recurso naturalmente escaso como el suelo, crecimiento futuro de la ciudad altamente hipotecado por la existencia de edificaciones ya construidas.

Algunas de estas externalidades son innegables, lo que justifica la intervención pública en estos procesos de urbanización y edificación. Pero, desde mi punto de vista, existen mejores alternativas de evitar esas externalidades negativas que la prohibición pura y dura de urbanizar en la inmensa mayor parte del territorio nacional (2). Recuérdese, a este respecto, que las estimaciones más favorables sitúan la proporción de suelo no urbanizable en el 90% del territorio nacional.

NO ES CONVENIENTE QUE EL PLAN GENERAL CONCEDA EL APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO

En el documento de Recomendaciones está implícita la tesis de que, en el paso de suelo urbanizable no programado a suelo urbanizable programado, la atribución de aprovechamientos urbanísticos añade un nuevo valor al suelo, que refuerza la posición negociadora del propietario y termina incorporándose al precio.

Por ello, se propone que el plan no conceda aprovechamientos urbanísticos al suelo y que éstos se atribuyan cuando cada suelo se incluya en el *Programa*. Personalmente considero que esta medida tampoco reducirá los precios. Al margen de que existan algunas dudas sobre el alcance y el modo de

(2) Esas alternativas de regulación deben buscarse en la especificación de reglas a cumplir por cualquier iniciativa urbanizadora, para evitar que se repercutan costes privados sobre la colectividad.

funcionamiento operativo del *Programa*, considero que tal propuesta supone un paso atrás respecto a la situación actual.

En efecto, el resultado más probable es que el Programa conceda autorización para urbanizar y edificar con cuentagotas: sólo cuando las administraciones perciban la necesidad de hacerlo. El suelo efectivamente autorizado para urbanizar será aún más escaso que lo es actualmente; lógicamente, sus precios serán mayores. Además, si el programa debe hacerse caso a caso, y mediante concursos, aumentará la discrecionalidad, la lentitud y, desde luego, no se evitarán las elevaciones del precio del suelo, que se trasladarían al momento en que se realizara el *Programa*.

Desde mi punto de vista no debe confundirse flexibilidad del planeamiento con discrecionalidad en la aplicación del mismo. Lo que debe buscarse es que los agentes privados puedan actuar con la máxima flexibilidad y que las normas y reglas fijadas por las autoridades urbanísticas se apliquen de manera automática, evitando al máximo elementos de discrecionalidad.

EL PRECIO DEL SUELO DEPENDE DEL PRECIO DE LA VIVIENDA Y LAS CESIONES URBANÍSTICAS SE REPERCUTEN SOBRE LOS PROPIETARIOS DEL SUELO

De acuerdo con un esquema de formación de precios del suelo ampliamente compartido por numerosos expertos, el propietario de un suelo con un determinado aprovechamiento parte del precio final del producto inmobiliario (viviendas, locales, etc.) que se va a construir en su suelo y descuenta el coste de la construcción y el beneficio del promotor. El resto será el precio que espera obtener por su suelo, que es, por tanto, una renta residual.

De acuerdo con la teoría microeconómica, este esquema es cierto, únicamente, si la oferta de suelo es fija, y, en ese caso, se derivan además otras dos interesantes conclusiones.

La primera es que el precio del suelo depende del precio de la vivienda (y otras edificaciones), y no a la inversa. Si el precio

del suelo es elevado en España es porque son elevados los precios de la vivienda. La segunda es que toda carga urbanística y/o cesión municipal se repercutirá íntegramente sobre el propietario del suelo, que verá reducida su renta residual, lo cual resulta plenamente justificado dada su nula aportación de valor añadido en el proceso edificatorio.

El inconveniente de este esquema de formación de precios es que parte de una hipótesis que no es necesariamente cierta: que la oferta de suelo es fija y que, por tanto, sus propietarios están dispuestas a aceptar cualquier precio que se les pague por dicha cantidad (3). Desde mi punto de vista, en el corto plazo la hipótesis de que los propietarios de suelo aceptan cualquier precio que se les ofrezca es, para España, descartable empíricamente. Por consiguiente, ni siquiera a corto plazo la oferta es fija, lo que significa que las cesiones y cargas urbanísticas se repercutirán, parcialmente al menos, sobre los precios del suelo y de los productos inmobiliarios.

Por otro lado, la hipótesis de partida anterior es menos cierta aún a *largo plazo*, para el que es evidente que la oferta de suelo puede ampliarse mediante políticas urbanísticas más expansivas. Por consiguiente, tampoco es cierto que el precio de la vivienda determine el precio del suelo, si no que éste, como un componente más del coste, se incorpora al precio de la vivienda. 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.

CADA NUEVA INICIATIVA URBANÍSTICA DEBERÁ INCLUIR VIVIENDAS DE PRECIO INFERIOR AL DE LA VPO

En uno de los puntos del documento de Recomendaciones se especifica que cada ámbito de nuevo desarrollo urbano debería

(3) Gráficamente, una oferta fija de suelo se representa por una curva de oferta vertical, por lo que el precio vendrá determinado por la demanda. El análisis que sigue es válido tanto para el suelo urbanizado como para el urbanizable.

incluir un determinado porcentaje de viviendas de precio inferior al de protección pública.

Desde el punto de vista económico, esta medida dificultaría la especialización productiva y el aprovechamiento de las ventajas comparativas. La propuesta sería equivalente a obligar a que todos los fabricantes de automóviles produzcan un determinado porcentaje de vehículos de baja cilindrada. Además, el resultado más probable es la repercusión de costes y el encarecimiento del resto de viviendas no sometidas a control de precios.

La puesta a disposición de suelo a bajo precio para construir viviendas de VPO es un

compromiso que debe ser asumido por las corporaciones locales y las comunidades autónomas, pero ello no significa que la programación de cualquier promoción de vivienda libre tenga que implicar necesariamente la construcción de VPO.

Las anteriores observaciones ponen de manifiesto que las conclusiones de la Comisión de Expertos no han sido unánimes, lo cual parece positivo y lógico en un asunto tan controvertido. Cabe esperar por último, que continúe el debate sobre esta materia, pero que se adopten rápidamente las medidas de simplificación administrativa y mejora de la gestión urbanística para las que ha habido acuerdo pleno en la Comisión de Expertos.