

El problema de la vivienda y el suelo. Reflexiones sobre la propuesta de la Comisión de Expertos

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ
Antonio V. LOZANO PEÑA

Presidente de la Caja General de Ahorros de Granada.

Profesor asociado del Departamento de Teoría Económica de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Málaga.

RESUMEN: A mediados de los años ochenta, coincidiendo con una de las etapas de mayor crecimiento de la economía española, se registró un auge inmobiliario, con un fuerte crecimiento de los precios, que acentuó el problema de acceso a la vivienda. El problema producido no es tanto el de la existencia de un déficit global de vivienda, como el de la dificultad que tienen importantes segmentos de la demanda para acceder a la misma. Se trata, por tanto, de un problema que es básicamente de relación precio/ingresos familiares. Los mayores aumentos de precios han tenido lugar en las áreas metropolitanas, en las que el coste del suelo ha alcanzado con frecuencia participaciones muy elevadas en la composición del precio de venta final de las viviendas. La práctica unanimidad en el reconocimiento de que una de las causas fundamentales de esta situación se deriva del sobrecoste impuesto por el precio del suelo, favoreció el inicio de un proceso de debate que tuvo su primera expresión en la Ley 8/90 sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo y en los planes de vivienda puestos en marcha por las distintas administraciones, sobre todo el Plan 1992-95. La constitución del Comité de Expertos sobre Urbanismo y sus recomendaciones de Avance Normativo y Políticas de Suelo son el último episodio de este proceso, reflejo de la voluntad de seguir ahondando en las causas de este problema de evidente trascendencia social y económica. Se recogen, a continuación, algunas reflexiones a propósito de las conclusiones y recomendaciones recogidas en el documento emanado de la citada Comisión de Expertos.

EL SENTIDO DE LA REFORMA

Del resultado del debate y de las propuestas de él emanadas, puede obtenerse como primera conclusión la coincidencia, sino unánime si al menos mayoritaria, en el mantenimiento de un modelo de desarrollo urbanístico como el vigente, que atribuye una preponderancia al sector público en la gestación de la ciudad. La idea que subyace a este planteamiento es que *la ciudad la deben hacer los ciudadanos*, entendiendo que ésta es algo más que una sucesión de edificaciones y usos, a través de los órganos de representación de la soberanía

popular, siendo el planeamiento urbanístico la expresión y el mecanismo de defensa de los intereses colectivos de estos órganos.

Esta idea matriz confiere a las administraciones públicas el derecho y el deber de intervenir en la gestación de la ciudad. Asumiendo la validez esencial de este postulado, sí que cabe plantearse el enfoque con el que esta idea se ha plasmado en el quehacer urbanístico del sector público. Así, de los dos elementos sustantivos de esta actuación pública en la gestación de la ciudad: la ordenación, el control del proceso, y la acción directa, ha predominado la primera. Esta afirmación, que no cuestiona en ningún caso el esfuerzo de actuación directa en la ciudad del sector público, refleja la

Recibido: 21-2-95.

desconfianza histórica que desde las administraciones urbanísticas se ha mantenido sobre la capacidad del mercado para constituir un instrumento adecuado para el desarrollo urbano. Esta enfatización en los aspectos regulatorios es la reacción contra el modelo de desarrollo urbano, explosivo y desequilibrado, de la segunda mitad de este siglo. Dicha reacción produjo, como respuesta, a partir del cambio democrático en los ayuntamientos de finales de los setenta, un urbanismo centrado más en controlar el mercado que en apoyarlo para limitar el impacto de sus fallos e imperfecciones. El ambiente permisivo que presidió el desenvolvimiento de la actividad inmobiliaria en el periodo de fuerte expansión urbana de este siglo generó una asociación de ideas entre iniciativa privada y mercado no del todo correcta. El resultado fue el planteamiento de una falsa disyuntiva entre mercado (léase intervención privada) y sector público, ya que el elemento esencial de un mercado no es tanto el carácter público o privado de los agentes que en él intervienen, sino las características de la competencia con las que el mismo se desenvuelve. La eficacia del mercado como mecanismo de asignación de recursos, y por lo tanto de resolver las necesidades sociales, es un problema de funcionamiento más que de propiedad.

En el escaso análisis económico que ha presidido el debate urbanístico reside, probablemente, este sesgo en la forma en que se ha abordado el desarrollo reciente de nuestras ciudades. No es un problema de encumbrar la metodología del análisis económico a la cúspide del debate urbanístico, sino de apuntar, desde la interdisciplinariedad, la necesidad de no obviar que la ciudad es el resultado de una multiplicidad de decisiones económicas tomadas en un marco de desenvolvimiento concreto, el mercado. Por tanto, una débil consideración de estos aspectos de la problemática urbanística conduce a sesgos en la interpretación del fenómeno.

Desde esta perspectiva, puede considerarse que el análisis y las recomendaciones de la Comisión de Expertos suponen una aproximación parcial al problema, relativo a los aspectos de *gestión urbanística*, lo que sitúa el

problema en un ámbito estrictamente legislativo y de eficacia en la actuación de las administraciones implicadas. Sin negar la importancia de avanzar en esta dirección, ya que constituyen una fuente de rigideces básicas, causantes de la problemática del suelo y la vivienda en el marco del desenvolvimiento de una ciudad, no deja de ser conveniente la adopción de un enfoque más integral, en el que la intensidad del análisis abarque al resto de elementos incidentes en la cuestión. De esta forma, si bien no cabría razonablemente esperar una propuesta global, asumiendo la práctica imposibilidad de dar respuesta a todos los elementos, sí debería facilitarse que las recomendaciones citadas se sitúen en un marco más general, lo que permite ajustar mejor la incidencia que pueden tener las reformas.

EL PROBLEMA DEL SUELO Y LA VIVIENDA: CUESTIÓN DE OFERTA Y DEMANDA

El énfasis puesto por el Informe en la composición de costes de la oferta, donde se inserta el problema del suelo como factor desencadenante de los desequilibrios del mercado, prescinde, un tanto, del carácter determinante de la demanda como fuente asignadora de valor, al reflejar la disposición al pago por un determinado producto.

La insistencia en las rigideces de la oferta, en la necesidad de su flexibilización, ha polarizado el debate entre quienes plantean que se trata de un problema, fundamentalmente, cuantitativo y entre quienes lo asocian a la segmentación que conduce a situaciones de monopolio, en los que una atribución de derechos de edificación, los problemas de gestión urbanística, y las dificultades de intervención de la administración, generan un sobreprecio en el suelo que desemboca en la elevación de los precios inmobiliarios y los consiguientes desajustes en el mercado.

Este enfoque, del que resulta obvia la veracidad de sus planteamientos deja a un lado, sin embargo, que el precio del suelo, como renta residual que es, proviene de la valoración que la demanda realiza de la

localización, único elemento sobre el que el suelo tiene repercusiones en las características de la vivienda. En este sentido, cabe apuntar que el producto que realmente se adquiere en el mercado es la *residencia*, concepto éste más amplio que el estrictamente derivado de la vivienda, y que incorpora el elemento de localización a las características de la edificación. Esto hace que el producto no pueda considerarse estándar, de tal forma que el precio sea un problema cuantitativo, aunque tampoco *único*, que derive en una situación de monopolio.

El concepto de localización citado incluye básicamente factores relacionados con la proximidad (actividades económicas, servicios, etc.) y aquellos agrupados en los que podríamos denominar entorno, donde se englobarían aspectos relacionados con las características de los elementos públicos que rodean la edificación (zonas verdes, densidad de edificación, equipamientos básicos, etc.). Esto conduce a que los elementos que la demanda asocia a la vivienda para determinar la *residencia* a la que se quiere acceder, la tipifiquen como un producto diferenciado, aunque con sustitutivos cercanos, que generaría una situación casi de competencia monopolística, en el que existe un evidente poder de mercado, aunque lejos del que se genera en un monopolio.

Esto significa que la demanda, o algunos segmentos de ella, impulsan el precio y que el grado de sustituibilidad del producto, su elasticidad de sustitución, la variable básica a la hora de determinar el conjunto de precios de los distintos tipos de residencias. La disposición al pago de elevados precios, motivada por unas preferencias muy acusadas por la propiedad como forma de acceder a la *residencia*, basados en factores *culturales* resultado de un proceso histórico en el que han influido decisivamente las características de la oferta de las distintas formas de acceder a la vivienda (propiedad versus alquiler), facilita una tendencia a asumir el esfuerzo de un precio mayor, al menos en determinados segmentos, que se traslada al resto del sistema por la vía de la incorporación a las expectativas de los propietarios del suelo.

Este proceso se ha visto, asimismo, favorecido por una demanda motivada por la

búsqueda de inversiones, en las que el carácter de inversión *segura*, altas expectativas de beneficio y fiscalidad favorable, provocan, con frecuencia, una gran afluencia de capitales que, inevitablemente, impulsan al alza los precios del suelo y de la vivienda.

De este esquemático análisis se puede deducir que el esfuerzo debe centrarse en favorecer la sustituibilidad, como forma de reducir el poder de mercado urbanístico, pero sobre todo se debe crear oferta sustitutiva en la que, evidentemente, influye mucho la acción positiva, y no estrictamente de control, del sector público. Esto no es, por tanto, simplemente un problema de cantidad, sino también de características de esa cantidad, ya que la reducción del control que ejerce el propietario del suelo sobre el factor de localización limita pero no elimina la influencia sobre el mercado. Se puede producir un traslado de esa potestad monopolística desde el propietario al constructor, ya que, al fin y al cabo, existe una disposición al pago que implica la posibilidad de elevados precios, sólo reducible desde una mayor competencia.

Si es la demanda la que marca las pautas de valoración, significa que la generación de ofertas sustitutivas debe realizarse desde el análisis de sus preferencias y las posibilidades de armonización con un desarrollo adecuado de la ciudad, y no a la inversa, ya que unas pautas de desarrollo fijadas al margen de la demanda, conducen, fácilmente, a generar, precisamente, aquellos efectos contra los que se pretende luchar.

EL MODELO ECONÓMICO-TERRITORIAL EN LA RAÍZ DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

Abundando en la importancia de la demanda en este proceso, y volviendo a insistir en la necesidad de un enfoque integral, cabe plantear el hecho, no suficientemente explicitado, de que la presión de la demanda tiene en un modelo territorial concentrado su causa inicial.

El modelo de desarrollo económico asociado a la industrialización, por razones suficientemente conocidas que no vienen al

caso recordar, favorece una estructura económico-territorial concentrada. En el caso español, esta concentración en ciudades y espacios metropolitanos de población y actividad ha generado un déficit de infraestructuras y equipamientos que, por las insuficiencias financieras históricas de las administraciones públicas, ha implicado una actuación inversora a remolque de la demanda. En las últimas décadas, la necesidad de reducir unos desequilibrios acuciantes en los lugares de máxima concentración de la población y las actividades, ha limitado considerablemente la capacidad de realizar actuaciones de impulso, que posibilitaran un *salto*, en aquellos espacios que potencialmente podrían haber favorecido un modelo menos desequilibrado. Esto ha significado un relativo desaprovechamiento de la tendencia descentralizadora de ciertas actividades y la reducción de los umbrales de mercado que aseguran la rentabilidad de determinados servicios, ante la generalización, incremento sustancial, de su demanda potencial.

El resultado es que persiste una tendencia a un fuerte exceso de demanda, cuya reducción pasa por un reforzamiento de los espacios intermedios como soportes de actividad económica, en el que las actuaciones inversoras de vertebración territorial tienen un elevado poder de influencia, y que de forma más intensa deben recogerse en una propuesta para abordar el problema de la vivienda.

EL PROBLEMA DE LA INSUFICIENCIA FINANCIERA

Otro aspecto a destacar dentro de este enfoque integral que se reclama, es el relativo a los problemas crónicos de debilidad financiera de la mayoría de las instituciones que se ven involucradas en la gestión urbanística. Este hecho, incluido dentro del análisis en la Comisión, requerirá, sin embargo, una consideración más extensa respecto de su incidencia en el problema de un desarrollo urbano adecuado, que implique la vinculación de su solución con la del éxito de las reformas que se propugnan.

Las necesidades financieras de las administraciones municipales y otras

instituciones públicas han favorecido su incorporación al juego especulativo, en muchos casos único recurso para paliar unas graves insuficiencias financieras. En este sentido, no basta con recomendaciones respecto a su autoexclusión de estos planteamientos especulativos si no se aborda conjuntamente la solución de este problema. De otra forma, difícilmente se podrán evitar estos comportamientos ante el aumento de las necesidades de recursos económicos de estas instituciones, especialmente los ayuntamientos, que han asumido una parte de la carga del estado del bienestar, impelidas por su cercanía a la realidad, para lo que no disponían de recursos suficientes.

Este problema, además, no se limita a la eliminación de ciertos comportamientos, sino al cuestionamiento de la eficacia de las medidas propuestas, sobre todo si no se tiene en cuenta las necesidades financieras derivadas de esta gestión. La eficacia de una gestión urbanística depende, en gran medida, de la disponibilidad de los recursos necesarios para llevarla a cabo. No basta con un planteamiento técnicamente irreprochable y arropado por un elevado consenso político sobre los objetivos, si no existen medios suficientes para llevarlo a cabo. En este sentido, un planteamiento realista respecto de las posibilidades de desarrollo del planteamiento urbanístico, sólo es un primer paso que debe completarse con la solución del problema financiero de fondo.

IDEAS FINALES

El que aquí se haya invocado la necesidad de un enfoque más integral del problema del elevado coste del suelo, justificado en algunos de los elementos que pueden considerarse esenciales, en la determinación de los precios no significa poner en cuestión la potencial eficacia de las medidas propuestas. Se pretende así subrayar la necesidad de incorporar otros elementos al análisis, y ello con la misma intensidad que aquellos que han sido esenciales en el tratamiento de la Comisión. Estos elementos adicionales pueden reforzar las posibilidades de éxito de las reformas emprendidas.