

# La liberalización del mercado de suelo en España

## Reforma de la legislación urbanística de 1998

Josep Roca

Catedrático de Arquitectura Legal, Derecho  
Urbanístico y Valoraciones. ETSA Barcelona

Malcolm Burns

Investigador del Centro de Política de Suelo

En España se ha abordado recientemente un intenso debate acerca de la conveniencia de proceder a la *liberalización del mercado del suelo*. La existencia, desde 1956, de un estatuto jurídico del suelo caracterizado por un acusado intervencionismo público ha sido fuertemente criticado tanto por la derecha liberal, que desde 1996 ha recuperado el gobierno tras casi 15 años de oposición, como por sectores de la izquierda (1).

El origen del actual debate debe situarse, en su contexto actual (2), en el diagnóstico

---

(1) Así, por ejemplo, el ex-ministro socialista Carlos Solchaga, el todopoderoso director de política económica de finales de los 80' y primeros de los 90', ha sido un acérrimo partidario de la liberalización (Solchaga 1993). En el mismo sentido Solbes, ministro de economía del último gobierno socialista de Felipe Gonzalez, se ha mostrado claramente partidario de proceder a «desamortizar» el suelo de sus vínculos administrativos, e introducirlo plenamente en el circuito del mercado.

(2) El debate sobre la liberalización del mercado inmobiliario tiene una amplia tradición en España.

que, de forma insospechada, realizó el Tribunal de Defensa de la Competencia (3) en un conocido informe publicado en 1993:

«Que el uso del suelo debe estar intervenido por los poderes públicos es algo que nadie niega, y así sucede en todos los países. El problema en España es un problema de la forma de intervención. El problema en España es que, en vez de fijar unas reglas generales de defensa de los intereses públicos, la autoridad urbanística va decidiendo todo hasta el extremo de poder

---

Se inició en 1860 con la discusión sobre los elevados alquileres existentes en los cascos históricos (amurallados, es decir, cerrados al exterior) y la política de demolición de las murallas y ensanche de las poblaciones; siguió en 1920, mediante la discusión de proceder o no a la intervención administrativa de los alquileres. Continuó en la post guerra civil mediante la proposición por los propietarios de una amplia desregularización en la aplicación de las ordenanzas de edificación; y llegó a su paroxismo en el momento de aprobación de las leyes del suelo de 1956 y 1975-76.

(3) Organismo gubernamental creado para combatir a los monopolios y fomentar la libertad de mercado.

determinar con el máximo detalle el uso de cada espacio.

Al impedir a los propietarios decidir el uso del espacio, se segmenta el mercado de suelo, de tal forma que los distintos usos no compiten por la utilización del suelo. Esta falta de competencia entre usos alternativos genera una mala asignación de recursos y da lugar a la aparición de rentas monopólicas (...). La especial normativa española que se caracteriza por un intervencionismo extremo arranca en 1956 (4). Esa ley deja sin capacidad de acción al propietario y traslada todas las decisiones a la autoridad urbanística. La ley pretende acabar con la voracidad de los propietarios que están interesados sólo en el lucro y pasa la decisión a las autoridades que son las que buscan el interés público. Este es el eje principal de una legislación que no ha cambiado en lo fundamental desde 1956, ya que las reformas de 1975 y de 1990 están planteadas sobre la misma filosofía.

El problema de esta normativa es el abismo que se produce entre unas buenas intenciones y unos resultados no tan buenos. A la vista está como se han cumplido los objetivos pretendidos a lo largo de los más de 35 años de aplicación de estas leyes. La destrucción de la costa y de muchas ciudades ha sido una característica en España desde el año 1956. Se suponía que una vez suprimida la libertad se iba a crear el orden, pero lo que se ha creado es el caos.

La denuncia del Tribunal de Defensa de la Competencia condujo, los años 94-95 a un fuerte debate (5), el cual concluyó, una vez la derecha en el poder, a la nueva legislación en materia de suelo acordada en abril de 1998 (6). Dicha ley pretende:

(4) En 1956 se aprobó la primera Ley del Suelo española. Posteriormente dicha legislación fue reformada en 1975, 1990 y 1998.

(5) Aún bajo gobierno socialista, los años 94 y 95, se constituyó una *Comisión de Expertos*, la cual, tras un amplio y duro debate, dictaminó que debía procederse a la revisión de la legislación urbanística. Para la mayoría de la Comisión, no obstante, era absolutamente necesario mantener los elementos básicos ordenadores del urbanismo, tal como se habían diseñado desde 1956, y desarrollado en 1975 y 1990. La caída del Gobierno de Felipe González impidió el desarrollo de tal revisión legislativa.

(6) Ley 6/1998, del 3 de abril de 1998, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones.

«(...) facilitar el aumento de la oferta de suelo, a cuyos efectos considera susceptible de ser urbanizado todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones objetivas determinantes de su preservación (...). Hay que tener presente, asimismo, que la reforma del mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incremente su oferta forma parte de la necesaria reforma estructural de la economía española (...). Esta es la idea general de la que la ley parte con el propósito de no introducir, desde la definición del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo, rigideces innecesarias (...) (7).

Se ha consumado, por tanto, el tránsito hacia una mayor liberalización del suelo con el objetivo declarado, por medio del instrumento de *aumentar la oferta* del mismo, de *reducir el precio de la vivienda*. La solución del resto de desexternalidades (crecimiento difuso, desarrollo desordenado, despilfarro en las infraestructuras, etc), que probablemente se deducirían de un urbanismo donde el plan no tenga un rol significativo se pretenden dejar al funcionamiento del mercado (8): La libre competencia por sí sola se encargará de regular esas disfunciones, tendiendo en última instancia a asignar los recursos de la forma más eficazmente posible.

El presente artículo pretende discutir las tesis citadas. Muy particularmente busca analizar críticamente la concepción de si aumentando la oferta potencial de suelo urbanizable se puede producir realmente el efecto buscado de normalizar el mercado, adecuar la oferta y la demanda, y por tanto reducir los precios de la vivienda y, en general, de los inmuebles.

(7) Ley 6/1998, *Exposición de Motivos*.

(8) En realidad los impulsores de la plena liberalización no han tenido la fuerza suficiente para imponer un modelo urbanístico plenamente desregularizado. La ley 6/98 es, por tanto, un compromiso entre las tesis liberalizadoras y la cultura urbanística mayoritaria donde el plan aún representa el instrumento fundamental de ordenación urbana.

## El estatuto jurídico de la propiedad del suelo configurado por la legislación urbanística

En España, y desde 1956, *el derecho a edificar* (9) (*ius aedificandi*) se ha escindido del *derecho de propiedad*. La concepción liberal de propiedad inmobiliaria, construida a lo largo del s. XIX, ha dado paso a la concepción social de propiedad, implantada en las leyes urbanísticas del 56 y 76 y ratificada por la Constitución de 1978 (10). En este nuevo contexto la propiedad del suelo no posee ya de forma intrínseca la facultad de promover su desarrollo urbano y edificación. Dicha capacidad de delimitación del derecho a urbanizar y edificar viene detenida por los poderes públicos, los cuales, por medio de la acción planificadora determinan qué suelos pueden soportar el proceso urbanizador y edificatorio, en relación al resto del territorio que no se considera apto para albergar el desarrollo de la urbanización.

En este nuevo estatuto del derecho de propiedad que se implantó en 1956, juega un papel determinante la *clasificación del suelo*. Los planes urbanísticos delimitan el suelo urbano (fácticamente consolidado por la urbanización y edificación), el urba-

nizable (suelo que el planeamiento considera apto para ser desarrollado en un futuro) y el *no urbanizable* (el resto del territorio, que por sus características ambientales, económicas o naturales, o por no ser necesario para el desarrollo urbano, se excluye de la urbanización).

A su vez la clasificación del suelo establece el estatuto jurídico de la propiedad inmobiliaria: el régimen de derechos y deberes. La clasificación modula la función social de la propiedad para cada tipo de suelo, estableciendo los deberes urbanísticos (11) ínsitos a la misma, de forma tal que no es posible materializar los derechos si no es mediante el previo o simultáneo cumplimiento de los deberes.

Se entiende así el significado profundo del cambio experimentado desde 1956. La publicación del urbanismo realizada desde entonces no ha representado la extracción del derecho de urbanizar y edificar del derecho de propiedad, para su socialización o nacionalización (12), sino la delimitación exterior, desde los poderes públicos, de las facultades urbanísticas del derecho de propiedad (13), cuya patrimonialización efectiva, eso sí, se ha condicionado al efectivo cumplimiento de los deberes urbanísticos.

(9) Dicho «derecho de edificar» se ha de entender en sentido urbano, es decir como «derecho al desarrollo urbanístico y edificación del suelo». La facultad de edificar construcciones relacionadas con el aprovechamiento rústico del suelo siempre ha permanecido en el derecho de propiedad.

(10) El artículo 33 de la Constitución establece la función social de la propiedad. Por su parte el artículo 47 de la CE añade: «Todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes por tal de hacer efectivo este derecho, y regularán la utilización del suelo de acuerdo con el interés general por tal de impedir la especulación. La comunidad participará de las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos».

(11) A grandes rasgos estos deberes son: a) urbanizar y edificar en los plazos que el planeamiento establezca, b) pagar la urbanización, c) ceder gratuitamente a la Administración los terrenos destinados a viales, zonas verdes y equipamientos, e) Ceder a la colectividad el porcentaje (actualmente un 10%) del aprovechamiento lucrativo que corresponda; d) distribuir equitativamente entre los propietarios afectados los beneficios y los costes de la ordenación.

(12) Ese fue el objetivo de las leyes inglesas de 1947 y 1975: la plena publicación del derecho de desarrollo urbano («development right»).

(13) Esa concepción queda expresada de forma inequívocamente clara en el art.76 de la LS76 (actual art.2 de la LS98): «Las facultades urbanísticas de derecho de la propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios».

Esa concepción es la que fué llevada a sus últimos extremos en la reforma de 1990, y el texto refundido de la *Ley de 1992*, cuando se modificó el estatuto jurídico del derecho de propiedad en el sentido de reforzar el proceso dinámico de patrimonialización de las facultades urbanísticas.

La ley del 90-92 introdujo una compartimentación del, hasta entonces unitario, derecho al desarrollo urbano y a la edificación: a) el derecho a urbanizar (cuando los terrenos son rústicos y el planeamiento los ha incluido en zonas urbanizables) (14), b) el derecho al aprovechamiento (una vez consumado el proceso urbanizador), c) el derecho a edificar (una vez obtenido el correspondiente permiso de construcción), y d) el derecho a la edificación (cuando se haya edificado de acuerdo con el plan y la licencia de la edificación). Dichas facultades urbanísticas tan sólo pueden materializarse previo cumplimiento de los correspondientes deberes (15), con lo que se lleva a sus últimas consecuencias el criterio, inaugurado en 1956, de *patrimonialización progresiva* de las facultades urbanísticas por el derecho de propiedad. Proceso, que en la ley del 90-92 no era unidireccional e irreversible, sino que, en caso de incumplimiento por parte de los propietarios, deba lugar a retrocesos en la «escalera de la patrimonialización»: en caso de incumplimiento por los propietarios de sus deberes urbanísticos no sólo no podían

aquéllos acceder a las facultades urbanísticas posteriores, sino que podían verse sometidos a un proceso de reducción, o extinción incluso, de derechos, así como a su correspondiente *expropiación-sanción*.

A su vez el régimen jurídico del urbanismo vigente desde 1956 se completa con otros dos rasgos esenciales:

a) La concreción por el planeamiento urbanístico de los usos y edificabilidades de cada espacio urbano.

b) La atribución a la Administración pública de la dirección del proceso urbanizador.

En relación el primero de ellos, la legislación urbanística ha atribuido al planeamiento (general o parcial (16)) la *competencia exclusiva para poder determinar los aprovechamientos del suelo*, es decir sus usos y edificabilidades. Sólo una vez acabado el proceso de ordenación a la escala más detallada (plan parcial en suelo urbanizable; plan general o de reforma interior en suelo urbano) es posible iniciar el proceso de urbanización. El planeamiento establece, por tanto, el régimen de uso y edificación de todas las parcelas urbanas, sin otra libertad para el titular del suelo que el propio margen de flexibilidad que el plan se haya otorgado en la determinación de tales parámetros (17).

En cuanto al proceso urbanizador dos son los elementos clave de su regulación. Por una parte el reconocimiento explícito de la *no independencia de la acción urbaniza-*

(14) Paralelamente puede hablarse de un «derecho a reurbanizar» en suelo urbano incluido en operarios de re-desarrollo, o reforma interior.

(15) Sólo el «derecho a urbanizar» se alcanza mediante la acción pasiva del propietario: es la aprobación del planeamiento (a la escala adecuada) el que confiere tal facultad a los titulares del suelo. La obtención del derecho al aprovechamiento viene condicionada al cumplimiento de los deberes de urbanización, equidistribución y cesión. Por su parte el derecho a edificar viene precedido por el cumplimiento del deber de solicitar permiso de construcción en el plazo fijado por el plan. Finalmente el derecho a la edificación viene condicionado al deber de edificar según la licencia autorizada.

(16) La legislación urbanística española ha desarrollado plenamente el conocido paradigma de la dualidad de escalas en la ordenación urbanística: el plan *general* es un plan-estructura que indica las grandes directrices del desarrollo; por su parte el plan *parcial* (o el propio plan general en suelo urbano) es un plan de detalle, arquitectónico, que completa la ordenación.

(17) A dichos efectos cabe decir que el plan puede atribuir de forma muy rígida usos y edificabilidades, o puede establecer amplias compatibilidades de uso e incluso intensidad de edificación de suelo; es decir puede ordenar de forma *flexible* el territorio. Nada en la ley urbanística predetermina el tipo de planeamiento y zonificación urbanística a realizar.

dora respecto al planeamiento; esto es, la urbanización tan sólo es admisible si se realiza en desarrollo de las determinaciones del plan urbanístico. No son legalizables, «a posteriori», actuaciones de urbanización del suelo no amparadas por el plan. Y por otra parte, que la dirección y responsabilidad del proceso de gestión de suelo corresponde a la Administración; la urbanización es una función pública. Lo que no significa que la Administración deba en todo caso proceder directamente a la transformación del suelo (18), sino que en la mayor parte de supuestos delega en los propietarios (siempre bajo su tutela y dirección) la gestión del proceso urbanizador.

El sistema implantado desde 1956 convierte a los propietarios en urbanizadores y promotores forzosos, al depositar en ellos, y solamente en ellos, la responsabilidad del proceso urbanizador y edificatorio. La función social de la propiedad adquiere, sí, una forma específica: la *propiedad empresa*. Y todo ello en relación a un asunto, o competencia fundamentalmente pública: garantizar la transformación del suelo de acuerdo con la ordenación urbanística establecida en el planeamiento.

## Principales cambios introducidos por la LS98

¿Qué cambios ha introducido la nueva ley del Suelo en relación al panorama descrito? En líneas generales cabe indicar la relativa incapacidad de la nueva ley de operar un cambio radical en el sistema legal urbanístico. El reparto de competencias entre el Estado central y las Comunidades Autónomas, producido en la Constitución de 1978, otorga la titularidad del urbanismo a las autonomías, lo que incapacita de entra-

da una amplia capacidad de acción al Estado central en sus iniciativas legislativas.

La sentencia del Tribunal Constitucional (TC) de abril de 1997 (19), que declaró inconstitucional una parte sustancial de la LS92, ha aclarado el panorama competencial entre el Estado y las CCAA, dejando un muy pequeño margen de maniobra al primero para intervenir en materia urbanística.

Según el TC el urbanismo es materia de competencia autonómica. El Estado no puede condicionar los modelos urbanísticos implantados por las CCAA (y los municipios, a través de los planes de ordenación) sino tan sólo:

a) Establecer el estatuto básico del derecho de propiedad a fin de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos.

b) Establecer el régimen de valoraciones, a fin de asegurar una cuantificación económica homogénea del derecho de propiedad a lo largo del territorio nacional.

Prácticamente (20) «todo lo otro» corresponde a competencias de carácter autonómico, en relación a las cuales el Estado central carece de capacidad de acción, ni siquiera de «coordinación» o de «homogeneización».

No es extraño, por tanto, que la liberalización del mercado de suelo promovida por la LS98 haya tenido que limitarse a aspectos concretos, de limitada trascendencia. La principal de dichas innovaciones es, sin duda, un nuevo modelo de clasificación del suelo sobre el que descansa una nueva definición del derecho de propiedad.

La principal novedad radica en una redefinición de los suelos urbanizable y no urbanizable, que pretende incidir en un incremento de la oferta de suelo en dispo-

(18) Ello es así, tan sólo, cuando se aplica el sistema de expropiación. En el resto de casos (sistemas de compensación y cooperación) la Administración delega en los propietarios la competencia de garantizar el proceso urbanizador.

(19) Sentencia 61/1997 de 20 de abril de 1997, publicada el 25 de abril de 1997, del Tribunal Constitucional sobre reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

(20) Permanecen entre las competencias del Estado el dictar normas generales en el campo de la expropiación forzosa, derecho civil y otros aspectos de menor trascendencia.

sición a ser urbanizado, y, por lo tanto, en una presumible desrigidización del mercado, cuyo efecto principal debería ser la reducción de los precios del suelo. La pieza clave de esta reforma consiste, paradójicamente, en la nueva concepción del suelo *no urbanizable*, el cual ya no se define *residualmente* («el resto del territorio no incluido en suelo urbano y urbanizable», es decir no necesario para el desarrollo urbano), sino de forma positiva: el suelo no urbanizable es aquel que el planeamiento debe excluir de la urbanización por sus elevados valores agrarios, forestales, cinegéticos, arqueológicos, científicos, culturales, paisajísticos o medioambientales, o bien «aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano» (21). Es decir, y en última instancia, el suelo no urbanizable ha pasado a tener un carácter *reglado*. Se trata del suelo que por sus específicos valores no debe ser *urbanizado*. Queda excluida, por tanto, la visión tradicional que en España se tenía del no urbanizable como aquel suelo que no debía ser urbanizado no sólo por sus activos rurales específicos, sino también porque *no era necesario para el desarrollo urbano*.

Dicha concepción del suelo no urbanizable, implica, y esto es lo que aquí es más relevante, una nueva definición del *suelo urbanizable*. Según la nueva ley todo el te-

rritorio que no deba ser específicamente preservado («suelo no urbanizable») puede potencialmente ser desarrollado por la urbanización (22). El suelo urbanizable se define, por tanto, como una negación de la negación: es urbanizable aquel que no es «no urbanizable». El suelo virtualmente transformable por la urbanización adquiere, así, pleno carácter *residual*.

Se pretende, con ello, ampliar de forma exponencial la oferta de suelo disponible. Si un promotor no puede (porque el propietario lo impida) urbanizar un suelo inmediato al continuo urbano, siempre podrá hacerlo en otro lugar más alejado, dado el carácter virtualmente urbanizable de todo el territorio.

Las rigideces resultantes de la clasificación del suelo anterior deberían, por tanto, ser corregidas. El mercado debería fluir por cauces más ágiles y flexibles, provocando la incorporación de más suelo en oferta, y reducirse así el precio de este activo, así como su repercusión en el precio final de la vivienda y, en general, del producto edificado. Alcanzar una vivienda plenamente asequible se dibuja, así, como la justificación última de la reforma legal impulsada.

Esta nueva concepción del suelo urbanizable se apoya en un *mayor protagonismo* concedido por la Ley del 98 a la *propiedad privada del suelo*. Si bien la Ley no rompe con la tradición de que la dirección del proceso urbanizador debe recaer en la Administración pública, recaba en la mayor medida posible la colaboración de la propiedad privada (23).

Se lleva, así, hasta sus últimas consecuencias la concepción de *propiedad-empresa*, concebida desde 1956. Es la propiedad privada del suelo la verdadera protagonista

(21) Art. 9 de la LS 98. Cabe indicar aquí como la redacción de este art. 9 ha variado a lo largo de la tramitación parlamentaria de la ley. En una primera instancia se definía el suelo no urbanizable únicamente como aquél que poseía unos valores específicamente rurales que debían ser preservados. Posteriormente se introdujo la referencia a «aquellos otros» (valores) que desaconsejaban la urbanización siempre que fueran «justificadamente» razonados por el plan de ordenación. Finalmente la ley eliminó la necesidad de justificación expresa por el plan, lo que ha conducido a algunos autores a pensar que en realidad el suelo no urbanizable regulado por la LS98 es de carácter discrecional, no reglado, y que por tanto permite un amplio margen de acción a las Administraciones urbanísticas.

(22) Artículo 10 de la LS98.

(23) La nueva ley, en su art.4, indica que «los propietarios deberán contribuir (...) a la acción urbanística de los entes públicos», los cuales «suscitarán en la medida más amplia posible, la participación privada en la actuación urbanizadora».

del proceso de desarrollo urbano. Llamando la atención en este contexto, la débil consideración que el legislador ha tenido hacia otras formas igualmente posibles de potenciación de la iniciativa privada (24), como por ejemplo la inducida por la CCAA del País Valenciano que ha depositado la confianza en la acción promotora y no en la propiedad privada del suelo (25).

La ley, en este sentido, no es consecuente con sus objetivos proclamados de plena liberalización del mercado del suelo. Al otorgar un «*numerus clausus*» en favor de los propietarios del suelo excluye al resto de la iniciativa privada (empresas promotoras y urbanizadoras) de la función de desarrollar urbanísticamente el territorio, relegándola a un papel muy secundario. La ley, por tanto, consolida (paradójicamente) un *monopolio*, a pesar de sus intenciones liberalizadoras: el monopolio de los propietarios en la apropiación de los aprovechamientos urbanísticos que la comunidad ha creado, así como la prioridad de los mismos en el desarrollo de la actividad urbanizadora.

Dicha afirmación plena del derecho de propiedad frente a las autoridades públicas y los promotores privados se manifiesta de forma meridionalmente clara en la supresión del suelo urbanizable *no programado* (SUNP). En dicha clase de suelo, creado por la Ley de 1976, los propietarios no tenían derecho alguno de primacía. En el suelo no programado la Administración decidía (mediante la aprobación del correspondiente Programa de Actuación) *cuando* se desarrollaría la urbanización, *qué* apro-

vechamientos urbanísticos (fijados por el Programa, no por el Plan General) tendría, así *cómo* (mediante el concurso de capital de promoción, y no sólo la propiedad privada del suelo) se procedería a desarrollar el proceso urbanizador.

En SUNP la legislación urbanística anterior a 1998 había producido una plena publicación del derecho de desarrollo urbano, convirtiendo éste en un tipo de *concesión administrativa* en el que los propietarios no detentaban ya el monopolio en el uso y disfrute del aprovechamiento urbano (26).

La desaparición del SUNP y su sustitución por el suelo urbanizable «no incluido en ámbitos» de desarrollo parcial (27) elimina esa definitiva publicación del urbanismo establecida en 1976 y retorna a la propiedad privada el pleno control sobre el proceso urbanizador y la apropiación del aprovechamiento urbanístico.

La apuesta de la ley por el mayor protagonismo de la propiedad privada se completa con dos elementos más de enorme trascendencia. Por una parte con una *reducción significativa de los deberes urbanísticos* relativos a la función social de la propiedad: la cesión de aprovechamiento urbanístico a favor de la administración pública pasa del 15% al 10% en suelo urbanizable, mientras que en suelo urbano consolidado (28) los

(26) En este contexto es de indicar que en SUNP los deberes urbanísticos fijados por la ley para el suelo urbanizable tenían un significado de estandar mínimo. Así, por ejemplo, la cesión de aprovechamiento (un 10% en la LS76, un 15% en la del 92) tenía un carácter de mínimo. Igualmente la Administración podía fijar los precios de venta o alquiler, u otras condiciones en el desarrollo de la urbanización.

(27) Artículo 16.2 de la LS98. El suelo urbanizable al que nos referimos es aquél que el plan General no ha ordenado ni siquiera de forma global (asignando aprovechamientos concretos) y en el cual no se han delimitado los ámbitos o sectores para su desarrollo ulterior mediante planes parciales.

(28) En suelo urbano «no consolidado por la urbanización» la cesión obligada y gratuita de aprovechamiento se reduce del 15% al 10%. Se produce así una asimilación de los deberes urbanísticos de este tipo de suelo en los relativos al del suelo urbanizable.

(24) La LS 98 dedica tan sólo una única referencia al concurso de «otras iniciativas privadas» distintas de la propiedad del suelo. Así el apartado 3º del referido art. 4º indica que «en supuestos de actuación pública, la Administración actuante promoverá, en el marco de la legislación urbanística, la participación de la iniciativa privada aunque esta no ostente la propiedad del suelo».

(25) Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística, de la Comunidad Valenciana.

propietarios ya no deberán ceder a favor de la colectividad aprovechamiento ninguno. La LS98 consume, de esta manera, una significativa *privatización* al poner en manos privadas una considerable porción del aprovechamiento urbanístico con el que anteriormente contaban las Administraciones públicas para desarrollar sus políticas urbanísticas. Se pretende con ello *moderar el precio del suelo*, y en consecuencia el de las viviendas, al reducir las cargas urbanísticas que deben soportar los propietarios en el ejercicio de la acción urbanizadora.

Por otra, y este es probablemente el eje central de la reforma legislativa emprendida, se elimina el sistema gradual de *patrimonialización de las facultades urbanísticas* del derecho de propiedad (la «escalera» de deberes/derechos: derecho a urbanizar → deber de urbanizar/ ceder y equidistribuir → derecho al aprovechamiento → deber de solicitar licencia de edificación → derecho a edificar → deber de edificar en un plazo → derecho a disfrutar de la edificación), instituido por la LS92, y se retorna al sistema tradicional (de las leyes del 56-76) por el que el *planeamiento otorga de forma directa «expectativas de derecho»*, cuya plena materialización viene condicionada al cumplimiento de los deberes urbanísticos. Con la LS98 el derecho al desarrollo urbano ya no se genera como consecuencia del cumplimiento previo del conjunto de deberes urbanísticos que la ley establece, sino como resultado directo y material del planeamiento urbanístico aprobado (29). Una vez aprobado el plan, la propiedad del suelo adquiere plena autonomía y dominio del proceso urbano.

La ley de 1998 impulsa, en suma, un modo «sui generis» de liberalización del mercado de suelo. Incapaz de quebrar de forma radical el modelo urbanístico im-

plantado en 1956, su mayor preocupación consiste en otorgar a la propiedad del suelo un máximo protagonismo y capacidad de desarrollo económico. «Protagonismo» al confirmar, y otorgar en exclusiva, a la propiedad privada del suelo, el monopolio a la apropiación del aprovechamiento urbanístico generado por la colectividad a través de sus órganos públicos, así como al darle prioridad en su papel de coadyugar a la Administración en el proceso de urbanización. Para ello configura las facultades urbanísticas del derecho de propiedad con un máximo de garantías, es decir: otorgándole la más plena seguridad jurídica. «Capacidad de desarrollo económico» al configurar la totalidad del suelo (excepto el excluido por sus valores excepcionales) como potencialmente urbanizable, y extender así la virtualidad del desarrollo urbano a todo el territorio.

La ley apuesta, en definitiva, por los propietarios, los cuales tendrán un papel preponderante no sólo frente a la Administración, sino también ante los promotores. Esta es la peculiar liberalización de suelo emprendida por la nueva ley urbanística española.

## La nueva política de suelo diseñada en la LS 98: hacia la liberización del mercado

Como se ha indicado, el objetivo central que ha guiado la reforma de la legislación urbanística en España se dirige a reducir los *precios del suelo*, con la finalidad de permitir una *vivienda más asequible* para amplias capas de la población. Para ello la Ley, dado el estrecho margen competencial que el Estado central tiene en materia urbanística, se apoya en dos tipos de instrumentos fundamentales:

a) Por una parte una nueva concepción del *suelo urbanizable*, según la cual la práctica totalidad del territorio (excepto las áreas que deban ser preservadas por sus valores intrínsecos, así como aquellas otras manifiestamente inadecuadas para el desarrollo

(29) Con ello se modifica, correlativamente, el sistema de valoración el cual retorna al tradicional procedimiento de evaluar «expectativas», y no «derechos adquiridos» (como hizo la LS92).



urbano) podrá ser objeto de urbanización. Se pretende con ello *ampliar de forma exponencial la oferta de suelo*, lo que debido al juego de la oferta y la demanda debería significar una reducción acusada en el precio del suelo, y en consecuencia de la vivienda.

b) Por otra la reducción de las *cesiones obligatorias y gratuitas de aprovechamiento urbanístico* a favor de la Administración habrían de implicar una correlativa disminución de los costes de transacción. Costes que, en última instancia, podrían deducirse del proceso de promoción urbana, redundando en la moderación final de los precios. En este sentido los redactores y apologistas de la Ley entienden que mayores costos de transacción implican precios del suelo (y por tanto de la vivienda) más elevados; por lo que una significativa reducción de las cargas urbanísticas debería tener como resultado real una efectiva reducción en el precio del suelo urbanizado.

La nueva legislación parte del diagnóstico de que no pueden ponerse barreras al suelo urbanizable. De hecho parece sustentar que la simple existencia de *cualquier tipo de barrera ha de tener un efecto nocivo en el mercado de suelo*. Para ello los exégetas de la nueva política han aducido argumentos que en principio parecen ser difícilmente discutibles: el precio de la vivienda en España (donde existe el efecto frontera, fruto de la clasificación del suelo) es más elevado, a igual nivel de renta, que en el resto de Europa (30) (donde no existe, por lo general, el efecto frontera). La existencia de *barrera*, o si se quiere de *raya* divisoria entre el suelo urbanizable y no urbanizable, generaría, para estos autores, la existencia de monopolios intrínsecos del suelo clasificado, cuyos efectos no podrían ser sino negativos en la formación de las rentas de la tierra. Como de forma gráfica ha puesto de relieve J.E. Soriano (1995):

«(...) la especulación es un comportamiento consistente en apostar por una ganancia futura en un proceso de incertidumbre del mercado. Veremos que aquí (en España) se produce exactamente lo contrario. Especula el que sabe, a través de múltiples medios no siempre correctos, que la Administración calificará un terreno de una determinada manera o el que lo retiene en una situación dada. En todo caso, es obvio que la especulación es una situación estratégica que se da en situaciones de escasez de oferta. Así quienes provocan artificialmente la escasez son los que provocan a su vez esa especulación. El aumento de oferta es, sin duda alguna, el mejor correctivo de esta situación, haciendo poco remuneradoras las ofertas especulativas y permitiendo la concurrencia de diferentes ofertas. (...) El suelo, a diferencia de lo que ocurre en los mercados puramente especulativos, no debería tener esta característica especulativa. Se conoce de antemano su extensión, salvo el factor de incertidumbre creado precisamente por los procedimientos de calificación y de clasificación. Estos son justamente los únicos factores de incertidumbre. La extensión de suelo es a priori conocida, puesto que no se puede aumentar artificialmente. Es justamente pues la delimitación cerrada y el «efecto frontera» provocados por la limitación de la oferta, la que provoca el juego estratégico de la especulación» (31).

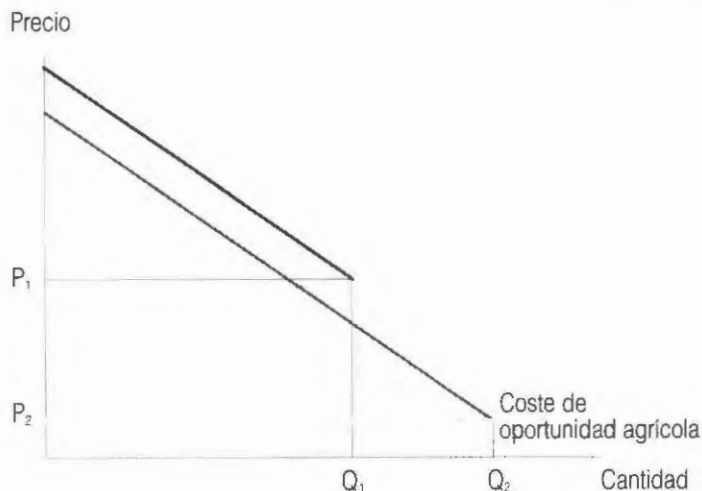
En el mismo sentido L. Orgaz ha puesto de manifiesto:

«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 esta estuviera definida a un nivel que no restringiera la oferta. La retención de terrenos urbanizables, a la espera que se hagan más céntricos y de una mayor renta de situación, siempre sería posible pero se vería contrarrestada por la disponibilidad de terrenos menos céntricos pero más baratos (...) Una mayor disponibilidad de suelo urbanizado haría inviables o mucho más difíciles los comportamientos especulativos o de retención de suelo, pues siempre existirían alternativas de comprar y urbanizar sobre otros suelos. La sustituibilidad entre suelos y la competencia entre propietarios a la hora de vender garantizarían precios más bajos y harían

(30) Estudio de la Comisión de Expertos, sobre esfuerzo en la adquisición de vivienda en distintos países europeos.

(31) SORIANO GARCIA, J.E. (1995): *Hacia la tercera desamortización (por la reforma de la Ley del Suelo)*. Idelco, Madrid.

Figura 1  
Efectos de la existencia de «barrera» en el precio del suelo



poco remuneradores los comportamientos estratégicos» (32).

De forma económicamente más rigurosa otros autores (33) han puesto de relieve como la existencia de barreras restrictivas en la oferta determinan incrementos en los precios del suelo, con su correspondiente consecuencia en los precios de la vivienda. La figura 1 refleja dicho análisis. En principio, si la oferta fuese del todo libre, no habría inconveniente en urbanizar zonas cada vez más alejadas del centro de la ciudad, hasta el punto que la

renta del suelo en su opción urbanizadora igualase la renta del suelo agrícola (línea fina en el ejemplo de la figura). En caso que la oferta se restringiese artificialmente (línea gruesa), como sucede en la práctica de planeamiento por el concurso de la clasificación del suelo, el efecto no debiera ser otro, en la hipótesis contemplada, que el encarecimiento de la renta de la tierra. El efecto «barrera», por tanto, comporta un incremento en el precio del suelo y en consecuencia de la vivienda.

La especulación, más allá de la «raya» delimitadora del suelo urbanizable, la utilización ineficiente del suelo, producto del capricho del planeador urbano, y el encarecimiento del precio del suelo, resultado de las rentas de monopolio generadas por la acción de restricción de la oferta, estos son los principales resultados que para los partidarios de la liberalización del mercado inmobiliario ha tenido la política de suelo inaugurada en 1956. Frente a dicha política sólo cabría la plena liberalización. Dicha

(32) ORGAZ GARCÍA, L. (1995): «Algunas reflexiones críticas a las recomendaciones de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo», *Ciudad y Territorio*, núm. 103.

(33) RIERA, P. et al. (1997): *Informe para el Banco de España sobre economía del urbanismo en España, en comparación a otros países*, Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad Autónoma de Barcelona, diciembre de 1997.

actuación sería la única que garantizaría, gracias a las fuerzas del mercado, el óptimo locacional, junto a un precio del suelo más ajustado. Sería el único sistema que permitiría hacer realmente asequible la vivienda al conjunto de la población.

En esencia la concepción en que se basa la liberalización del mercado descansa, por tanto, en dos ideas centrales:

a) Por una parte se supone que la existencia de «barreras» ha de implicar, necesariamente, la restricción de la oferta, y por tanto la *utilización ineficiente del recurso suelo*, así como, su *encarecimiento innecesario*.

b) Por otra se asume que, en el margen urbano, el precio del suelo plenamente liberalizado debe igualar el *coste de oportunidad agrícola*, desapareciendo las rentas «expectantes» o «absolutas». La plena liberalización del suelo debe comportar, por tanto, el máximo abaratamiento del suelo, junto a su utilización más eficiente.

Estas serán las ideas que analizaremos a continuación.

## ¿Garantiza el libre mercado una utilización eficiente del suelo?

El diagnóstico elaborado por los impulsores de la nueva legislación urbanística parte de la hipótesis que toda regulación del mercado de suelo, especialmente si establece restricciones en la oferta potencial, genera de forma intrínseca ineficiencias en la utilización del territorio. Sólo la «*mano invisible*» del libre mercado permite garantizar una utilización plenamente racional y eficiente del recurso suelo.

Dicho planteamiento parece ser aceptado, incluso, desde las posiciones más matizadamente defensoras de la liberalización. Así P. Riera et al. (1997) han indicado que «el efecto más inmediato que puede tener [la plena liberalización] es la liberación de la traba que supone imponer desde la Administración dónde y cuando construir, con lo que las situaciones de ineficiencia

creadas por el mal planeamiento se ven favorecidas en su corrección. Así, más suelo llegará más pronto a fase de urbanizado y listo para edificar» (34).

Parece, por tanto, como si de forma intrínseca el planeamiento generase ineficiencia, y que, alternativamente, el libre mercado se encargase, de manera igualmente estructural, de garantizar el óptimo locacional. ¿Es eso realmente cierto? ¿Garantiza el mercado una utilización eficiente del suelo?

La respuesta dada desde la economía urbana y la teoría del urbanismo no permite ser tan benevolente con el mercado. De hecho el nacimiento mismo del zoning no fue sino una respuesta desde la técnica del urbanismo por tal de garantizar el uso racional y eficiente del territorio, puesto en peligro por el simple concurso de las fuerzas del mercado. Se trataba, se trata, de garantizar la maximación del *valor agregado* de la ciudad. No de cada una de las parcelas privadas de terreno.

La lógica *individual* de cada propietario u ofertante urbano no tiene porque garantizar el interés *social* de uso y disfrute del territorio. El conocido dilema del prisionero evidencia como el óptimo social no siempre puede ser alcanzado mediante la simple suma de óptimos individuales.

El mercado de suelo se caracteriza por la generación de externalidades y desexternalidades. El valor del suelo, a diferencia del valor relativo a otros factores de producción, no viene determinado por factores intrínsecos, producidos por su detentador (o transformador) sino fundamentalmente extrínsecos; es decir, determinados por el entorno en el que se incube. La accesibilidad, calidad urbanístico-ambiental, y representatividad social de dicho entorno se convierten en los elementos determinantes del precio del suelo. En consecuencia, *el valor del suelo es, ante todo, un valor de externalidad*.

(34) RIERA, P. et al. (1997): Op. Cit.

En este contexto, y supuesta la hipótesis de libre mercado y de no existencia de barrera, la urbanización se dirigirá, probablemente, a las zonas de máximo atractivo para la demanda, es decir con un mayor valor de externalidad: las áreas más accesibles, mejor comunicadas, o de mayor nivel de calidad ambiental. La liberalización del suelo, contra lo que creen algunos apologistas ingeniosos, no representará automáticamente el incremento cualitativo de las *opciones reales de urbanización*. Las zonas con auténtica demanda continuarán siendo limitadas y dicha limitación en el atractivo real del territorio no vendrá a ser modificada de forma mágica por la desaparición de la «barrera» o «raya» de clasificación del suelo.

Dado el elevado coste de las *infraestructuras*, las cuales deben continuar siendo sufragadas por los propietarios-promotores, es probable que lo que se ponga realmente en mercado sea lo más accesible, es decir el suelo inmediato a las líneas de comunicación existentes. En consecuencia un modelo no planificado de crecimiento generará, probablemente, un desarrollo urbano estructurado en «cinta», articulado linealmente a lo largo de las carreteras y otras infraestructuras de comunicación. Crecimientos que la literatura especializada se ha encargado de discutir críticamente desde la perspectiva de su racionalidad y eficiencia (35).

Asimismo, y dada la progresiva mejora de las infraestructuras viarias (autopistas) y ferroviarias (trenes de alta velocidad, de cercanías, etc.) el proceso urbanizador puede adoptar, en los albores del siglo XXI, formas alternativas a los típicos crecimientos suburbanos a lo largo de las carreteras. Cada vez son más frecuentes los largos desplazamientos residencia/empleo. A la «fricción del espacio» le ha sucedido la «fricción

del tiempo» (36), puesto que en la actualidad lo importante no es tanto estar cerca del centro o de la ciudad en su dimensión espacial, sino en su dimensión temporal: la barrera psicológica de los 30/45 minutos como máximo tiempo de desplazamiento residencia/empleo continua plenamente vigente. Sólo que esta barrera se ha desplazado espacialmente desde lo contiguo o cercano al continuo urbanizado hasta ámbitos situados a 20 ó 30 Km, y en algunos casos extremos (grandes áreas metropolitanas) a 50 ó 100 KM, de los núcleos centrales gracias a las mejoras en los sistemas de comunicación.

El crecimiento difuso, desparramado a lo largo de las vías de comunicación, comprometiendo extensiones cada vez más grandes de territorio (37), es uno de los signos del urbanismo de final de siglo. Modelo de desarrollo que sin duda se verá favorecido por una plena liberalización del mercado, pero que no está exento de dudas ni de incertidumbres: cada vez parece más evidente el coste social que, en términos ambientales, tiene el actual modelo de crecimiento. Cada vez son menos *sostenibles* nuestros artefactos urbanos. En este contexto el paradigma de la ciudad *compacta y planificada*, frente a la *ciudad difusa y desregularizada*, vuelve a situarse en el horizonte de lo socialmente deseable (38).

Los problemas con que se encuentra la planificación urbanística en la actualidad son enormes. El planeamiento físico de base municipal, único instrumento que hasta ahora se ha mostrado plenamente operativo para resolver las disfunciones

(35) Véase, por ejemplo, SOLANS, J.A. (1998): *El desenvolupament urbanístic i la conservació dels espais naturals*, Conferència dels Espais naturals de la Plana del Vallès, 1998.

(36) Como es conocido estos temas han sido ya suficientemente analizados por la literatura especializada desde WINGO, L. (1961): *Transportation and Urban Land*, 1961.

(37) Para un análisis de la dinámica de crecimiento metropolitana véase ROCA, J. (1998): *La delimitació de l'Àrea Metropolitana de Barcelona*, 1996, Centre de Política de Sòl i Valoracions, UPC, Barcelona.

(38) Véase RUEDA, S. (1996): *Ciudad y Territorio*.

urbanas, se nos revela como insuficiente en cuanto el proceso urbanizador trasciende los límites municipales y abarca territorios cada vez más extensos. Pero dichos problemas no se resuelven de forma mágica y misteriosa dejando el territorio a las fuerzas exclusivas del mercado. Por el contrario, parece claro que una plena liberalización tan sólo puede conducir, dado el recurso escaso que es el suelo, a mayores y progresivas ineficiencias sociales. El mercado no se nos presenta como el *demiurgo* que resolverá todos los problemas. Tampoco, como se verá a continuación, con los relativos al encarecimiento del suelo y su repercusión en la vivienda.

## Mercado virtual vs. mercado real de suelo

¿Conseguirá la nueva política urbanística implantada en 1998 abaratar el precio del suelo, y con ello hacerla vivienda más asequible para toda la población? Veámos que presumibles efectos tendrá la liberalización proclamada en el mercado de suelo.

En primer lugar, y como se ha indicado en el epígrafe anterior, no es previsible que la desaparición de la «frontera» entre el suelo urbanizable y no urbanizable genere automáticamente más suelo puesto en el mercado a más bajo precio. El suelo con atractivo para la demanda es limitado y tan sólo en el supuesto, realmente extremo (aunque no descartable en algún caso), de que el planeamiento haya sido auténticamente restrictivo, se producirá tal abaratamiento. La figura 2 ejemplifica lo anterior. Para un municipio concreto la demanda de suelo (y de producto edificado, como se verá más adelante) determina, dada una específica estructura de la oferta real (no jurídica), la cantidad ( $Q$ ) y el precio ( $P$ ) de suelo puesto en mercado.

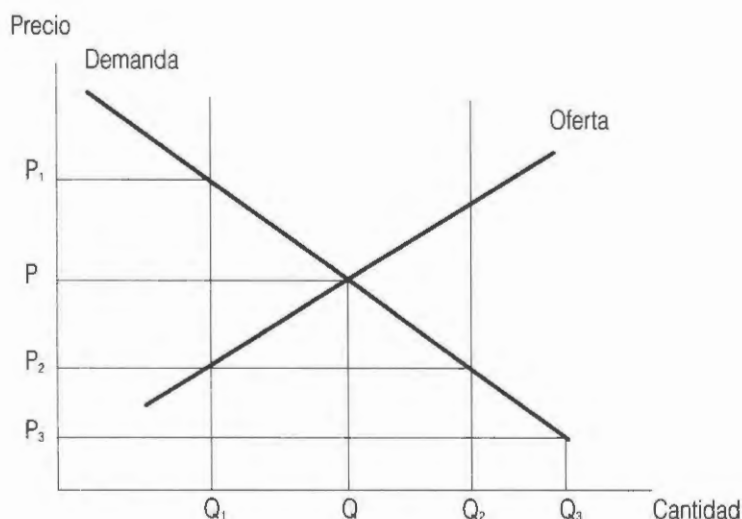
Sólo en el caso extremo de que el planeamiento haya limitado la cantidad de suelo urbanizable ( $Q_1$ ) por debajo del umbral de

la demanda ( $Q$ ) se producirá un incremento injustificado del precio del suelo ( $P_2$  en vez de  $P$ ). Por el contrario si el Plan General ha dimensionado de forma flexible y generosa el suelo de nuevo desarrollo ( $Q_2 > Q$ ), como suele ser lo habitual, el precio del suelo continuará siendo  $P$  (no  $P_2$ ), puesto que no existirá más demanda de terrenos a urbanizar. De ahí que situar la oferta potencial más allá de  $Q_2$ ,  $Q_3$  en el supuesto de «no frontera», no parece ha de generar, de entrada, efectos significativos en el precio del suelo, que continuará fijado (en el margen) en  $P$ . *Más oferta potencial de suelo, por tanto, no comporta automáticamente más suelo urbanizado*, y puesto efectivamente en mercado, ni por supuesto más viviendas construidas. Y, en consecuencia, no implica reducción en los precios del suelo, ni del producto edificado.

El hecho de que el planeamiento no incorpore la totalidad del suelo municipal disponible como urbanizable (una vez excluido el de necesaria preservación por sus valores intrínsecos), y que por tanto implemente límites, o barreras, a la urbanización no debe entenderse mecánicamente como generador de escaseces de suelo generadoras de incrementos injustificados en el precio. Sólo si el planeamiento está realmente mal dimensionado se producirán tales escaseces «perversas», generándose entonces auténticos desequilibrios de la oferta en relación a la demanda, con el consiguiente encarecimiento de los precios. La práctica de planeamiento no suele llegar a tales extremos, produciéndose por lo general una oferta suficientemente generosa y abundante (39) como para evitar tales situaciones.

(39) El Suelo Urbanizable Programado suele dimensionarse sobre proyecciones de la demanda a ocho años (periodo de vigencia del Programa de Actuación del Plan) mediante la aplicación de coeficientes multiplicadores entre 2,5 y 5. Es decir el SUP permite acoger entre 2,5 y 5 veces la demanda previsible. Si a ello añadimos la oferta existente en Suelo Urbano, así como en Suelo Urbanizable no Programado, puede advertirse, como norma general, la

Figura 2  
Oferta y demanda de suelo urbano



No es, por tanto, suelo lo que falta. En este sentido se hace patente la falta de rigor del análisis económico subyacente a las políticas de liberalización, la cual, en extremo, lleva a considerar ilimitada la propia demanda de suelo urbano. Efectivamente, y tal como pone de relieve la figura 2, la hipótesis subyacente a la tesis liberalizadora identifica el precio del suelo en el «margen» urbano con su *coste de oportunidad agrícola*, haciendo abstracción de que no existe demanda real de ese suelo marginal (40) (más a la derecha de Q).

no existencia de rigideces en el mercado del suelo. Esta es, por otra parte, la conclusión a que han llegado todos los inventarios de suelo realizados en España en el curso de los últimos 20 años: existe suficiente suelo clasificado como para absorber la demanda residencial de los próximos 30 años.

(40) El carácter marginal de dicho suelo es, por tanto, de naturaleza «jurídica», no «económica», puesto que no existe del mismo demanda de tipo alguno.

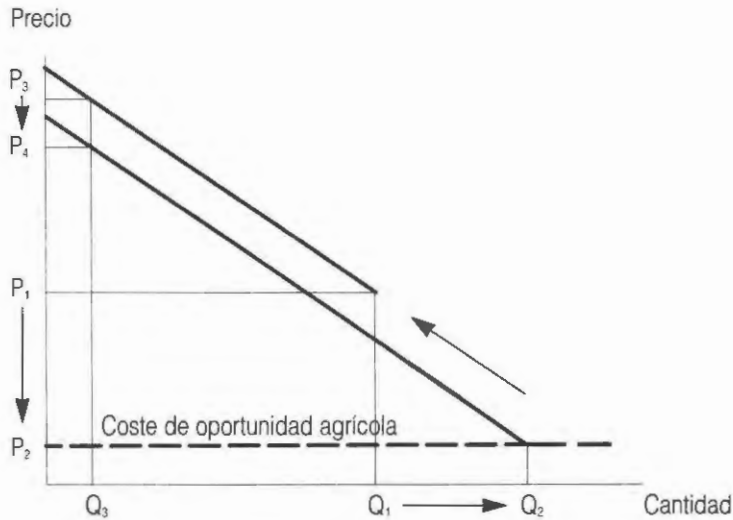
La política liberalizadora olvida dos aspectos esenciales del mercado de suelo, así como del proceso de formación de los precios:

a) Que el precio del suelo no se forma «de la periferia al centro» sino del «centro a la periferia».

b) Que el suelo tiene un valor residual, resultado de la demanda de producto edificado.

Veámos con más detalle ambos aspectos. La tesis desreguladora asume, implícitamente, que los precios del suelo se forman «de la periferia al centro». Quiere ello decir que si se amplía suficientemente la oferta, y se reduce con ello el precio del suelo marginal (hasta llegar a su coste de oportunidad agrícola), dicha reducción en el precio del activo suelo ha de tener repercusión (a la baja) en valor de las localizaciones más centrales. La figura 3 ejemplifica dicha hipótesis.

Figura 3  
Proceso de formación de los precios del suelo



Si se amplía la cantidad de suelo calificado  $Q_1$  hasta  $Q_2$ , no sólo se reducirá el precio del suelo en el margen ( $P_1 \rightarrow P_2$ ), sino también en las coronas centrales ( $P_3 \rightarrow P_4$ ). La eliminación de restricciones en la oferta pretende, por tanto, reducir no sólo el precio de las áreas periféricas, sino también el de las zonas centrales.

Dicho planteamiento, sin embargo, no tiene nada que ver con el proceso real de la formación de los precios del suelo. Los valores urbanos se forman en la realidad *del centro a la periferia*. Quiere ello decir que la demanda se dirige inicialmente a las áreas de mayor atractivo urbano, normalmente las situadas más centralmente, de mejor accesibilidad, representatividad social, o de mayor calidad ambiental urbana, es decir, a las más escasas. Para luego «vertir» (en la porción de la demanda no absorbida por aquella oferta, dados los elevados precios del suelo) a zonas progresivamente menos atractivas (de menor centralidad, accesibi-

lidad, etc.), y así sucesivamente hasta llegar al peor suelo puesto en mercado.

La formación de los valores urbanos puede entenderse por medio del símil del *teatro*. Imaginemos que la ciudad es un teatro donde se representa una función muy especial (la función de nuestra vida: residencia, trabajo, ocio, etc.), y donde hay un número limitado de localidades (el suelo urbanizado, heredado históricamente). En dicho teatro hay numerosas localidades ya vendidas (¡como sucede a menudo cuando deseamos comprar entradas, por medio de algún sistema telemático, a un espectáculo muy solicitado!). Hay algunas (muy pocas) vacantes bien situadas; algunas más algo peor localizadas; y bastantes mal localizadas.

En este teatro se entra por estricto orden de licitación. Las entradas vacantes se «sustentan» (y, en ocasiones, hasta se «revenden», como en los grandes acontecimientos deportivos) al mejor postor. Lo que significa que los «espectadores» de mayor renta

se apropian de las mejores localizaciones (¡o las más representativas socialmente!), relegando a los de rentas progresivamente más reducidas a las peores localidades.

Nuestro teatro tiene una característica interesante: no es completamente rígido. Más allá de la zona de butacas preexistente se encuentra un amplio espacio vacío en el que se pueden añadir localidades. De hecho así sucede. Si embargo no se ocupa la totalidad de este espacio vacío, que realmente es muy grande, sino tan sólo aquél, por lo general de mejor situación, que es necesario para ubicar a todos los espectadores. De esta forma el precio se forma de la mejor (el precio más caro) a la peor (el más barato, el «margen» del teatro) situación. Así se forman los precios en nuestro teatro, que no es otro que nuestra ciudad. Y, así las cosas, tiene relativamente poca importancia cuanto espacio vacío queda al final del teatro, cuanta más oferta potencial del suelo se inyecta al mercado, puesto que realmente es difícil añadir localidades (suelo) bien situadas, y en cambio es mucho más fácil incorporar ubicaciones menos deseables. *Mayor oferta de suelo menos atractivo no tiene auténticamente efecto alguno en el mercado urbano.*

La segunda de las hipótesis erróneas en que descansa la tesis de la liberalización del suelo consiste en el desconocimiento del proceso real de formación de los valores urbanos. Desconoce el proceso intrínsecamente residual por el que se forman los precios del suelo.

Dicha hipótesis parte del punto de vista que *el precio del suelo es un coste más del proceso inmobiliario*, y que, en consecuencia, mayores costes originarios del suelo determinan un precio de la vivienda, o en general del producto edificado más elevado. *El precio del suelo determina el de la vivienda.*

De igual forma, el planteamiento que ha originado la reforma de la legislación urbanística en el camino de la liberalización parte del reconocimiento que mayores costes de transacción del suelo urbanizado, así como de la edificación, determinan precios

inmobiliarios menos asequibles; razón por la cual deberían reducirse las cargas que deben soportar los propietarios-promotores, especialmente la cesión de aprovechamiento urbanístico a favor de la Administración, que históricamente habían introducido las leyes del suelo. Dicha cesión de aprovechamiento, que no representa sino un impuesto indirecto, es un freno a la actividad inmobiliaria; razón por la cual su reducción (e incluso, supresión) representaría un importante impulso a la urbanización y construcción, el cual, al permitir la entrada en el mercado de más suelo urbanizado debería permitir la reducción del precio del activo suelo, y por tanto del producto edificado (viviendas). *La reducción de la cesión de aprovechamiento se presenta, así, como otro de los instrumentos clave para alcanzar el objetivo central de la reforma urbanística impulsada: conseguir hacer más asequible la vivienda.*

En contraposición al planteamiento anterior cabe indicar que ya fué Ricardo, en los albores del siglo XIX, el que estableció que la renta del suelo se formaba después de retribuir a todos los otros agentes involucrados en el proceso de producción. El valor del suelo se origina, en esta perspectiva, una vez deducidos de los valores en venta (o de la capitalización de los rendimientos) del producto edificado, el conjunto de costes de urbanización, construcción y promoción, así como el beneficio (o margen bruto) de los promotores inmobiliarios.

El método residual nos indica que a pesar de su apariencia como coste del proceso productivo (41), el valor del suelo en realidad es un residuo del mismo. El análisis económico permite deslindar las formas (que el suelo no es sino un coste más) de los contenidos (el carácter residual del activo suelo). No es el

(41) Para un promotor concreto el suelo es un coste más de producción. Sin embargo el precio del suelo, desde una perspectiva económica más general, se forma como residuo del proceso de urbanización y edificación. El planteamiento liberal tradicional confunde el análisis económico con la perspectiva concreta de cada uno de los promotores inmobiliarios.



precio del suelo el que determina el de la vivienda, sino que es el *precio de la vivienda (o en general, del producto edificado) el que determina el precio del suelo*. Así:

$$V_s = V_v - S \text{ Costes} - \sum \text{Beneficios}$$

Siendo  $V_s$ , el valor del suelo,  $V_v$ , el valor en venta (o de capitalización) de los productos inmobiliarios, y  $\sum$  Costes y  $S$  Beneficios, el conjunto de costes y beneficios necesarios para desarrollar la promoción urbanística.

El fundamento mismo de porque el suelo tiene un valor residual se encuentra en el reconocimiento de que, por lo general, *el mercado de suelo es un mercado derivado de la vivienda* (o de otros productos edificados). Los usuarios lo que demandan (42) es vivienda, no suelo, el cual es tan sólo el soporte material para la edificación. El mercado *originario*, por tanto, es el de la vivienda, resultando el del suelo una derivación o residuo del aquél.

De forma más precisa, el concepto residual del suelo podemos establecerlo, según la teoría contemporánea de la inversión, como el valor actualizado neto de la promoción urbanístico-inmobiliaria, una vez establecidos los precios de los productos inmobiliarios (determinados por la demanda de los mismos), sus costes de producción, así como la retribución y financiación de la actividad promotora (la tasa de descuento de la inversión) (43), según la conocida expresión:

(42) En España los usuarios residenciales demandan, por lo general, vivienda debido a la forma compacta y densa de la ciudad mediterránea. En otras latitudes o culturas, tal vez los usuarios demanden prioritariamente suelo (para vivienda unifamiliar); en estos casos el método residual no tiene un papel relevante para obtener el precio del suelo urbanizado, aunque conserva todo su interés para determinar el valor del suelo sin urbanizar (conocidos, por el método de comparación, los precios de los solares urbanizados).

(43) Dicho valor residual, si ha sido bien establecido, debería identificarse con el valor de mercado (entendido como el precio más probable) del

$$V_s = VAN(i) = \sum (I_j - G_j) \times (1/(1+i)^n)$$

Siendo  $i$ , la tasa de retorno de la inversión,  $I_j$ , los ingresos de la inversión en el año  $j$ ,  $G_j$ , los gastos de la promoción en ese mismo año, y  $n$ , el número de años (u otras unidades temporales) que durará la inversión.

El método residual nos permite obtener el precio del suelo en sus dos escalas de transformación física: el valor de los productos edificados (por medio del descuento de la inversión edificatoria) determina el precio del *suelo urbanizado*; y este último (mediante el descuento de la inversión urbanizadora) el valor del *suelo sin urbanizar*. Al producirse en realidad dos procesos productivos, edificación y urbanización, el método residual para obtener el valor del suelo sin urbanizar es de naturaleza *bietápica*:

*Valor de la vivienda* → *Valor del suelo urbanizado* → *Valor del suelo sin urbanizar*

Ese es el motivo por el que el valor en el margen no puede, por lo general, igualar el coste de oportunidad agrícola, como erróneamente sostiene la hipótesis liberalizadora. El precio en el margen se establece en virtud del precio de venta de las últimas (44) viviendas puestas en mercado (45) (en España, normalmente, las más baratas suelen ser las de promoción pública y subsidio especial), dadas unas determinadas hipótesis de plazos temporales, de beneficio y financiación, de la promoción inmobiliaria.

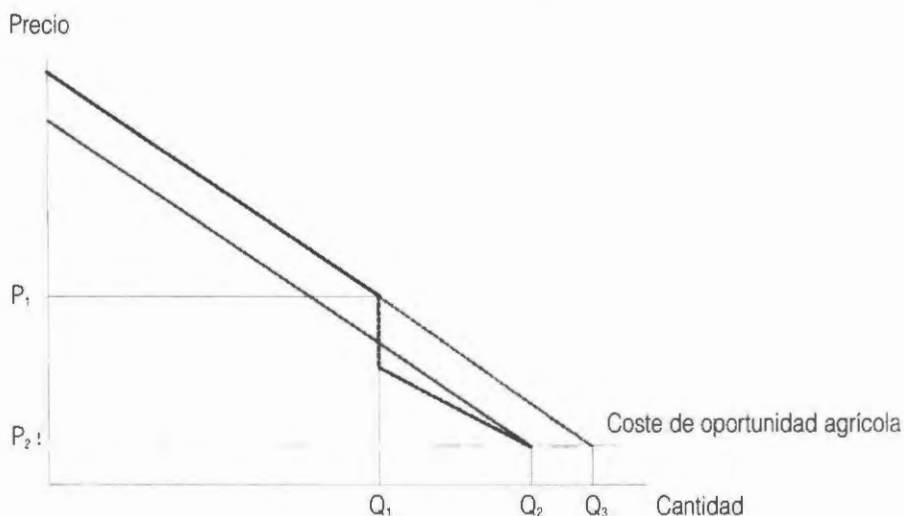
Dicho procedimiento de determinación residual del valor del suelo evidencia la existencia de rentas diferenciales entre el último suelo puesto en mercado y el coste de oportunidad agrícola, a diferencia de los sostenido (contra toda evidencia empírica) por la teoría liberal estandar.

suelo. El método residual debe *converger* con el método de mercado. No representa un mecanismo autónomo o independiente del mismo.

(44) Cabe entender el término «últimas» en el sentido de «margen», esto es: las peores puestas en el mercado.

(45) O, en caso de suelo para vivienda unifamiliar, el precio de los «últimos» solares urbanizados.

Figura 4  
El mercado «virtual» de suelo generado por la nueva política urbanística



Igualmente permite demostrar la falacia en que esta última se instala al proclamar que la reducción de las cargas urbanísticas (las cesiones de aprovechamiento) determinan una acusada moderación del precio del suelo. Al no variar las condiciones de la demanda, y por tanto el precio de los productos inmobiliarios, las cesiones de aprovechamiento lo que realmente representan es un *menor coste del suelo antes de proceder a su desarrollo urbano*. Implican una publicación de una porción del precio del suelo antes de urbanizar, llevando a cabo de forma material el precepto constitucional de participación en las plusvalías generadas por la acción urbanizadora (art. 47 Constitución Española).

El método residual clarifica, asimismo, el proceso de formación de las *rentas expectantes*, más allá del margen urbano. En cuanto el precio del suelo es siempre un *valor de expectativa*, esto es: el valor del suelo no es sino el valor actualizado neto

de los rendimientos futuros esperados (se basen o no en las determinaciones del planeamiento urbanístico), nada impide, en principio, que el suelo «más allá de la raya» (en el caso de existencia de frontera), o del «margen urbano» (en el supuesto de mercado plenamente liberalizado) adquiera una renta expectante (46). Renta producida, en dichos tipos de suelo, no tanto en cuanto a su demanda actual, sino a la posible *demanda futura* de dicho suelo.

(46) Cabe, no obstante, diferenciar si nos encontramos ante una expectativa amparada en los aprovechamientos autorizados por el planeamiento, o si dicha expectativa se origina en simples hipótesis especulativas de los detentadores del suelo. Este último caso es el que se produce intrínsecamente en los suelos situados más allá de la frontera urbanística delimitadora del suelo urbanizable, a diferencia de los comprendidos en suelo urbano o urbanizable, en los que el planeamiento regula y autoriza aprovechamientos urbanísticos.

Queda entonces meridianamente claro lo efectivamente realizado por la nueva política liberalizadora: mientras que con la legislación anterior al suelo situado «más allá de la raya» no se le asignaban aprovechamientos urbanísticos, ni se reconocía a los propietarios derecho alguno de desarrollo urbano, y, por lo tanto, existía un *elevado grado de incertidumbre acerca de su urbanización futura*, la nueva ley, al eliminar la frontera del urbanizable, y reconocer derechos urbanísticos a (prácticamente) todos los propietarios de suelo, *ha incrementado de forma considerable las expectativas* de los titulares de terrenos situados más allá del margen urbano.

La figura 4 resume el sentido del cambio operado. Como puede verse, lejos de conseguir rebajar el precio del suelo, la liberalización (línea punteada de color naranja) lo que realmente hace es prolongar los valores del suelo reales (generados dentro del margen urbano) hasta el límite del coste de oportunidad agrícola, extendiendo las rentas expectantes hasta  $Q_3$ . En cambio la existencia de «frontera», como se deducía de la legislación urbanística de 1956 a 1998, si bien no abolía las rentas expectantes, si las reducía (línea punteada de color rojizo) de forma acusada, al introducir una abierta incertidumbre en relación al desarrollo urbano futuro de esos suelos. Con la legislación urbanística anterior ningún promotor-inversor de suelo estaría dispuesto a pagar por el territorio situado «extra-muros» una cantidad elevada: primero, por no existir demanda efectiva de esas localizaciones en el momento presente; en segundo lugar, por carecer de aprovechamiento urbanístico, y por tanto de la necesaria componente de cargas y beneficios; y en tercer lugar por no existir decisión por parte de la autoridad urbanística de desarrollar el sector. Demasiadas incertidumbres para un operador económicamente racional, lo que conduciría probablemente a que, en caso de adquirir ese suelo, actualizase su particular hipótesis de coste-beneficio a un tipo de retorno

de la inversión con una elevada componente de riesgo (47).

El desarrollo de la política urbanística de la LS 98 lo que probablemente conseguirá, frente al proclamado objetivo de reducir el precio del suelo y hacer la vivienda más asequible a toda la población, será la generación de un nuevo mercado de suelo: *un mercado virtual*, en el que las expectativas urbanísticas no amparadas en la demanda actual y real, jueguen un protagonismo desorbitado, y hacia el que se dirijan capitales, que de esta manera se convertirán en improductivos, o se detraerán de la fiscalidad (si se trata de dinero negro). ■

(47) Digamos un 20 ó 25% neto, frente al usual 15% con que se opera en caso de existencia de mayores certidumbres.