

La formación del precio del suelo

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA FIJACIÓN DEL PRECIO EN EL MERCADO: LA HORQUILLA.—3. ¿SUELO Y VIVIENDA O VIVIENDA Y SUELO?—4. LAS POSTURAS DE LOS DIVERSOS INTERESADOS: 4.1. LOS QUE NO TIENEN VIVIENDA. 4.2. LOS QUE TIENEN VIVIENDA. 4.3. LAS ENTIDADES FINANCIERAS. 4.4. LOS PROMOTORES INMOBILIARIOS. 4.5. LAS AUTORIDADES ECONÓMICAS.—5. LA NOCIÓN DE EQUILIBRIO DEL SISTEMA ECONÓMICO.—6. ANÁLISIS DEL PROBLEMA. LAS VARIABLES: 6.1. EL LÍMITE SUPERIOR DEL PRECIO. 6.2. EL LÍMITE INFERIOR DEL PRECIO.—7. LOS MODELOS URBANÍSTICOS Y SU INFLUENCIA EN EL PRECIO DEL SUELO.—8. LOS COSTES AÑADIDOS AL PRECIO DEL SUELO BRUTO: 8.1. LAS CESIONES DE APROVECHAMIENTO. 8.2. LAS EXIGENCIAS ALEGALES (SIN RESPALDO NORMATIVO). 8.3. EL COSTE DE LAS RECLASIFICACIONES Y RECALIFICACIONES. 8.4. EL REGALO DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE SERVICIOS. 8.5. LA RESERVA DE SUELOS PARA VIVIENDA PROTEGIDA.—9. LOS FACTORES QUE NO INFLUYEN EN EL COSTE DEL SUELO: 9.1. LA CLASIFICACIÓN O CALIFICACIÓN. 9.2. LA LIMITACIÓN ARTIFICIAL DEL PRECIO DEL SUELO: LA NORMATIVA SOBRE VALORACIONES Y LA PROBABILIDAD O MÉRITO DEL DUEÑO.—10. CONCLUSIÓN.

1. INTRODUCCIÓN

El precio del suelo y de los productos inmobiliarios, en general, es uno de los temas de discusión que más polémica ha producido a lo largo del tiempo, dando lugar a la formación de bandos de opinión contraria e irreducible, cuya defensa se presta como pocas a la demagogia. Y ello a pesar de que, conceptualmente, la cuestión es bien sencilla, como luego veremos.

Esa situación, sometida a muchas tensiones y a veces hasta a crispación, se produce principalmente por dos factores: el primero de ellos es la necesidad de vivienda que, en el caso más general, tienen todos los seres humanos, desde justo antes de ser concebidos hasta justo después de muertos. El segundo es el alto precio que, históricamente, ha tenido la vivienda, y que la convierte en materia sensible para la gente.

Como consecuencia de ello, el debate no ha permanecido en el campo de la economía, sino que se ha politizado en grado sumo, fenómeno que viene

de antiguo y que en los tiempos actuales se ha agravado como consecuencia de otros dos factores: el más importante, el hecho de que el urbanismo, que siempre ha sido fuente de poder para los políticos municipales, se ha convertido, además, en una importante fuente de financiación, al menos para esos municipios (1). Últimamente, también varias Comunidades Autónomas, mediante sus normas urbanísticas, pretenden obtener recursos del urbanismo con los más variados argumentos.

El segundo de los factores es que algunos de los que viven del urbanismo, muchos de los cuales jamás han concebido que fuera posible otro modelo que el que conocen, se resisten a cualquier cambio con suma vehemencia, quizá porque temen que dicho cambio debilite su posición, o porque no se sientan capaces de afrontar las exigencias del nuevo escenario.

Es por ello por lo que, en el estudio que sigue, se ha intentado huir de connotaciones políticas, analizando el problema desde la óptica meramente económica, sin perder de vista la naturaleza humana, y aplicándole las leyes inmutables de la economía, que no son susceptibles de cambio mediante publicaciones en un Boletín Oficial.

Se parte también de un postulado: la situación actual a la que hemos llegado en muchos municipios de España, en los que hay tensiones con los precios de la vivienda y del suelo, significa un fracaso del sistema, de modo que habrá que hacer *algo más, algo mejor y, sobre todo, algo distinto* de lo hecho hasta ahora, al menos desde 1945, cuando la Ley de Solares intentó resolver el problema de la vivienda.

Llama poderosamente la atención que, tras casi sesenta años de fracasos incesantes, todavía haya quien se empeña en seguir por la senda del intervencionismo, propugnando intensificarlo, sin querer ver que los hechos, son contumazmente rebeldes y no se allanan a los deseos del interventor.

En lo que sigue, analizaremos cómo se forman los precios en los mercados, los factores que influyen en ello y los que no influyen. Finalmente, sugeriremos posibles soluciones.

2. LA FIJACIÓN DEL PRECIO EN EL MERCADO: LA HORQUILLA

En todo mercado libre, el precio de cualquier producto —bien o servicio— se inscribe dentro de una horquilla, cuyo límite superior es la cantidad que los demandantes del producto están dispuestos a pagar y cuyo límite inferior es el coste de producción o de adquisición.

(1) Al menos para los municipios. Está muy extendido el rumor de que también otras instituciones obtienen recursos del urbanismo y de que esa fuente alcanza también a las personas físicas en varias ocasiones, aunque pocas veces ha podido probarse que sea cierto. Todo ello explicaría la fuerte resistencia a poner remedio a la situación.

Dentro de esa horquilla, el productor o vendedor fija su precio en función de su estrategia comercial y del bien o servicio del que se trate. El vendedor puede desear consolidar su posición, ganando cuota en el mercado; en cuyo caso su estrategia más probable consistirá en fijar su precio en la banda baja de la horquilla, para maximizar su beneficio total por la vía de efectuar muchas operaciones y una rotación rápida del capital circulante. Por el contrario, puede ocurrir que el vendedor sólo desee maximizar el beneficio por operación, porque no le resulte interesante ganar cuota de mercado (tal es el caso de las operaciones esporádicas en una zona distinta de la de implantación), en cuyo caso fijará su precio en la parte alta de la horquilla.

Sólo en circunstancias anormales —crisis económica, falta de liquidez, cese de negocio, etc.— el vendedor aceptará vender por debajo de su coste de producción o adquisición; de modo que cabe afirmar que *cualquier circunstancia que produzca la elevación del coste de producción o de adquisición tendrá repercusión en el precio*, aunque sólo sea porque estrechará la amplitud de la horquilla, reduciendo el margen de maniobra del oferente y, en consecuencia, las posibilidades de que entre en competencia con los demás.

No se trata, pues, de que se produzca una repercusión más o menos automática de los incrementos de costes de producción o de adquisición, sino de que, al elevarse el límite inferior de la horquilla, el oferente replantea su estrategia, en principio para comprobar que su precio de venta supera a su coste y luego para ver qué es lo que más le conviene para alcanzar sus objetivos.

En el otro extremo de la horquilla, el límite superior del precio, la cantidad que el demandante está dispuesto a pagar, tiene dos limitaciones: por una parte, la cantidad que el comprador puede pagar, en función exclusivamente de su disponibilidad de recursos; por otra, el precio que los restantes agentes que ofrecen en el mercado sus productos o servicios, iguales o sustitutivos, soliciten por ellos. Aunque su capacidad económica le permita pagar lo que solicita cualquiera de ellos, no estará dispuesto a pagar más que lo que sea razonable, y eso es función de las pretensiones de los oferentes. Normalmente, operará el menor de ambos límites. Dicho de otro modo, dentro del límite absoluto que fija la capacidad de pago de los demandantes, *sólo la libre competencia puede limitar el precio de venta de los productos o servicios* (2).

Como luego veremos, *cada vez que el poder político ha intentado fijar el precio de los productos alejándose de lo que es razonable, lo único que ha conseguido es crear un mercado negro*.

(2) Esta es una de las leyes inmutables que no pueden ser derogadas en un boletín oficial.

La vivienda no está sometida a reglas distintas de las anteriores, ni tampoco el suelo. Cosa distinta es que determinadas circunstancias o factores tengan mayor o menor influencia en función del tipo de producto. Por ejemplo, en los productos que se venden por catálogo o por correo, la situación física de éstos es irrelevante para el comprador, y la mayor o menor lejanía entre su centro de almacenaje y el lugar de entrega al comprador sólo influirá como coste de transporte para el vendedor. Por el contrario, cuando se trata de la vivienda o del suelo, la ubicación suele ser determinante en la apetencia del comprador: la vivienda y el suelo, como el sol, no se pueden transportar. Por eso hay un flujo importante de turismo de playa y, del mismo modo, por eso unas viviendas y unos suelos son más caros que otros.

3. ¿SUELO Y VIVIENDA O VIVIENDA Y SUELO?

Suele debatirse si el precio del suelo repercute en el precio de la vivienda o si, por el contrario, es el precio de la vivienda el que determina el precio que se puede pagar por el suelo. Pero el debate es estéril y presentado en términos falaces, por lo que acabamos de ver. La respuesta correcta es que depende, esencialmente de si el mercado funciona más o menos bien y de la potencia relativa de la oferta y de la demanda.

Por una parte, es claro que los compradores finales lo que demandan es producto terminado, vivienda u otra clase de inmuebles, y que en función de su capacidad de pago o de los precios de otros productos análogos en la zona de que se trate, estarán dispuestos a pagar un determinado precio por un producto concreto.

Pero no es menos claro que el dueño del suelo no podrá imponer su precio al promotor de inmuebles, valorando el suelo por el método residual, partiendo del precio de venta del inmueble terminado, si el promotor puede elegir libremente entre varios suelos parecidos. En el mercado inmobiliario es en el que más claramente se cumple la Ley de Porter, según la cual el operador que está en situación monopolista se apropia de la mayor parte de las plusvalías o beneficios de las transacciones. Para evitar esa situación, hay que introducir libre competencia en la oferta de suelo.

Se podrá argumentar que, aunque el precio del suelo se contuviera, porque en el mercado del suelo hubiera libre competencia, el promotor de inmuebles podría apropiarse de todo el beneficio y fijar su precio en la parte alta de la horquilla; y sería cierto si el promotor no tuviera competencia: como antes se ha dicho, sólo la libre competencia en la oferta puede contener los precios. Los del suelo y los del inmueble terminado. Si, por la razón que sea, no hay competencia, el operador que tenga mejor situación realizará mayor beneficio. Pero también es muy claro que cuando en un mercado se realizan

buenos beneficios, afluyen al mismo nuevos operadores, en pos de ese buen beneficio, de modo que la competencia entre todos los operadores, los viejos y los nuevos, garantiza un precio adecuado.

Esa mejor situación suele venir determinada por la importancia relativa de la oferta y de la demanda. Por ejemplo, en el mercado de las angulas, en el que tradicionalmente la oferta es escasa, el precio suele ser elevado siempre. Pero en ciertas épocas, como Navidad, la demanda se dispara, produciendo el efecto inmediato de la elevación de los precios. Lo que ocurre con la vivienda —y con el suelo— es muy parecido: en determinadas zonas —en vez de en determinadas épocas— la demanda es tan fuerte que los precios se disparan, aunque la oferta crezca.

Esto es lo que está pasando en las grandes ciudades, notablemente en Madrid, pero también, en general, en toda España: la demanda ha crecido enormemente, por una serie de razones, y ello, a pesar de que la oferta también ha crecido mucho —en conjunto se ha duplicado, desde 1997— ha producido que los precios hayan crecido mucho.

El símil que mejor lo explica es el de los ríos; las obras de encauzamiento de los ríos se calculan para un determinado caudal de avenida, de modo que se eviten posibles inundaciones. Tales cauces suelen funcionar bien y cumplir su misión; pero cuando se produce una avenida excepcional, el agua desborda el cauce y produce inundaciones. Eso es lo que ha ocurrido en España a lo largo de los últimos años: la demanda se ha desbordado.

Para volver al debate planteado, es claro que siempre el empresario evalúa el precio final al que espera poder vender el producto en el mercado, y que, en función de que el conjunto de sus costes le permita materializar un beneficio, tomará la decisión de acometer o no la edificación.

Si las circunstancias son normales, si no hay restricciones a la oferta de suelo, el promotor lo compra si el precio es razonable, ya que eso le dará margen de maniobra y le permitirá reducir su coste de comercialización y, por tanto, su riesgo.

Pero si la demanda es fuerte, como en la situación actual, el precio de la vivienda, alto, arrastra al del suelo, si la oferta de suelo no es suficiente.

Tal conclusión, por sí sola, es estéril. *Lo que en realidad se persigue saber con la pregunta del enunciado es si logrando que baje el precio de la vivienda, bajará también el del suelo; o, alternativamente, si logrando que baje el precio del suelo se logrará que baje el de la vivienda.* Y la respuesta es: depende del contexto, de si estamos o no en una situación de libre competencia.

Antes hemos dicho que sólo la libre competencia garantiza la contención de los precios. Si logramos que en el mercado libre baje el precio del suelo, por existir libre juego entre oferta y demanda, es probable que también exista libre competencia en cuanto al producto terminado, en cuyo caso los promo-

tores podrán competir por la vía de unos precios más ajustados. Del mismo modo, si *de manera natural*, el precio de la vivienda —o de las oficinas, o locales, etc.— baja, parece claro que los promotores no estarán dispuestos a pagar precios altos por el suelo, con lo que forzarán su bajada.

Pero la clave es que la bajada sea natural, por el libre juego de la oferta y la demanda en un mercado en el que haya competencia. En el mundo real no sirve de nada la pretensión de imponer en el mercado el precio de la vivienda o del suelo mediante una decisión política. *El precio de la vivienda en una determinada zona sólo baja si se reduce la demanda en relación con la oferta en esa zona.* Es así de simple. Cosa distinta es que *la bajada de la demanda pueda ser inducida*, mediante acciones muy diversas del poder político. Más adelante examinaremos esta cuestión con detenimiento. Pero dejemos anotado que en un Estado de Derecho como el nuestro, el poder político carece de la facultad de fijar los precios en el mercado; el legislador constituyente, con buen sentido, así lo dispuso.

4. LAS POSTURAS DE LOS DIVERSOS INTERESADOS

Para comprender bien el problema, es preciso analizarlo desde el punto de vista de los diversos interesados, que no estarán pasivos ante cualquier cambio en la situación, y reaccionarán, influyendo de algún modo en el precio.

4.1. LOS QUE NO TIENEN VIVIENDA

En la España de hoy, prácticamente el 85 por 100 de los ciudadanos ocupa una vivienda de su propiedad. Los que no tienen aún vivienda en propiedad son el resto, un 15 por 100. En porcentaje no parece mucho, pero en términos absolutos son más de 6 millones de personas, lo que es una cifra respetable, aunque incluya niños y adolescentes y otras categorías que no aspiran realmente a la vivienda en propiedad. Cabe suponer que muchos de ellos aspiran a que bajen los precios de la vivienda, en términos reales, y que otra parte de ellos, más inteligentes, aspiren sólo a su contención, porque son conscientes de que lo que quieren es convertirse en propietarios y no quieren, cuando finalmente lo consigan, estar sometidos al albur de que su vivienda sufra una pérdida de valor. En esa cifra están incluidos todos los que hoy viven en régimen de alquiler.

Es cierto que entre ellos parece que hay una corriente de opinión que pide que el Gobierno haga algo para limitar el precio de las viviendas, especialmente las de nueva construcción. No suelen reparar en el reparto de competencias, que atribuye a las Comunidades Autónomas la que recae sobre la

ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, y que impediría al Gobierno de la nación actuar en esa materia aunque no lo prohibiera el artículo 38 de la Constitución, que proclama el principio de la libre empresa. El Gobierno actual es sensible a esa demanda social: ha creado el Ministerio de Vivienda.

4.2. LOS QUE TIENEN VIVIENDA

La mayoría de los ciudadanos que son propietarios de una vivienda están encantados con el aumento de precio que han experimentado las viviendas en los últimos treinta años. En ellos el «efecto riqueza» (3) se ha manifestado en todo su esplendor y ha sido uno de los motores del aumento del consumo interno, que tanto ha influido en el crecimiento de nuestra economía.

Otros propietarios, más sensatos, comprenden que, habida cuenta de que el bien que ha aumentado de valor es la vivienda en la que viven, de la que, por tanto, no pueden desprenderse, los aumentos de precio les benefician sólo a largo plazo, mientras que a corto les perjudican. En efecto, quizá en un momento posterior, cuando sus necesidades de espacio sean inferiores a las de la vivienda que ocupan ahora, o cuando puedan permitirse (por ejemplo, por jubilación) vivir en una zona con menos demanda, y, en tales casos, puedan cambiar su vivienda actual por otra de menor precio, podrán materializar la plusvalía y beneficiarse realmente del aumento general de precios; pero, entretanto, si el precio crece por encima del IPC, lo más normal es que crezcan en análoga medida los impuestos vinculados a la propiedad de la vivienda, lo que les supone un perjuicio, pero prefieren que los precios suban a que bajen.

Tampoco serán entusiastas de los aumentos los españoles que, aun teniendo vivienda en propiedad, tengan hijos en edad de emanciparse, operación que el aumento de precios de la vivienda dificulta, aunque es necesaria para preservar el equilibrio social. En una sociedad como la nuestra, en la que la solidaridad intergeneracional funciona, el aumento excesivo del precio de la vivienda supone una carga para la familia.

Lo que ningún propietario de vivienda desea es que baje —ni siquiera levemente— el precio de las viviendas, porque ello les representaría una pérdida de riqueza. Y hay que considerar que más de dos terceras partes del ahorro de las familias está materializado en la vivienda de la que son propietarias.

(3) Se ha definido el efecto riqueza como la sensación —de riqueza— que experimenta el propietario de un bien que ha tenido un importante aumento de precio; si la cuantía del aumento es suficiente, en términos absolutos, aumenta la propensión marginal al consumo de dicho propietario.

Muchos de esos propietarios de vivienda se dan cuenta de que si se consintiera que el poder político limitase el precio de venta de las viviendas nuevas, nada impediría que, luego, se diese un paso más y se limitara también el precio de venta de las viviendas usadas, es decir, de la suya; y probablemente se opondrían con energía a esa posibilidad. El principio que presuntamente legitimaría esa intervención sería el mismo: un precio demasiado alto y alejado del coste de adquisición de la vivienda. Pero es claro que todos los que ya son propietarios de vivienda consideran suya la plusvalía que acumulan sus viviendas, y que ninguno de ellos considera que venderla a precio de mercado sea especular (4) ni que sea reprobable o ilegítimo, ni que tenga ninguna importancia el hecho de que ellos no hayan hecho nada especial para merecer ese aumento de valor.

4.3. LAS ENTIDADES FINANCIERAS

Las entidades financieras ven ventajas e inconvenientes en la situación; por una parte, el aumento de los precios hace que la responsabilidad hipotecaria (5), fija, vaya descendiendo en términos relativos con el paso del tiempo, de modo que la garantía que supone la hipoteca se refuerza sin cesar, lo que es una ventaja en caso de tener que ejecutarla. Pero el riesgo en que incurren al conceder préstamos, sobre todo a ciertos promotores (6), es cada vez mayor, por lo que es probable que prefirieran una contención de los precios a un aumento fuerte e incesante.

Lo que no desean de ningún modo es una caída fuerte —tampoco leve— de los precios en el mercado, que podría poner en peligro su garantía frente a los impagos.

(4) Anotemos que el término «especulador» procede del latín *speculator, oris*: observador, espía, explorador, mensajero. Es decir, alguien capaz de ver lo que los demás no ven.

(5) La responsabilidad hipotecaria es la cifra, en términos absolutos, en la que se valora la garantía que la hipoteca supone para el acreedor. Si en el momento de constituir un préstamo de 120.000 € para la compra de una vivienda cuyo precio es de 150.000 €, la responsabilidad hipotecaria se fija en 166.800 €, eso supone un 111,2 por 100 del valor; si posteriormente, a los tres años, la vivienda vale un 40 por 100 más, es decir, 210.000 €, la responsabilidad hipotecaria, fija, ya es sólo un 79,43 por 100 del valor; de modo que si hay que ejecutar la hipoteca, por falta de pago, es probable que en la subasta se obtenga un valor que cubra sin dificultad la deuda existente en ese momento con la entidad financiera.

(6) En épocas de precios altos, aparecen promotores ocasionales, faltos de profesionalidad y quizá de experiencia, que quizá no sepan evaluar bien los costes y los riesgos de la actividad. No suelen estar integrados en asociaciones empresariales porque su actividad es efímera.

4.4. LOS PROMOTORES INMOBILIARIOS

Los promotores inmobiliarios sensatos preferirían que los precios de la vivienda tuvieran un crecimiento muy lento y sostenido, porque los aumentos fuertes de precios reducen su demanda potencial. El ideal, para todo vendedor, es poder atender a una demanda capaz de renovarse, ya sea por mejoría de la situación económica, que permita la compra de una vivienda mejor, ya sea porque los hijos se independicen y creen nuevos hogares. Por otra parte, las empresas, como los ciclistas, necesitan seguir moviéndose, porque si no lo hacen se caen. Un crecimiento excesivo de los precios reduce la demanda excesivamente y podría poner en peligro la actividad de las empresas.

Hay otro factor de riesgo, nada desdeñable: fuertes aumentos de precio significan fuerte demanda y, por tanto, venta sobre plano, antes de construir las viviendas. La única certeza que tiene el promotor, en tal caso, es la cantidad que va a percibir por la venta de la vivienda, que luego debe construir, ajustándose en sus costes a lo previsto. Pero fuerte demanda suele significar también fuerte demanda de factores de producción y el consiguiente aumento de costes, y no siempre es fácil sujetarlos, aunque se hayan previsto (7).

Desde luego, los promotores, cuyo producto es de maduración lenta y que requiere una inversión inicial —aunque sólo sea el solar, el proyecto y los impuestos— de importancia (sólo el coste del solar supera fácilmente el 40 por 100 del precio final de venta de las viviendas), desde que compran el solar hasta que ponen el producto en venta corren un riesgo fuerte que les hace ver como una grave amenaza una hipotética bajada, aunque no sea fuerte, de los precios.

4.5. LAS AUTORIDADES ECONÓMICAS

Las autoridades económicas también hallan en la situación actual ventajas e inconvenientes. Mayor precio de las viviendas significa más crecimiento económico y sostenimiento del empleo: es bien conocido el efecto multipli-

(7) Cuando se produjo la primera oleada de demanda en el año 1998, crecieron mucho tanto los precios de los materiales —especialmente los cerámicos— como los precios de los «oficios» (soladores, encofradores, alicatadores, etc.); algunas empresas constructoras, ante la situación, a pesar de haber firmado con las promotoras contratos no sujetos a revisión de precios, les pusieron en el brete de abandonar la obra si no se les revisaban los precios, jugando también con la lentitud de la Administración de Justicia, todo lo cual obligaría a los promotores a soportar las iras de los compradores. Como consecuencia de todo ello, algunos promotores, que no podían repercutir los aumentos de sus costes en el precio de venta, sufrieron pérdidas, lo que parece un contrasentido en una época de aumento general de precios. Situación tanto más hiriente en cuanto que la sociedad les achacaba un beneficio extraordinario derivado del aumento de precios.

cador que la edificación tiene en el empleo, que trasciende su elevada capacidad de creación en el propio sector (intensivo en el uso de mano de obra), ya que crea mucho empleo en sectores complementarios (muebles, electrodomésticos, etc.).

Por el contrario, una bajada del precio de las viviendas podría producir una crisis del sistema financiero, siempre indeseable. Por ello, sin duda preferieren mantener el equilibrio en el mercado, y sopesar detenidamente el efecto de las medidas correctoras, sobre todo de las bienintencionadas, que suelen recibir fuerte apoyo popular.

Las autoridades económicas saben que incluso el mero anuncio de medidas populistas puede producir el efecto de que la gente se las crea y paralice el mercado, a la espera de que sean efectivas, lo que produciría grave daño al sistema económico: si la construcción ha sido y está siendo la locomotora de la economía, frenarla bruscamente tendría consecuencias espantosas sobre la estabilidad, el crecimiento y el empleo. En México, en 1993 y 1994, tras una crisis económica, los precios de las viviendas se estancaron, mientras que los préstamos hipotecarios engordaron excesivamente; como consecuencia de todo ello, a mucha gente le resultaba más barato abandonar la vivienda que había comprado, dejar de pagar el préstamo hipotecario y comprar otra: la crisis del sistema financiero, como consecuencia de ello, fue importante (8).

5. LA NOCIÓN DE EQUILIBRIO DEL SISTEMA ECONÓMICO

Todo ello nos lleva a la conclusión de que, a la hora de tomar decisiones, hay que ponderar adecuadamente todos los intereses concurrentes, y jerarquizar los objetivos pretendidos, no vaya a ocurrir que, cumpliéndolos, se produzca la lesión de un interés superior (9).

En el sistema económico actual todos los factores están interrelacionados y cualquier acción provoca una reacción. El equilibrio del propio sistema es un valor de primer orden, que jamás hay que poner en peligro.

(8) Este precedente, junto al caso de Japón, es el que podría influir en el Banco de España, cuando aconseja a las entidades de crédito estar atentas a los préstamos que conceden, especialmente ahora, cuando la falta de ahorro previo suficiente provoca una grave presión sobre las entidades para que concedan hipotecas sobre un porcentaje superior al 80 por 100 del valor de tasación.

(9) No es suficientemente conocido el episodio ocurrido durante la Dictadura de Primo de Rivera, consistente en una norma que prohibía embargar a los militares; la norma alcanzó su objetivo, sobre todo porque las entidades financieras dejaron de darles crédito, ya que, en caso de impago, no los podrían recuperar. Como casi siempre, una norma intervencionista contra el mercado perjudicó especialmente a aquéllos a los que pretendía proteger.

Es por ello por lo que el papel de los poderes públicos debería ser, sobre todo, el de garantes de la libre competencia en el mercado, porque todos los agentes económicos, de un modo u otro, buscan siempre una posición de privilegio (10). El equilibrio, en términos económicos, puede lograrse garantizando la libre competencia o, alternativamente, interviniendo todo el sistema. Pero esta última posibilidad está vedada constitucionalmente, como hemos visto.

Hay que distinguir entre acción de gobierno e intervención. El primero de esos conceptos supone el ejercicio de una acción para corregir un desequilibrio social. El ejemplo paradigmático puede ser el Plan Cuatrienal de Vivienda 1984-1987: el Gobierno ofreció a los promotores la posibilidad de limitar voluntariamente el precio de sus viviendas y sujetarlo a unos límites, a cambio de lo cual les facilitaba una financiación a un tipo privilegiado, unas rebajas impositivas y arancelarias de cierta importancia y, sobre todo, facilitaba esa financiación privilegiada a los adquirentes de viviendas, a los que concedía, además, subvenciones a fondo perdido para ayudarles a comprar las viviendas. Esa acción, establecida sobre la base de la aceptación voluntaria de la oferta del Gobierno, produjo buen resultado.

Por su parte, intervenir es, según el diccionario: «4. *Dicho de una autoridad: dirigir, limitar o suspender el libre ejercicio de actividades o funciones*».

La palabra clave es «libre»; el matiz peyorativo del término «intervención» (del que deriva «intervencionismo») procede de la pretensión de imponer a la gente algo que libremente no quiere. Es, además, la razón más frecuente de que la intervención no consiga sus propósitos. La cuestión es muy profunda y se remonta a la distinción entre dictadura y Estado de Derecho. En un Estado de Derecho hay que entender que todo lo que no está expresa y justificadamente prohibido está permitido. Las leyes tienen por misión regular la convivencia, y pueden poner límites a la libertad individual para garantizar el ejercicio de las libertades de todos; pero no pueden imponer a la gente más que los impuestos propiamente dichos, y no conductas determinadas. En un Estado de Derecho el poder ejecutivo puede establecer estímulos para que la gente haga lo socialmente conveniente (en eso consiste gobernar), pero no puede obligar a hacerlo (eso sería intervenir, dictar).

El intervencionismo, entendido como conjunto de intervenciones del poder político en la economía, tiende a romper el equilibrio en los mercados; y eso siempre es peligroso, cuando no directamente nocivo.

(10) Los medios son muy diversos y muchos de ellos legítimos: el uso de marcas y las acciones para prestigiarlas, para lograr la fidelidad de los clientes, la creación de buena imagen, etc. Todos tienen en común la idea de distinguirse de los competidores. Es muy difícil que un agente económico no aspire a gozar de una situación de monopolio que significa, siempre, mayores beneficios.

6. ANÁLISIS DEL PROBLEMA. LAS VARIABLES

6.1. EL LÍMITE SUPERIOR DEL PRECIO

Las variables mensurables que influyen en la cantidad que el comprador de un producto está dispuesto a pagar por él —límite superior del precio— son, con carácter general, su renta y el precio de oferta de productos análogos o sustitutivos en el mercado. Junto a ellas, hay otras variables influyentes, a veces decisivas, pero no susceptibles de ser medidas, como es la apetencia del comprador o la confianza general en la bondad del sistema económico. Y otras completamente exógenas a los actores, como el tipo de interés de los préstamos, que implican una mayor o menor capacidad de endeudamiento. La cualidad de duradero o fungible del bien también influye, porque, en el primer caso, las expectativas de revalorización con el tiempo suelen crear una propensión a la compra, que entonces se llama inversión. Por último, la forma de la venta puede influir poderosamente: basta pensar en el caso de las subastas de obras de arte.

En el caso concreto de la vivienda y del suelo, la apetencia del comprador juega un papel predominante, y se extiende no sólo al producto inmobiliario en sí mismo, sino a su entorno y a las dotaciones de servicios públicos existentes, pues es un postulado comúnmente admitido que *la variable esencial que influye en el precio de los inmuebles es su ubicación*. Por otra parte, es difícil que existan bienes análogos (los productos de una determinada marca pueden ser todos iguales, pero las viviendas son todas desiguales) o sustitutivos, aunque existen zonas con características parecidas.

En lo concerniente a los tipos de interés, encontramos que es un factor determinante, porque su descenso cuantitativo en términos absolutos ha provocado que se encuentre ventaja en alargar el plazo de amortización de los préstamos hipotecarios, de suerte que la capacidad de endeudamiento de la población se ha multiplicado por 3, aproximadamente, desde 1994, permitiendo a personas que ni soñaban con poder ser propietarios en esa fecha convertirse, luego, en demanda efectiva y solvente. Desde luego, *la cualidad de bienes duraderos de los inmuebles hace que las expectativas de revalorización jueguen un papel decisivo en la compra*, hasta el punto de suplir, a veces, la necesidad de usarlos. Y no cabe duda de que ciertas formas de comercialización, como la propiedad compartida por turnos, permiten obtener un precio muy superior al que se obtendría por la venta unitaria de las viviendas.

6.2. EL LÍMITE INFERIOR DEL PRECIO

Si en la determinación del límite superior del precio influyen muchos factores, el límite inferior, por el contrario, sólo viene determinado por el coste de producción o de adquisición y comercialización.

Eso significa que todos los elementos de coste que intervienen en la producción del suelo urbanizado, listo para edificar, influyen en dicho límite inferior. De entre ellos, el más relevante suele ser el coste de la materia prima, el coste del propio suelo bruto, antes de urbanizarlo, que merece iniciar el análisis detallado. Pero no es desdeñable, en modo alguno, el coste de urbanización, que influye poderosamente en el posterior coste de repercusión del suelo sobre el metro cuadrado de techo edificable, impulsado por los coeficientes de edificabilidad, a veces anormalmente bajos.

Si, en el momento de redactar este estudio, el coste de urbanización puede ser de 36 € por m² de suelo bruto, y si el índice de edificabilidad se fija en 0,38 m² de techo por m² de suelo bruto (11), es claro que la repercusión de la urbanización sobre el precio del m² edificado es de 94,74 € (15.763 ptas.), que no es poco.

Dados los límites superior e inferior de la horquilla de precios, la estrategia del propietario —vendedor— de suelo, bruto o urbanizado, a la hora de fijar el precio es función de la demanda y de la competencia existente en el mercado, es decir, de la oferta que compita con él.

PORTER (12), al estudiar las cadenas de valor en el mundo inmobiliario, ha observado que cuando en un proceso productivo hay un operador que actúa en régimen de monopolio u oligopolio, suele acumular la mayor parte del beneficio total. Tal es el caso del suelo en la mayor parte de los municipios más poblados de España. En esos municipios la demanda de vivienda y de suelo suele ser fuerte, como consecuencia de la expansión en nuestra economía del sector servicios, que necesita del medio urbano para medrar. Por lo general, la demanda es mayor cuanto más poblado está el municipio. En tales condiciones, la escasez relativa de suelo en oferta, ya se trate de una escasez física o virtual, atribuye la condición de monopolista al propietario del suelo vacante (suelo no edificado). Quien, de acuerdo con la Ley de Porter, acumula la mayor parte del beneficio total de la operación urbanizadora. Y esa acumulación de beneficio produce irritación a casi todo el mundo, además de producir una elevación del precio. Parece interesante estudiar si es posible evitarlo.

(11) El límite máximo de edificabilidad que fijó la Ley del Suelo fue de 75 viviendas por hectárea, cifra que ha sido considerablemente rebajada desde entonces.

(12) M. PORTER, *Ventaja competitiva*, CECSA, 1.^a reimpresión, México, 1994.

7. LOS MODELOS URBANÍSTICOS Y SU INFLUENCIA EN EL PRECIO DEL SUELO

En algunos casos, la escasez de suelo es física: tal es el caso de Barcelona, cuyo término municipal está ocupado casi por completo y se encuentra limitado por las montañas al Norte y el mar al Sur; y no tiene solución, de modo que el precio se resiente de dicha escasez. Pero en la mayor parte de los municipios españoles, la escasez es sólo virtual, administrativa. Y su efecto nocivo sobre los precios podría evitarse eliminando las restricciones administrativas que provocan la escasez.

La escasez virtual de suelo procede de las discordancias entre la realidad y las previsiones del planificador, efectuadas con el modelo de *urbanismo de demanda* que venimos sufriendo al menos desde 1945, cuando se promulgó la Ley de Solares. El modelo urbanístico que ha imperado en España desde entonces, formulado en la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, consiste en que el planificador (municipal) identifique en los suelos las características que los hacen entrar en la definición de urbanos, y así lo declare; a continuación, estimando la demanda de suelo susceptible de cada uno de los usos, en función esencialmente de la demografía, pero también de otras posibles consideraciones, señale el perímetro del suelo que debe ser clasificado como urbanizable dentro del período de vigencia del Plan (por lo común, dos o tres cuatrienios); y, finalmente, clasifique todo el resto del suelo del municipio como no urbanizable.

Es importante destacar que la clasificación de un suelo como no urbanizable no obedecía a criterios físicos (como podría ser tratarse de una zona inundable, o ser el hábitat de una especie animal protegida) sino, sobre todo, a *criterios de oportunidad en el tiempo*: un suelo podía ser declarado no urbanizable en un determinado momento, pero ser clasificado como urbanizable unos años después, sin otra razón que la estimación del planificador de la existencia de una mayor demanda. Es por eso por lo que lo llamamos urbanismo de demanda.

También hay que señalar que el suelo urbanizable, en la Ley 19/75, de 2 de mayo, se dividía en dos categorías: programado y no programado, circunstancias que se referían al compromiso municipal de efectuar las obras de infraestructuras necesarias para conectar el polígono al suelo urbano preexistente en un determinado cuatrienio o a la inexistencia de dicho compromiso; en cuyo caso, este suelo, que de algún modo sustituía al suelo de reserva urbana de la Ley de 1956, podía ser desarrollado por convenio entre su propietario y el Ayuntamiento, mediante un Programa de Actuación Urbanística. Convenio que suponía, siempre, unas mayores cesiones al Ayuntamiento; lo que explica que los planificadores, quizá influidos por los políticos, fueran aficionados a clasificar poco urbanizable programado, y, en cambio, mucho no programado.

Dado que la oferta de suelo urbanizable estaba limitada por la cantidad y ubicación de suelo clasificado como tal por el Plan en cada cuatrienio, eso confería al propietario de dicho suelo un monopolio —u oligopolio— espacial (en el sentido de que sólo se podía urbanizar y luego edificar el suelo incluido en esa clasificación) y, en menor medida, un monopolio temporal, puesto que sólo se podía urbanizar sin necesidad de nuevo convenio el suelo ya programado.

Pero aún cabe identificar otro rasgo monopolístico en la situación del propietario de suelo: el hecho de que no se puede implantar cualquier uso que demande el mercado en un suelo urbanizable programado, sino, sólo, el uso (residencial, industrial, comercial, etc.) previsto por el Plan mediante el proceso que se llama calificación del suelo. Esta limitación es la que ha motivado que, cíclicamente, en algunas ciudades, ante la falta de suelo calificado para el uso de oficinas, se haya destinado a tal uso numerosas viviendas, y viceversa. Es la prueba más evidente de que, por una parte, el planificador, que es humano, se equivoca con frecuencia; y, por otra, de que la realidad acaba siempre imponiéndose, aún a costa de incurrir en actos contra norma. La conclusión que se obtiene es que no debería haber una norma con ese objeto limitativo: las demandas de la población, que obedecen a sus necesidades, son las que son, no pueden ser impuestas.

Como es natural, el hecho de que la oferta estuviera limitada ha incidido fuertemente en el precio, elevándolo, especialmente en las épocas en las que la demanda de suelo para un determinado uso ha superado las previsiones del planificador.

El legislador ha pretendido, además, imponer a los propietarios de suelo la obligación de edificar en la época señalada por el Plan, mediante diversos mecanismos coercitivos, algunos de ellos tan absurdos como la posibilidad de desclasificar un suelo si no se urbaniza o edifica en el plazo señalado; olvidando que si se había clasificado, era, presuntamente, porque era necesario, de modo que el castigo infligido al propietario era sufrido, también, por la ciudad, que ya no podría usar esos terrenos, desclasificados. Pero eso satisfacía al legislador (13): se trataba de castigar al administrado que no obedeciese sus mandatos.

Esa concepción del urbanismo, que es la que se ha mantenido hasta nuestros días, ha dado lugar a los desastrosos resultados que conocemos, que se concretan en unos precios del suelo muy altos en todos los sitios en los que

(13) No hay que olvidar que el régimen político de la época en la que fueron promulgadas esas leyes era de «unidad de poder y coordinación de funciones», es decir, dictadura. En esa época, MONTESQUIEU (defensor de la separación de poderes, *L'esprit des lois*), estaba no muerto —alguien ha querido matarlo después, esperemos que sin éxito— pero sí al menos, hibernado.

la demanda es fuerte (no en los demás: prueba clara de que las leyes de la oferta y la demanda están vigentes).

La primera reacción sensata contra el problema se produjo con el Real Decreto-Ley 5/96, de 7 de junio, que dio lugar a la Ley 7/97, de 14 de abril; dichas normas pretendieron, básicamente, reducir del 15 al 10 por 100 la obligación de cesión de aprovechamiento que pesaba sobre el propietario-urbanizador y eliminar los numerosos sobrecostos inducidos por los convenios urbanísticos necesarios para desarrollar los Programas de Actuación Urbanística en suelo urbanizable no programado, eliminando, de paso, la rigidez temporal que suponía la programación. También se pretendió el acortamiento de algunos plazos.

Pero la actuación importante no llegó, tras la digestión de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, de 20 de marzo, hasta la Ley 6/98, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, norma que pretendió cambiar el modelo del urbanismo para configurar un verdadero *urbanismo de oferta*.

Este nuevo modelo se basa en un nuevo sistema de clasificación del suelo, mediante el cual el suelo urbanizable tiene un tratamiento distinto. En cuanto al suelo urbano, como antes, el planificador identificará sus características y lo declarará como tal. A continuación, *sin estimar las necesidades de nuevo suelo*, identificará en todo el término municipal los requisitos objetivos para clasificar un suelo como no urbanizable, y así lo declarará. Por último, todo el resto del suelo será urbanizable.

El modelo tiene aún algunas incoherencias, como la pretensión de que un suelo sea declarado no urbanizable por una serie de razones descritas en el artículo 9; por ejemplo, ser de interés agrícola; vemos que el legislador sigue pensando que el planificador será más sabio que el propietario, y olvida cuál es el papel de los poderes públicos en un Estado de Derecho. Si un suelo tiene de verdad un valor agrícola para el interés general y su propietario lo mantiene yermo, habrá que expropiarlo y dedicarlo al uso agrícola; pero, desde luego, el planificador no está legitimado, mientras siga vigente el artículo 38 de la Constitución, que protege la libre empresa, para decir al propietario a qué uso debe dedicar su suelo. Lo más probable es que el propietario no crea que ese uso agrícola sea el más rentable y, desde luego, el planificador no está dispuesto a compensarle la diferencia de rendimiento. Por lo mismo, es vana la pretensión que observamos en los artículos 14 y 18 de la Ley 6/98, de obligar al propietario de suelo a urbanizar cuando lo quiera el Plan, en vez de cuando lo demande el mercado (14).

Pero, en general, la reforma es muy importante, porque ya no se trata de acomodar la oferta de suelo a las presuntas necesidades (presuntas, porque el planificador siempre se equivoca, en más o en menos), sino que todo el suelo

(14) Son los vestigios de la dictadura, que aún no hemos sido capaces de sacudirnos.

urbanizable debería salir al mercado, con total independencia de la cuantía de la demanda.

Esta supresión de barreras es lo que se ha dado en llamar *liberalización del suelo*; que, sin embargo, no ha producido efectos, porque aún no ha podido empezar (y no porque haya fracasado, como falazmente dicen los acólitos del intervencionismo).

Tal imposibilidad de actuar procede de dos fuentes: en primer lugar, de la propia Ley, cuyas Disposiciones Transitorias dispensan de adaptar los Planes Generales al nuevo sistema de clasificación que ella establece, cuando se trate de planeamiento vigente (que no se adaptará hasta que se proceda a su revisión, DT 2.^a) o, si es planeamiento en tramitación, cuando hubiere sido objeto de aprobación inicial (DT 3.^a). Por una mera cuestión de calendario, es claro que, habiendo sido revisados la mayor parte de los planes en el año 1997, no tendrán que adaptarse a la nueva clasificación hasta su revisión, que tendrá lugar como pronto en 2005. De modo que *mal puede fracasar una medida que aún no se ha podido implantar*.

Pero hay otro factor, aún más importante, que impediría el éxito del nuevo modelo aunque se hubiese clasificado la totalidad del suelo. En efecto, las normas urbanísticas exigen que, para tramitar un instrumento de planeamiento de desarrollo, esté previamente definido el ámbito (15) de la actuación, para proceder, en su seno, al reparto de las cargas y beneficios del proceso urbanístico. Dicho de otro modo, si no hay ámbito delimitado no hay Plan Parcial. Y la mayor parte de los Ayuntamientos no han delimitado ámbitos de actuación en la totalidad de la superficie de sus términos municipales.

La Ley estatal 6/98 prevé que, si no están delimitados dichos ámbitos o el Ayuntamiento no ha dictado normas para hacerlo, pueda dictar tales normas la Comunidad Autónoma de que se trate (16). Pero ninguna lo ha hecho, salvo Extremadura (con la Ley del kilómetro, que ya no está vigente).

De modo que la condición del propietario de un suelo urbanizable no delimitado es realmente atroz: tiene un suelo urbanizable pero no lo puede urbanizar; y no podrá hacerlo hasta que se avenga a pactar con el Ayuntamiento. Es fácil suponer que, en casi todos los casos, el pacto implicará un coste.

Lo que es claro es que un suelo sólo estará en condiciones de competir con otros en el mercado cuando se sepa qué se puede hacer en él y en qué condiciones. Y que eso sólo se sabrá cuando esté delimitado el correspondiente ámbito o se conozcan las normas que permitan desarrollarlo. Entretanto, el precio del suelo estará indebidamente alto por escasez de oferta.

(15) Polígono que delimita una unidad de actuación, cuyos propietarios deben costear la urbanización y reparcelar el suelo para repartirlo equitativamente.

(16) Parece que el legislador se refiere a las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento.

Hay que decir que todas las leyes urbanísticas autonómicas se han valido de diversos subterfugios para boicotear la Ley 6/98 estatal y, en concreto, para evitar clasificar como urbanizable todo el suelo que no deba ser justificadamente clasificado como no urbanizable, y para evitar la desaparición de la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado, que son clave.

En algunos casos, como el de la Ley catalana, teóricamente respetuosa de la Ley 6/98 estatal, se prescribe que «el suelo urbanizable ha de ser cuantitativamente proporcionado a las previsiones de crecimiento de cada municipio...» (art. 33.2), es decir, justo lo contrario de lo que la ley estatal pretende. Por otra parte, prevé que pueda clasificarse como no urbanizable un suelo por exigencias del desarrollo urbanístico sostenible (art. 32.3.b), que son imposibles de cuantificar y que, por tanto, implican que la clasificación obedecerá a la discreción o al arbitrio del planificador.

Ello obedece al deseo de las autoridades autonómicas de que ellas mismas y los Ayuntamientos puedan controlar eficazmente los ritmos de urbanización y no para acelerarlos, precisamente. Con dicho control se aseguran poder y recursos.

El poder que otorga el urbanismo no necesita grandes explicaciones: dado que el aprovechamiento urbanístico de los predios es muy valioso, el hecho de tener la facultad de permitirlo o denegarlo supone la subordinación de todos los propietarios de terrenos a la autoridad que tiene ese poder (17). Especialmente si la Administración de Justicia es lenta, de modo que la corrección de un abuso sea inviable económicamente.

En lo que se refiere a los ingresos presupuestarios, es claro que gran parte de la imposición local gravita sobre el valor catastral de los terrenos. Así sucede con el IBI (18) y con el IMIVTNU (19), que consisten en un porcentaje que se aplica sobre aquél, de modo que para lograr alta recaudación es preciso que el valor catastral se mantenga elevado. Ello explica que los Ayuntamientos tengan poco interés en abaratar o contener el precio del suelo.

Pero los Ayuntamientos —y las CC.AA., todavía incipiente pero crecientemente— no sólo obtienen ingresos presupuestarios: de hecho, son muy importantes los ingresos extra-presupuestarios que obtienen con cargo al urbanismo. Y esos ingresos son costes que se añaden al coste del suelo bruto, por lo que merece la pena estudiarlos.

(17) El poder es, entre otras cosas, la facultad de decidir qué se hace con el dinero público y cómo se reparte el gasto. El poder absoluto es la facultad de consentir excepciones a las normas, gratuitamente o no.

(18) Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

(19) Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

8. LOS COSTES AÑADIDOS AL PRECIO DEL SUELO BRUTO

8.1. LAS CESIONES DE APROVECHAMIENTO

Las cesiones de aprovechamiento son el primero de los costes añadidos al precio del suelo bruto. Fueron introducidas por la Ley 19/75, de 2 de mayo, para: «a) *Facilitar la gestión urbanística y la consiguiente preparación de suelo ofreciendo a los órganos gestores la posibilidad de disponer gratuitamente de todo el suelo correspondiente a las infraestructuras y al equipo urbano, por el mecanismo de compensación en suelo edificable a los propietarios afectados; b) Rescatar una parte de las plusvalías urbanísticas en forma de suelo edificable, que constituya además la base de los patrimonios municipales de suelo y facilite, a su vez, la financiación de las obras de infraestructura primaria y equipo urbano.*».

Se trata, pues, de un impuesto preconstitucional, a tipo fijo, lo que hace que sea injusto, y probablemente inconstitucional, pues no grava en realidad las plusvalías, sino el aprovechamiento, cualquiera que sea el beneficio que la operación reporta al propietario del suelo. Además, recae sobre un producto, el aprovechamiento urbanístico, que a su vez es la base de otro impuesto, el IVA, que grava la enajenación de ese aprovechamiento, de modo que incurre en doble imposición.

No hay duda de que se trata de un impuesto: pues aunque no se llame así, es claro que reúne todas las características de los impuestos: es una exacción que el poder político exige de forma coactiva a los particulares, sin darles nada a cambio (no es una tasa).

Interesa también destacar el papel inflacionario que juega ese impuesto sobre la economía. En efecto, si suponemos que el porcentaje de cesión es el 10 por 100, no cabe duda de que el coste en que incurre el promotor al adquirir el solar y urbanizarlo deberá repercutirlo sobre el 90 por 100 de suelo restante después de la cesión. Luego el coste de repercusión del suelo sobre la edificación aumentará un 11,11 por 100 por el hecho de la cesión (20). Como luego el Ayuntamiento volverá a poner en el mercado su 10 por 100, y lo hará al precio de mercado, nos encontramos, al final del proceso, con que un suelo que en el mercado costaba 100 unidades, se habrá vendido por 111,11 unidades; y eso es exactamente la inflación: el mero incremento de precio sin haber añadido valor.

(20) El coste unitario de la superficie que resta tras la cesión será el 100 por 100 del coste dividido por dicha superficie, es decir, $100/90 = 1,1111$ o un 11,11 por 100 más. Si se trata de un convenio, en los que el porcentaje de cesión suele ser mucho mayor, por ejemplo, el 25 por 100, el incremento de coste es del 33,33 por 100, ya que $100/75 = 1,3333$.

Hay que precisar que se trata de verdadera inflación, a pesar de que el precio del suelo y de la vivienda no forman parte del cómputo del IPC: el IPC no es la inflación, sino la medición que se intenta obtener de ella mediante un instrumento inadecuado. Pero es claro que los aumentos de precio del suelo y de la vivienda son tenidos en cuenta por los trabajadores para reclamar mejoras salariales y por parte de los agentes económicos a la hora de fijar el precio de sus productos y servicios, pues el coste del suelo repercute sobre todas las actividades económicas.

8.2. LAS EXIGENCIAS ALEGALES (SIN RESPALDO NORMATIVO)

Otro de los importantes factores de sobrecoste del suelo lo constituyen las exigencias alegales, entendiendo por tales las que carecen de respaldo normativo, que son todas las que sean distintas a las detalladas en los artículos 14 y 18 de la Ley 6/98, como bien ha recordado la sentencia STC 54/2002, de 27 de febrero, que declara nula la Ley del Suelo del País Vasco por imponer a los propietarios de suelo más obligaciones que las establecidas en la Ley 6/98. Eso significa que tampoco deben ceder suelos en porcentaje superiores a los que especifiquen las leyes urbanísticas —o, en su defecto, el 10 por 100— ni costear dotaciones distintas de las especificadas en la Ley 6/98. Ni siquiera aunque su exigencia se haga bajo el pretexto de convenios urbanísticos.

De hecho, sería una grave ilegalidad condicionar la delimitación de un ámbito a la previa firma de un convenio urbanístico que contuviera exigencias superiores a las legales, siendo éstas, sólo, las establecidas en la Ley 6/98. Advertencia que procede, porque algunas leyes urbanísticas de las CC.AA. imponen a los propietarios de suelo obligaciones superiores a las de la ley estatal. Recordemos, para memoria, las únicas obligaciones exigibles a los propietarios de suelo (Ley 6/98):

«Artículo 14. Deberes de los propietarios de suelo urbano

1. *Los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización deberán completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen —si aún no la tuvieran— la condición de solar, y edificarlos en plazo si se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo.*

2. *Los propietarios de terrenos de suelo urbano que carezcan de urbanización consolidada deberán asumir los siguientes deberes:*

- a) *Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y*

dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos.

- b) Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya en el ámbito correspondiente, a efectos de su gestión.*
- c) Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito; este porcentaje, que tiene carácter de máximo, podrá ser reducido por la legislación urbanística. Asimismo, esta legislación podrá reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo.*
- d) Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.*
- e) Costear y, en su caso, ejecutar la urbanización.*
- f) Edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento».*

«Artículo 18. Deberes de los propietarios de suelo urbanizable

La transformación del suelo clasificado como urbanizable comportará para los propietarios del mismo los siguientes deberes:

1. Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos.

2. Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya o adscriba al ámbito correspondiente.

3. Costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación y, en su caso, las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas requeridos por la dimensión y densidad de la misma y las intensidades de uso que ésta genere, de conformidad con los requisitos y condiciones que establezca el planeamiento general.

4. Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del sector o ámbito correspondiente; este porcentaje, que tiene carácter de máximo, podrá ser reducido por la legislación urbanística. Asimismo, esta legislación podrá

reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo.

5. *Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.*

6. *Costear o ejecutar la urbanización del sector o ámbito correspondiente.*

7. *Edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento».*

Obviamente, el coste de tales exigencias es un coste más de la transformación del suelo hasta llegar a conseguir solares edificables, y un coste que debería ser evitado.

8.3. EL COSTE DE LAS RECLASIFICACIONES Y RECALIFICACIONES

El coste de las reclasificaciones y recalificaciones es uno de los más habituales y más indignantes, si consideramos que la única fuente de legitimación de la actuación municipal es el interés general. Ello implica que si lo que un particular solicita es contrario al interés general, ofrezca lo que ofrezca hay que decirle que no. Por el contrario, si lo que solicita no se opone al interés general, no hay argumentos para denegarlo, y debe autorizarse; y, además, sin pedir nada a cambio, porque nada suyo da el Ayuntamiento.

En efecto, la actividad municipal en relación con el urbanismo es de mera policía: imponer algunas limitaciones a los derechos de unos para que no perturben el ejercicio de los derechos de los demás. Nada más. Pero, de acuerdo con la Ley 6/98, las facultades de urbanizar y de edificar forman parte del derecho de propiedad (21), de modo que el Ayuntamiento solamente las reconoce, no las concede.

Tal petición de contraprestación —que es muy corriente— por la concesión de licencias o autorizaciones de cosas que están fuera del comercio de los hombres cabe definirla como *simonía urbanística* (22).

(21) El artículo 2 es claro: «*Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán...*»; es claro que las facultades son inherentes al derecho de propiedad, no nacen después.

(22) Formulada por primera vez en la UIMP, Santander, el 7 de agosto de 2002: Del mismo modo que para los católicos existe un pecado de simonía, consistente en la compra o venta de cosas espirituales, de cosas que están fuera del comercio de los hombres (situación que, en su día, provocó las iras de MARTÍN LUTERO y fue el antecedente de la Reforma), es claro que los Ayuntamientos no pueden pedir contraprestación por la concesión de licencias o por la reclasificación o recalificación de un suelo, porque no dan nada suyo al peticionario, ni se trata de la concesión de cosas que estén en el comercio

Por otra parte, exigir el pago de prestaciones no amparadas por ley puede ser considerado incluso como el delito tipificado como exacciones ilegales; aunque casi todo el mundo lo olvida, los conceptos bajo los que las haciendas locales pueden recibir ingresos están tasados en la ley reguladora de las haciendas locales, Ley 39/88, de 28 de diciembre; las Administraciones Públicas no pueden pedir prestaciones a los particulares a cambio de sus licencias o autorizaciones.

Pero la reflexión da para más: ¿por qué pueden ser necesarias las reclasificaciones o recalificaciones? Obviamente, porque el planeamiento no satisface las necesidades reales de la población en el momento en que la necesidad de modificación se hace patente, lo que suele proceder de un error del planificador: la realidad no se equivoca. Anotemos, como dato relevante, que el planeamiento de Madrid ha tenido que ser objeto de más de 1.100 modificaciones puntuales desde 1985 hasta 1997.

Y aún podemos dar otro paso: si consideramos que el planeamiento tiene carácter de norma, ¿cabe proceder a las reclasificaciones o recalificaciones? La respuesta es que no, dada la vigencia en nuestro ordenamiento del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos. Y *lo que llamamos modificación puntual del Plan tiene todas las características de una derogación de la norma en ese caso concreto*.

La consecuencia podría ser que las modificaciones de la norma para casos singulares son ilegales; lo que, aunque probablemente sea cierto, no nos interesa demasiado; lo que nos interesa es que si una norma ha de ser objeto de un tan gran número de modificaciones, carece del requisito de poder ser aplicada con generalidad y, por tanto, no merece el rango de norma; y ello ocurre porque regula demasiados detalles.

La conclusión es clara: limitemos el contenido normativo de los planes a las cuestiones que sean de verdad importantes, y neguemos absolutamente la posibilidad de introducir excepciones en dicha norma, lo que redundará en agilidad y transparencia del proceso: es claro que si no cabe la excepción, se elimina la posibilidad de corrupción. Además, ello evitaría el sobre coste debido a las reclasificaciones y recalificaciones, que, si los planes estuvieran bien hechos, no serían necesarias.

Tampoco sería necesario porque se reduciría la burocracia, pagar el «cannon de agilización» a los «conseguidores», que demasiadas veces es inevitable para lograr que los papeles se despachen sin excesiva tardanza.

Esta es una de las conclusiones más frustrantes: el particular, al pagar el sobre coste que siempre suponen las reclasificaciones o recalificaciones, está pagando el coste que supone rectificar un planeamiento mal hecho.

de los hombres, sino que se trata de la defensa del interés general, que es ajeno a cualquier comercio.

8.4. EL REGALO DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE SERVICIOS

En los artículos 14 y 18 de la Ley 6/98, antes transcritos, se recogen las obligaciones del urbanizador de suelo urbano o urbanizable de «costear y, en su caso, ejecutar la urbanización». Esta obligación no supone ningún cambio con la situación anterior a la Ley, como se observa en el cuadro de la página siguiente, que recoge las obligaciones de los propietarios de suelo impuestas por las sucesivas leyes estatales desde 1956.

Aunque basta con la observación de dicho cuadro para comprender, aun antes de leerlo, sólo con ver que cada vez hay más letras para definir obligaciones, que el coste del urbanizador es cada vez más alto, en lo que concierne a las obras de urbanización no hay ningún cambio: la obligación de ejecutarlas y costearlas es la misma desde el primer día.

No hay distinción entre unas clases de obras y otras: la obligación incluye todas las necesarias para lograr que el nuevo suelo sea urbano y tenga, por tanto, acceso del tráfico rodado, alumbrado público, sistema de alcantarillado y de abastecimiento de agua y energía eléctrica. La razón para imponer esa obligación es la necesidad de que el urbanizador se responsabilice de que el nuevo desarrollo urbano pueda cumplir su función desde el primer día, evitando los abusos cometidos al principio de los años sesenta, cuando se erigían los edificios sin haber completado la urbanización, dejando una pesada carga a los Ayuntamientos.

Pero eso no implicaba que el urbanizador no pudiera luego recuperar parte de esos costes. Obviamente, las obras cedidas al Ayuntamiento (viales, alumbrado público, alcantarillado) lo eran a título gratuito; pero no ocurría lo mismo con las instalaciones que se cedían a una compañía de servicios (energía eléctrica, agua, gas, etc.), por las que el urbanizador recibía una compensación. Así lo preveía el artículo 122.1.a) del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976: *«1. En los costes de urbanización que deben ser sufragados por los propietarios afectados se comprenden los siguientes conceptos: a) las obras de vialidad, saneamiento, suministro de agua y energía eléctrica, alumbrado público, arbolado y jardinería que estén previstas en los planes y proyectos y sean de interés para el sector o área de actuación, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de suministro de agua y energía eléctrica con cargo a las empresas que prestaren los servicios, salvo la parte en que deban contribuir los usuarios según la reglamentación de aquéllos»*; y lo confirmaba el artículo 59.2 del Reglamento de Gestión Urbanística, en términos casi idénticos.

Sin embargo, el Reglamento de la Ley 54/97, del Sector Eléctrico, aprobado por Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, prevé que la cesión de las instalaciones de la red de energía eléctrica se haga sin compensación, so pretexto de que es una obligación que la Ley 6/98 impone al urbaniza-

CUADRO COMPARATIVO DE LOS DEBERES DE LOS PROPIETARIOS DE SUELO AL PRETENDER URBANIZARLO

Obligaciones del propietario del suelo	Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana	Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (tras Ley 19/1975, de 2 de mayo)	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones
Suelo urbano	<p>Art. 67.3:</p> <p>a) <i>Ceder los terrenos viales y de parques y jardines y</i></p> <p><i>Costear la urbanización, según sistema de actuación</i> (art. 114)</p> <p>b) <i>Edificar los solares, bajo la carga de expropiación, en el plazo que rijja según el art. 142</i></p>	<p>Art. 83.3:</p> <p>1. <i>Ceder gratuitamente a los Ayuntamientos respectivos los terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y centros de Educación General Básica al servicio del polígono o unidad de actuación correspondiente.</i></p> <p>2. <i>Costear la urbanización.</i></p> <p>3. <i>Edificar los solares cuando el Plan así lo estableciera dentro del plazo que éste señale o, en su defecto, en los plazos fijados en el capítulo primero del Título IV de la presente Ley.</i></p>	<p>Art. 14.2:</p> <p>a) <i>Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos.</i></p> <p>b) <i>Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya en el ámbito correspondiente, a efectos de su gestión.</i></p> <p>c) <i>Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito; este porcentaje, que tiene el carácter de máximo, podrá ser reducido por la legislación urbanística. Asimismo, esta legislación podrá reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo.</i></p> <p>d) <i>Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.</i></p>

CUADRO COMPARATIVO DE LOS DEBERES DE LOS PROPIETARIOS DE SUELO AL PRETENDER URBANIZARLO (Cont.)			
Obligaciones del propietario del suelo	Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana	Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (tras Ley 19/1975, de 2 de mayo)	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones
			e) <i>Costear y, en su caso, ejecutar la urbanización.</i> f) <i>Edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento.</i>
Suelo urbanizable programado (de reserva urbana en terminología de 1956 o urbanizable, en terminología de 1998)	Arts. 115.1, 129.1 y 116 (que señala límites): a) Ceder gratuitamente la superficie vial ¹ b) Ceder gratuitamente la superficie destinada a parques y jardines públicos ² <i>Notas 1, 2 y 3:</i> El art. 116 impone límites a esas obligaciones de cesión de suelo para viales, en función del ancho de la calle mayor de 12 metros o no, de la altura máxima edificable, y en porcentajes, en función de su proximidad a los parques y jardines. También impone límites a la proporción en que se debe contribuir a los costes de urbanización que excedan de los del propio polígono.	Art. 84.3: a) Ceder obligatoria y gratuitamente a favor del Ayuntamiento o, en su caso, órgano urbanístico actuante, los terrenos que se destinen con carácter permanente a viales, parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, centros culturales y docentes y demás servicios públicos necesarios.	Art. 18: 1. Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos. 2. Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya o adscriba al ámbito correspondiente. 3. Costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación y, en su caso, las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas requeridos por la dimensión y densidad de la misma y las intensidades de uso que ésta genere, de conformidad con los requisitos y condiciones que establezca el planeamiento general.

CUADRO COMPARATIVO DE LOS DEBERES DE LOS PROPIETARIOS DE SUELO AL PRETENDER URBANIZARLO (Cont.)

Obligaciones del propietario del suelo	Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana	Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (tras Ley 19/1975, de 2 de mayo)	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones
	<p>c) <i>Contribuir económicamente a las obras de plazas y grandes avenidas proyectadas</i>³</p> <p>2. <i>Los solares deberán ser edificados en los plazos que se fijen.</i></p>	<p>b) Ceder obligatoria y gratuitamente el 10% restante del aprovechamiento medio del sector en que se encuentre la finca.</p>	<p>4. Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del sector o ámbito correspondiente; este porcentaje, que tiene el carácter de máximo, podrá ser reducido por la legislación urbanística. Asimismo, esta legislación podrá reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo.</p> <p>5. Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.</p> <p>6. <i>Costear o ejecutar la urbanización del sector o ámbito correspondiente.</i></p> <p>7. <i>Edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento.</i></p>

CUADRO COMPARATIVO DE LOS DEBERES DE LOS PROPIETARIOS DE SUELO AL PRETENDER URBANIZARLO (Cont.)			
Obligaciones del propietario del suelo	Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana	Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (tras Ley 19/1975, de 2 de mayo)	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones
Suelo urbanizable no programado	(Esta categoría no existe en esta Ley)	Art. 85.2: Aprobado un Programa de Actuación Urbanística, se estará a lo dispuesto en los números 2, 3 y 4 del artículo anterior, sin perjuicio de las obligaciones, limitaciones y cargas adicionales que se señalen en el Programa en el acuerdo de aprobación.	(Esta categoría no existe en esta Ley, todo es suelo urbanizable, sin distinguir entre programado o no).

NOTA: Transcripción cuasi-literal de los preceptos. Los espaciados son para mejor comparar, haciendo coincidir en horizontal los deberes análogos.

dor (23). Ya hemos visto que la obligación establecida en la Ley 6/98 en nada difiere de la establecida en la Ley de 12 de mayo de 1956. Parece claro, además, que la instalación de suministro de energía eléctrica es esencial para que una compañía distribuidora, con ánimo de lucro, pueda vender energía a los consumidores finales, y que la incorpore a su inmovilizado material, que, en principio, está sujeto a amortización vía tarifa, una parte de la cual debe destinarse a ese fin.

Por tanto, es indudable que después de la cesión, gratuita, el activo de la empresa distribuidora valdrá más que antes. Sin embargo, el Tribunal Supremo dictaminó en una sentencia que como mínimo cabe calificar de sorprendente, que esa obligación de cesión no era ilegal, y que bastante contentos debían estar los promotores, pues al ceder la instalación gratis a la distribuidora dejaban de estar obligados a mantenerla.

Pero no es sólo la energía eléctrica: el resto de las compañías de servicios (agua, gas, telefonía) también pretenden imputar al urbanizador una parte tan grande como pueden ser el coste de las instalaciones necesarias para efectuar su suministro; para lo cual, frecuentemente, buscan el amparo de los municipios, que suelen exigir, para aprobar los proyectos de urbanización, que se les exhiba los convenios firmados con las distintas compañías de servicios, algunos de los cuales cabe calificar de leoninos. Hay que decir que, además, algunos Ayuntamientos no se limitan a exigir las dotaciones que la ley impone, sino que exigen otras que debieran ser voluntarias (gas, teléfono).

Con lo expuesto, es claro que eso es un nuevo sobrecoste que se añade al coste del suelo bruto y que eleva el límite inferior de la horquilla de precios, según lo explicado al principio.

8.5. LA RESERVA DE SUELOS PARA VIVIENDA PROTEGIDA

Últimamente se está imponiendo la moda (24) de que las CC.AA., en sus legislaciones urbanísticas, exijan reservar un determinado porcentaje de los nuevos desarrollos de suelo urbanizable para albergar viviendas sometidas a algún tipo de protección.

Ello obedece a la enorme diferencia que existe entre los precios de la vivienda libre y la vivienda protegida, y al deseo de mantener bajo, a toda

(23) Se ha dicho que esta obligación de cesión gratuita obedeció a un pacto del Ministerio de Economía de la época con las empresas distribuidoras, para que la tarifa creciera menos que el IPC, y que es cierto que la tarifa no crecía de acuerdo con lo previsto, sino que se aplicaba un incremento político. Una vez más, se imputa un coste indebido al suelo.

(24) Iniciada por la Comunidad de Madrid, en su Ley del Suelo de 1995, que obligaba a reservar un 50 por 100 de los nuevos desarrollos para vivienda protegida.

costa, el precio máximo de venta de esta última, por la rentabilidad política que, supuestamente, tiene. Ello empuja al legislador autonómico a pretender obtener suelo para edificar vivienda protegida sin reparar en si el método es ortodoxo, que no lo es.

Desde el punto de vista económico, es claro que si se impone por ley la obligación de reservar suelo para vivienda protegida es porque el precio de venta de ese suelo es inferior al coste de obtención de dicho suelo urbanizado y, por supuesto, al precio de mercado. Y no es menos claro que, dado que hay que lograr el equilibrio financiero en las actuaciones, el coste del suelo para vivienda libre en el mismo desarrollo se verá aumentado en la misma medida en que se disminuya el precio para la vivienda protegida. Y eso, también es claro, es un coste adicional para el suelo urbanizado del polígono, que deberán pagar los compradores de las viviendas libres sitas en él.

Dichos compradores, además de pagar impuestos como los demás, pagarán un coste añadido, que es un subsidio forzoso a los compradores de viviendas protegidas en el polígono, lo que no parece justo ni legal, habida cuenta de que la Constitución reserva la función de redistribución de la riqueza al sistema fiscal, no al urbanismo. Y es indudable que las ayudas públicas a los necesitados deben financiarse con cargo a los presupuestos, es decir, con impuestos.

Esta obligación es una buena muestra de que el problema del precio del suelo y de la vivienda empuja a soluciones cuando menos heterodoxas, que prescinden del análisis sosegado. Hemos dicho que las que establecen esa obligación legal son las CC.AA., y éstas pretenden que, al hacerlo, están ejerciendo una competencia urbanística. Pero las viviendas protegidas no se distinguen de las libres más que en el precio, y el precio de las cosas no es una cuestión urbanística, sino mercantil. La edificación de vivienda protegida no es un uso del suelo distinto de la edificación de vivienda libre. Dicho de otro modo, las CC.AA. no son competentes para establecer dicha obligación, que lo que supone realmente es la imposición de una limitación al precio de venta del suelo o, en algunos casos —y es más grave— la obligación de edificar viviendas protegidas (25); en ambos casos, se trata de atentados al principio de la libre empresa.

Dejemos dicho que en Madrid, comunidad en la que semejante obligación pesa desde 1995, no parece que haya tenido mucho éxito, como ocurre con todas las normas que el sentido común rechaza.

(25) Hemos dicho antes (5. La noción de equilibrio del sistema económico) que la clave del éxito de un Plan de Vivienda es que sea de libre aceptación por parte de los empresarios, y que su viabilidad depende de que los precios de venta de las viviendas libres y las protegidas no estén muy alejados. La imposición de hacer vivienda protegida no puede prosperar, es contraria a la naturaleza humana: no se hace porque su precio máximo de venta apenas permite cubrir gastos.

9. LOS FACTORES QUE NO INFLUYEN EN EL COSTE DEL SUELO

9.1. LA CLASIFICACIÓN O CALIFICACIÓN

A la hora de intentar justificar el intervencionismo, se suele utilizar una serie de argumentos, que conviene analizar, para ver que no son ciertos.

El primero de ellos consiste en decir que la mera clasificación de un suelo como urbano o urbanizable, o su calificación para uso residencial, de oficinas, etc., ya le añade valor, y que ello justifica la pretensión del Ayuntamiento de apropiarse de una parte de ese aumento de valor con ocasión de una reclasificación o recalificación. Pero es fácil demostrar empíricamente que el argumento es falso.

En efecto, hay una serie de municipios en las dos Castillas, en Aragón y en Extremadura, en los que el suelo para edificar y hasta las casas existentes se regalan o casi: se suele pedir a cambio el compromiso de habitarlas y de trabajar en el pueblo, aportando niños si es posible. Es claro que en esos municipios el hecho de clasificar un suelo como urbano o urbanizable, y el hecho de calificarlo para el uso de vivienda, oficina o comercio, no le añade al suelo ningún valor. Si no hay demanda de un bien, ese bien no vale nada o casi nada.

Por el contrario, si hay una demanda sólida y el propio Ayuntamiento provoca la escasez de suelo urbano o urbanizable, o, dentro de él, el destinado a un determinado uso, es claro que le está añadiendo valor, aunque indebidamente.

En un mercado no sometido a restricciones administrativas, el suelo se valoraría en función de su situación y del uso más valioso del que es susceptible, que no siempre es el urbano: baste, como ejemplo, el suelo destinado a los cultivos de primor en El Egido (Almería).

Al urbanizarlo, aportándole capital en forma de obras de urbanización, su valor debería aumentar en el importe de dichas obras más un plus de gestión, que se justifica por haber superado ya una serie de trámites burocráticos, que lo convierten en inmediatamente utilizable para una finalidad económica.

Por su parte, el uso autorizado para dicho suelo no debería influir en su valor: lo prueba el hecho de que en algunas ciudades en ciertas épocas se han transformado viviendas en oficinas y despachos y, en otras, las oficinas y hasta algunas naves industriales en viviendas (los *lofts*). Por tanto, no se trata de que un determinado uso tenga mayor valor intrínseco, sino que la escasez relativa de un suelo calificado para un uso cuya demanda aumenta es lo que le confiere mayor valor.

Lo que aumenta el precio del suelo es la restricción de su oferta cuando hay demanda. Conclusión que es predicable de cualquier bien, como es lógico.

9.2. LA LIMITACIÓN ARTIFICIAL DEL PRECIO DEL SUELO: LA NORMATIVA SOBRE VALORACIONES Y LA PROBIDAD O MÉRITO DEL DUEÑO

Otra de las circunstancias que suele ser argumentada, esta vez para intentar rebajar el precio de dicho suelo o, al menos, la cantidad que percibirá su propietario como consecuencia del proceso de urbanización o cuando se proceda a su expropiación, es el escaso mérito acumulado por el propietario con la mera tenencia del suelo; lo que justificaría, para quienes tal argumentan, que se le despojara de él a precio de ganga.

Sin embargo, la observación de la realidad nos enseña que, a la hora de fijar el precio de una obra de arte, o de una colección de sellos, por ejemplo, no se tiene jamás en cuenta la probidad o mérito del dueño, sino el valor intrínseco de la cosa; o mejor dicho, lo que alguien está dispuesto a pagar por ella. Y no se aprecia razón alguna para que ello sea distinto en el caso del suelo. Las cosas valen lo que valen, y pagar menos de lo que vale por algo que se le arrebatara coactivamente a su propietario merece un calificativo muy feo.

La normativa sobre valoraciones, que iba por el camino recto con la Ley 6/98, se ha separado de él a raíz de la reforma introducida por la Ley 10/2003, que modifica la anterior en cuanto a las valoraciones del suelo en caso de expropiación, dándole un sesgo populista y demagógico, por lo demás inútil.

Todo lo expuesto no significa conformidad con que los propietarios del suelo se enriquezcan con suma facilidad; todo lo contrario, se postula que sus beneficios deben contenerse, pero no por la vía de expoliarles, sino por la vía de introducir libre competencia en el mercado del suelo, privándoles de la situación de oligopolio de la que disfrutaban.

10. CONCLUSIÓN

El precio del suelo se forma, como el de todos los demás bienes y servicios en el mercado, por el juego entre la oferta y la demanda.

Hay una serie de factores de sobre coste que han sido impuestos por motivos políticos e intereses turbios, que podrían eliminarse sin ningún peligro para la estabilidad del mercado.

La única vía segura para garantizar la contención del precio del suelo y de los inmuebles es introducir libre competencia en el mercado; ello exige seguir el camino iniciado por la Ley 6/98 y hacer que sea posible urbanizar cualquier suelo que no deba estar especial y justificadamente protegido; pero también exige velar para que los Ayuntamientos delimiten ámbitos de actuación en la totalidad de su término municipal, que previamente deberá estar totalmente clasificado.

Pero como ello produciría desequilibrio financiero a muchos Ayuntamientos, se juzga imprescindible abordar simultáneamente la reforma de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, sin lo cual cualquier pacto urbanístico fracasará.

No es cierto que la liberalización del suelo —que aún no ha empezado— pudiera producir sobrecostes en la gestión de los servicios públicos; pero si tal ocurriera, no hay más que aplicar los mecanismos que ya existen en las leyes, como la potenciación de las Entidades Urbanísticas Colaboradoras, que tienen por cometido, entre otros, el de conservar las urbanizaciones.

El caso del urbanismo español es la historia de un fracaso incesante, al menos desde 1945; cuesta trabajo creer que, en vista de ello, las soluciones que se postulan sigan siendo mayores dosis de intervencionismo.

MANUEL MARTÍ FERRER