

REGULACIÓN ÓPTIMA DEL MERCADO DEL SUELO(*)

Dr. Pedro Saura García. Profesor Titular de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad de Murcia

En el debate que se viene desarrollando en España sobre la regulación del mercado del suelo urbano y sus consecuencias, ha sido escasa la utilización del instrumental que aporta el análisis económico. Dicho debate se ha venido produciendo con excesiva virulencia y pasión, quizás producto de la escasa información estadística existente sobre dicho mercado y sus precios, así como por las pocas investigaciones¹ que han ido más allá de la opinión y la simple intuición.

La idea extendida entre los profesionales y los analistas del mercado inmobiliario² es que el precio del suelo es caro. Sin embargo, no hay en España datos oficiales sobre el precio del suelo para poder avalar dicha intuición. No obstante, la evidencia empírica es preocupante.

La evolución del precio de la vivienda en España en las etapas(1985-91 y 1998-2000) de boom inmobiliario por encima del IPC y los salarios³, nos permite pensar que este encarecimiento del precio de la vivienda tiene bastante que ver con la escasez artificial de uno de los factores de producción más importante del producto inmobiliario como es el suelo urbano.

(*) Deseo expresar mi agradecimiento al Consejo Económico y Social de la Región de Murcia por la financiación del trabajo de investigación “La vivienda y el mercado del suelo en la Región de Murcia”, publicado por del mencionado Consejo en la Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de la Región de Murcia en 1998, del que este trabajo se beneficia.

¹ Entre otros encontramos los trabajos de: Riera y otros(1997), Riera(1999), Fernández Ordóñez(1995), García-Bellido(1996), Roca y Malcolm(1998), etc.

² Un análisis cuantitativo del encarecimiento del suelo urbano y, por ende, de la vivienda en España con relación a otros países industrializados, se encuentra en Fernández Ordóñez(1995)

³ Rodríguez(1999).

Lógicamente, esta elevación sostenida de los precios de las viviendas tiene un impacto negativo sobre la accesibilidad de la vivienda⁴, de tal manera que en el segundo trimestre de 1999 para la media de las familias españolas el precio de la vivienda equivale a 4,52 veces lo que ganan al año. El porcentaje de la renta anual que destinan a comprar una vivienda, sin bonificaciones fiscales, es más del 33%, y ello a pesar de la reducción del tipo de interés nominal. Además, va a ser difícil, que las ratios anteriores, se reduzcan en el futuro, si se tiene en cuenta, por una parte, el repunte del tipo de interés nominal, así como, la inexistencia de una regulación óptima del mercado del suelo.

Hay preguntas que requieren respuestas por parte de la comunidad científica: ¿es cierto que la regulación del mercado del suelo en España genera una escasez artificial?, ¿la división entre suelo urbanizable y no urbanizable encarece el precio del primero?, ¿es necesario estructurar de mejor manera la regulación del mercado del suelo en España, atendiendo verdaderamente a los fallos de dicho mercado?.

En las próximas páginas se reflexiona en torno a esas preguntas con el objeto de aportar ideas que puedan ofrecer alguna respuesta. Acudiremos para ello al instrumental del análisis económico y en esa dirección parece pertinente recordar, en primer lugar, las aportaciones de autores clásicos como Ricardo y Von Thuner, así como, la teoría Keynesiana de los fallos de mercado.

⁴ Rodríguez(1999)

1. Ricardo, Von Thunen y el mercado del suelo urbano

Si partiéramos de la hipótesis por la cual no hubiera regulación en el mercado del suelo que limitara dicho factor productivo, y que tampoco hubiera diferentes calidades, es decir, que el suelo fuese un factor homogéneo, la determinación del precio dependería exclusivamente de la demanda y de la oferta. En este escenario la oferta no sería inelástica y, por tanto, un desplazamiento de la demanda no supondría una variación importante del precio de equilibrio.

Sin embargo, el suelo no es un factor homogéneo, es más bien heterogéneo⁵. Hay distintas calidades que vienen determinadas por un amplio conjunto de variables: distancia al centro, comunicaciones, entorno, equipamientos, nivel de renta de los vecinos, etc.

El modelo de la renta del suelo agrícola de David Ricardo contribuye a explicar la determinación del precio en mercados de bienes heterogéneos como es el suelo urbano. Varios son los elementos que deben ser considerados en este modelo para poder explicar el funcionamiento del mercado del suelo.

Para Ricardo las tierras tenían diferentes productividades: con el mismo trabajo y capital aplicado se obtenían distintas producciones según la calidad de la tierra elegida⁶. Si dichas tierras tenían un uso alternativo, los dueños de ese factor productivo recibían un ingreso de transferencia (o pago fijo por el alquiler de las tierras) igual para todos los tipos de tierras.

El crecimiento económico, el incremento de la demanda de productos agrícolas, provocaba el cultivo sucesivo de más tierras, haciendo necesario el cultivo adicional de tierras de menor calidad. Los dueños del capital competían por las tierras de más calidad a través de la renta diferencia que recibían los terratenientes o dueños de la tierra.

Tres conclusiones resultan relevantes del modelo de Ricardo. En primer lugar, la tierra de peor calidad (marginal) sólo recibe ingreso de transferencia, es decir, el coste de oportunidad de su mejor uso alternativo. En segundo lugar, los propietarios de tierras intramarginales reciben además una renta diferencial por las diferentes productividades. En último lugar, las rentas diferenciales van creciendo con el incremento de las tierras cultivables.

Las ideas de Ricardo se pueden aplicar directamente al suelo urbano utilizando el modelo de localización de Von Thunen⁷. El centro de la ciudad está rodeado de terrenos a una distancia constante. Conforme se incrementa la población y las necesidades de vivienda se van urbanizando sucesivos anillos entorno al centro de la

⁵ Saura(1995).

⁶ En el margen extensivo, la disminución del producto total se debe a las diferencias de fertilidad.

⁷ El modelo de localización óptima de las actividades agrícolas de Von Thunen fue publicado en 1826.

ciudad. El valor de los solares está en función de la distancia al centro o ahorro de los costes de transporte. Por tanto, lo que marca la diferencia de precio entre los solares no es su fertilidad sino su posición en el espacio. Y el valor del suelo marginal es igual a su coste de oportunidad, es decir, el valor del suelo agrícola.

Lo anterior nos permite concluir que, en ausencia de restricciones legales a la ocupación del suelo urbano, el valor del suelo ocupado más alejado del centro (marginal) es el valor en su uso alternativo (la agricultura). El valor del suelo intramarginal es el valor de transferencia más la diferencia de valor entre las viviendas de cada zona y las viviendas de la zona marginal.

Si a continuación se relaja uno de los supuestos que se han hecho explícitos al principio, es decir, la limitación de suelo urbanizable, las conclusiones son diferentes: el precio en los solares marginales, dado que en presencia de restricciones hay una relativa escasez y una menor competencia, será superior a los valores de transferencia.

Dicha diferencia está directamente relacionada con la escasez provocada por la limitación del suelo urbanizable. La mencionada diferencia se transmitirá a los solares intramarginales. Es decir, también se va elevar el precio en los solares céntricos como consecuencia de las restricciones impuestas por los poderes públicos.

Los argumentos anteriores ayudan a explicar la diferencia de valor entre dos parcelas de suelo destinado a la construcción de viviendas que tienen la misma dimensión, distancia al centro, equipamientos, infraestructuras, etc. Por tanto, la clave está en la “la raya” que marca el regulador, entre el suelo urbanizable y el suelo no urbanizable. Es decir, la restricción legal genera por sí misma plusvalías o incrementos de valor del suelo que tienden a incrementarse a medida que las restricciones de suelo son mayores.

2. -Los fallos del mercado y la necesidad de regulación

Por los estudiosos del análisis económico es bien conocido el primer teorema de la economía del bienestar por el que se establece que bajo ciertas condiciones el mercado competitivo es eficiente en el sentido de Pareto. Esto es, se logra maximizar el bienestar de los agentes económicos en presencia de un mercado perfecto. Sin embargo, es unánimemente admitido que, en presencia de fallos de mercado, éste genera asignaciones ineficientes de los recursos. De ahí, que una de las discusiones importantes en el ámbito de la economía pública sea la amplitud y relevancia de los mencionados fallos. Hay diferentes categorías de fallos de mercado: externalidades, bienes públicos, asimetrías en la información, costes de transacción, etc.

Las funciones mínimas del Estado sobre las que hay consenso son las relativas a complementar y corregir al mercado cuando éste, por los mencionados fallos del mercado, fracase en conseguir unos resultados eficientes. No obstante, la presencia de fallos es condición necesaria pero no suficiente para la regulación por parte de la administración pública. Tiene que darse adicionalmente que los beneficios asociados a la acción correctora del Estado superen a los costes en los que se incurre por su propia intervención. Si no fuera así, la corrección de las deficiencias del mercado conduciría a un resultado menos deseable que la situación inicial en ausencia de intervención.

En muchas ocasiones la teoría económica separa los aspectos relativos a la eficiencia técnica en el uso de los recursos de los aspectos que afectan a la distribución de la renta y la riqueza entre los individuos de una sociedad. Tanto es así que el segundo teorema de la economía del bienestar asegura, nuevamente bajo determinadas condiciones, que el mecanismo de mercado perfecto permite conseguir cualquier asignación eficiente en el sentido de Pareto que se desee, sea cual sea la dotación de partida de los agentes económicos y siempre que se realice una redistribución neutral respecto de los incentivos de dichos agentes. Sin embargo, esta separación de los problemas de equidad y de los problemas de la eficiencia se realiza bajo condiciones extremadamente irreales. De ahí que no sea descabellado, tanto desde la teoría como desde la evidencia empírica, suponer complementariedad de ambos términos: eficiencia y equidad. Por tanto, aunque sobre este último aspecto hay menos consenso, también se puede avalar la intervención del Estado en pro de la eficiencia a través de una mayor justicia social.

En un escenario, aplicable a futuras ampliaciones de la ciudad, en que cualquier suelo se pudiera convertir en urbano con la condición de que el coste de la transformación necesaria corriera a cargo del propietario de la parcela, el precio del suelo urbano sería igual al precio del suelo agrícola mas la parte que le correspondiera por metro cuadrado del coste de transformación en urbano.

En este escenario, todas las parcelas compiten entre sí para utilizaciones alternativas. Su precio dependerá de varios factores que se pueden resumir, si el terreno

fuese un producto homogéneo, en su alejamiento del centro. Así, cuando más céntrica es una parcela mayor valor tendrá. Este valor va disminuyendo al alejarse del centro. Esta sería una regla general.

A pesar de estar bajo un contexto de competencia en el mercado del suelo, en la construcción de la nueva ciudad el mercado del suelo no da lugar a asignaciones eficientes de los recursos, ya que estamos en presencia fundamentalmente de fallos de mercado tales como las externalidades, la existencia de bienes públicos, incertidumbre, asimetrías en la información, los costes de información y transacción y el poder de monopolio. La existencia de dichos fallos es el aspecto crucial para justificar la regulación pública de este tipo de mercado.

Pero si además suponemos que la equidad y la justicia social entre los individuos repartidos en los barrios de una ciudad también contribuye a hacer más eficiente el mercado del suelo y por tanto a maximizar el bienestar social de dicha asignación, encontramos un importante elemento adicional que justifica la regulación de este mercado por el sector público. Piénsese en los desincentivos que tiene un consumidor medio a comprar un solar en un barrio pobre y degradado y las dificultades económicas de comprarlo en un barrio de renta alta y con un buen nivel de servicios. De ahí, la necesidad de contribuir desde la administración municipal a desarrollar “barrios interclasistas”, reduciendo o eliminando los llamados “costes sociales de los barrios degradados”. Un reparto equitativo de las inversiones en infraestructuras y de los servicios públicos en la ciudad que se está construyendo o está por construir contribuiría a evitar estos costes sociales sobre el mercado del suelo.

Por tanto, las prácticas regulatorias en el mercado del suelo que tratan de complementar y mejorar el funcionamiento de los mercados como mecanismo de asignación eficiente de los recursos debe cumplir un gran objetivo: corregir los fallos de este mercado evitando que los costes de la intervención pública puedan exceder a los beneficios; es decir, en ningún caso la intervención debe contribuir a generar artificialmente plusvalías. En este sentido, todo legislador o planificador urbano debería tener en cuenta una regla de oro en el campo del urbanismo, por la cual una regulación estará mal diseñada cuando ésta genere algún tipo de plusvalía que posteriormente tendrá una repercusión negativa sobre el precio final de las viviendas.

Un individuo podría instalar una fábrica cerca de una zona dedicada al uso residencial y en este caso se estaría en presencia de una externalidad negativa. En la medida de que el dueño de la fábrica no tenga en cuenta los costes sociales de dicha inversión, ésta se va a llevar a cabo con la consiguiente pérdida neta de bienestar de la sociedad. Es difícil, por otra parte, que los impuestos y las subvenciones típicamente pigouvianas, o los acuerdos tipo Coase (1960) a partir de pagos colaterales, puedan resolver la externalidad negativa anteriormente planteada.

El desconocimiento de las futuras calidades urbanísticas de los solares (zonas industriales y de contaminación, infraestructuras públicas, centro administrativo, centros comerciales, etc.) que hay en torno al solar que el comprador desea adquirir provoca un elevado nivel de incertidumbre que implica una menor contratación de solares, y probablemente el intercambio de solares estará por debajo de lo que sería socialmente óptimo. Por tanto, se está ante otro fallo de mercado, la incertidumbre, que debe ser evitado con la regulación.

En ocasiones el problema básico no es la incertidumbre o la incompleta información por sí misma, sino el hecho de que las partes que intervienen en una transacción pueden tener que experimentarla en grado distinto: es el caso de la información asimétrica, ya que una de las partes, el vendedor o el comprador, puede disponer de más información sobre los futuros tipos de usos del suelo, futuras inversiones públicas, etc. Cuando se dan estas decisiones se produce un problema de “selección adversa”, por el cual se intercambian menos solares de los deseables socialmente.

¿ Cómo evitar los fracasos del mercado en materia de externalidades negativas, incertidumbre y/o asimetrías en la información?. Por un lado, delimitando públicamente, a partir de los planes generales de ordenación urbana, zonas dentro de las cuales están permitidas ciertas actividades (industriales, comerciales, residenciales, agrícolas, etc.); por otro, el establecimiento de criterios generales y públicos (en el ámbito autonómico) para aprobar los Planes Parciales en materia de control de densidades de población, limitación y ordenación de las alturas, amplitud de las calles, etc.

El establecimiento de estas normas zonificadoras y genéricas debe cumplir algunos objetivos ineludibles: certidumbre sobre el cumplimiento de la norma y la existencia de una disciplina urbanística efectiva.

Aunque la regulación proveniente de la zonificación contribuye a resolver fracasos del mercado, no conviene olvidar los riesgos o los costes que dicha regulación lleva aparejada. Entre otros, cabe recordar que la segmentación del mercado contribuye a incrementar el precio del suelo en general y el de algunas áreas en particular.

Pero también en el campo del urbanismo nos encontramos con un buen número de bienes públicos puros. Es decir, bienes cuyo consumo no es rival y no cabe la exclusión. Esto es lo que sucede con la utilización de una calle. Mientras ésta no está congestionada, nada impide que pueda ser utilizada por otros ciudadanos; por tanto, no hay rivalidad. Adicionalmente, cuando se ha construido la calle no sólo está disponible para unos viandantes, sino que además está disponible para todos los que quieran utilizarla a un coste marginal nulo; por tanto, no cabe la exclusión. Esto también sucede con una zona verde, con un parque, con el alumbrado, con el alcantarillado, etc. Debido a esta propiedad de no-exclusión, existe un problema ineludible de usuario gratuito o

comportamiento oportunista (“Free-rider”). Es decir, una vez construida la calle o la carretera, dado que todos los agentes (ciudadanos, promotores, constructores, etc.) saben que no se puede excluir de su uso a nadie, tienen la tentación de intentar aprovecharse de los beneficios sin contribuir a sufragar los costes. Se está en presencia, en términos de la teoría de juegos, del conocido “dilema del prisionero”. Todos los agentes estarían mejor si cooperaran, logrando de esta manera un óptimo de Pareto, gracias a que la cantidad producida de bien público es la que desea la sociedad. Sin embargo, en la medida que prime la lógica individual insolidaria, el resultado final nos conduce a una solución subóptima socialmente hablando. Esta es la explicación por la que el mercado tradicionalmente falla a la hora de proveer la cantidad óptima de bienes públicos.

Para evitar los problemas anteriormente planteados conviene aplicar reglas urbanísticas que obliguen a las iniciativas urbanizadoras a sufragar los servicios generales como el alcantarillado, alumbrado, recogida de basura, comunicaciones, así como la conexión con las redes públicas de dichos servicios.

3. - Consumidores versus especuladores

Suele argumentarse en favor de las políticas de regulación de suelo urbanizable que se han venido siguiendo hasta ahora en España que hay más suelo urbanizable del que razonablemente puede esperarse que algún día llegue a ocuparse (dadas las tendencias demográficas actuales que apuntan hacia un crecimiento de la población muy bajo).

Si este planteamiento (el de que en general sobra suelo urbanizable) fuese cierto, implicaría que el precio del suelo urbanizable más alejado del centro de la ciudad y del cual existiría excedente (el suelo “marginal” en la terminología de los autores clásicos) debería tener el mismo valor que el suelo agrícola (puesto que no va a encontrar otro uso, ni ahora, ni en el futuro que no sea el uso agrícola). Pero no parece, cuando se examina el comportamiento del mercado del suelo de cualquier ciudad española, que el valor de compraventa del suelo urbanizable “marginal” sea el mismo que el del suelo agrícola no urbanizable. O de otra manera, tampoco parece normal que dos solares que disten los mismos metros del centro de la ciudad, que tengan el mismo entorno y la misma dimensión, pero que estén a un lado o a otro de la “raya”, valgan en el mercado lo mismo.

Otro argumento que se señala en favor de la regulación sobre los usos del suelo es que en realidad la escasez se produce en el suelo listo para edificar, bien porque hay especuladores que retienen suelo, bien por la falta de empresarios capaces de gestionar suelo en condiciones para ser edificado. Sin embargo, lo que también suele ser habitual en las ciudades españolas es que en “los márgenes” las diferencias de precio más acusadas se dan entre el suelo urbanizable y el no urbanizable, y no tanto entre el suelo ya urbano y el urbanizable.

Por tanto, si realmente se quiere evitar la especulación en favor de los consumidores no parece que lo más adecuado sean las restricciones a la ampliación del suelo urbanizable. Es más, las restricciones artificiales de suelo contribuyen a reforzar la lógica especulativa en detrimento de los consumidores.

Es por ello, de cara a la aplicación en el futuro de la nueva ley del suelo estatal, que es preferible la reducción al máximo de las superficies declaradas como suelo no urbanizable, y la regulación, atendiendo a los fallos del mercado del suelo, con el objetivo de maximizar el bienestar de la sociedad.

4. - Renta económica, Ingresos de transferencia y las Cesiones de suelo

El pago a un factor de producción tiene dos componentes. Un componente lo denominamos Ingresos de Transferencia, representa la cantidad que debe ganar cualquier unidad de un factor, para evitar su transferencia a otro empleo. Por tanto, los ingresos de transferencia son los costes de oportunidad de utilizar un factor en su uso actual. Son el mínimo necesario para retenerlo. El segundo componente se llama Renta Económica, es el exceso que recibe un factor por encima de los ingresos de transferencia. Un factor que presenta una curva de oferta inelástica, o sea no tiene uso alternativo, sólo obtiene renta económica. Por el contrario, cuanto más elástica es la curva de oferta del factor, la mayor parte de sus ingresos son ingresos de transferencia.

Si los instrumentos definidos anteriormente se aplican al suelo urbano, se puede concluir que cuanto más rígida sea su curva de oferta, y ello es así en presencia de restricciones legales, todo lo que cobran los propietarios del solar es renta económica, y ante un impuesto, caso de las cesiones de suelo a los ayuntamientos, son los mencionados dueños los que se ven obligados a pagar el impuesto, no pudiéndolo trasladar al precio final de la vivienda. Llama la atención que en la nueva ley del Suelo 6/1998, se haya reducido las cesiones del suelo del 15% al 10% en el caso del suelo urbanizable, y a cero en el caso del suelo urbano consolidado, con el objetivo de que no sea el consumidor el que pague el impuesto, y con ello disminuir el precio de la vivienda. Pero en realidad, mientras que la oferta del suelo sea altamente inelástica, mientras que las restricciones legales sigan siendo importantes, quién va a verse beneficiado, de esta reducción de impuestos, es el propietario del solar, sin que ello implique con bastante probabilidad una reducción del precio de la vivienda.

La disminución de las cesiones a los Ayuntamientos, implica una reducción de los impuestos a los promotores, a los especuladores, pero no una reducción del precio de la vivienda.

Se puede utilizar el siguiente ejemplo: si una vivienda se puede vender por 25 millones de pesetas en el mercado, el promotor la va a vender por ese precio, aunque se reduzcan las cesiones del 15% al 10%.

El promotor antes pagaba 3.750.000 al Ayuntamiento, y ahora paga 2.500.000. Es decir, se ha ahorrado 1.250.000 pesetas, pero sigue vendiendo la vivienda por el mismo precio.

Desde el objetivo de romper el oligopolio existente en la mayoría de los mercados del suelo de nuestros pueblos y ciudades, lo más adecuado es incrementar el suelo atractivo para vivir. Es decir, el suelo que las familias están dispuestas a demandar.

Para ello, hay que posibilitar que en el mercado haya más suelo que tenga un buen nivel de equipamientos e infraestructuras, servicios públicos, así como, una buena accesibilidad al centro de la ciudad.

Para lo anterior es necesario que los Ayuntamientos dispongan de más recursos económicos, sin embargo, con la actual Ley del Suelo estatal, los Ayuntamientos van a ver mermada su ya de por sí endeble financiación.

La reducción de las cesiones del 15% de aprovechamiento, al 10%, va a suponer una disminución en los recursos, que va hacer más difícil a los Ayuntamientos realizar un urbanismo de calidad.

Y todo ello cuando:

Primero: hay que destinar, como consecuencia de esta Ley, más recursos a la planificación, gestión, y disciplina urbanística por parte de los Ayuntamientos.

Segundo: más suelo urbanizable implica, a medio plazo, más gastos en infraestructuras básicas, viales, servicios públicos, etc. Evidentemente, dichos costes van a repercutir, en buena medida, en la administración local.

Tercero: no se han previsto mecanismos de financiación alternativos.

5. -Una aproximación al comportamiento del precio del suelo en la Región de Murcia

Como se ha expuesto anteriormente, no hay estadísticas oficiales sobre el mercado del suelo en España. No obstante, para contrastar algunas de las hipótesis planteadas en este trabajo, se ha obtenido información de precios del suelo en la Región de Murcia por dos vías. De una parte, recurriendo al Centro de Gestión Catastral de la Región de Murcia. De otra, a partir de una encuesta cualitativa a agentes relacionados con el sector inmobiliario.

El objetivo del modesto trabajo empírico que se va a desarrollar a continuación es comparar el valor de los solares próximos, que están situados a la misma distancia del centro, que tienen los mismos equipamientos y las mismas infraestructuras, y sólo presentan la diferencia que les otorga el planeamiento urbano. La “raya” les da un régimen urbanístico distinto: urbano, urbanizable, rústico, etc.

Gracias a la ponencia de valores de mercado del municipio de Cartagena realizada recientemente (año 1997) con el objetivo de revisar los valores catastrales (tabla 1), se comprueba que el precio medio por metro cuadrado del suelo urbanizable más alejado del centro de la ciudad y más cercano al suelo rústico o no urbanizable(valor más bajo o mínimo del suelo urbanizable), es 6,2 veces el valor medio por metro cuadrado del diseminado o suelo no urbanizable más cercano al suelo urbanizable(máximo del diseminado). Sin embargo, el valor medio por metro cuadrado del suelo urbano más cercano al suelo urbanizable(mínimo del suelo urbano) es sólo 1,06 veces el valor medio por metro cuadrado del suelo urbanizable que más cerca ésta del suelo urbano(máximo del suelo urbanizable).

TABLA 1
PRECIOS MEDIOS POR METRO CUADRADO DE SUELO EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA (1997)

| | VALOR | | |
|--------------------------|--------|--------|--------|
| | MEDIO | MAXIMO | MINIMO |
| DISEMINADO | 381 | 500 | 300 |
| SUELO URBANIZABLE | 5.444 | 5.800 | 3.100 |
| SUELO URBANO | 13.142 | 20.000 | 6.200 |

Fuente: Ponencia de Valores en el Municipio de Cartagena(1997). Centro de Gestión Catastral de la Región de Murcia

A través de la encuesta a los agentes del sector también se ha podido observar que, tanto hacia el norte como hacia el sur de la ciudad de Murcia, el salto de precios por metro cuadrado más importante se produce entre el suelo no urbano y suelo urbanizable no programado (tabla 2). En concreto, en el norte de la ciudad el precio medio del metro cuadrado de suelo urbanizable no programado marginal es 10 veces el precio medio del metro cuadrado de suelo no urbano marginal. Sin embargo, precio medio del metro cuadrado de suelo urbanizable programado marginal es sólo 2,6 veces el precio medio del metro cuadrado de suelo urbanizable no programado marginal. Finalmente, el precio medio del metro cuadrado de suelo urbano marginal es 2,5 veces el valor medio del metro cuadrado de suelo urbanizable programado marginal. El caso del sur de la ciudad de Murcia las ratios respectivas son: 6,6 veces, 3 veces y 2,75.

TABLA 2
PRECIOS MEDIOS POR METRO CUADRADO DEL SUELO
EN LA CIUDAD DE MURCIA (1999)

| | NORTE CIUDAD | SUR CIUDAD |
|---|--------------|------------|
| SUELO URBANO (Marginal) | 40.000 | 33.000 |
| SUELO URBANIZABLE PROGRAMADO (marginal) | 16.000 | 12.000 |
| SUELO URBANIZABLE NO PROGRAMADO (marginal) | 6.000 | 4.000 |
| SUELO NO URBANO (marginal) | 600 | 600 |

Fuente: Encuesta cualitativa a agentes del sector inmobiliario

La información obtenida de precios del suelo urbano, por los dos procedimientos y para las dos ciudades más importantes de la Región, nos permite llegar a dos conclusiones:

- ?? El precio por metro cuadrado del suelo urbanizable marginal o más alejado del centro de la ciudad no coincide con el valor del suelo no urbano o agrícola. Además, las diferencias son mayores que las que se producen entre cualquier otra tipología de suelo urbanizable. Esto viene a confirmar que es la escasez de suelo urbanizable, generada por la propia regulación del suelo, contribuye decisivamente a los altos precios.
- ?? Hay solares que tienen una distancia al centro similar y unos equipamientos parecidos y, sin embargo, sus precios son muy distintos. Es el resultado de estar a un lado u otro de cualquiera de las “rayas”.

Lo anterior conduce a pensar que en estas dos ciudades la regulación del mercado del suelo, por sí misma, genera plusvalías que deben ser eliminadas con una regulación más adecuada.

6. Conclusiones y Prescripciones de política económica.

Las bases sobre las que asentar, desde la racionalidad económica, **una nueva regulación**(no se debe confundir con desregulación) del mercado del suelo, son los siguientes:

- ?? Se ha comentado anteriormente la falta de información estadística que existe sobre el mercado del suelo. Por tanto, no es sensato proceder a la revisión de la normativa del suelo, en los niveles autonómico y local, sin contar antes con los estudios económicos y comparativos precisos.
- ?? El análisis económico y estudio de las regulaciones comparadas son buenos instrumentos para contrarrestar la tendencia a llevar la discusión de la intervención en el mercado del suelo al terreno estrictamente ideológico. La técnica económica puede aportar mucho a la discusión sobre el diseño de la regulación óptima del mercado del suelo.
- ?? Ante la importancia que ha adquirido los bienes inmobiliarios como fuente de financiación de las haciendas locales, es absolutamente necesario, que paralelamente a la revisión de las normativas autonómica y local del suelo se propongan vías de financiación para los entes locales que les permitan financiarse sin necesidad de recurrir a forzar altos valores de los bienes inmuebles.
- ?? Si realmente se quiere controlar a los especuladores, en favor de los consumidores, no parece que lo más adecuado sea las restricciones a la ampliación del suelo urbanizable. Es más, las restricciones artificiales de suelo, contribuyen a reforzar la lógica especulativa, contra los consumidores.
- ?? El mercado del suelo presenta fallos. Dichos fallos se deben de evitar con una regulación adecuada. Las normas zonificadoras deben cumplir algunos principios ineludibles: certidumbre sobre el cumplimiento de la norma y la existencia de una disciplina urbanística efectiva.

- ?? Conviene aplicar reglas urbanísticas que obliguen a las iniciativas urbanizadoras a sufragar los servicios generales como el alcantarillado, alumbrado, recogida de basura, comunicaciones, así como la conexión con las redes públicas de dichos servicios.
- ?? Más oferta de suelo urbano es condición necesaria, pero no suficiente para abaratar el precio del suelo, y por ende de la vivienda. Es necesario, que dicha oferta sea atractiva, esto es, que el suelo cuente con infraestructuras y equipamientos públicos, así como, una buena accesibilidad al centro.
- ?? Mientras que la oferta del suelo sea altamente inelástica, mientras que las restricciones legales sigan siendo importantes, no se deben realizar reducciones de impuestos sobre los solares, puesto que, quién va a verse beneficiado, de esta reducción de impuestos, es el propietario del solar, sin que ello implique con bastante probabilidad una reducción del precio de la vivienda.
- ?? Lo anterior puede provocar una disminución de los ingresos de los Ayuntamientos. Este último hecho va a limitar la posibilidad de incrementar la oferta de suelo atractivo para las familias.
- ?? Para incrementar la oferta de suelo atractiva, los Ayuntamientos deben contar con los suficientes recursos económicos. Sin embargo, la reducción de las cesiones del 15% de aprovechamiento, al 10%, va a suponer muy probablemente, una disminución en los recursos municipales, que va hacer más difícil a los Ayuntamientos realizar un urbanismo de calidad. Por el contrario, la nueva Ley del Suelo estatal trata de generar más suelo urbanizable, ello implica, a medio plazo, más gastos en infraestructuras básicas, viales, servicios públicos, etc. Evidentemente, dichos costes van a repercutir, en buena medida, en la administración local. Agravando la situación financiera de las entidades locales.

| |
|-----------------------------------|
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS |
|-----------------------------------|

COASE, R.H. (1960): “ *The Problem of social cost*” en *Journal of law and Economics*, vol.3.

FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, M.A. (1995): “ *Sobre la necesidad de revisar la regulación del mercado del suelo*” en *Economistas, Colegio de Economistas de Madrid*.

GARCÍA-BELLIDO, J. (1996): “ *La política de suelo ante la comisión de expertos sobre urbanismo: un debate a la luz de la teoría del Caos*”, en *Cuadernos Económicos de Granada*, nº4, Caja de Ahorros de Granada.

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

RIERA, P. (1999): “ *Liberalización del mercado del suelo. Rigideces y competencia en el sistema urbanístico español*”, Documento de trabajo 99-10, Fedea.

RIERA, P. Y OTROS (1997): *Informe para el Banco de España sobre economía del urbanismo en España, en comparación con otros países*, Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad Autónoma de Barcelona.

ROCA, J; MALCOLM, B. (1998): “ *La liberalización del mercado de suelo en España. Reforma de la legislación urbanística de 1998*”, en *Catastro, Ministerio de Economía y Hacienda*.

RODRÍGUEZ, J (1999): “ *Un análisis del mercado inmobiliario en España*” en *Análisis Local*, nº27, Consultores de las Administraciones Públicas.

SAURA, P(1995): *Demanda de características de la vivienda en Murcia*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia.

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