

Regulación y mercado de suelo en España. Presupuestos para el debate

Alexey Martín. Universidad de Huelva, Huelva, España.

Alicia Camas. Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México.

RESUMEN | En España, el aumento de los precios del suelo ha sido objeto de especial atención por estudiosos, legisladores y agentes económicos. Una de las respuestas a ello ha sido, desde la política estatal de suelo, el aumento de la oferta, a partir de la premisa de que ello contribuiría a bajar los precios. La citada estrategia no produjo los resultados esperados. Sin embargo, en los últimos años se ha pretendido reactivarla. En el presente trabajo se procede a realizar un análisis de las principales características del mercado de suelo, su interdependencia con la planificación urbanística y con el Derecho. De esta manera, se explican las causas de su fracaso y se pone de manifiesto el error que implicaría asumir sus premisas nuevamente.

PALABRAS CLAVE | planificación urbana, urbanismo, mercado de suelo.

ABSTRACT | *Experts, policy makers and economic agents have focused on the study of the rise of land prices in Spain. One of the solutions proposed by land use public policy was to increase supply, based on the premise that by increasing it, prices would decrease. This strategy did not produce the expected results. Nevertheless, in recent years there have been efforts to bring this approach back. This paper analyzes the main features of the land market, its interdependence with urban planning and law. In this way, the causes of failure are exposed, as a way of ensuring the same mistakes are not repeated.*

KEYWORDS | *urban planning, urbanism, land market.*

Recibido el 30 de mayo de 2016, aprobado el 1 de agosto de 2016

E-mails: A. Martín, alexey.martin@dhis1.uhu.es | A. Camas, ac_camas.pascacio@comunidad.unam.mx

Introducción

En 2013, la extinta Comisión Nacional de la Competencia¹ (CNC) retomó el debate sobre la ineficiencia de los mecanismos de regulación del mercado de suelo, y abogó una vez más por la liberalización del mismo. Este tema ha sido polémico en el orden legislativo. De un lado, se ha ejercido un importante control en el acceso de los inversores al mercado; y, de otro, se propició la liberalización de la oferta para garantizar un incremento de la competencia.

Las normas de suelo y ordenación urbana regulan el crecimiento y la transformación física de los municipios. En este proceso, la Administración Pública actúa como ente regulador. El suelo se clasifica y califica conformando un proyecto de futuro, pero, a su vez, se restringe la oferta. Esto eleva los precios, trayendo consigo “retenciones de suelo” y produciendo barreras de entrada a los pequeños inversores, resultando una limitante para los potenciales adquirentes del producto final.

En el desarrollo de las ciudades, la intervención pública ha de realizarse tomando en cuenta criterios legales, económicos y urbanísticos que, por la evidencia documental revisada, no fueron correctamente considerados para el caso español. En este sentido, se presenta un análisis sobre la viabilidad de los mecanismos legislativos utilizados en España para institucionalizar la liberalización del suelo como estrategia destinada a bajar sus precios.

La liberalización del suelo como recurso normativo de optimización del mercado

El libre mercado implica la ausencia de restricciones —por parte del poder público— que alteren su equilibrio. Frente a ello, el planeamiento urbanístico fue concebido por la Ley de 12 de mayo de 1956 Sobre régimen del suelo y ordenación urbana (LS/56), y por las normas de igual espíritu que le sucedieron,² como un instrumento de intervención territorial que obstaculiza tal condición, ya que limita la oferta y asigna los usos del suelo. Estos problemas se presentaron de modo más acusado con la reforma de la Ley 19/1975, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS/75), que introdujo la programación en la transformación del suelo como una limitación adicional (Fernández, 1997, p. 128).

Según Parada (2007, pp. 56-57), con anterioridad a la LS/75 se producía una situación controversial. Si el suelo urbanizable³ era escaso, se generaba un aumento de su precio. Si para evitarlo se clasificaba como tal una gran cantidad del suelo disponible, entonces se urbanizaba de modo segmentado, disperso, no continuo, pues al tener precios más bajos se ocupaban, mediante Planes Parciales, los sectores más alejados del centro. Mientras tanto, los espacios intermedios, con

1 La CNC fue sustituida por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) al amparo de la Disposición adicional segunda de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

2 Véase la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS/75) y su texto refundido, el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLR/76).

3 Suelo rústico que el planeamiento clasifica como destinado a urbanizarse.

mejor localización, quedaban sin urbanizar en espera de un aumento de su valor económico.

Debido a esas restricciones, se produjo la oposición a la regulación urbanística que sigue el modelo de la L5/56 y la legislación de 1975-1976 antes aludida. Se trató de un cuestionamiento de carácter económico que buscaba una flexibilización del marco legal que permitiera ampliar la oferta (Baño, 2002, p. 58).

El extinto Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC)⁴ señalaba como un problema, la intervención excesiva de la autoridad urbanística a la hora de determinar la oferta de suelo urbanizable, sobre todo porque dicha autoridad desconocía las condiciones futuras del territorio y ello provocaba alteraciones en las cantidades y un alza en los precios de este bien. Desde luego, la solución ofrecida por el TDC pretendía favorecer la libre concurrencia, ligar la oferta a las exigencias de la demanda y determinar el uso del suelo de acuerdo con las necesidades de cada momento. De esta forma, los precios deberían alcanzar el equilibrio propio del libre mercado. Facilitar la competencia en el mercado de suelo a través de una reforma legal, reduciría las posibilidades del aumento de su valor por la especulación de los propietarios (TDC, 1993, pp. 20 y 150).

El TDC (1993, p. 155) sugería precisar normativamente cuál era el suelo no urbanizable en todo el territorio nacional y, así, minimizar la intervención pública local en su clasificación.⁵ Esto permitiría declarar urbanizable todo aquel suelo que no mereciera protección.⁶ A estas críticas se les dio respuesta con el Real Decreto-Ley 5/1996 (RDL 5/96), convalidado por la Ley 7/1997, y consolidado por la Ley 6/1998.

Para Ariño (2005, pp. 907-908), la situación generada por las restricciones comentadas trató de paliarse con el RDL 5/96 y la Ley 7/1997, al menos aparentemente, pues se pasaba de un régimen de control administrativo sobre la oferta a un nuevo sistema de “desregulación o flexibilidad”. El RDL 5/1996 suprimió la distinción entre suelo urbanizable programado y suelo urbanizable no programado, redujo el aprovechamiento lucrativo susceptible de apropiación que correspondía a los ayuntamientos y previó agilizar la tramitación y aprobación del planeamiento. Según el mismo autor, sin embargo, la reforma fue insuficiente, por no romper con el modelo anterior y su configuración legal del derecho de propiedad. La Ley 6/1998 (artículos 9.1 y 10) permitió la clasificación, en extenso, del suelo como urbanizable, excluyendo (como no urbanizable) solamente aquel merecedor de alguna protección especial. Así, se legislaba conforme a la sugerencia del TDC.

No obstante lo anterior, las corporaciones locales mantuvieron su carácter interventor del mercado a través de un alto grado de discrecionalidad. Según el

4 La disposición adicional sexta de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, declara la extinción del Tribunal de Defensa de la Competencia.

5 La Administración ha tenido a su discreción la determinación de la oferta de suelo urbanizable.

6 En especial puede verse Comisión Nacional de la Competencia, 2013 y TDC, 1993: Capítulo 10. En esa misma línea se sitúa la legislación que se aprobaría en materia de suelo, específicamente el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, convalidado por la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales, así como la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (Ley 6/1998).

artículo 9.2 de la Ley 6/1998, el planeamiento urbanístico podría preservar el suelo que considerara inadecuado para el desarrollo urbano, aunque careciera de características o valores especiales.

Las afirmaciones realizadas por los autores que apoyan el proceso liberalizador (así como las instituciones y normas citadas), parten del mercado de suelo como un espacio de libre concurrencia. Sin embargo, en contra, se sostiene que tal postura suponía una apuesta por un modelo desarrollista. Con dichas normas se permitiría transformar la ciudad con base en el mercado y no en sus características (Berges & Ontiveros, 2007, p. 260).

Libre competencia y mercado de suelo

Bajo el supuesto de que los recursos son escasos, es esencial su distribución eficiente. En una economía abierta, tal distribución es realizada por el mercado, mientras corresponde al Estado promover un entorno propicio a la competencia. En esa línea, la solución ofrecida por los partidarios de la liberalización del suelo presupone la posibilidad de hacer un trasvase de los mecanismos de eficiencia del libre mercado en general (dentro de ciertos límites que se reconocen) al de este bien en concreto. De hecho, el TDC reconoce partir del principio de aplicar el mismo régimen de competencia a los distintos sectores. Y cuando el Tribunal encontró razones suficientes de lo innecesario, o perjudicial, de la liberalización, descartó proponerla al Gobierno. Conforme a ello, este órgano consideró atinado fijar dichas normas a la esfera urbanística (TDC, 1993, p. 9).

El paso inicial para comprender la competencia es reconocer que hay diferentes tipos de mercados y, por ende, distintas formas de regularlos. La divergencia principal entre ellos es su “amplitud”, es decir, el grado en que los bienes sujetos a intercambio pueden sustituirse unos por otros. El sistema de precios es su motor primordial, pero, incluso en los mercados más competitivos, pocas veces funciona a la perfección, y ello por diversas perturbaciones: escasez de compradores y vendedores, desconocimiento de oportunidades alternativas y/o restricciones excesivas en los procedimientos de competencia (Robinson, Morton & Calderwood, 1962).

En las economías reales no se sigue un modelo competitivo perfecto. El funcionamiento del mercado que se describe por el modelo de oferta y demanda, aunque se tomen en cuenta sus preceptos generales para analizar su dinámica, depende del tipo de bien que se intercambie.⁷

En este espacio se opera con el bien denominado “suelo”, cuyas características son la permanencia, la inamovilidad y, principalmente, la escasez, dado su carácter no reproducible. Para plantearse la hipótesis de aplicar la libre competencia al sector urbanístico tendrían que darse algunas condiciones: (i) ausencia o atenuación de la intervención pública; (ii) ningún comprador o vendedor debe tener poder de mercado, o capacidad individual para influir en la determinación del precio

7 En la generalidad se trata bienes denominados sustitutos, complementarios, normales, inferiores. El movimiento de las curvas de oferta y demanda, para cada tipo, difiere, y define la dinámica del mercado.

del producto. Por tanto, los precios deben conformarse en el juego de la oferta-demanda; (iii) se presupone que los individuos implicados obran de modo racional optimizando sus decisiones; (iv) homogeneidad del producto: unidades idénticas o similares; (v) los agentes deben contar con la información necesaria sobre los precios y calidades de los productos intercambiables.⁸

En el marco de este análisis, se debe comprobar si el mercado de suelo cumple con esas exigencias.

Justificación de la intervención pública

No pasa por alto el TDC que los usos del suelo deben estar acotados por el planeamiento. Este hecho, al menos, supone algunas condiciones particulares a este mercado que lo hacen merecedor de algún tipo de regulación o intervención (TDC, 1993, pp. 149 y 151).

Iranzo e Izquierdo plantean que la intervención pública, en la regulación urbanística, se justifica para evitar los posibles fallos del mercado, resultantes del libre juego de las acciones de los agentes privados: externalidades negativas, infraprovisión de bienes públicos, información imperfecta, etcétera. Por tanto, si únicamente se tienen en cuenta los costes y beneficios privados, la urbanización alcanzará una densidad excesiva que ocasionará externalidades negativas al conjunto de la sociedad. Esto es, un incremento de la pérdida de espacios abiertos, ruido, tráfico, deterioro del medioambiente, entre otros efectos (Iranzo & Izquierdo, 2005, p. 955; CNC, 2013, pp. 28 y ss; Berges & Ontiveros, 2007, p. 264; y TDC, 1993, p. 151).

Algunas externalidades están asociadas a la densidad en la ocupación del espacio, la cual depende de la localización del uso concreto, pues en zonas más alejadas del centro se emplazarán actividades que necesiten un mayor consumo de suelo. Evidencia de ello es cómo su uso extensivo tiende a generar externalidades asociadas al coste de las infraestructuras urbanas por la amplitud geográfica de las redes (alumbrado público, alcantarillado, carreteras, etcétera). De este modo, la urbanización de nuevas áreas puede tener el efecto de incrementar el coste medio de proveer tales servicios en toda la ciudad (CNC, 2013, p. 29; Berges & Ontiveros, 2007, pp. 272-273).

Otro efecto negativo, si se aumenta el suelo urbanizable para ampliar la oferta, es el urbanismo de ensanche, vale decir, un crecimiento extensivo de las ciudades disociado del desarrollo de las relaciones históricas, sociales e identitarias de una comunidad. Esta situación favorece una transformación morfológica con pérdida de la memoria urbana y de signos de identidad, los cuales se configuran a través del devenir de los años y los procesos socioeconómicos y culturales.

Mecanismos de formación de los precios del suelo

Topalov (1979, pp. 118-119) señala que en los productos intercambiados generalmente en el mercado, los cuales suelen ser fungibles, reproducibles y, en muchos casos, trasladables (muebles), la oferta toma como referente inicial el precio

8 En caso de no contar con dicha información se produce un fallo del mercado. Sobre las razones que sostienen el libre mercado puede verse Krugman y Wells (2013, pp. 346-348); Schotter (1987); Robinson et al. (1962, p. 65).

constituido por el costo de producción (el cual incluye el tiempo de trabajo necesario para su obtención), más la ganancia sobre ese capital. En un terreno no se cuenta con el referente del costo de producción, porque no lleva implícito el trabajo humano y no puede decirse que existe una ley de la oferta de los terrenos. Por tanto, si no hay referencia evaluable desde la oferta, el precio queda sujeto a la demanda que se genera en relación con el destino final que el consumidor prevé para el predio en cuestión (demanda derivada).

Resulta llamativo cómo la CNC incorpora en su análisis que la demanda de suelo es derivada de la demanda de vivienda u otras actividades, económicas o no. Por consiguiente, conocía que el coste económico del suelo guarda relación con el valor del producto final. Así, la demanda del producto que se emplazaría en un determinado suelo tiraría de su precio, el que sería resultado, entre otros factores,⁹ de la diferencia entre los costes de urbanización y el valor que se espera tendrá dicho producto. Según el propio órgano, a corto plazo se produce una oferta poco elástica, al no poder responder esta a la dinámica propia del mercado inmobiliario, la que debe ser equilibrada a medio-largo plazo. Una regulación restrictiva del mercado va en detrimento de la elasticidad de la oferta. Por ese motivo, la CNC considera esencial aumentar la oferta de suelo urbanizable para corregir su inelasticidad, incluso en el corto plazo, y lograr que de ese modo disminuyan los precios (CNC, 2013, pp. 37 y 42).

Sin embargo, nada indica que al bajar el precio del suelo urbanizable bajará también el de las futuras construcciones que podrían materializarse en él. Aun cuando se cumpliera la previsión según la cual al aumentar la oferta se reduciría el precio del suelo, lo más probable es que el valor económico del producto final continúe igual o en ascenso. Lo único que cambiaría serían los márgenes de ganancia de los promotores, con la sola diferencia —favorable para ellos— de que el suelo tendría un coste menor, pues su precio se deriva, entre otros factores, de las perspectivas del valor de la vivienda, y no a la inversa. Además, la razón primera del promotor es rentabilizar su capital. Por ende, una medida de esa naturaleza solo terminaría favoreciendo a los empresarios, que verían aumentar sus beneficios sin añadir valía alguna a su producto. A la vez, les permitiría influir en la determinación de los precios de los inmuebles, manteniéndolos aunque descendiera el valor del suelo. En consecuencia, los precios no se conformarían en el juego de la oferta-demanda.

De ser así, lo anterior supone de inicio una atipicidad en el marco de una economía de mercado como la propugnada en los textos normativos antes citados,¹⁰ pues en este ámbito la confluencia entre oferta y demanda lleva implícito un cierto atavismo. La formación de los precios no sería una relación entre costo de producción y plusvalor frente a la demanda, sino que estaría condicionada por la utilización final del suelo, la cual es preestablecida en un plan, y no por la demanda de los consumidores. En cada caso concreto, al no existir costos de producción que sirvan como referente —al menos en el suelo urbanizable—, su valor está sujeto a las expectativas de la renta futura del suelo, cuya potencialidad varía por el cambio

9 Señaladas en este mismo trabajo.

10 Véase también artículo 38 de la Constitución Española (CE) y preámbulo de la Ley 15/2007.

de uso previsto con la clasificación y calificación determinada por el planeamiento, asignaciones justificadas en función de equilibrar dichos usos.

Si con la planificación no se buscara el comentado equilibrio –de acuerdo con las necesidades de la sociedad– y partiendo de un supuesto hipotético, como señala Topalov (1979), para el propietario capitalista que pudiera libremente administrar el suelo de su propiedad existiría un precio de oferta del terreno autónomo de la demanda. Y este monto estaría determinado por la rentabilidad del capital en el uso actual del suelo. En otras palabras, plantea Topalov,

el precio de oferta mínimo es el nivel de sobreganancia de localización, el nivel de la renta del suelo, que su uso actual procura al capital. No habrá venta ni cambio de uso del terreno mientras la sobreganancia del nuevo uso no sea superior a la sobreganancia del uso anterior. Sobre esta base, inmuebles habitacionales o comerciales podrán hacerle frente a la renovación urbana; cultivos capitalistas periurbanos de elevado rendimiento –como ciertos cultivos hortelanos– resistirán ante la urbanización. Se puede decir que la propiedad capitalista del suelo devuelve al capital su propia imagen: opone a los capitales inmobiliarios, considerados individualmente, el sistema espacial de las sobreganancias localizadas. (p. 128)

Ahora bien, en el marco de una distribución de usos a través de la planificación urbanística, la perspectiva de sobreganancia viene de la mano de las expectativas del cambio de uso y las futuras actividades que se localizarán en dicho espacio. En consecuencia, las previsiones del precio del producto final tiran al alza del valor del suelo en función de bienes futuros, no presentes.

Una muestra patente de la irregularidad comentada es el hecho de que, por lo general, cuando la oferta de un producto aumenta, su precio disminuye. Si el mercado de suelo se rigiera por esos principios, al aumentar la oferta de suelo su precio debiera disminuir. Sin embargo, como su valor económico no implica costes de producción que sirvan como referente, sino que la formación de los precios depende en gran medida de las expectativas del destino final de los predios, ocurre lo contrario. Cuando se destina una zona para su urbanización, el precio del suelo alcanza un mayor valor. Tal incremento no tiene una base en el trabajo o en la inversión en el producto, y solo es posible por las perspectivas que genera la nueva finalidad que se le asigna al suelo con su nueva clasificación.

La formación de los precios del suelo, de acuerdo con su utilización final, explica en parte por qué ocurre un incremento de su valor a pesar de aumentar la oferta. Es comprensible que esto suceda, ya que el producto final sí toma como referencia los costos de producción (incluyendo los de inversión) y sus beneficios. De ahí que, como señala Topalov (197, pp. 119 y ss), el cálculo de los precios del suelo se realice “hacia atrás”, desde el producto inmobiliario hasta el suelo como producto inicial. O, más propiamente, desde las expectativas del precio del producto final se condiciona el suelo en su valor inicial. Así, se especularía con dicho recurso.¹¹

11 Situación contraria al artículo 47 de la Constitución Española, el cual prevé impedir este tipo de especulación.

La espiral inflacionista

De lo antedicho se deriva que el crecimiento de estos valores sea bidireccional, generando “una espiral inflacionista en el precio del suelo. El aumento de la demanda de vivienda se plasma en un aumento de su precio que se transmite, a partir de las expectativas que genera, en saltos importantes en los precios del suelo. El aumento del precio del suelo provoca un aumento de los costes que los promotores y los constructores trasladan al precio de la vivienda que, de esta forma, aumenta todavía más y presiona al alza el precio del suelo, y así sucesivamente” (García, 2000, p. 34; véase también Berges & Ontiveros, 2007, pp. 266 y 268).

Un ejemplo de lo anterior es el aumento de la demanda de inmuebles habitacionales ocurrido en España, a partir de las “favorables” condiciones de financiación por la reducción de los tipos de interés,¹² circunstancia que puede distorsionar el mercado y constituir una externalidad negativa. Esto guarda relación con la espiral de los precios del suelo, no derivada de su valor económico real en función del valor añadido que se le pueda dar, sino proveniente de una demanda del mercado de capitales, ajeno a una economía productiva. En otras palabras, la abundante financiación con escasos controles sobre los préstamos hipotecarios, así como una política de facilitación del crédito por encima de la capacidad de endeudamiento de las familias sobre sus activos, lleva a una espiral de aumento de los precios. Ello debido a que las cantidades a pagar por el producto final, y su financiación, corren el riesgo de ser prácticamente ilimitadas, liquidez que se traduce en valores de suelo crecientes (Jover & Morell, 2014, pp. 7 y 12). Si existe una financiación “fácil” y las familias acceden a precios al alza, entonces el valor de las viviendas sube y, con ello, el del suelo. A ello se suman los costes de producción de las sucesivas viviendas, que lleva a los promotores a incrementar los precios para obtener la rentabilidad esperada. Se trata esta de una situación que, quizás, puede no preocuparles mucho a los promotores, pues las familias contarían con la financiación necesaria para acceder al mercado inmobiliario.

A esa ecuación se debe añadir la tentación de retener suelo por parte de sus propietarios. Y, a partir de ahí, aumentar los precios de la oferta en virtud de las mayores expectativas de rentas que se generan. Pero las familias seguirían teniendo un fácil acceso al crédito, y los promotores continuarían pagando el suelo al alza.

Racionalidad de los agentes

Como el valor económico del suelo se determinará en función de las rentas y de las expectativas de los futuros precios, puede admitirse que este recurso sea utilizado por quien licita más alto. Pero esto implica que los procesos de urbanización se vean afectados por el lado de la oferta. En tanto, hay expectativas de los propietarios del suelo que pueden llevarlos a retenerlo, a pesar de las ofertas que conforman el funcionamiento del mercado (Simões & Pontes, 2010, p. 284).

Al respecto se ofrecen, generalmente, dos “explicaciones”: o los propietarios especulan, o son “irracionales”. Aquellos que especulan retienen el suelo, esperando un incremento en su valor. Los que asumen un comportamiento “irracional” se encuentran vinculados sentimentalmente a su bien, y no responden a la incitación del precio (Topalov, 1979, p. 125).

12 Véase Petitbò (2005, pp. 923-924 y 926).

En relación con el primero de los casos, se obraría de acuerdo con la racionalidad propia del mercado, o sea, optimizar los rendimientos del capital. Y el precio de la oferta sería autónomo respecto al de la demanda. Los retenedores solo buscarían sacar una porción del suelo del mercado, con la intención de reducir la oferta y elevar su valor. Por tanto, lo retendrían en espera del alza adecuada a sus expectativas, generándose de esa manera conductas monopolísticas (Topalov, 1979, pp. 127-128).

En cuanto al segundo de los casos, no intervienen factores económicos, sino de orden psicológico. Como consecuencia, por ejemplo, el propietario determina un valor superior al valor de cambio. Esto, sin constituir una actitud especulativa, tiene las mismas consecuencias para el mercado: la oferta no responde satisfactoriamente a la demanda y el precio sube (Simões & Pontes, 2010, p. 288).

Heterogeneidad del suelo

Otra condición que se debe dar para aplicar la libre competencia al mercado de suelo es que las unidades deben ser idénticas o, al menos, similares, característica que incide en los precios del suelo y no depende de su liberalización.

Los costes de transporte están en la base de la explicación de los diferenciales de la renta del espacio. La demanda de suelo en función del mercado es determinada, indirectamente, por los costes de transporte que los productos van a soportar. (Simões & Pontes, 2010, p. 227)

El precio del suelo también depende de sus características y de las demandas asociadas a ellas, entre las cuales una de las principales es su localización. Consecuencia de ello es que la formación de los precios se producirá del centro hacia la periferia, de tal forma que una mayor distancia del centro resultará en un menor valor del suelo, porque aumentan los costes de desplazamiento¹³ (Berges & Ontiveros, 2007, pp. 265-266). Esta determinación del valor del suelo según su distancia con el centro urbano va a desempeñar un papel singular en la distribución de los usos en un mercado liberalizado, ya que las funciones urbanas y las actividades económicas se ubicarían de acuerdo con los precios así determinados. Así, los usos del suelo se distribuirían del centro a la periferia y en el siguiente orden:¹⁴

- Centro de negocios y comercio al por menor.
- Otras actividades comerciales y de servicios.
- Viviendas en edificios plurifamiliares.
- Industria.
- Viviendas unifamiliares.
- Agricultura.

13 Esto fue explicado ya en el siglo XIX para las rentas agrícolas –aunque con aplicación al medio urbano– por J. H. Von Thünen, en su obra *El Estado aislado* (1826). Puede consultarse Simões y Pontes (2010, pp. 227 y ss.) y Sánchez y Zofío (2009, pp. 13 y ss). Tales circunstancias hacen que se ocupen las zonas más alejadas, reteniéndose los espacios intermedios en espera de que aumente su valor y, así, obtener una mayor ganancia con su venta o urbanización.

14 Al respecto puede verse Simões y Pontes (2010, pp. 246-247).

Desde luego, las actividades que más superficie necesitan se emplazarían en las zonas más alejadas del centro, por tratarse del suelo más barato. Ello traería consigo una marcada diferenciación de los usos y la consecuente zonificación, gran consumo del recurso suelo (ambas circunstancias con importantes afectaciones al medioambiente) y segregación social, situación que genera externalidades negativas no incorporadas por el mercado, aunque afectan la calidad de vida de los ciudadanos.

Un sustancial aumento de la oferta de suelo urbanizable puede acarrear consecuencias bastante considerables en la transformación urbanística municipal. El suelo más barato va a ser el primero en urbanizarse. Producto de ello, queda un espacio intermedio sujeto a la especulación que afecta directamente el desarrollo coherente de la urbe. Los primeros espacios en ocuparse se localizan a lo largo de las carreteras que conectan la ciudad con los núcleos vecinos, dotando a estas áreas de la conectividad necesaria. Ello crea, entre las zonas de nueva urbanización situadas a lo largo de la red de carreteras, espacios que no se ocupan en igual tiempo ni condiciones. Como consecuencia, se interrumpe el continuo urbano, se forman ciudades dispersas con un mayor consumo de suelo y recursos energéticos e impacto sobre el territorio, y se manipulan los precios.

Ahora bien, como expresa Camagni (2005, pp. 72-74), del modelo de Von Thünen se derivan las condiciones de equilibrio localizativo de las empresas y de las familias, el perfil espacial del precio del suelo urbano, la densidad y la dimensión de la ciudad. A pesar de la abstracción del modelo, así como de su simplicidad, sus predicciones son verosímiles y han sido contrastadas con *éxito discreto* en la realidad empírica bajo casi todos los aspectos que considera, salvo la estructura de la demanda de transporte. Y ello se debe a la imposición exógena de movimientos en sentido únicamente radiocéntrico. No obstante, existen otras críticas al modelo. Se debería aceptar la idea de que las ciudades de distinta dimensión son estructuralmente diferentes y desarrollan funciones distintas, también en la economía global. Además, el modelo es *estructuralmente estático*. Simula una “ciudad instantánea” en la cual todas las actividades, que son perfectamente móviles, se colocan simultáneamente en el espacio urbano. A pesar de ello, este hecho constituiría solo una simple característica y no un límite del modelo, si no fuera por la existencia en la ciudad de vastas y estructurales inmovilidades que impiden la asignación perfecta de los recursos: estas inmovilidades están dadas por el stock de construcciones existente. El capital fijo heredado del pasado ejerce una clara influencia sobre las decisiones sucesivas de los actores económicos, puesto que no puede ser derribado o reestructurado sin incurrir en costes.

Ahora bien, si existen notables diferencias entre los terrenos al interior de un municipio, ellas son mayores cuando se trata de regiones distintas. De este modo, las soluciones destinadas a intentar lograr un mejor funcionamiento del mercado deben ser también diferentes, en concordancia con la actividad económica correspondiente: agrícola, residencial, turística —litoral o interior— industrial, de protección de espacios medioambientales, de red de infraestructuras, etcétera (Jover & Morell, 2014, p. 6).

La (a)simetría de la información

Antes se señalaba que los agentes debían contar con información suficiente sobre los precios y calidades de los productos intercambiables. En este sentido, Cabrillo (2005) comentaba que los problemas de mercado relativos a la información imperfecta “quedarían resueltos si se permitiera que un propietario, o un grupo de ellos, que dispusieran de una cantidad suficiente de suelo, planificaran por sí mismos el desarrollo urbano que desearan llevar a cabo. Y los precios que pudieran obtener reflejarían el grado en el que los compradores aceptarían tal oferta de viviendas” (p. 878).

Si tal solución se implementara, el suelo se ocuparía en función de su localización y de los correspondientes niveles de rentabilidad y utilización del espacio, con lo cual se reproducirían los efectos adversos previamente expuestos. No debe pasarse por alto que los usos más rentables, con mayores índices de aprovechamiento y edificabilidad, son los destinados a uso terciario y residencial plurifamiliar. En esas condiciones, los propietarios optarían por estos, y la ciudad carecería de espacios libres y equipamentales debido a su menor lucro, produciéndose ciudades con servicios deficientes, poco sostenibles y disfuncionales.

Una cuestión fundamental es la relacionada con la información derivada de la oferta, la cual se encuentra condicionada, entre otras cosas, por las retenciones de suelo producidas y las distintas rentas de situación –vale decir, la situación privilegiada junto a bienes escasos– que inciden sobre el valor del suelo.¹⁵ Los compradores no disponen de información suficiente sobre las características del bien y su precio, lo que redundaría en un desconocimiento que puede generar ineficiencias en el proceso de toma de decisiones. Esto trae consigo una asimetría informacional, considerada un fallo importante del mercado (CNC, 2013, p. 31).

Otros aspectos necesarios de considerar

La elasticidad de la oferta y la demanda

García (2000) planteaba que en España existía escasa relación entre la cantidad de suelo calificado y su precio. Las necesidades de suelo urbanizado¹⁶ para el conjunto de los municipios urbanos españoles, hasta el año 2011, oscilaban entre 35.000 y 75.000 ha. Sin embargo, los planeamientos urbanísticos vigentes en aquel momento permitían la urbanización de 185.000 ha, con lo cual no podía hablarse de una escasez de la oferta que disparara los precios, hecho que contrasta con una evidente subida del valor del suelo y la vivienda (por tomar un ejemplo de un uso definido del suelo urbanizable). Por tales motivos, García no encontraba correlación entre la cantidad de suelo vacante, clasificado por los planeamientos, y los precios (tabla 1, figuras 1 y 2). En su opinión, las cifras indicaban que el problema no parecía tener su base en la carestía de suelo urbanizable (pp. 16-18).

15 Sobre este punto puede verse Jover y Morell (2014, pp. 12-13).

16 Según el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, en su artículo 12.3, el suelo urbanizado es aquel que está legalmente integrado en una malla urbana (red de viales, dotaciones y parcelas propia de un núcleo de población).

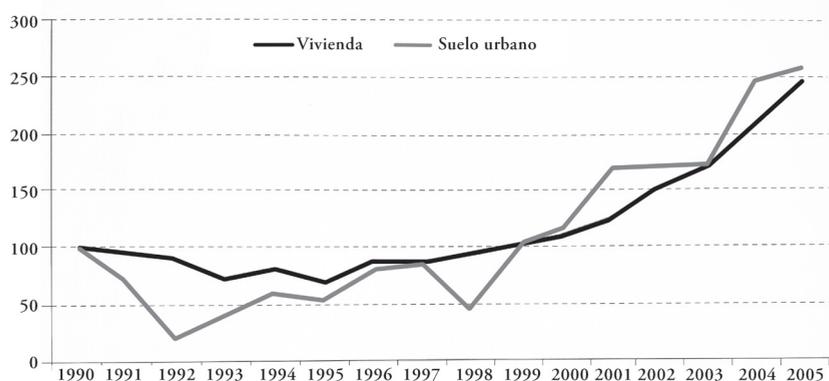
TABLA I | Legislación, superficie y precio del suelo, España

AÑO	LEGISLACIÓN	SUPERFICIE DE SUELO URBANIZABLE NECESARIO (HECTÁREAS)	SUPERFICIE DE SUELO URBANIZABLE CALIFICADO (HECTÁREAS)	PRECIOS DEL SUELO (EUROS/M ²)
1998	Ley 6/1998 liberaliza el suelo	35.000-75.000	185.000	- 60 *
2007	Ley 8/2007 deroga la Ley 6/1998			278,6
2008	Real Decreto Legislativo 2/2008 (Texto Refundido de la Ley 8/2007)-crisis económica-			253,7
2011	Texto Refundido 2/2008			194,6

* APROXIMACIÓN A PARTIR DE LOS DATOS PRESENTADOS POR BERGES Y ONTIVEROS (2007), P. 260

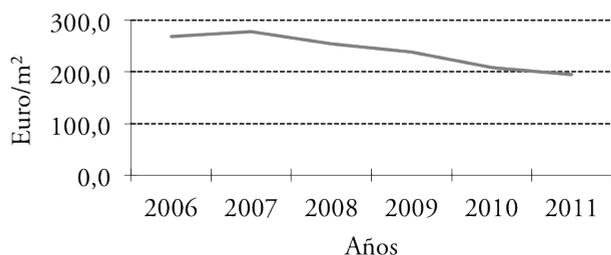
FUENTE ELABORACIÓN PROPIA, A PARTIR DE BERGES & ONTIVEROS (2007, P. 260); GÓMEZ (2006, PP. 53 Y SS); GARCÍA (2000, PP. 16-18); MINISTERIO DE FOMENTO, ESPAÑA, ESTADÍSTICAS DE PRECIOS DE SUELO URBANO, MAYO 2016

FIGURA 1 | Evolución de precios del suelo urbano y vivienda, España, 1990-2005



FUENTE BERGES & ONTIVEROS (2007, P. 260)

FIGURA 2 | Evolución de los precios del suelo urbano, España, 2006-2011



NOTA LOS DATOS REGISTRADOS CORRESPONDEN AL PROMEDIO ANUAL, CALCULADO CONSIDERANDO LAS CIFRAS DE LOS CUATRO TRIMESTRES DE CADA AÑO

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA, A PARTIR DE MINISTERIO DE FOMENTO, ESPAÑA, ESTADÍSTICAS DE PRECIOS DE SUELO URBANO, MAYO 2016

Considerando lo anterior, no es posible sostener que la causa del aumento de los problemas del mercado sea la insuficiencia de suelo urbanizable. El asunto en cuestión apunta a otro lado.

Al respecto, se debe partir de la situación básica del suelo (rural) que se quiere transformar y edificar, lo cual implica un proceso de urbanización, fundamental para el mercado. Como apunta la CNC, la transformación urbanística debería ser ágil y rápida, porque la oferta efectiva es la de suelo urbanizado. No obstante, el proceso comentado es, en España, generalmente muy lento. La propia institución señala que la urbanización del suelo, cuando requiere un cambio en el planeamiento, puede tardar entre 4,5 y 14,5 años; en caso contrario, de 3 a 10 años (CNC, 2013, p. 61).

Es cierto que parte importante de este problema se enmarca en el ámbito de la gestión del planeamiento, pero no puede pasarse por alto que los dilatados procesos de redacción y aprobación de los planes traen consigo demoras en la transformación del suelo. Tales tardanzas atentan claramente contra la elasticidad de la oferta, y ocasionan una subida de los precios por la escasez del bien a que se ve sometido el mercado. Es decir, el problema no surge por la cantidad de suelo urbanizable, sino por la disposición efectiva de suelo urbanizado, que presenta una oferta restringida y eleva los precios. La cuestión esencial radica en una inelasticidad de la oferta y la demanda de este suelo urbanizado,¹⁷ porque –como ya se ha señalado– la oferta de suelo urbanizable ha sido suficiente. Por tanto, la restricción no se da en este tipo de oferta, pues no necesita bienes que la sustituyan y justifiquen su clasificación masiva, como recogía la Ley 6/1998. La restricción viene dada porque no hay sustitutivos al suelo urbanizado, además de que sus respectivos usos no son intercambiables,¹⁸ situación que evidencia una rigidez producto de la regulación del planeamiento y su gestión.

Tampoco puede sostenerse que la causa única de esta circunstancia sea la regulación urbanística, puesto que ella obedece en gran medida a la propia naturaleza del bien. El mercado de suelo no ofrece muchas oportunidades para aumentar la elasticidad de la oferta y la demanda. Como quedó reflejado, el suelo no es homogéneo. La localización de los terrenos, su accesibilidad, la dotación de servicios e infraestructuras, el uso preponderante, la topografía, su fertilidad, sus condiciones ambientales, etcétera, condicionan sus características e influyen en su precio. Luego, no es muy probable sustituir una parcela por otra similar con mucha facilidad, lo que afecta la elasticidad de la oferta de suelo. Y, como refiere Camagni (2005, p. 166), la existencia de una demanda inelástica es una condición del monopolio.

Es preciso hacer una salvedad. La comentada restricción es una situación de corto-medio plazo, en que la oferta de terreno urbanizado debe ser considerada constante. A largo plazo, generalmente, la oferta pasa a tener una inclinación

17 La elasticidad de la demanda de un bien depende de los bienes sustitutivos que este tenga. Esto es, cuantos más productos similares al bien tengan los compradores (consumidores) a mano, menor será la subida relativa del precio. Y cuanto mayor sea la capacidad de reacción de los vendedores ante un cambio en las circunstancias que les afectan, o mayor posibilidad tengan de ofrecer bienes sustitutivos, más elástica será la oferta (García, 2003, pp. 37-39; García, 1999, p. 95). También puede verse Camagni (2005, p. 166) y Jover y Morell (2014, pp. 11 y 13).

18 Es necesario resaltar que la CNC y el TDC hicieron el mismo señalamiento (CNC, 2013, pp. 61 y ss, y TDC, 1993, p. 149).

positiva, aunque quede de todas formas, tendencialmente, inelástica (Camagni, 2005, p. 166; Jover & Morell, 2014, p. 13; y Berges & Ontiveros, 2007, p. 265).

Además de los fallos comentados, el mercado de suelo encuentra otras restricciones, limitaciones determinadas por su inmovilidad, demarcación administrativa y territorial o, lo que es igual, su localismo (se reduce al municipio o áreas metropolitanas). Está sujeto a las condiciones que le imponen el Plan General de Ordenación Urbanística, los Planes Sectoriales, los espacios declarados como protegidos, su localización según su grado de centralidad, la Ley de Costas o del Patrimonio Histórico y Natural, según el caso, etcétera.

Factores que influyen sobre la demanda del producto final

Resulta claro que el producto final (por ejemplo, viviendas) va a tener un papel fundamental para el mercado del suelo y la formación de sus precios. Por ello, los elementos que condicionan dicho producto deben ser tomados en cuenta. Al respecto, los factores más importantes son la demografía (porcentaje de población entre 20 y 34 años), la tasa de desempleo juvenil, la evolución de la renta per cápita, la capacidad de endeudamiento, el coste de uso del capital y, en particular dentro de este último, el tipo de interés (García, 2001, pp. 129 y ss; Baño, 2001, pp. 40 y 49).

Nótese que los factores mencionados escapan al objeto de la planificación urbanística. Solo la cuestión demográfica guarda correspondencia con el planeamiento, pero esta relación tiene una naturaleza prospectiva, no cierta. O sea, durante la fase de diagnóstico del territorio se proyecta el crecimiento demográfico, y el plan debe destinar suelo suficiente para cubrir las necesidades futuras. Es cierto que ese punto guarda una correlación con la oferta de suelo y, por tanto, con los precios. Sin embargo, ello no significa que sea el elemento determinante en la conformación de los mismos. Por tal motivo, cualquier medida que se adopte desde la ordenación será insuficiente, porque algunos de los elementos fundamentales a este mercado escapan del área de acción del planificador, pero ello no significa que las medidas no sean necesarias.

Consideraciones finales

El suelo es un bien de tipo durable, no se “consume”, no se reproduce, y su posesión o conservación permite obtener beneficios en el largo plazo a partir de sus cambios en atributos y valor, efecto de la escasez. Se le considera tanto factor de producción como instrumento de inversión y, en este sentido, sus precios fluctúan; esto es, no dependen exclusivamente ni de la demanda derivada, ni de las expectativas especulativas que surgen por los beneficios que ofrece en el largo plazo. El alza o disminución de los precios del suelo está condicionada por múltiples factores, como la localización, uso definido, presión del mercado, y por situaciones contextuales como la seguridad, productividad territorial y desarrollo. Para comerciar con este bien se determinan dos tipos de valores: el catastral y el comercial. El primero de ellos considera las características físicas del suelo rústico, la existencia de edificaciones, su antigüedad, uso y depreciación funcional, conservación, nivel de reforma, así como la existencia de gravámenes. El segundo se estipula tras el análisis de los

precios de bienes semejantes o equiparables (avalúo), y la identificación de ciertos parámetros mediante diversos métodos de valorización; por ejemplo, de mercado, de coste de reposición, residual, de capitalización de rendimiento. Este último es el precio real de transacción que podrá determinar, en ciertos casos, la velocidad de ventas del bien. Y se señala que es en ciertos casos, porque los bienes durables, no reproducibles, escasos –como el suelo– tienen una rápida rotación de capital, dado el bajo riesgo de invertir en él y la amplia prima de liquidez. Por lo tanto, ampliar la oferta no era el camino para lograr el objetivo trazado por las instituciones españolas (García, 2007, pp. 24-32; Arditi et al., 2003, pp. 30-33; García & García, 1991, pp. 52-54), esto es, liberalizar el suelo como recurso normativo para optimizar el mercado y bajar los precios.

Podría surgir la duda respecto de si normas de este tipo no han encontrado objeciones durante su elaboración que alertaran sobre sus inconvenientes e incongruencias. Al respecto, Bassols (2012, pp. 49-51) se refería a la convalidación del Real Decreto-ley 4/2000 en lo que sería la posterior norma de 2003, texto que seguía las pautas y acentuaba los errores de la Ley 6/1998. En el momento de celebrarse el debate, los grupos parlamentarios coincidían en que las medidas liberalizadoras del suelo no estaban produciendo los efectos esperados.¹⁹ Desde el grupo en el gobierno, se respondió que la especulación no continuaría porque, de acuerdo con la ley de la oferta y la demanda, solo se especula con lo escaso. Por tanto, si se aumenta la oferta de suelo urbanizable y urbanizado, la reducción de los precios sería cuestión de tiempo. La oposición criticó fuertemente esa postura, señalando que el mercado del suelo no es un mercado de competencia perfecta.

Luego, se hace necesario puntualizar algunas cosas: 1) Según el TDC, la CNC y la legislación referenciada, para optimizar el mercado de suelo y bajar los precios debería aplicársele a aquel los mecanismos de eficiencia del libre mercado; 2) Para que dicho trasvase fuese viable, el mercado de suelo debería satisfacer las siguientes condiciones: a) mínima, o ninguna, intervención pública; b) inexistencia, tanto en compradores como en vendedores, de poder de mercado o capacidad para influir en la determinación de los precios; c) racionalidad de los agentes; d) homogeneidad del producto suelo; e) información perfecta o simetría informacional.

Según el análisis realizado, las condiciones para efectuar ese trasvase presentan algunos inconvenientes:

- La intervención pública se encuentra justificada y la oferta de suelo depende de las determinaciones del planeamiento.
- No existe ley de la oferta en la conformación de los precios del suelo. Estos *no* se configuran según los mecanismos del libre mercado, donde el precio es el punto de equilibrio entre oferta y demanda. En el mercado del suelo los precios

19 Los grupos se apoyaban en los “datos aportados por distintos organismos: excesivo número de viviendas secundarias, destinadas a vacaciones (3,3 millones de viviendas); viviendas vacías (2,9 millones); disminución del número de viviendas en alquiler (del 15% del año 1991 habían pasado al 11,5% en 2002); elevación del precio de la vivienda en un 60%, mientras los ingresos lo habían hecho solo un 9%; en el año 2000 el incremento del precio de la vivienda había sido del 17%, el más alto de los últimos 13 años” (Bassols, 2012, p. 49).

se conforman hacia atrás, tomando en consideración el uso final del terreno; los costos de producción, transacción y expectativas especulativas, según se trate de un factor de producción o un instrumento de inversión. Cuando se trata del suelo, la retención, la localización, la excesiva fluidez del crédito hipotecario, entre otros factores, desempeñan un papel distorsionador del mercado. Además, debido a las propias características del suelo y su regulación, existe un grave riesgo (materializado en muchísimas ocasiones) de comportamiento monopolístico de los tenedores de dicho bien. Y, de este modo, es manifiesto que el vendedor tiene poder de mercado para influir en la determinación del precio del producto.

- La racionalidad de los agentes es paradójica. La concurrencia del oferente al mercado en condiciones que resulten ventajosas para la rentabilidad de su capital, se consideraría una decisión racional. Y a la vez, la retención de suelo en espera de aumentar dicha rentabilidad también sería considerada una conducta, desde el punto de vista de la eficiencia, óptima, porque con ella se alcanza una mayor ganancia. Sin embargo, con esta última se incurriría en una conducta contraria a un mandato constitucional, ex artículo 47 CE. Por otra parte, en este proceso también intervienen factores no de orden económico, sino psicológico o afectivo. Como consecuencia de ello, pueden determinarse valores del suelo superiores al valor de cambio en el mercado. Así, sin ánimo especulativo, se producen las mismas consecuencias que si se tuviese dicha intención; esto es, ocurre que una conducta de raíz no racional incide en la formación de los precios.
- El suelo no es un producto homogéneo. Factores como la región, el tipo de ciudad, el tipo de tejido urbano, la densidad poblacional, la tradición y las costumbres, la localización, la accesibilidad, los servicios, la calidad ambiental, etcétera, hacen de cada terreno un producto singular, dificultando su posibilidad de ser sustituido.
- Debido a la asimetría existente en este escenario, es muy difícil sostener que los agentes cuentan con toda la información necesaria sobre los bienes y sus calidades. Ello les dificulta la posibilidad de tomar una decisión óptima, lo que constituye un fallo del mercado.

De acuerdo con este análisis, el relacionado con el suelo podría considerarse un mercado singular, con peculiaridades para cada lugar. No es posible sostener que a él se le puedan aplicar las condiciones de la libre competencia, debido a que no cumple con las condiciones exigibles a tales fines. No puede esperarse que al aumentar la oferta de suelo bajen sus precios. Así, podría referirse que el bien suelo es susceptible de transacciones mercantiles, pero su espacio de intercambio tiene características muy concretas. En fin, dados los problemas que puede generar la libre empresa en asuntos concernientes a la ocupación del suelo, se justifica la regulación de este mercado y la planificación urbanística. Todo ello en coherencia con el propio artículo 38 del texto constitucional español.

Conclusiones

Los mecanismos legislativos utilizados para bajar los precios, relacionados con la liberalización de la oferta de suelo urbanizable, no resultan una vía satisfactoria para dicho mercado. Y ello porque:

- i) Uno de los elementos importantes en la formación de los precios del suelo urbanizable, esto es, la fluidez crediticia, se encuentra fuera del alcance de la Administración (Local) que interviene en este mercado. Por tanto, la corrección de este fallo se encuentra en un ente que no es ni Administración ni agente territorial (se hace referencia a las entidades financieras), lo que hace difícil abordarlo al margen de una estrategia económica conjunta a nivel de Estado. En este escenario, tampoco contribuye a su corrección el aumentar, restringir o programar la oferta como estrategia subyacente en la legislación urbanística.
- ii) Otros elementos, muy importantes en la formación de los precios de uno de los productos finales de este mercado, como es la vivienda —por ejemplo, la tasa de desempleo, la evolución de la renta per cápita, la población entre 20 y 34 años—, cuyo precio tira del valor del suelo, se encuentran fuera del alcance de la Administración Local. Aumentar la oferta de suelo urbanizable, como estrategia subyacente en la legislación urbanística, no va a tener resultado alguno sobre dichos factores.
- iii) La elasticidad de la oferta y la demanda de suelo urbanizado ejerce influencia directa en la determinación de los precios. Por tanto, se necesita reducir la complejidad y dilación en la aprobación y revisión de los planes para simplificarlos, de tal modo que se urbanice suelo suficiente para sustituir los bienes y evitar los efectos adversos de la inelasticidad.
- iv) Es un mercado con fallos significativos, a la vez que ampliamente condicionado por las diversas modalidades de planes que inciden en el territorio. En consecuencia, el mercado de suelo se encuentra intervenido por una pluralidad de condicionantes legales y económicas.

De lo expuesto se puede colegir que la estrategia económica subyacente en la legislación del suelo, que pretendió su optimización a través de su liberalización, siguió pautas desacertadas, como igualmente resultó desacertado el pronunciamiento de la CNC, en su informe de 2013, cuando abogó por retomar esa línea.

Es inconsistente el planteamiento según el cual al aumentar la oferta de suelo urbanizable disminuirán los precios. De hecho, aunque dicha hipótesis sea formalmente correcta, desde el punto de vista empírico no lo es. Las condiciones del libre mercado no son aplicables al sector urbanístico, lo que implica que sus premisas carecen del sustento empírico necesario y, como consecuencia, la realidad las refuta. Los mecanismos que se establecen al seguir esta hipótesis no consiguen atenuar los precios del suelo, porque su formación y condicionamiento no dependen de la liberalización de la oferta.

En resumen: el mercado de suelo no es un mercado de libre competencia. Si no lo es, entonces no se le pueden aplicar las pautas generales de dicho mercado, ni puede someterse a las mismas reglas de competencia.

Referencias bibliográficas

- Arditi, C., Carrasco, G., Jirón, P. & Sepúlveda, R. (2003). *Gestión de suelo urbano y vivienda social. Elementos para una discusión*. Serie Documentos de Trabajo, N.º 1. Santiago, Chile: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Instituto de la Vivienda (INVI), Universidad de Chile. sistemamid.com/download.php?a=83917
- Ariño, G. (2005). La liberalización del suelo. En J. M. Pérez (dir.), *Hacia un nuevo urbanismo: curso sobre ordenación del espacio y régimen de suelo* (vol. 2, pp. 879-918). Madrid: Fundación de Estudios Inmobiliarios.
- Baño, J. M. (2001). La actividad urbanística en la financiación de las haciendas locales. *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, (2), 33-52. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2167204
- Baño, J. M. (2002). La clasificación del suelo: los imperativos del mercado y las competencias locales. En *Estudios. Los nuevos retos del Derecho Urbanístico. Anuario del Gobierno Local 2002* (pp. 57-72). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Públic. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2167220
- Bassols, M. (2012). Inconstitucionalidad final de la normativa sobre liberalización del suelo y reapertura del debate sobre la competencia del Estado en materia urbanística: a propósito del Voto particular a la stc 137/2011, de 14 de septiembre. *Cuadernos de Derecho Local (qdl)*, (30), 37-57. http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1349/Bassols_Inconstitucionalidad_p37_57.pdf?sequence=1
- Berges, A. & Ontiveros, E. (2007). La nueva Ley de Suelo desde la perspectiva económica. Sostenibilidad y eficiencia en los mercados del suelo. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 29(152-153), 259-275. <http://studylib.es/doc/4976535/la-nueva-ley-de-suelo-desde-la-perspectiva-econ%C3%B3mica>
- Cabrillo, F. (2005). La economía de mercado en la Constitución Española: la regulación del suelo. En J. M. Pérez (dir.), *Hacia un nuevo urbanismo: curso sobre ordenación del espacio y régimen de suelo* (vol. 2, pp. 867-878). Madrid: Fundación de Estudios Inmobiliarios.
- Camagni, R. (2005). *Economía urbana*. Traducción de V. Galletto. Barcelona: Antoni Bosch, editor.
- Comisión Nacional de la Competencia (2013). *Problemas de competencia en el mercado del suelo en España*. <http://www.cncompetencia.es/Inicio/Informes/InformesyEstudiossectoriales/tabid/228/Default.aspx>
- Fernández, T. R. (1997). La regulación legal del mercado de suelo. *Ekonomiaz*, (37), 122-133. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=274428>
- García, A. & García, M. (1991). Expectativas y ciclo: hacia una dinámica keynesiana. *Cuadernos de Economía*, (15), 29-68.
- García, E. (1999). *Teoría del gasto público*. Madrid: Minerva Ediciones.
- García, E. (2003). *La economía de los impuestos*. Madrid: Minerva Ediciones.

- García, J. (2000). El precio del suelo: la polémica interminable. Artículo preparado para la *Segunda Jornada sobre "Nuevas Fronteras de la Política Económica"*, organizada por el Centre de Recerca en Economia Internacional (CREI) y La Vanguardia. Barcelona: CREI y Universitat Pompeu Fabra. <http://84.89.132.1/~montalvo/vivienda/suelofin.pdf>
- García, J. (2001). Un análisis empírico del crecimiento del precio de la vivienda en las comunidades autónomas españolas. *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, 2(2), 117-136. <http://84.89.132.1/~montalvo/vivienda/rvalenciana.pdf>
- García, M. (2007). *Introducción a la valoración inmobiliaria*. Barcelona: Centro de Política de Sòl y Valoraciones. <https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/17393/report.pdf>
- Iranzo, J. E. & Izquierdo, G. (2005). Los problemas de competencia en los mercados de suelo. En J. M. Pérez (dir.), *Hacia un nuevo urbanismo: curso sobre ordenación del espacio y régimen de suelo* (vol. 2, pp. 955-987). Madrid: Fundación de Estudios Inmobiliarios.
- Jover, A. & Morell, M. (2014). *Memoria sobre el informe "Problemas de competencia en el mercado del suelo en España"*, emitido por la Comisión Nacional de la Competencia en julio 2013. <http://www.coac.net/AAUC/DOCUMENTS/2014%2004%2024%20Memoria%20sobre%20el%20Informe%20CNC%2020140310.pdf>
- Krugman, P. & Wells, R. (2013). *Microeconomía*. Barcelona: Reverté.
- Parada, R. (2007). *Derecho Urbanístico General: Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, s.a.
- Petitbò, A. (2005). Suelo y vivienda: precios altos y fallos de regulación. En J. M. Pérez (dir.), *Hacia un nuevo urbanismo: curso sobre ordenación del espacio y régimen de suelo* (vol. 2, pp. 919-940). Madrid: Fundación de Estudios Inmobiliarios.
- Robinson, M. A., Morton, H. C. & Calderwood, J. E. (1962). *An introduction to economic reasoning*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Sánchez, J. & Zofio, J. L. (2009). Espacio, distancia y localización: hacia la nueva economía geográfica. *Inormación Comercial Española (ICE): Aspectos territoriales del desarrollo: presente y futuro*, 848 (mayo-junio), 9-27. http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_848_9-28__68787935A43DB964CFE6365C78397AC5.pdf
- Schotter, A. (1987). Las razones del libre mercado. En A. Schotter, *La economía de libre mercado. Una valoración crítica* (pp. 15-31). Barcelona: Ariel.
- Simões, A. & Pontes, J. P. (2010). *Introdução à Economia Urbana*. Lisboa: Edição da Fundação Calouste Gulbenkian.
- Sociedad de Tasación*. (15 de agosto de 2016). Obtenido de Glosario. Valor Catastral. <http://www.st-tasacion.es/es/informes/glosario/valor-catastral.html>
- Topalov, Ch. (1979). La formación de los precios del suelo en la ciudad capitalista: introducción al problema de la renta. En Ch. Topalov, *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis* (pp. 118-135). México, D.F.: Edicol.
- Tribunal de Defensa de la Competencia. (1993). *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*. <https://tarifasgasluz.com/faq/comision-nacional-competencia>
- Zárate, M. A. (2011). Paisajes culturales urbanos, entre la protección y la destrucción. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (57), 175-194. <http://www.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1380/1303>

Legislación consultada

Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.

Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes.

Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales.

Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Ley de 12 de mayo de 1956 Sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes.

Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales.

Estadísticas

Ministerio de Fomento (28 de mayo de 2016). *Estadísticas de precios de suelo urbano*. Obtenido de Precios del suelo: <http://www.fomento.es/be2/?nivel=2&corden=36000000>