

10

INFORME  
ESPAÑA  
2 0 0 3

una interpretación  
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**  
Oquendo, 23  
28006 Madrid  
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69  
[correo@fund-encuentro.org](mailto:correo@fund-encuentro.org)  
[www.fund-encuentro.org](http://www.fund-encuentro.org)

ISBN: 84-89019-16-9  
ISSN: 1137-6228  
Depósito Legal: M-11116-2003

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.  
Antonio Alonso Martín, s/n - Nave 10  
28860 Paracuellos del Jarama (Madrid)

<b>NOTA SOBRE SUELO Y VIVIENDA</b>	415
1. Un fenómeno común en el resto de la UE, pero no tan intenso como en España	415
2. El suelo, protagonista en la evolución del precio de la vivienda	419
2.1 Criterio de valoración del suelo: el máximo pagable por el consumidor final	421
3. Factores determinantes del precio del suelo	424
3.1 Las Administraciones Públicas	426
3.2 Desequilibrio de poder entre compradores y productores	428

## **NOTA SOBRE SUELO Y VIVIENDA**

La percepción que se tiene en España –especialmente en las grandes ciudades–, por parte del comprador final, respecto a la vivienda, es la de un bien necesario excesivamente caro. Tan caro que en la mayoría de los casos se precisa que la persona adecue su vida y sus expectativas familiares a las dimensiones de la vivienda que pueda adquirir y no al revés. Quizá éste sea el aspecto más grave de la cuestión que tratamos, aunque existen otros de gran envergadura.

Pero con el objeto de no adelantar acontecimientos, conviene echar una ojeada en rededor nuestro e intentar relacionar nuestra situación con la de los países del entorno para dilucidar si la situación española es propia, y con ello imputable a aspectos culturales y estructurales de nuestro país, o generalizada, y por ello achacable al actual momento histórico que se vive en Occidente.

### **1. Un fenómeno común en el resto de la UE, pero no tan intenso como en España**

En relación con la amplitud y calidad del parque inmobiliario residencial, si comparamos la situación de los países miembros de la Unión Europea (tabla 1), nos encontramos con que en España, con algo más de 19 millones de unidades, hay 485 viviendas por cada 1.000 habitantes, una tasa sólo superada por Francia (494) y muy alejada de países como Irlanda (345), Reino Unido (411) u Holanda (416). Pero esta primera comparación resulta engañosa, ya que no distingue entre vivienda principal, segundas residencias y viviendas vacías. Cuando incorporamos dicha distinción, clave para un país como España, en el que el turismo se configura como su principal industria, la media de la Unión Europea baja hasta 404 y nuestro país pasa de la segunda posición a la última, con una exigua ratio de 329 viviendas por cada 1.000 habitantes. A la hora de interpretar estos datos hay que tener en cuenta el mayor número de personas por hogar que hay en nuestro país –aunque la tendencia se va acercando a la media europea–; además, el difícil acceso a la vivienda de los jóvenes españoles es una de las causas de la permanencia no voluntaria en el hogar familiar que incrementa la ratio de personas por hogar.

En el período 1996-2000, la media anual de viviendas construidas en España, 308.750, fue sólo superada por Alemania, con 478.150 (gráfico 1). En esta evolución hay que destacar la influencia de la elección de la costa mediterránea española como lugar de residencia tras la jubilación por parte de un número significativo de alemanes e ingleses, así como el acceso tardío a la vivienda de las generaciones nacidas entre 1965 y 1975 –las más

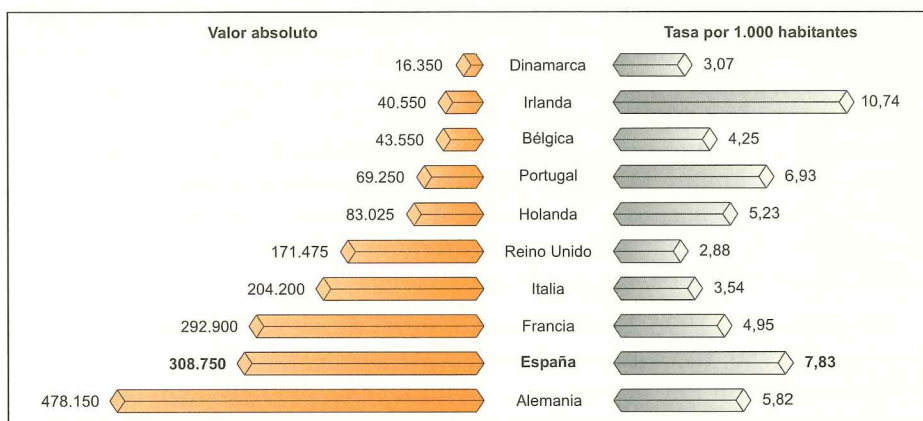
Tabla 1 – Parque de viviendas en la Unión Europea. 2000

	Parque de viviendas (en millones)	Viviendas por 1.000 habitantes	Viviendas principales por 1.000 habitantes
Francia	29,0	494	409
España	19,3	485	329
Finlandia	2,5	483	442
Suecia	4,3	483	472
Dinamarca	2,5	470	453
Austria	3,8	465	404
Portugal	4,6	465	340
Bélgica	4,6	455	412
Alemania	37,1	452	460
Italia	25,0	434	357
Grecia	4,5	429	332
Holanda	6,6	416	431
Reino Unido	24,6	411	420
Luxemburgo	0,2	391	400
Irlanda	1,3	345	343
<b>Total UE</b>	<b>170,0</b>	<b>452</b>	<b>404</b>

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Trilla, C., *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Fundación "la Caixa", Barcelona, 2001.

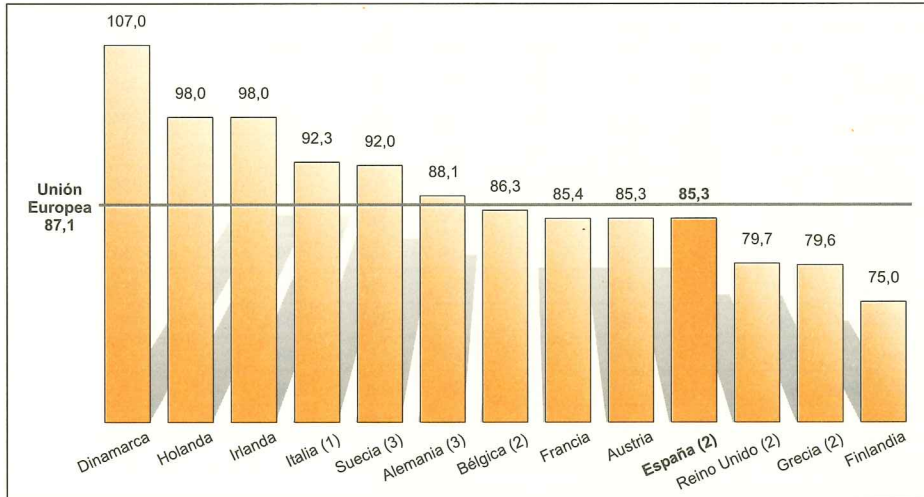
numerosas– y el acercamiento a las pautas demográficas de los hogares de los países de la UE –aumento de los hogares unipersonales, familias monoparentales, etc.–.

Gráfico 1 – Media anual de viviendas construidas en Europa. En valor absoluto y en tasa por cada 1.000 habitantes. 1996-2000



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Trilla, C., *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Fundación "la Caixa", Barcelona, 2001; y Eurostat, *Annuaire Eurostat 2002*, Luxemburgo, 2002.

Gráfico 2 – Superficie útil media de las viviendas en la Unión Europea. En metros cuadrados. 1995



(1) Datos de 1985. (2) Datos de 1991. (3) Datos de 1993.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Trilla, C., *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Fundación "la Caixa", Barcelona, 2001.

Junto a la relativa escasez de viviendas que acabamos de comentar, en el ámbito de la Unión Europea, nuestro país ocupa una posición desfavorable en lo que se refiere a la superficie media de los inmuebles residenciales (gráfico 2): la superficie útil media es de 85,3 m<sup>2</sup>, inferior a la de la Unión Europea (87,1 m<sup>2</sup>) y sólo superior a la de Finlandia (75 m<sup>2</sup>), Grecia (79,6 m<sup>2</sup>) y Reino Unido (79,7 m<sup>2</sup>). El mayor número de personas por hogar actúa en esta variable como un factor intensificador de la desventaja, ya que no sólo las viviendas son más pequeñas, sino que en ellas conviven más personas. Como contrapartida positiva, nuestro parque de viviendas ofrece una calidad alta en cuanto al estado de conservación y a los equipamientos (aseos, duchas, cuartos de baño, agua corriente, gas, etc.), debido principalmente al gran esfuerzo realizado en nuestro país desde 1971 hasta hoy, período en el que se ha construido más del 50% del actual parque de viviendas.

Respecto a la evolución del coste de la vivienda en España y su comparación con los países de nuestro entorno, si asignamos un valor base 100 al año 1990, comprobamos que el incremento de los precios en España sólo ha sido inferior al registrado en Bélgica, Dinamarca, Holanda e Irlanda hasta 1999 (tabla 2). Si se considera el período 1980-2002 y en el contexto de los países desarrollados (gráfico 3), nuestro país es en el que más ha aumentado el precio de la vivienda: más de un 10% anual de media.

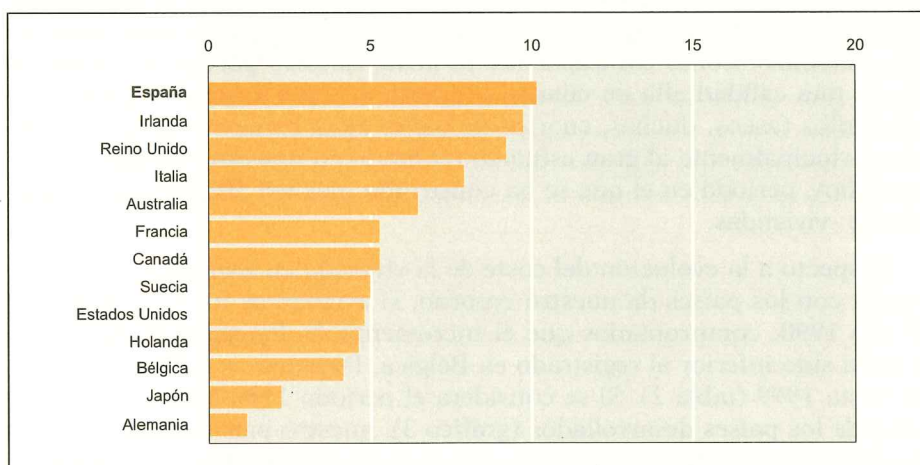
**Tabla 2 – Evolución de los precios de las viviendas en Europa. En números índice de los valores corrientes. Base 1990=100. 1990-1999**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Alemania	100	109	115	123	136	133	133	133	137	115
Austria	100	105	110	118	123	127	130	132	134	134
Bélgica	100	106	115	123	132	138	144	146	150	169
Dinamarca	100	101	95	101	108	108	118	128	134	142
<b>España</b>	<b>100</b>	<b>114</b>	<b>113</b>	<b>112</b>	<b>113</b>	<b>117</b>	<b>120</b>	<b>121</b>	<b>127</b>	<b>140</b>
Finlandia	100	86	90	65	69	67	70	82	91	106
Holanda	100	103	112	122	131	137	151	163	181	216
Irlanda	100	102	105	106	111	118	133	156	191	227
Italia	100	112	119	120	116	118	118	-	-	-
Reino Unido	100	99	95	93	95	96	99	108	120	134
Suecia	100	107	97	86	90	91	91	98	107	117

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Trilla, C., *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Fundación "la Caixa", Barcelona, 2001.

Estos datos indican una tendencia de crecimiento de los precios superior a la del resto de los países de la Unión Europea, pero en sí mismos, dada la diferencia en la evolución de salarios y en el PIB per cápita, nos aportan una referencia insuficiente a efectos comparativos, por lo que deberemos establecer dicha comparación relacionando los costes anuales de los créditos hipotecarios con los ingresos anuales.

**Gráfico 3 – Variación media anual del precio de las viviendas en algunos países de la OCDE. En porcentaje. 1980-2002**



**Fuente:** *The Economist*, 31 de agosto de 2002.

Tabla 3 – Evolución de los tipos de interés de los préstamos hipotecarios en Europa. 1995-1999

	1995	1997	1999
Alemania	7,5	6,7	6,4
Austria	7,0	5,5	4,5
Bélgica	8,2	7,6	6,7
Dinamarca	8,4	7,2	7,0
<b>España</b>	<b>7,8</b>	<b>5,6</b>	<b>4,3</b>
Finlandia	8,1	5,5	4,4
Francia	8,5	6,5	5,7
Grecia	17,0	11,3	8,8
Holanda	6,3	6,0	5,8
Irlanda	7,5	7,5	4,4
Italia	12,8	7,2	6,1
Noruega	7,5	5,6	7,1
Portugal	12,4	8,0	5,7
Reino Unido	7,5	7,6	6,5
Suecia	8,7	6,2	6,3

**Fuente:** Trilla, C., *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Fundación "la Caixa", Barcelona, 2001.

Según la Federación Hipotecaria Europea, en 1994 los ciudadanos de nuestro país que tenían contratada una hipoteca debían dedicar, como media, el 45,7% de sus ingresos netos anuales al pago de dicho crédito, frente al 33,2% en Holanda, el 31% en Alemania, el 25,9% en Bélgica, el 24,3% en Reino Unido, etc.

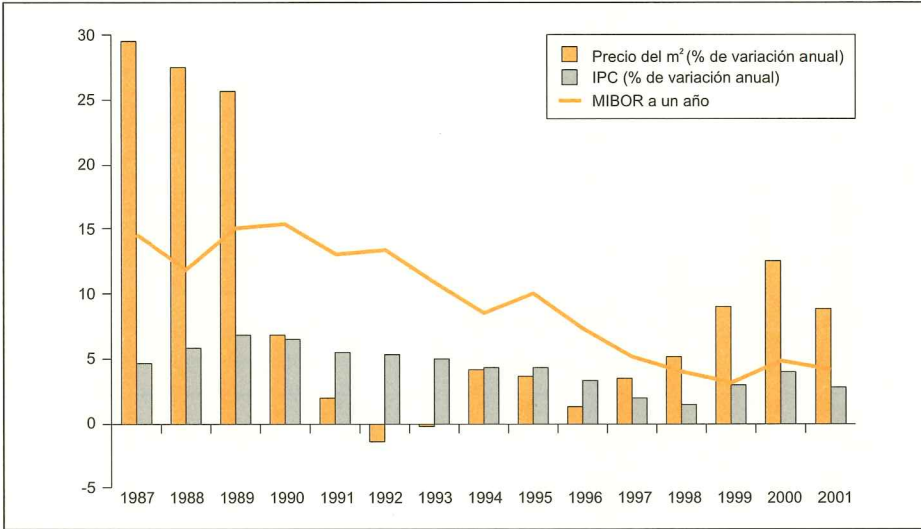
Aun cuando los datos se retrotraen a 1994 y desde entonces los tipos de interés de las hipotecas, en la Unión Europea en general, y en España en particular, han bajado de manera espectacular (tabla 3), coinciden también con un momento bajo de precios en el mercado español. Desde ese año el alza de estos últimos –especialmente en las grandes ciudades– ha sido mucho más acusada que la caída experimentada por los tipos de interés. España sigue siendo uno de los países de la Unión Europea en los que los residentes han de hacer un mayor esfuerzo financiero para adquirir una vivienda.

## 2. El suelo, protagonista en la evolución del precio de la vivienda

Al estudiar la evolución de los valores medios de la vivienda en España, se observa que se han incrementado muy por encima del coste de la vida. A este respecto, son significativos los datos del gráfico 4, que muestran la



Gráfico 4 – Evolución del precio medio del metro cuadrado de vivienda nueva, del IPC y del MIBOR a un año. 1987-2001

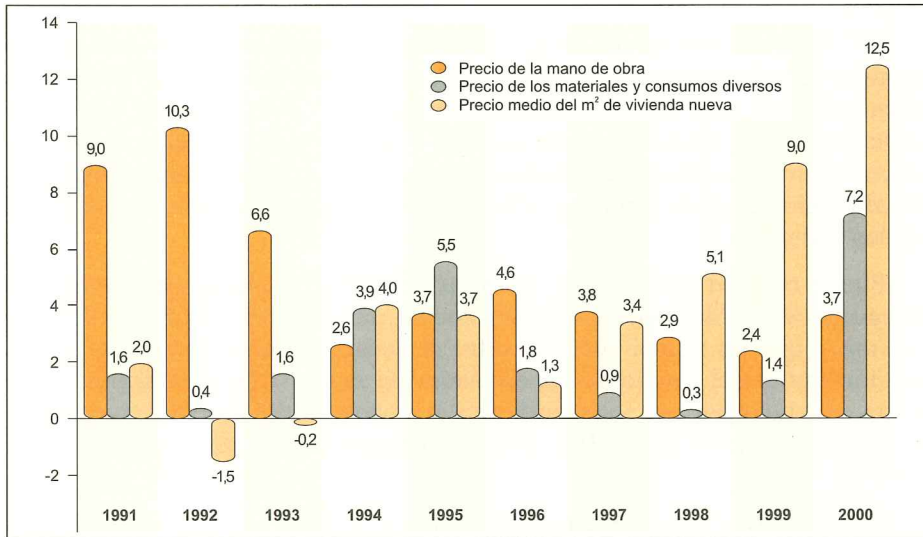


Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números; Banco de España, *Boletín estadístico*, varios números; y datos de la Sociedad de Tasación.

evolución de ambos indicadores desde 1987 hasta 2001, junto con la evolución de los tipos de interés hipotecario (MIBOR a un año, el índice más utilizado). La comparación de éstos con el precio de la vivienda pone de manifiesto, sobre todo en los últimos años, un fenómeno ampliamente reconocido por los promotores inmobiliarios: la bajada de los tipos de interés hipotecario y el alargamiento de los plazos de amortización de estos créditos da pie a una mejora en la demanda de vivienda y a un paulatino proceso de subida de los precios.

Este incremento de los precios no encuentra justificación en los gastos financieros, ni en los costes de construcción –muy inferiores al aumento del precio de la vivienda nueva en los últimos años, como se puede apreciar en el gráfico 5–, ni en la fiscalidad. Por el método residual, el sector termina imputando el incremento del precio de la vivienda al coste del suelo. El proceso es lógico, ya que el único factor interviniente no regulado por un mercado libre es el suelo. Los tipos de interés y los salarios son fácilmente comprobables; la oferta de materiales, equipos e instalaciones se ajusta al libre mercado. Ante esta situación, el diferencial logrado sólo se puede asignar al beneficio de la promoción; pero esto resultaría escandaloso, dado lo elevado del mismo, por lo que se trata de justificar con el precio del suelo, potenciando la espiral inflacionista del mismo, como veremos más adelante.

Gráfico 5 – Evolución de los precios de la mano de obra, de los materiales y consumos diversos de la construcción y del precio medio del metro cuadrado de vivienda nueva. En porcentaje de variación anual. 1991-2000



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Fomento, *Boletín estadístico*, varios números; Ministerio de Fomento, *Anuario estadístico 2000, 2001*; y datos de la Sociedad de Tasación.

Sólo el suelo en España, con una legislación urbanística rígida y compleja, no cumple con el principio de adecuación del ritmo de la oferta al de la demanda. El suelo es un bien cautivo que admite ser valorado con criterios distintos a los de un mercado abierto.

### 2.1 Criterio de valoración del suelo: el máximo pagable por el consumidor final

Para asignar cualquier precio, sea el que sea, al suelo, se precisa algún criterio. La pregunta es lógica y la respuesta es cruel: al atribuir al suelo urbanizable el llamado valor residual (el que le correspondería si ya estuviese urbanizado), su precio tiende a crecer, independientemente de su coste de producción, hasta situar el precio del producto elaborado (la vivienda) en el límite máximo pagable por el consumidor final. Este procedimiento para fijar el precio del suelo se conoce como “criterio hucha”.

Dos manifestaciones típicas se derivan de este “criterio hucha”:

a) *Frente al consumidor final.* En el proceso de comercialización de una promoción de pisos, los precios iniciales de venta se elevan a lo largo de un período no superior a seis meses, siendo los vendidos al final del pla-

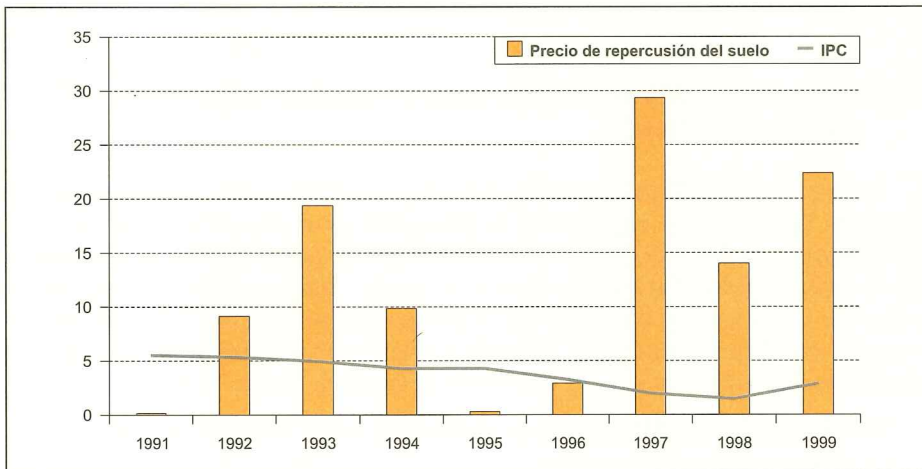
zo de comercialización hasta un 10% más caros que los primeros, sólo en razón del éxito de la comercialización, ya que los costes finales son iguales para todas las viviendas.

b) *Frente a otro promotor que deseara adquirir suelo.* El promotor propietario, en el supuesto de que su capacidad productiva no le permitiera desarrollar en los tres o cuatro años siguientes su potencial edificable, tendería a venderle parte del suelo vacante a un precio equivalente al del producto terminado (vivienda), menos los costes de construcción, incorporando al precio del suelo el potencial beneficio que se derivaría de la promoción de las viviendas.

Puede resultar interesante observar el gráfico 6, correspondiente a la Comunidad de Madrid, una de las zonas más afectadas por este razonamiento y que en mayor medida sufre el encarecimiento del suelo. La variación anual del precio de repercusión del suelo (cantidad imputable al coste del suelo por m<sup>2</sup> construido) en el período 1997-1999 fue muy superior a la registrada por el IPC, con porcentajes superiores al 20% en 1997 y 1999.

¿Qué sucede cuando el consumidor final no puede asumir el coste de la vivienda? En ese momento se detiene la subida de los precios y, dependiendo de la capacidad de resistencia financiera del promotor, se paralizan las ventas (manteniendo en cartera los inmuebles) o se reajusta a la baja el precio de la vivienda; esto último, aun cuando se ha producido en alguna ocasión, como vimos (gráfico 5), resulta bastante excepcional.

Gráfico 6 – Evolución del precio de repercusión del suelo en Madrid y del IPC. En porcentaje de variación. 1991-1999



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números; y Consejo Económico y Social. Comunidad de Madrid, *Situación económica y social de la Comunidad de Madrid*. 2001, Madrid, 2002.

En resumen, la política que rige el precio de la vivienda en España se basa en el máximo esfuerzo asumible por el adquiriente y se justifica en el coste del suelo. Sólo esto explica que la bajada de tipos y el alargamiento de plazos en los créditos hipotecarios ocasione no sólo un mayor volumen de operaciones de compraventa, sino un constante y espectacular incremento en los precios buscando ese máximo esfuerzo asumible.

Como consecuencia de este aumento incontenible y desproporcionado, la evolución de la relación entre el precio de la vivienda y el salario se ha ido deteriorando en los últimos años hasta alcanzar en 2002 el nivel más alto de la historia de España (tabla 4). No obstante, en el día a día los españoles no han percibido con la misma intensidad este proceso. El esfuerzo financiero –tanto bruto como neto– ha aumentado sustancialmente desde 1998, pero aún se halla muy alejado de los datos de 1990-1991, debido

Tabla 4 – Evolución de la accesibilidad a la vivienda en España. 1982-2001

	Salario bruto anual (en euros)	Precio medio de la vivienda (euros/m <sup>2</sup> )	Relación precio/salario	Esfuerzo financiero bruto (1)	Esfuerzo financiero neto (2)
1982	5.411,3	206,5	3,4	63,4	51,6
1983	6.140,1	224,9	3,3	55,9	45,2
1984	6.709,0	241,9	3,2	48,0	37,3
1985	7.352,2	261,1	3,2	44,6	34,6
1986	8.187,3	285,2	3,1	42,5	32,8
1987	8.768,5	317,3	3,3	43,2	32,5
1988	9.283,3	396,6	3,8	49,2	37,1
1989	9.816,7	489,0	4,5	59,2	45,1
1990	10.655,4	565,4	4,8	69,5	56,6
1991	11.472,2	646,3	5,1	68,9	56,8
1992	12.335,7	637,7	4,7	63,8	52,6
1993	13.120,3	635,1	4,4	49,5	38,6
1994	13.742,8	639,6	4,2	44,0	34,4
1995	14.362,6	662,0	4,2	45,4	36,0
1996	15.004,7	674,3	4,1	37,6	30,0
1997	15.519,7	684,8	4,0	32,7	26,3
1998	15.875,2	716,6	4,1	32,2	26,0
1999	16.237,9	792,3	4,4	32,9	26,7
2000	16.611,4	907,0	4,9	39,3	31,7
2001	–	–	5,5	43,4	35,0

(1) Porcentaje de la renta que habría que dedicar a la compra de la vivienda si no se tienen en cuenta las desgravaciones fiscales. (2) Con desgravaciones fiscales.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de salarios en la industria y los servicios*, varios años; Ministerio de Fomento, *Índice de precios de las viviendas*, varios años; y BBVA, *Situación inmobiliaria*, varios números.

a la acusada reducción de los tipos de interés y al alargamiento de los plazos de amortización de los préstamos hipotecarios.

Es evidente que la inmensa mayoría de los compradores no hacen el cálculo de sus posibilidades de gasto en la compra de una vivienda en función de la relación precio/salario, sino de la mensualidad del crédito hipotecario. La bajada de los tipos de interés y el alargamiento de los plazos han permitido que aumente considerablemente la capacidad de endeudamiento y de acceso a la vivienda, pero también es cierto que dicho alargamiento coloca al comprador en una peligrosa situación frente a probables subidas de tipo de interés –que en un plazo de veinte o más años son más que probables– y a situaciones de desempleo o cualquier otro tipo de precariedad en el mismo.

### **3. Factores determinantes del precio del suelo**

Todo el proceso anterior sólo es posible en una economía de mercado si una materia prima básica es escasa. En nuestro caso, la materia prima irremplazable y escasa es el suelo urbanizado, es decir, dotado de los servicios e infraestructuras imprescindibles para construir viviendas habitables. Lógicamente, un bien de este tipo supone poder y riqueza para el propietario y para todo aquel que tenga capacidad de controlarlo.

La oferta de suelo urbano está directamente vinculada a la facultad discrecional de planeamiento urbanístico, que corresponde a las Administraciones locales, y al ritmo de gestión de la urbanización, que viene marcado por la voluntad de los propietarios y las entidades urbanizadoras. Existen municipios con limitaciones de carácter natural, como la orografía o la extensión, pero éstos son una minoría en España. Por otro lado, la situación es muy distinta en las zonas rurales, en los pequeños municipios y capitales de provincia y en las grandes ciudades.

España no escapa al proceso de concentración urbana producido desde mediados del siglo XX hasta nuestros días. Como comentamos más ampliamente en el capítulo que antecede a esta nota, mientras que en 1950 tres de cada diez personas vivían en ciudades, en el año 2000 eran cinco de cada diez, según datos de Naciones Unidas. En Europa, según esa misma fuente, más del 75% de la población es urbana. A este proceso contribuye la globalización económica y el mayor dinamismo del sector servicios frente al agrícola y al industrial.

El desplazamiento de la población hacia las áreas urbanas no es proporcional a la dimensión de éstas, sino que se produce en porcentajes muy superiores hacia las más grandes. De ahí que el proceso implique un crecimiento cada vez mayor de las grandes urbes y de sus “áreas de influencia”,

que es el eufemismo con el que se denomina a aquellas zonas en las que residen o trabajan muchos de aquellos a los que inicialmente les hubiera gustado estar más integrados en la “ciudad de referencia”.

En España este fenómeno se extiende también a numerosas zonas cuya principal característica productiva es la derivada de la climatología y su entorno natural, como las turísticas. En muchos de estos lugares se produce el doble efecto de concentración urbana y desequilibrio de la oferta frente a la demanda, con la consiguiente subida de precios; en algunos casos, estos precios exceden la capacidad de los naturales de la zona, ya que una parte de dicha demanda procede de regiones europeas con mayor poder adquisitivo. Ejemplos característicos serían Mallorca, Menorca o Marbella. Por todo ello, la accesibilidad a la vivienda varía apreciablemente de unas comunidades autónomas a otras (tabla 5).

Tabla 5 – Evolución de la accesibilidad a la vivienda por comunidades autónomas. 2000-2001

	Esfuerzo bruto (% del salario bruto)		Vivienda adquirible (en miles de euros)		Vivienda de mercado (en miles de euros)	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Andalucía	31,7	35,2	73,56	86,19	66,35	77,11
Aragón	35,5	36,4	76,51	95,02	76,93	87,81
Asturias	32,6	33,9	86,49	101,45	79,39	87,21
Baleares	52,9	63,0	75,13	85,04	115,27	136,01
Canarias	48,7	53,7	69,24	80,24	96,16	109,26
Cantabria	42,8	42,9	71,64	93,04	87,63	101,33
Castilla-La Mancha	26,7	28,7	69,24	79,21	51,99	57,64
Castilla y León	40,9	39,3	70,68	90,57	81,86	90,57
Cataluña	52,5	54,2	78,25	98,45	116,96	135,23
C. Valenciana	32,1	34,9	72,48	84,44	65,99	74,83
Extremadura	23,5	25,5	69,18	78,01	45,86	50,49
Galicia	33,5	34,0	70,02	82,82	66,11	71,52
Madrid	50,2	57,1	93,76	110,89	134,63	160,53
Murcia	29,8	33,0	63,29	74,83	53,19	62,69
Navarra	43,4	44,1	77,77	101,45	96,94	113,53
País Vasco	56,7	57,7	86,37	112,81	141,42	165,04
La Rioja	39,6	41,7	69,54	87,63	79,09	92,62
<b>Total</b>	<b>39,4</b>	<b>43,2</b>	<b>80,72</b>	<b>85,52</b>	<b>90,75</b>	<b>104,64</b>

**Nota:** Por vivienda adquirible se entiende aquella vivienda que una familia con ingresos medios puede comprar sin que el esfuerzo financiero supere unos límites de prudencia económica, considerando las condiciones financieras, la cuantía del crédito, los tipos de interés y los plazos de amortización existentes en el mercado en cada momento. Por vivienda de mercado se entiende el precio medio de una vivienda en el mercado.

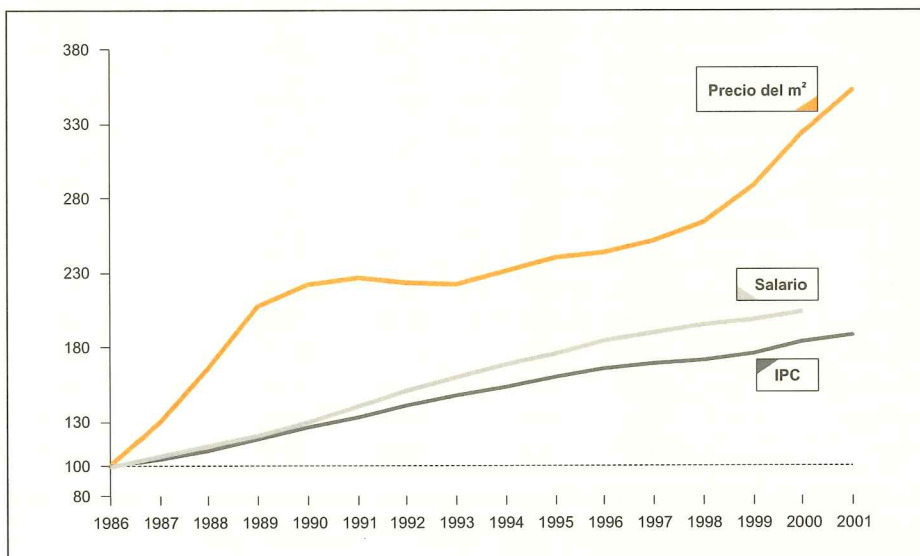
**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de BBVA, *Situación inmobiliaria*, marzo 2002.

### 3.1 Las Administraciones Públicas

El papel que las Administraciones Públicas desempeñan en todo este proceso es clave a la hora de entender las dificultades que presiden la resolución del problema. La descentralización que se ha ido produciendo en las competencias legislativas en materia de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico no ha contribuido a solucionarlo, como se demuestra al comparar la evolución del precio de la vivienda con la de los salarios y el IPC (gráfico 7).

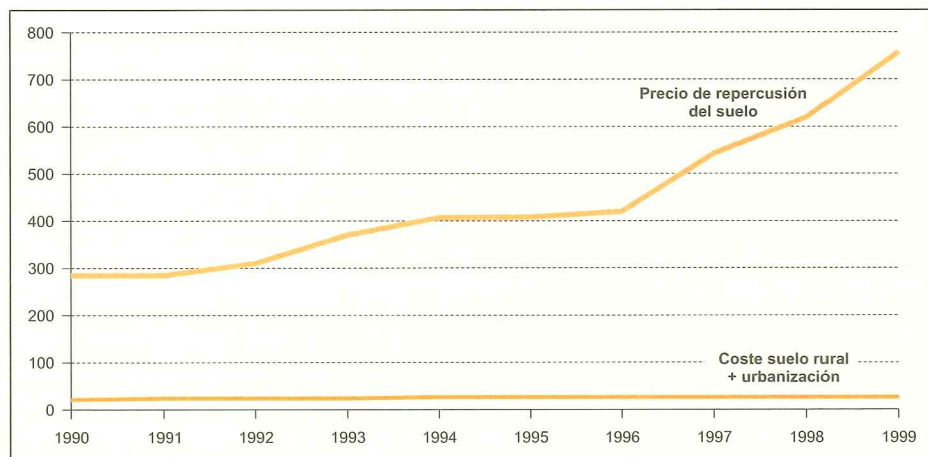
Podría pensarse que los costes de urbanización –los precisos para convertir un suelo urbanizable en urbano, apto para la edificación– y el coste del suelo rústico han experimentado fuertes tensiones alcistas, pero no ha sido así. Como se puede apreciar en el gráfico 8, el coste total del suelo rústico más el de urbanización es muy inferior al precio de los solares urbanizados, una diferencia que ha aumentado significativamente desde 1996. Así, aunque ha aumentado apreciablemente en los últimos años, el precio medio por hectárea de suelo agrícola era de 7.552 euros en 2001, un 64% más que en 1990; por su parte, los costes de urbanización en la provincia de Madrid han registrado un aumento menor: se estimaban entre 18 y 30 euros en 1990 y entre 30 y 36 en 2002. Frente a estos incrementos, el precio de repercusión del suelo casi se ha multiplicado por tres.

Gráfico 7 – Evolución de los precios de la vivienda, los salarios y el IPC en España. En números índice. Base 1986=100. 1986-2001



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Boletín mensual de estadística*, varios números; INE, *Encuesta de salarios en la industria y los servicios*, varios años; y datos de la Sociedad de Tasación.

Gráfico 8 – Evolución de los precios del suelo y de la urbanización en Madrid. En euros por metro cuadrado. 1990-1999



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Consejo Económico y Social. Comunidad de Madrid, *Situación económica y social de la Comunidad de Madrid. 2001*, Madrid, 2002; y Círculo de Empresarios, *Liberalización del suelo: Una asignatura pendiente*, en [www.circulodeempresarios.org](http://www.circulodeempresarios.org).

Cabe preguntarse a qué es debido que el proceso de descentralización, con una mayor proximidad al administrado, al ciudadano, no haya reducido el precio del suelo, cuando las Administraciones locales tienen capacidad para aprobarlo, e incluso desarrollarlo, sin acudir necesariamente a la expropiación. Desde la perspectiva meramente política la respuesta es contundente: comunidades autónomas y ayuntamientos también han descubierto que el control del suelo supone ingresos económicos importantes que pueden financiar los grandes proyectos de infraestructuras, ocio recreativo, culturales e incluso, en algunos casos, parte de los presupuestos ordinarios. Cesiones obligatorias y otras cesiones ajustadas por convenios urbanísticos son algunos de los instrumentos para acrecentar el patrimonio municipal de suelo. Éste se constituye sobre un presupuesto que, en sí mismo, implica un incremento del precio del suelo urbano nunca inferior al 10%, porcentaje de cesión mínima del aprovechamiento urbanístico que establece la actual Ley del Suelo. Pero su incidencia en el aumento de los precios no se limita a este hecho, ya que ese suelo público se pone luego en el mercado por procedimientos que estimulan la subida de su precio en el mercado, con lo que en lugar de estabilizar el precio a la baja, contribuyen a incrementarlo, en una espiral perniciosa para el comprador final.

Esta realidad es tan evidente que algunas comunidades autónomas, entre las que destaca la Comunidad de Madrid, han aprobado –o están elaborando– disposiciones que prohíben expresamente a los municipios y a las empresas públicas las subastas de suelo, sustituyéndolas por concursos, si bien así no se llega a garantizar que no sea ese criterio del máximo pre-



cio el que prevalezca, de forma soterrada, en los criterios de ponderación de las ofertas.

Si lo contemplamos desde la mera perspectiva política, el sistema actual de financiación municipal tiene un coste electoral muy inferior al de cualquier incremento, por moderado que fuera, de tasas, arbitrios, etc., ya que se limita la incidencia a una parte de la población y además se desvían las responsabilidades hacia el promotor. Afrontar la solución del problema del coste del suelo –y con ello el de la vivienda– desde la pura acción de las Administraciones implica, necesariamente, analizar y valorar los instrumentos de financiación de las mismas.

Ya desde la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, el legislador ha estado obsesionado por reducir el precio de la vivienda, haciéndola asequible al mayor número posible de personas, obsesión que ha pervivido en las exposiciones de motivos de las sucesivas leyes del suelo del Estado español, y ahora también en las leyes del suelo de las comunidades autónomas, convirtiendo todas y cada una de ellas en la más clara afirmación del fracaso en el empeño propuesto por la anterior legislación.

### *3.2 Desequilibrio de poder entre compradores y productores*

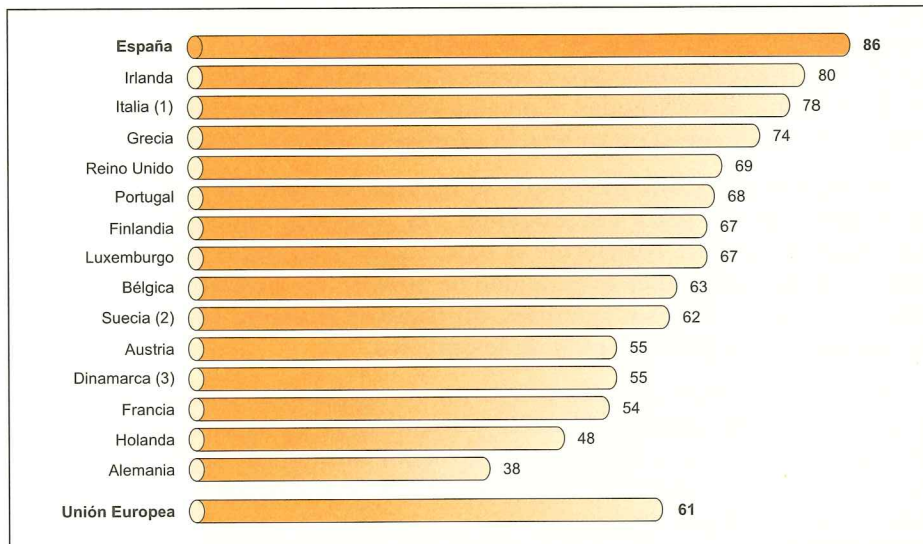
Si analizamos, finalmente, la situación desde la perspectiva específica del libre mercado, dos son los factores que han facilitado y facilitan el mantenimiento de la situación actual:

a) La extendida cultura de propiedad de la vivienda existente en nuestro país, muy superior a la del resto de los países de la Unión Europea, salvo en Irlanda, Italia y Grecia (gráfico 9), y que se ha visto reforzada sistemáticamente por las sucesivas legislaciones fiscales, ha propiciado que los compradores sean muy numerosos, estén poco unidos y sean incapaces de presionar en un mercado donde la otra parte, la vendedora, se encuentra bien articulada y organizada.

El equilibrio de poder compradores/productores muestra una marcada descompensación en contra del comprador, que se ve incapaz de presionar eficazmente para obligar a un reajuste de los precios a partir de la reducción de los beneficios imputados al suelo. El comprador, urgido por una necesidad vital, sólo puede optar entre pagar lo que se le pide o no comprar.

En una sociedad tan invertebrada como la española, animar a la constitución de asociaciones de compradores para constituirse en grupos de presión resulta utópico. Lo más parecido a esto serían las comunidades y las cooperativas que tienen por objeto promover directamente la construcción, pero no podemos olvidar que estos grupos no suelen tener capacidad

Gráfico 9 – Viviendas en propiedad en la Unión Europea. En porcentaje. 1999



(1) Incluye un 6% de viviendas en usufructo. (2) Incluye un 17% de viviendas cooperativas. (3) Incluye un 6% de viviendas cooperativas.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Trilla, C., *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Fundación "la Caixa", Barcelona, 2001.

para entrar en el mercado en la fase de desarrollo de suelo urbanizable, y cuando lo hacen se encuentran ya con las consecuencias del mencionado "criterio hucha".

Para dar una idea del grado de indefensión de los compradores de vivienda, conviene recordar que todavía no se ha conseguido generalizar la normalización de contratos de compraventa que eviten cláusulas abusivas.

b) Mientras que lo anterior es atribuible a todo tipo de entornos urbanos, descartándose quizás los pequeños municipios de carácter marcadamente rural, la segunda causa que queremos reseñar se agudiza principalmente en las grandes urbes. La realidad del mercado ha urgido a las Administraciones Públicas a tratar de corregir la escasez de oferta articulando grandes proyectos materializados a corto plazo, cuyo desarrollo urbanístico exige la aportación de importantes recursos técnicos y financieros. Esta estrategia obliga, bien a la acción directa de las Administraciones –con dificultades de gestión, ya que no están concebidas para dicha actividad empresarial–, bien a favorecer la intervención de importantes grupos profesionales, capaces de culminar dichos trabajos con éxito. Lógicamente, esta última ha sido la opción más habitual, dando lugar a que algunos de estos grupos, al objeto de facilitar los desembolsos económicos que los trabajos de urbanización comportan a los propietarios del suelo (en su ma-

yoría pequeños), hayan adquirido gran cantidad de suelo en concepto de pago, convirtiéndose a su vez en grandes propietarios al tiempo que en urbanizadores. Con lo cual entran en conflicto sus intereses como constructores y sus intereses como promotores a efectos de la salida al mercado del producto final, las viviendas. Con una clara ventaja, en cuanto a beneficios, de la condición de propietario promotor sobre la de constructor.

De todo esto resulta que lo que se presentaba como la mejor solución, ha acabado siendo parte del problema. Ha propiciado que grandes empresas constructoras se conviertan a bajo coste en grandes propietarias de suelo, y ahora desarrollen la actividad de promoción, lógicamente del modo más conveniente para sus intereses, dosificando la oferta de viviendas para no favorecer una posible caída de los precios.

Dado que a estos grandes proyectos no se pueden presentar muchas empresas, por las razones técnicas y financieras ya expuestas, el control del suelo cada vez se concentra en un menor número de manos, lo que va configurando una situación que sin acabar de serlo, cada día se parece más al control oligopólico.

La solución no resulta fácil. O bien se incompatibilizan las funciones de urbanizadores y promotores para esos grandes grupos empresariales, y se regulan rígidamente los márgenes de gastos y beneficios admisibles, o bien las Administraciones proveen a la ejecución forzosa de las urbanizaciones con cargo a los propietarios (figura que no exigiría la expropiación), o bien los grandes proyectos se dividen en unidades más pequeñas (sectores), dando entrada a las constructoras y promotoras medianas, aunque esto último no garantiza que, por economías de escala, no acabe todo en la cartera de alguno de los grandes grupos.

Complementariamente, debería desarrollarse una política en pro de la vivienda en régimen de alquiler que contribuya a equilibrar la oferta y la demanda, reduciendo el papel de los particulares y reforzando el de las inmobiliarias patrimonialistas, especialmente los Fondos Institucionales, frente al de las promotoras. Pero para ello se precisa, a través de medidas estructurales, reforzar la capacidad de exigencia del cumplimiento de los contratos de arrendamiento a favor de los arrendatarios, agilizando los procesos de desahucio de los morosos y el cobro de las cantidades debidas –problemas que dificultan el interés por este tipo de inmuebles–, así como universalizar las bonificaciones de tipo fiscal en beneficio de los arrendatarios, que haga atractiva la opción del alquiler frente a la actual alternativa como compradores.