

LA POLITICA DEL SUELO URBANO

José Ramón LASUEN

1.-INTRODUCCION

Las encuestas de opinión pública muestran, sin ninguna duda, que, de todos los temas públicos, los que más interesan a la sociedad española son los relativos a las cuestiones urbanas: vivienda, servicios comunitarios, tráfico, etcétera.

Paradójicamente, aunque objeto de grandes declaraciones, la política económica del Gobierno da, a estas cuestiones, una prioridad real muy baja.

Es obvio que este acontecer refleja la ineficacia de los mecanismos de representación social en el Estado. Es menos evidente que, en gran medida, la parquedad de las actuaciones públicas en este dominio se explica por la frustración anticipada que la Administración siente a la hora de iniciar nuevas políticas urbanas.

Esta frustración anticipada es fruto de la acumulación de insatisfacciones en el pasado; resultado: el incumplimiento continuado de expectativas excesivas, perseguidas con un alto componente de ingenuidad.

En ningún sector de la política urbana es mayor este sentimiento que en el ámbito de la política de suelo urbano.

¡No debería extrañar a nadie! El mercado del suelo urbano es uno de los más complejos y, además, se ha planeado habitualmente con criterios exclusivamente arquitectónicos o de ingeniería civil; es decir, desconociendo los criterios económicos que en este mercado no son fáciles de intuir.

Por otra parte, la frustración no debería ser tan intensa. Si en lugar de evaluar la política de suelo española en relación a sus objetivos declarados, se juzgan sus resultados respecto de los obtenidos en otros países, incluso más desarrollados tecnológicamente y científicamente, la conclusión sería menos negativa.

En síntesis, en mi opinión, el país precisa poner en práctica una política seria e intensa de suelo urbano, y está en condiciones de hacerlo.

El objeto de este artículo es cooperar al diseño de esta política. Para ello, primero se analiza, estática e históricamente, el comportamiento del mercado del suelo español. En segundo lugar, los objetivos mínimos que deben alcanzarse. Posteriormente, los condicionantes de la política de suelo. Tras ellos, se seleccionan las opciones viables más eficaces.

Sin duda, las directrices de política de suelo que se apuntan, no son las únicas posibles. En todo caso, pueden aplicarse concretadas en varias formas, diferentes de las sugeridas.

Creo, no obstante, que para encontrar alternativas sensatas a las directrices apuntadas o precisiones de aplicación diferentes, es necesario un análisis global del tipo que presento; naturalmente, más detallado y cuantitizado. El espíritu del artículo conforme a su objeto, es plantear la cuestión y la aproximación necesarias al tema.

2.-EL MERCADO DEL SUELO URBANO

2.1. Descripción. (*)

Los modelos tradicionales del análisis económico permiten dar dos descripciones, someras y complementarias, del comportamiento del mercado del suelo español: Una para cada situación posible (atemporal) y otra secuencial (histórica).

2.1.1. Atemporal.

Las cantidades y precios de suelo urbanizado que se transaccionan en cada momento se pueden explicar, como para cualquier otro bien, por la interacción de su demanda y oferta. El mercado del suelo urbano tiene no obstante ciertas peculiaridades diferenciales del caso general, que es necesario destacar, pues son esenciales para predecir y controlar su comportamiento.

A diferencia de lo que sucede en el caso de productos finales, y conforme el caso de factores de producción, nunca se demanda suelo por sí mismo, sino en la medida en que es necesario para la construcción de usos residenciales, fabriles, comerciales y de servicio, y públicos. Brevemente, su demanda es una demanda *derivada*.

A diferencia de lo que sucede en la mayor parte de mercados de factores, no se produce suelo urbano directamente, sino como resultado de la producción de otros bienes: vías de comunicación, redes de servicios, etcétera. Es decir, su oferta es una *oferta conjunta*.

Pero es una *oferta conjunta técnica no organizativa*: es decir, el suelo urbano potencial resulta como subproducto de las varias actividades antes referidas, *que realizan independientemente diferentes agentes*.

Estas dos características diferenciales adquieren formas específicas según las características institucionales de cada país.

En el caso español, como en casi todos los países, la demanda derivada del suelo en cada momento está casi totalmente determinada por la demanda de viviendas, porque los otros usos (fabriles, comerciales, etc.) están estrechamente relacionados con ella. Ahora bien, debido a la congelación de alquileres, el mercado de vivienda está segmentado en dos, prácticamente incomunicados: viviendas antiguas en alquiler y viviendas nuevas en compra; y debido a la falta de mercado hipotecario fluido, este último está ulteriormente dividido en dos también separados: viviendas antiguas en compra y viviendas nuevas en compra. Ello determina que la demanda efectiva de viviendas en cada momento esté constituida, no por toda la población, sino casi exclusivamente por los nuevos matrimonios. En consecuencia, se trata de una demanda de viviendas muy rígida, una demanda de magnitud casi fija ante variaciones sensibles de precio.

La significación de la característica de demanda derivada es que, dada la importancia del coste del suelo en el precio final de la vivienda, de una demanda de vivienda muy rígida (inelástica) se deriva una demanda de suelo también inelástica, salvo que haya una gran facilidad para reducir la cantidad de suelo necesario por vivienda (gran sustituibilidad

de suelo) y/o la oferta de los otros factores de construcción (trabajo, materiales, etc.) no varía apenas el precio cuando aumente su uso (sea muy elástica). A corto plazo es difícil que se produzca una gran sustituibilidad del suelo y una oferta muy elástica de los otros factores (a largo plazo, es posible; de hecho éstas han sido dos características esenciales en la evolución histórica del mercado), por ello, en cada período anual la demanda derivada del suelo en España ha resultado y resulta muy inelástica, salvo respecto de su localización (éste es también un rasgo internacional).

Una demanda de suelo muy inelástica da lugar a variaciones muy grandes de precio para variaciones pequeñas de cantidad demandada, salvo que la oferta de suelo sea muy elástica. Pero, a corto plazo, la oferta de suelo es, también necesariamente, poco elástica, como revela la característica de oferta conjunta técnica de suelo antes indicada. Y tiende a ser más inelástica en casos, como el español, en que, por razones institucionales, la oferta de las actividades que dan lugar al suelo urbano como subproducto están muy poco integradas financieramente. En estos casos, los agentes que determinan la nueva oferta de suelo no pueden reaccionar ante variaciones del precio del suelo (porque no lo perciben ni directa ni indirectamente) y, en consecuencia, la oferta nueva de suelo es totalmente inelástica.

La oferta total del suelo, de suelo antiguo y nuevo, puede ser un poco más elástica que la de nuevo suelo en la medida en que lo sea la del suelo ya existente, y según la proporción que el suelo antiguo signifique en la oferta total. De nuevo, en el caso español, la pequeña inversión en infraestructura ha determinado pequeños incrementos anuales de suelo urbano, lo que, dada la presión de la demanda existente, ha resultado en una acumulación muy pequeña de suelo no utilizado; de manera que, la oferta total de suelo es, en gran medida, oferta nueva, y, en consecuencia, la oferta total muy inelástica.

En resumen, dadas las características generales del mercado del suelo en todos los países; demanda derivada y oferta conjunta técnica no integrada; y las específicas del caso español, derivadas de las características institucionales del mercado de vivienda y de los criterios de asignación de recursos (demanda inelástica de vivienda y escasa inversión en infraestructura), existe en el país un mercado de suelo urbano de demanda y oferta muy inelásticas, que dan lugar a variaciones pequeñas de cantidad ante grandes variaciones de precio y viceversa.

Este tipo de mercado de suelo tiende naturalmente a resultar en déficits de vivienda y/o en estructuras urbanas congestionadas, puesto que, a largo plazo, da lugar a incrementos porcentuales del coste del suelo en la vivienda que impiden la construcción de viviendas de bajo presupuesto y/o a estructuras urbanas muy densas (cuando se aumenta la densidad para reducir el impacto creciente del suelo).

Ello, independientemente de la forma en que se gestione el suelo. En el breve análisis previo, se ha supuesto, implícitamente, que el suelo creado indirectamente por los agentes infraestructurales era ofertado concurrencialmente por sus propietarios a los constructores (demandantes finales). Naturalmente, si la propiedad del suelo está oligopolizada o monopolizada, su oferta será menor y resultará en un mayor precio que si no lo está, para las mismas cantidades creadas. Pero si el grado de monopolio no se intensifica en el tiempo si permanece constante o disminuye, la variación histórica de precios y cantidades de suelo observada debe tener otra explicación.

Como se describe en la perspectiva histórica siguiente, temporalmente, el fenómeno más importante no es tanto la diferencia entre precios y costes del suelo en cada momento (fruto posible del grado y de monopolio), sino sus variaciones relativas como consecuencia de variaciones en las cantidades ofrecidas y demandadas (tanto a corto plazo, i.e., dentro de una misma relación oferta-demanda, como a largo plazo, i.e., en diferentes relaciones oferta-demanda). En consecuencia, el hecho crítico no es tanto si el suelo está monopolizado o no, sino los factores que determinan la inelasticidad de la demanda, y la oferta de suelo a corto y largo plazo (que pueden ser o no efecto del grado de monopolio del suelo).

A pesar de su menor relevancia real, dada la importancia que

habitualmente se asigna a la forma de propiedad del suelo, es conveniente destacar que, en el caso español, salvo excepciones obvias, la propiedad del suelo no sólo no está concertada, sino que está bastante dispersa y que, por tanto, el problema del suelo se enfoca en forma doblemente errónea cuando se centra en torno a la forma de propiedad del mismo: primero, históricamente, no es la variable más crítica; segundo, en España, la oferta de suelo existente es bastante concurrente. Si no se oferta más agresivamente es porque, y esto es una condición olvidada, el suelo es un activo típico de clase media para resguardarse de la incertidumbre. Como las otras rigideces de la oferta apuntadas, ésta tiene origen institucional y sólo desaparecerá cuando se provean otros activos alternativos para el ahorro de clase media, hoy prácticamente inexistentes.

2.1.2. Histórica.

Una de las características básicas del desarrollo español ha sido asignar la mayor parte de los fondos de inversión disponibles a destinos productivos, para obtener la mayor tasa posible de crecimiento, reduciendo para ello, al mínimo permisible, las inversiones en infraestructura.

Este desarrollo eficaz, se ha llevado a cabo gracias a la utilización de la capacidad ociosa de la infraestructura instalada en épocas anteriores, especialmente en la década de los años veinte.

En la década de los cuarenta, la infraestructura ociosa existente era principalmente urbana; mientras que la dotación de las ciudades era bastante completa, la interurbana, de relación entre ellas, era escasa.

Por ello, la estrategia utilizada ha significado que la inversión productiva se ha localizado en las mayores ciudades con mayor dotación de infraestructura física y social ociosa, buscando a la par el mercado y el soporte infraestructural. Debido al aislamiento relativo de las ciudades, ha resultado en la creación de unos complejos industriales regionales de diferente grado de integración, y, cómo la vivienda ha seguido a la industria, en un crecimiento muy rápido de estas ciudades, respecto de sus zonas de atracción, alimentada por corrientes migratorias intensas.

La repercusión de este proceso, básicamente inalterado a lo largo de dos décadas, sobre el mercado del suelo, ha sido el siguiente:

Inicialmente, la cantidad demandada de suelo fue muy inferior a la oferta existente en esas ciudades, lo que dio lugar a precios de suelo muy bajos que, conjuntamente con salarios también bajos, permitió la expansión de la construcción de viviendas para venta a pesar de la carestía relativa de los materiales, la ineficacia general de la industria y la pequeña capacidad de compra de la población.

Posteriormente, a medida que el desarrollo económico comenzó a acelerarse, empezaron a revelarse las consecuencias finales para el mercado del suelo de la pauta elegida: el precio del suelo urbano inició su elevación (tanto en términos absolutos como respecto del crecimiento de los precios de los otros factores de la construcción), como consecuencia del aumento rápido de la demanda (que supuso la emigración) y de la falta de aumento compensatorio de la oferta (por la escasa inversión en infraestructuras urbanas).

En una primera fase, el alza del coste del suelo no significó alzas del precio de la vivienda porque fue compensado por la disminución relativa del coste de los otros factores: materiales y salarios. La emigración resultó en una oferta de trabajo a salarios muy estables, y el coste trabajo disminuyó debido al alza en la productividad; el desarrollo industrial significó también un descenso en el coste real de los materiales. Como los ingresos reales de la población aumentaron más rápidamente que el precio de la vivienda, ello redujo el precio (en esfuerzo y en porcentaje de renta) de la vivienda y aumentó su demanda.

El incremento acelerado de la demanda efectiva de vivienda y la decisión política de proveer de vivienda adecuada a las clases de ingresos bajos, marcó el principio de una segunda etapa. El incremento derivado de demanda de suelo, no contrarrestada por un incremento de

oferta, disparó los precios del suelo. El alza del coste de suelo por vivienda tendió a ser mayor que la reducción inducida de los descensos en el coste de materiales y trabajo. La legislación de vivienda, que gradualmente se introdujo en esta fase, tendió a evitar la amenaza implícita de incremento en el precio de la vivienda y tuvo como objetivo el seguir reduciendo el precio de la vivienda en esfuerzo (disminuir el precio de la vivienda en porcentaje de los ingresos). Las medidas introducidas fueron las siguientes (en orden decreciente de efectividad): Reducción del tamaño medio de la vivienda, subvenciones directas, subvenciones indirectas (préstamos preferentes y de interés reducido, exenciones tributarias) y oferta de suelo público.

Durante algún tiempo, la política de vivienda estricta sirvió para dirigir el mercado de la vivienda y el del suelo hacia el objetivo apetecido. Pero la migración acelerada de los años sesenta produjo una nueva y mayor presión al alza sobre los precios del suelo, que amenazó una vez más el objetivo de una vivienda más barata en términos de esfuerzo. Más aún, dado que, a partir de esta tercera fase, el movimiento de los precios de materiales y salarios dejó de jugar el papel compensatorio previo. La magnitud de las corrientes migratorias, y el alza de precios de suelo derivada, hicieron imprescindible una política de suelo que complementara la de vivienda.

Para haber sido efectiva, esta política de suelo debería haber integrado: una política de localización industrial y vivienda, que hubiera invertido la pauta previa, localizando las nuevas industrias en otras áreas: una política de infraestructuras físicas y sociales, urbanas e interurbanas, que, además de reforzar las relaciones interurbanas, hubiera incrementado la dotación interna de ellas; y una política de estándares, zonificación y usos urbanos.

Por razones institucionales quedó de hecho reducido a una política de ordenación urbana, que hubo de formularse dentro de un marco infraestructural e industrial básicamente inalterado, porque el incremento sensible en infraestructuras físicas registrado en el período se concentró en infraestructuras interurbanas, y la inversión industrial, a pesar de la política regional iniciada, siguió centrándose predominantemente en los asentamientos previos. En estas condiciones, el objetivo que trató de obtener la política de ordenación urbana fue impedir que las viviendas de ingresos inferiores, para evitar el impacto del coste creciente del suelo, se construyeran en zonas sin infraestructuras mínimas. La forma de conseguir este resultado, en las condiciones dadas, fue, primordialmente, aumentar la intensidad de uso del suelo urbano disponible. El aumento de densidades permitió unas menores repercusiones de coste de suelo por vivienda; adicionalmente se crearon parques de suelo público dentro de las áreas de suelo urbano existentes que se ofertaron a precios compatibles con las necesidades de coste de las viviendas populares.

El efecto conjunto de estas dos políticas, vivienda y suelo, sobre el precio del suelo, consiguió neutralizar los incrementos del coste de suelo en el de la vivienda hasta hace un par de años. Desde entonces, son inefectivas. Las reducciones del coste del suelo sobre el de la vivienda mediante reducciones de superficie media y subvenciones (política de vivienda) y mediante reducciones del suelo imputable a la vivienda (política de suelo) han dejado de ser significativas. El mejor indicador de su ineficacia es el comportamiento del mercado de vivienda. Ante el aumento constante de los precios de suelo urbano y de la imposibilidad de neutralizarlos mediante reducciones del coste relativo de materiales, de salarios y de las vías abiertas por las políticas de vivienda y suelo, las empresas constructoras han recurrido a construir las viviendas populares en zonas próximas a los centros urbanos, (normalmente alrededor de pequeños antiguos municipios, es decir, alrededor de infraestructuras físicas y sociales mínimas), pero fuera de las exigencias de estándares de las políticas de suelo y vivienda. Las construyen "libres", sin acogerse a ningún régimen de protección, y fuera de la competencia de las autoridades urbanísticas de los grandes centros urbanos.

De hecho, los incentivos de las políticas de suelo y vivienda, hoy, sólo se utilizan para la construcción de viviendas de clases de ingresos altos y medios, en contradicción con el sentido que las originó. Y es predecible que gradualmente dejen de utilizarse para todo tipo de edificación a medida que el saldo entre los incentivos y requisitos que

representan disminuya y se acerque a las alternativas de coste beneficio de la actividad totalmente libres.

Normalmente, este proceso debe ser rápido. Como ha sucedido antes en los países más desarrollados de Europa Occidental, los otros factores de construcción (materiales y salarios) son cada vez más inelásticos, de manera que no cabe esperar reacciones complementarias de ellos en el futuro antes bien movimientos alcistas del mismo tipo e intensidad que el del precio del suelo. Tampoco parece posible seguir utilizando el procedimiento de altas densidades en el futuro próximo, debido a los fenómenos de tráfico, polución y congestión que acarrea. Finalmente, no es posible imaginar que el Gobierno haga una excepción en su política de supresión de subvenciones y aumente las subvenciones para viviendas.

En consecuencia, y brevemente, la política seguida hasta la fecha ha agotado su eficacia potencial. En su intensidad actual ha dejado de ser eficaz y es imposible aumentar sus incentivos. Por tanto, tiene que ser reemplazada.

El sentido de la política de recambio es fácilmente deductible. No es necesario fomentar la demanda de vivienda, sólo la oferta. Dado que comienzan a surgir fórmulas privadas de financiación de vivienda a largo plazo, el mayor estrangulamiento actual de la oferta de vivienda es la escasez relativa de la oferta de suelo frente a su demanda (como se ha dicho, la solución de maximizar el uso de la oferta de suelo existente utilizada hasta la fecha se ha agotado). Tampoco tiene utilidad la creación de suelo público, si este incremento se realiza dentro del marco infraestructural existente, pues sin aumento de la oferta básica de suelo (aumentando el armazón de infraestructuras), el precio medio del suelo será similar (las reducciones del precio público serán compensadas por los aumentos de precio de la oferta privada reducida). Obviamente, la política actual, debe sustituirse por una gama de políticas que vaya desde el fomento global de la oferta básica de suelo (por medios privados o públicos) hasta el control de la distribución espacial de la demanda y la oferta, mediante una política integrada de distribución espacial de los usos productivos y residenciales.

In passim, esta política de suelo genérica debería ir acompañada por una de vivienda que consistiera, fundamentalmente, en la creación de un potente hipotecario. El objeto de las secciones siguientes es determinar, dentro de esta gama de políticas, las más viables en el horizonte próximo.

3.-OBJETIVOS MINIMOS DE LA POLITICA DE SUELO.

El objetivo final de la política de suelo es garantizar inmediatamente la creación de una oferta efectiva de suelo anual dos o tres veces superior a la registrada en el pasado próximo que reduzca drásticamente las densidades urbanas, acercándolas a los niveles máximos compatibles con el desarrollo económico del país.

Los problemas de tráfico y polución que sufren las ciudades españolas, son resultado del hecho de que las densidades urbanas actuales son superiores en, al menos, un 30 por ciento a las que corresponden al nivel de desarrollo del país. Si no se consiguen rápidamente, además de la incomodidad personal, producirán un frenazo considerable a la eficacia productiva española.

Pero para alcanzar este objetivo final, la política de suelo tiene que cumplir ciertos objetivos de procedimiento previos, como consecuencia de los hechos siguientes:

Durante los dos últimos años, la Administración ha tratado de obtener objetivos más amplios que en el pasado, manteniendo, sin embargo, la misma política genérica de suelo y vivienda, a saber: Administrar más eficazmente la oferta básica de suelo urbano, resultante de otras políticas, de forma que el suelo básico potencial se transforme en suelo final en mayores cantidades y a menor precio, y que este suelo final se convierta en oferta de suelo efectiva automáticamente, resultando en una construcción de viviendas mayor y más barata.

Inicialmente, para llevarla a efecto, se pensó en sustituir los instrumentos técnicos previos por otros nuevos, supuestamente más eficaces, deducidos por analogía de experiencias de países del nivel tecnológico a que España tiende, pero de circunstancias institucionales incompatibles con el desarrollo planeado para el país. Además, de incompatibles con la estructura institucional del país, estos momentos son excesivamente complejos de manejar, suponen una oferta de recursos gerenciales inexistentes en la Administración y en el sector privado.

Los instrumentos pensados, trataban de condicionar a los propietarios de suelo urbano potencial a que realizaban su transformación final rápidamente y, a que dispusieran efectivamente del suelo creado; en su defecto, contemplaban la intervención pública, transitoria y subsidiaria, en zonas críticas, que garantizara la provisión rápida y completa de todos los servicios e infraestructuras que adicionalmente precisan esas zonas escogidas, y su cesión ulterior a las organizaciones privadas de construcción más eficaces.

El supuesto en que implícitamente se basaba esta táctica es que la oferta básica de suelo es todavía suficientemente amplia y/o imposible de aumentar, de manera que, la política de suelo, no debe centrarse en incrementarla sino, exclusivamente, en acelerar el ritmo de transformación de la oferta básica existente en oferta final y de esta en oferta efectiva, forzando la transacción del suelo a los constructores.

Así, tiene que deducirse de las múltiples manifestaciones, hechas a distintos niveles, de que el problema básico a resolver es que la propiedad del suelo urbano (que urbanizan, básicamente y con distintos grados de completitud, los diferentes agentes infraestructurales mencionados) está oligopolizada o monopolizada (hecho que refuerza los instrumentos excesivamente rígidos de la política previa, especialmente los Planes Generales lo que determina que los propietarios transmitan a los constructores una cantidad de suelo final menor y a más alto precio, de lo que resultaría en una situación concurrencial.

Como se ha indicado antes, este supuesto es erróneo en general. Las situaciones monopólicas sólo son ciertas en algunos casos específicos, y, por tanto, sus efectos son fácilmente corregibles con políticas parciales e indirectas. En consecuencia, los instrumentos pensados, además de incoherentes con la institucionalización del país y de difícil aplicación, estaban contruidos sobre un supuesto, en el mejor de los casos, sólo válido en casos especiales:

Afortunadamente no se han aplicado más que parcialmente, debido a que, además, los nuevos instrumentos precisaban fondos presupuestarios adicionales a los ya asignados para las políticas de suelo y vivienda.

Por ello, ha sido preciso seguir utilizando transitoriamente los antiguos, lo que se ha llevado a cabo con parsimonia y manifiesta falta de convicción. Conjuntamente, la expectativa de nuevos métodos y la reducida y forzada utilización de los antiguos, ha creado una confusión considerable que, actuando sobre el fallo ya descrito (2.1.2.) de los antiguos instrumentos, ha afectado gravemente al mercado.

El primer objetivo mínimo, de procedimiento, de la política futura de suelo, que el Ministerio de la Vivienda está ahora elaborando, es reducir la confusión creada.

A falta de una nueva estrategia, y mientras no se disponga de ella, esto significa que los responsables últimos de cada programa multipliquen como vienen haciendo desde hace algún tiempo, su acción directa, buscando soluciones de sentido común a los problemas más acuciantes. Adicionalmente, y en tanto no se tenga una solución sustitutiva completa y viable, es necesario aplicar al antiguo programa con todas sus consecuencias.

Si ello se hace rápida y convincentemente, cabe esperar que el mercado registre, en breve, un tono satisfactorio que permita formular una política alternativa viable y, una vez recuperada la confianza general, establecerla. Cabe esperarlo, a pesar de que, sin duda alguna, el antiguo programa es hoy todavía más inadecuado que hace dos años, porque el alza general próximo de la coyuntura puede compensar sus defectos y,

en términos absolutos nunca en términos relativos, dar lugar a índices globales del mercado, aceptables.

El segundo objetivo, de procedimiento, es tomar las decisiones pertinentes para que el diseño de la nueva política se haga en el plazo idóneo, sea viable y relevante. Hay una serie de condiciones que delimitan el sentido de esas decisiones: la nueva política debe formularse en un plazo breve; por tanto, sobre la base de conocimiento existente no de nuevos análisis; respetar los condicionantes institucionales, políticos y económicos del país; concretarse en unas medidas escasas y elementales, para adecuarse a la escasez de recursos humanos existentes tanto en la Administración como en el sector privado; dirigirse al problema central del mercado, y formular la política en forma que, partiendo de un núcleo central mínimo, sea posible expandirle posteriormente incorporando gradualmente la gama de objetivos indicada en 2.1.2.

4.-EL MARCO DE CONDICIONES DE LA POLITICA DEL SUELO; OPCIONES QUE PERMITE.

Los condicionantes más graves de la política del suelo, en el caso español son los siguientes:

La oferta básica del suelo es principalmente un subproducto de la actividad del Ministerio de Obras Públicas. La oferta final del suelo, de la Administración Local, Telefónica, Compañías de Electricidad y Transporte, Ministerio de Educación y Sector privado de servicios.

La demanda de suelo es casi libre. A largo plazo, la de vivienda necesariamente sigue la de usos productivos, y esta última está sujeta únicamente a las restricciones de localización industrial que emanan de la legislación de los Ministerios de Industria, Comercio y Gobernación.

La decisión de calificar si el suelo resultante de la oferta básica o de la oferta final es susceptible de ser construido o no, y en qué forma, es competencia del Ministerio de la Vivienda, pero una vez calificado como suelo urbano, la decisión final sobre su transmisión y (en general) sobre su asignación, es decir, sobre su conversión en oferta efectiva, afectándolo a la construcción, es privada, salvo en los casos precisos sujetos a expropiación.

Estos tres condicionantes son muy importantes, porque especialmente los dos primeros, afectan a las variables esenciales del mercado. Por ello, limitan enormemente la efectividad de la política del suelo que, como consecuencia tiene que aplicarse muy parcialmente (hasta la fecha, prácticamente reducida a condicionar el uso de la oferta básica y final a través de la calificación del suelo urbano).

Además, de ser críticas, son condicionantes difícilmente corregibles.

En efecto, parece imposible llevar a efecto un reajuste de competencias entre los Ministerios y organismos mencionados, que anule los condicionantes descritos, pues no está justificado por razones de mayor eficacia técnica en la gestión de esas competencias.

Por otra parte, tampoco parece posible limitar el derecho de decisión final del sector privado sobre la asignación del suelo urbano a construcción: El Gobierno, precisa, si no del apoyo, al menos de la neutralidad de la clase media, y esta neutralidad desaparecería cuando se limitara gravemente el derecho de propiedad del suelo, pues, como se ha indicado, este tipo de inversión es el único de que dispone hoy la clase media para cubrirse de riesgos.

Sin posibilidad de disminuir directamente la acción de ninguno de los tres condicionantes, y dado que entre los tres determinan las grandes líneas de conducta del mercado, la única posibilidad real de la política de suelo, para influir en la cantidad y precio del suelo asignado a construcción, es subvencionar a alguno de los agentes que rigen los condicionantes para que actúe en el sentido deseable.

Tampoco en esta nueva dimensión hay una línea de actuación fácil. Las limitaciones presupuestarias del Gobierno son grandes y tenderán a serlo más a lo largo del III Plan de Desarrollo. La razón es: De una parte, los gastos de consumo del Gobierno, contenidos en el I Plan y

aumentados forzosamente en el II, tienen que aumentar aún más en el III y IV, para llevar a cabo la política social (educación, seguridad social, etc.) programada, que es, por otra parte, vital desde el punto de vista económico y político; de otra, el desarrollo industrial español exige todavía un componente importante de inversión pública. El incremento de gasto que ello significa no puede financiarse en su totalidad con incremento de la imposición, porque la presión fiscal a que daría lugar es incompatible con el equilibrio político sobre el que se asienta el Gobierno; en consecuencia, una parte significativa del nuevo gasto tendrá que financiarse con emisiones públicas de varios tipos. En estas condiciones, las autorizaciones de nuevo gasto se reservarán para políticas de gran prioridad. Ahora bien, como es obvio que la política de vivienda y suelo, a pesar de su urgencia real, tiene, y tendrá por bastante tiempo una baja prioridad, es fácil y seguro prever que las consignaciones presupuestarias para vivienda y suelo se limitarán, a plazo medio, al aumento de las partidas existentes, en magnitud escasa en términos absolutos y decrecientes en términos relativos, como hasta la fecha. Ello sólo puede interpretarse en el siguiente sentido: Con fondos para subvención ligeramente ascendentes y un volumen de mercado en vivienda y suelo cada vez mayor, el poder de inducción de las políticas de suelo y vivienda será cada vez menor, si se sigue aplicando de la misma forma, porque los incentivos que significan serán cada vez menores en proporción al volumen del mercado a que se dirigen.

Por tanto, la única solución real de escape de este sistema de limitaciones necesariamente consiste en agregar todas las partidas presupuestarias disponibles para subvenciones directas e indirectas en vivienda y suelo, lo que normalmente no ofrecerá dificultades políticas, y asignarlas al fin de conseguir que alguno de los agentes condicionantes críticos actúe en el sentido que indirectamente produzca los resultados finales apetecidos en los mercados de vivienda y suelo. En otras palabras, dada la imposibilidad de romper el efecto de los condicionantes, salvo por vía de subvención, y dada la limitación de recursos que obliga a reducir el campo de las subvenciones para que sean efectivas, se presenta como opción necesaria para las políticas de suelo y vivienda el elegir, a dos niveles sucesivos: 1º) A qué condicionantes se dirigen las subvenciones para controlar su efecto. 2º) Dentro del campo del condicionante seleccionado, a qué agente o actividad se destinan las subvenciones. La elección necesariamente tiene que hacerse en términos de seguridad del efecto y magnitud del mismo sobre precios y cantidades de suelo para construcción.

De hecho, sin plantearse formalmente, las diferentes políticas de suelo y vivienda españolas se han cristalizado, en el pasado, escogiendo fórmulas diferentes, pero siempre del mismo sentido: dirigidas sólo a uno de los condicionantes. De hecho, la Administración ha estado siempre consciente de la dificultad de superación de los dos primeros condicionantes, porque cuántas veces ha intentado forzarlos frontalmente, ha comprobado la imposibilidad de erosionarlos, más aún de romperlos. Quizá por ello, no ha juzgado nunca oportuno intentar obtener resultados indirectos mediante la subvención condicionada de algunos de sus agentes, y ha manifestado una tendencia clara a concentrar sus recursos de poder e inducción (vía subvención) sobre el tercer condicionante: Limitando gradualmente el derecho de propiedad del suelo y subvencionando, directa o indirectamente, a los agentes privados que construyeran de acuerdo con los estándares de suelo y vivienda requeridos.

Esta tendencia se ha venido intensificando últimamente, precisamente cuando todos los índices muestran que el poder de intervención de la Administración con este procedimiento sobre el mercado era prácticamente nulo. Así, en lugar de tratar de ganar un control más eficaz, que afectara a las variables críticas (oferta básica y final demanda de suelo), a través de medidas indirectas que eviten los dos condicionantes críticos, ha intentado concentrar su acción en el camino más obvio, pero menos eficaz, de suprimir el tercer condicionante: Ha intentado conseguir que la oferta final de suelo, se transforme casi automáticamente en oferta efectiva de terrenos dispuestos a la construcción.

Y lo ha intentado justificar, según ya se ha indicado, razonando que el hecho de que el suelo, una vez calificado legalmente como suelo urbano, no se construya rápidamente es fruto de la conducta monopolítica u oligopolista de los propietarios. Esta explicación,

también se ha indicado, es falsa, pero el fenómeno que trata de explicar es cierto y relevante. Solo que tiene otra explicación, cuya causación, que no puede corregir la política sugerida, debe tener muy en consideración la nueva a formular.

La verdadera razón por la que el suelo urbano básico calificado no se transforma rápidamente en suelo urbano final y efectivo radica, no en la estructura de la propiedad del suelo, sino en la de la industria de la construcción. En efecto, la transformación del suelo urbano potencial (básico y con distinto grado de infraestructura finales) en suelo urbano efectivo supone, además de la calificación legal, la adición de las infraestructuras físicas y sociales que, en diverso grado, le faltan. Ahora bien, el pequeño propietario no tiene posibilidades, no sólo financieras sino reales, de acometer actividades necesariamente superiores en escala a la suya; para esta gestión, se precisa, por tanto, la existencia de urbanizadoras importantes, que, con escasas excepciones, no existen en el país. La tarea de urbanizar la realizan, siempre incompletamente, empresas de construcción, cuya estructura financiera, diseñada para las operaciones a corto y medio plazo de la política de vivienda y obras públicas les impide acometer las inversiones complejas y a largo plazo que supone la urbanización final.

En consecuencia, aún si, por razones que escapan al análisis, se convirtiera en objetivo exclusivo de la política de suelo el evitar el efecto del tercer condicionante, intentando convertir en automática la disposición del suelo urbano calificado para la construcción, dadas las estructuras de propiedad del suelo y de organización industrial del sector construcción, sería aconsejable la creación de incentivos ad-hoc que permitieran la creación de empresas urbanizadoras, que hicieran factible, la transformación final del suelo calificado. Esta política tendría efectos similares a los de las subvenciones directas o indirectas de la legislación de vivienda, que permitieron la creación ex-novo de empresas de construcción que resolvieron el, hasta entonces, insoluble problema de la vivienda. Sin estas empresas, la cesión automática de terrenos sin urbanización final completa, sólo puede resultar en la construcción de un habitat urbano mucho más deficiente aún que el actual porque las empresas constructoras actuales tampoco pueden urbanizar. En otras palabras, perseguir el automatismo citado, además de imposible por las razones políticas y económicas indicadas, es también inviable por razón de que faltan los agentes adecuados. Sin ellos podría significar un remedio peor que el mal que trata de curar. Y fomentar la creación de esos agentes significa, de hecho, olvidarse del tercer requisito, y centrarse en los dos primeros; en una etapa inicial de varios años, en el primero.

¿Cómo se puede realizar este cambio radical de enfoque de opciones? ¿Cuál es su instrumentación posible? y ¿cuáles son las garantías de su viabilidad? son el tema de la siguiente sección.

5.-DIRECTRICES DE LA POLITICA DE SUELO URBANO.

Hasta este momento, y respecto del tema de esta sección, se ha argumentado:

- 1.—Que el enfoque y los instrumentos de las políticas de vivienda y suelo de épocas anteriores han agotado su utilidad. Debido a su inefectividad, su gestión se realiza prácticamente a pura pérdida social.
- 2.—Que los nuevos instrumentos pensados para mantener el enfoque general previo (concretarse exclusivamente a obtener la gestión más rápida posible del suelo calificado) son aún más contraproducentes, porque sobre ser igualmente ineficaces, y más difíciles de manejar, son inviables económicamente e imposibles políticamente. Esto es lo que ha determinado el que no se pusiera realmente en práctica.
- 3.—Que la única solución real, e imprescindible incluso a muy corto plazo, es cambiar de enfoque y diseñar una política dirigida a aumentar la oferta efectiva de suelo urbano a través del aumento de la oferta básica y final de suelo, lo que supone diseñar nuevos instrumentos cuyo sentido estaba ya implícito en algunas partes del diagnóstico realizado por el presente Ministerio de la Vivienda.
- 4.—Implícitamente, que la persecución principal de este nuevo objetivo es compatible con la obtención del antiguo, no a la inversa, porque

mientras la creación de nuevo suelo urbano necesariamente obliga a una mayor transformación de la oferta potencial (básica y final) en efectiva, de la simple transformación más rápida de la oferta potencial en efectiva no se induce ningún incremento de producción de suelo, puesto que los agentes finales no están ligados al resultado de la transformación.

5.—Finalmente, que el cambio de enfoque debe realizarse cumpliendo una serie de condiciones; entre ellas, la más importante, que su financiación total no debe ser superior a las asignaciones presupuestarias existentes, lo que significa la reconversión de las actuales.

De este argumento es posible deducir, entre otras, las siguientes líneas de política, que se han escogido en función de los criterios señalados en la sección 4.

5.1. *Aumento de la oferta de suelo.*

Esta política debe garantizar la dotación de todas las infraestructuras físicas y sociales menores, necesarias para permitir la edificación inmediata a pequeños y medianos promotores y propietarios, en todas aquellas áreas que tienen una dotación de infraestructura básica (física y social) mínima.

Estas áreas, normalmente contiguas a los cascos urbanos, son, también normalmente, de pequeños propietarios, que no pueden en ningún caso afrontar la urbanización final requerida por falta de medios reales y financieros, y por dificultad de coordinación. En consecuencia, la forma más eficaz de conseguir el resultado deseado, sería establecer un programa directo de acción pública, que planeara y ejecutara las realizaciones necesarias, expropiando sólo el terreno preciso para las infraestructuras (físicas y sociales) y repercutiendo el coste total de la operación (incluyendo la gestión y las cargas financieras) a los beneficiarios, en pagos anuales diferidos, permitiéndoles el libre ejercicio de su propiedad, dentro de las limitaciones de la ordenación a que estuvieran sujetos.

Existen abundantes precedentes de este tipo de actuación en la legislación y práctica española. El más próximo parece ser la actuación del Instituto Nacional de Colonización. Se trata en efecto de un programa similar, del mismo tipo de utilidad social: conseguir la elevación de la calidad del suelo. Y la solución que se propone es también similar a la que realiza el citado Instituto en sus programas de regadío.

El agente ideal para este tipo de actuación existe ya: la Gerencia de Urbanización; y los medios financieros precisos, también: la dotación normal del mismo. Únicamente es necesario reorientar sus funciones.

Hasta la fecha, el organismo, ha realizado habitualmente programas que suponen un aumento integrado de la oferta básica y final del suelo, pues ha tenido que realizar infraestructuras básicas y finales. El procedimiento requerido ha sido la expropiación total de los terrenos y la acción directa integral.

En este caso general, es decir, cuando los programas se han localizado alejados de los cascos, la inversión real en infraestructuras básicas y la financiera en adquisición de suelo ha sido varias veces superior a la inversión real en infraestructuras finales. De manera que, la misma financiación, dedicada exclusivamente a inversiones reales de infraestructuras finales en terreno próximo a los cascos, daría lugar a un incremento del suelo final varias veces superior al que actualmente produce el organismo.

En otras ocasiones, el organismo ha localizado su programa en áreas con infraestructuras básicas existentes. En estos casos el rendimiento social de su actuación aún ha sido comparativamente menor a lo que pudiera resultar de seguir el procedimiento sugerido. En efecto, no ha producido ningún incremento básico de suelo, y el incremento de oferta final producido, debido a la expropiación, ha resultado en una reducción de la oferta potencial privada, lo que como ya se ha indicado, ha tendido a producir incrementos de precios en el resto de suelo provado, que, en algunos casos, ha podido más que compensar el efecto de la reducción del precio del suelo público sobre el precio medio del mercado.

Debido a la rigidez de la demanda, indicada en la sección 2, la dedicación exclusiva de los fondos del organismo a la creación de infraestructuras finales, produciría tal incremento de oferta de suelo (dos o tres veces superior a la que actualmente realiza el organismo) que, necesariamente, habría de resultar en una reducción significativa del ritmo de incremento del precio medio del mercado.

Esto a plazo corto; a mayor plazo, el peso de la repartición de costes sobre los propietarios, y la mayor rapidez de rotación de los fondos, derivada de la anulación de los estrangulamientos que ahora suponen las reacciones contra las expropiaciones, supondría una aceleración del ritmo de aumento de la creación de suelo, y una aceleración también en la transmisión del mismo, lo que redundaría en un aumento neto de suelo disponible para la edificación, a un precio notablemente inferior.

La política sugerida tiene ventajas adicionales de carácter político y administrativo, que no es necesario explicitar. Y, a primera vista, tiene el coste, que es necesario evaluar, frente al programa anterior, de que no permite solucionar el problema del suelo para la vivienda modesta. En primer lugar, es conveniente matizar el argumento. Los hechos prueban que la gran mayoría de las nuevas viviendas españolas pueden pagar un precio más elevado (del que resultaría del programa sugerido) por un suelo con menores servicios del que se ofertaría. Por tanto, no es necesario subvencionarlas. Reducido el problema a una parte pequeña de la demanda, no hay ninguna imposibilidad en acogerlo dentro del nuevo esquema. Con los beneficios derivados del margen de gestión, se puede subvencionar la adquisición (a precios de mercado) y transformación de parte de estas áreas para la transmisión, a precios adecuados, a promociones de viviendas modestas. De nuevo este esquema es asimismo similar a lo realizado por el I.N.C. para el asentamiento de colonos.

El programa, por otra parte, puede y debe integrarse como aplicación de los Planes Generales de Ordenación, a los que dará una concreción que ahora falta, o mejor aún en Planes Directores. De hecho, los Planes Generales fallan porque no contienen una previsión de las necesidades de inversión por zonas y tiempos, y de las posibilidades de su realización. Si se aceptara este programa, el organismo podría realizar una asignación, temporal y por ciudades, de los fondos de inversión en infraestructuras finales. Los responsables de la planeación local podrían así redactar los Planes General o Planes Directores con la necesaria concreción: Delimitando qué zonas disponían de infraestructuras básicas y precisar, por etapas, dentro de ellas, las subzonas a dotar de infraestructuras finales, al menos, por la Gerencia de Urbanización.

5.2. *Aumento de la oferta básica de suelo.*

Aún acelerando la transformación de suelo básico en suelo final, es imposible resolver el problema del suelo, y derivadamente el del habitat, sin incrementar sensiblemente las infraestructuras básicas urbanas. Es por tanto, inexcusable establecer una política a tal fin.

Los objetivos de esta política, tienen necesariamente que determinarse por agregación, evaluación y selección de los objetivos locales, a precisarse en la redacción de los Planes Generales o Directores y, deseablemente, en su síntesis en Planes Regionales, puesto que la infraestructura urbana básica a menudo afecta a varios núcleos.

El procedimiento genérico para determinar necesidades básicas es simple. El planeamiento local debe intentar utilizar la infraestructura básica existente al máximo. La oferta de infraestructuras básicas locales necesarias queda determinada por el excedente de demanda de suelo no cubierta por la oferta final que el planeador puede controlar, y por las relaciones técnicas entre las diversas infraestructuras específicas y el suelo básico que es preciso crear. Estas necesidades locales, compatibilizadas e integradas regionalmente, constituyen la demanda regional de infraestructuras y suelo básicos.

¿Cómo puede garantizarse la creación de la oferta precisa? Es previsible que, durante bastantes años por venir al proveedor principal, el Ministerio de Obras Públicas, tendrá dotaciones presupuestarias escasas. Sin posibilidades reales de aumentar significativamente la imposición, como se ha indicado, y sin posibilidades reales de cambiar la estructura del gasto público, como también se ha indicado (porque

ello afectaría negativamente el ritmo de desarrollo), es de esperar que el ritmo de aumento de las asignaciones presupuestarias a Obras Públicas no exceda del experimentado últimamente. Lógicamente, el Ministerio de Obras Públicas, dedicará, como hasta la fecha, estos recursos escasos a aquellos destinos más críticos para el país, y menos dotados: Las infraestructuras interurbanas. En consecuencia, sólo podrá incrementar la oferta de infraestructuras urbanas en pequeña medida y, seguramente, el incremento total que resulte será más consecuencia de los efectos secundarios, sobre las ciudades, de las infraestructuras interurbanas.

Como quiera que ni el Ministerio de Vivienda ni el de Gobernación (Administración Local) tienen recursos ni posibilidades de incrementos presupuestarios, suficientes para realizar sustitivamente esta oferta básica, es necesario concluir que esta inversión debe financiarse con ahorro privado, y como no es posible garantizar a este ahorro una remuneración fija satisfactoria y segura, es también preciso concluir que debe hacerse bajo el régimen de iniciativa privada.

La política de aumento de la oferta básica debe, por tanto, consistir, en obtener de la iniciativa privada que satisfaga las necesidades antes indicadas, de acuerdo con unos criterios y estándares de planeación determinados. Esta conclusión no puede sorprender en absoluto. Tiene, de nuevo, precedentes en otra política sectorial eficiente: La escogida por el propio Ministerio de Obras Públicas para realizar uno de sus programas centrales —el de Autopistas.

Para fomentar la inversión privada en infraestructuras básicas es necesario poner en práctica alguno de estos procedimientos: 1) Elevar los precios políticos de la utilización de infraestructuras; 2) De mantener estos precios; 3) Subvencionar la inversión privada, 2.2.) Permitir la explotación de subproductos y economías externas generadas, 2.3.) Una mezcla de ellas (como se ha hecho en el caso de las autopistas de peaje).

Si se intenta conseguir el mayor fruto posible en términos de cantidad de suelo final creado y menor precio por unidad de gasto público, parece lógico escoger un procedimiento del tipo 2.2.) Subvenciones y garantías de explotación de subproductos y economías externas, porque ello además forzaría al inversor a completar la oferta de suelo básico en suelo final, y a utilizarlo en construcción.

Si adicionalmente se administra el mecanismo de las subvenciones de forma que estas se otorguen no contra certificaciones de obra de suelo final, sino de transmisión a constructores; y para su financiación intermedia, se autoriza a que los inversores obtengan fondos de financiación a largo plazo de Cajas de Ahorro, transmisibles al adquirente, se puede garantizar una gestión rápida y una transferencia del suelo creado a la construcción casi automática, con los efectos deseados sobre cantidad y precio de suelo.

El único problema que queda por resolver es la financiación de las subvenciones necesarias. Uno de los principios establecidos a lo largo del argumento es que el nuevo programa no puede suponer incremento de asignaciones presupuestarias y que, por consiguiente, tiene que financiarse por reasignación de las partidas consignadas al Ministerio de la Vivienda. Asimismo, se ha indicado ya, que el mercado muestra que las subvenciones directas o indirectas a vivienda han dejado de ser significativas incluso para viviendas de tipo medio y que, por consiguiente, si se utilizan en vivienda más alta de media es innecesario e injusto y sólo sirve para producir incrementos de precios de suelo en cascos congestionados.

Parece pues adecuado reorientar los fondos y préstamos hoy absorbidos por viviendas de clase media y alta, a subvencionar la oferta final de suelo nuevo en zonas externas a las ciudades, más adecuadas al tipo de población de que se trata y donde, por el mismo o menor coste de suelo imputable por unidad, éstas pueden obtener mucha menos densidad y complementos urbanos más adecuados.

Los beneficios adicionales de esta política serían considerables. Se reducirían los precios del suelo en los cascos, en la medida en que estén inflacionados por las subvenciones, y, subsiguientemente, debido al impacto derivado del descenso de demanda se facilitaría el desarrollo

de usos de servicios y de soluciones de tráfico hoy necesarias y de difícil establecimiento por los precios vigentes. Se reduciría igualmente la congestión y polución derivada, etcétera.

Todos estos beneficios directos e indirectos se obtendrían además, sin ningún coste real adicional. En efecto, el coste alternativo del esquema abocetado, respecto de la política existente, es nulo porque unos cálculos someros permiten predecir que se puede obtener cuatro veces más suelo por vivienda al mismo coste, y el otro efecto de las ayudas, que era el de financiación a medio plazo, no es relevante porque está superado por el mercado (las instituciones de crédito privadas comienzan ya a financiar a plazos superiores).

Adicionalmente, es necesario recordar que mientras el efecto de las ayudas actuales, directas e indirectas, a viviendas es negligible, y se gasta sin afectar y, por tanto, sin dirigir las decisiones de esta promoción (porque supone porcentajes bajos de la inversión total y de su financiación), asignados a la creación de suelo básico y final en zonas externas, supondría porcentajes muy altos de la inversión, lo que, sin duda, permite asegurar el éxito del programa e, inductivamente, el de la política general del suelo.

También es necesario recordar que esta política de suelo no se hace a costa de la de vivienda. Antes al contrario, se trata, en primer lugar, de cambiar la forma de la ayuda a la vivienda media y alta (el problema del suelo modesto y bajo es el objeto de la política previa) no de su cuantía. Por ello, es conveniente y deseable que fuera gestionada por la Dirección General de la Vivienda, aunque fuera planeada por Urbanismo, en forma similar a como se hace actualmente con los polígonos residenciales.

En segundo lugar, es necesario tener presente: 1) Que el problema actual de este sector de vivienda es cualitativo (falta de calidad, especialmente de infraestructura urbana) y financiero (falta de crédito hipotecario a largo plazo) 2) Que el programa actual de vivienda para este sector no cubre ninguna de estas dos necesidades reales. 3) Que el programa sugerido tiende a resolver el aspecto cualitativo referido y, en consecuencia, es una política deseable tanto desde el punto de vista urbano como de vivienda estricta, que resultaría completamente idónea si se complementara con una política iniciada por N.H.A. americana, en circunstancias económicas y sociales similares a las nuestras.

La última característica que debería presidir este tipo de política, resulta obvia del análisis del último obstáculo que puede encontrar. Se trata de la reacción de los propietarios afectados.

Para solventar este problema eficaz y justamente, podría utilizarse el siguiente procedimiento: Establecidas por la autoridad planificadora en los Planes Generales o Directores las necesidades de nuevo suelo básico y sus emplazamientos, así como sus usos principales, estándares mínimos y aprovechamientos máximos, tiempos de ejecución, etc., podrían formularse concursos públicos, de proyecto y ejecución, entre organizaciones con las garantías técnicas y financieras suficientes (entre las que podrían encontrarse asociaciones de propietarios interesados). Los concursos, programados en el Plan, deberían asignarse a la organización que ofreciera un mayor precio de adquisición a los propietarios, sin que este fuera inferior a la media del mercado. Los propietarios de los terrenos tendrían la opción de: vender a los precios indicados o de ser repercutidos en el coste de la urbanización. El ganador sólo tendría derecho de expropiación para la instalación de las infraestructuras.

(*) Existe una copiosa literatura económica sobre los mercados de suelo y vivienda.

Desde el punto de vista conceptual, la mejor exposición sigue siendo la de su originador: Alfred Marshall: *Principales of Economics* (IX edición), Mac Millan, 1.961.

En cuanto a su aplicación a España, el desarrollo de esta sección está basado en dos contribuciones previas. La parte atemporal está construida sobre el argumento iniciado por J.R. Lasuén y Asociados: *Documentación técnica para la Revisión del Plan Nacional de la Vivienda*, 1967, y desarrollado por A. Santillana en *El mercado del suelo y la expansión urbana: la intervención del Sector Público y el problema de la valoración del suelo*, informe multicopiado para la Dirección General de Urbanismo; Madrid, 1971. La parte histórica, sobre el análisis de J.R. Lasuén, op. cit.

Para una descripción de la literatura más relevante, véase A. Santillana, op. cit.