

# Precio del suelo y gasto en vivienda

## Relación y consecuencias de un modelo de inversión en vivienda

LUIS ANGEL HIERRO  
 RECIO

Desde una perspectiva macroeconómica, se considera gasto en vivienda aquella parte de la producción que anualmente se destina a la construcción de nuevas viviendas. Como un componente más de la demanda agregada, en concreto como parte de la demanda de inversión, la construcción de nuevas viviendas es un determinante fundamental de los niveles de producción y empleo de un país (1).

Por su parte, desde una óptica microeconómica, el gasto en vivienda tiene por misión satisfacer una de las necesidades primarias de los sujetos: la de residencia. Gasto que por su cuantía obliga a que familias y sujetos empleen gran parte de sus ingresos en la satisfacción de dicha necesidad.

Podemos afirmar, en consecuencia, que el gasto en vivienda se encuentra asociado a tres problemas económicos fundamentales:

- En primer lugar, al crecimiento y al empleo, pues es evidente que mayor gasto en vivienda implicará un mayor crecimiento de la producción y un mayor empleo en el sector.

- En segundo lugar, a la inflación, ya

que al ser el gasto en vivienda un componente elevado del gasto total que realizan los sujetos, participa en la cesta de la compra sobre la que se calcula el IPC en un porcentaje importante (2).

- Y finalmente, al debate justicia/eficiencia, porque al satisfacer una necesidad primaria trasciende el ámbito de lo puramente económico para instalarse con pleno derecho en la casuística de la problemática social, y por ende en la discusión sobre lo justo (3).

A la luz de lo anterior se adivinan dos consecuencias que impregnarán la disertación: primero, que las dos variables que se determinan en el sector, precio y cantidad de vivienda construida, tienen incidencia tanto económica como social, y por ello el análisis debe recaer sobre ambas; y segundo, que las implicaciones sociales obligan a manifestar juicios de valor y a proponer medidas de actuación en el marco de dichos juicios.

(2) En la cesta de 1983 el gasto en vivienda tenía una ponderación del 18,6% y en la de 1992 del 10,3%.

(3) En Constituciones socialmente avanzadas, como la española, se incorpora el derecho a la vivienda en un plano similar al de asistencia sanitaria, a los de prestaciones sociales o al de protección de la familia.

En este último aspecto la postura del que suscribe ya fue puesta de manifiesto en esta misma revista (4) y queda claramente expresada en el artículo 47 de la Constitución: «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos».

### ¿Por qué la importancia del precio del suelo?

En el marco que acabo de fijar y en sintonía con el objeto monográfico del número de la revista en el que se incluye el presente artículo, procede como primera cuestión el intentar modelizar la relación entre el precio del suelo y la cantidad de vivienda construida. Para ello voy a utilizar un modelo que deno-

(4) HIERRO RECIO, L.A. (1993): «Una política de vivienda justa, eficiente y permanente», *Catastro*, 15, pp. 77-78.

(1) En España el sector de la construcción ocupa a más de un millón de trabajadores.

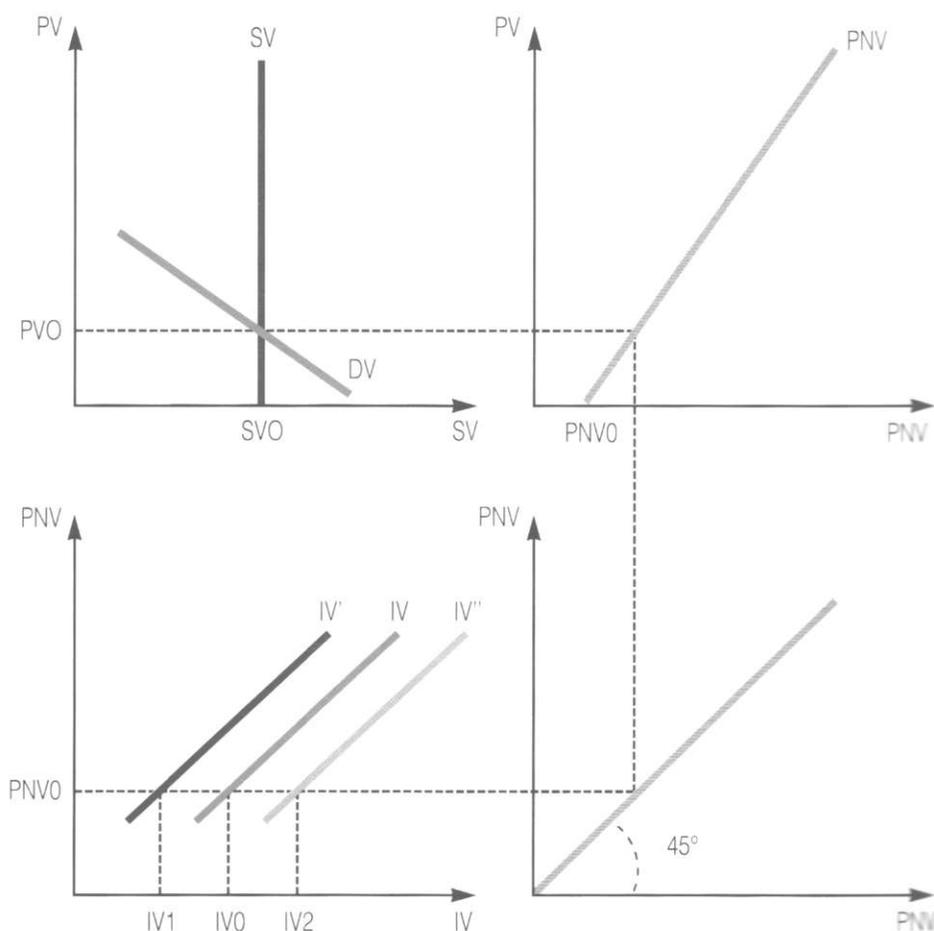
mino «DSIV-completo», al que ya tuve ocasión de referirme en el artículo antes citado (5).

Dicho modelo toma como base la distinción entre el mercado total de vivienda, donde se forma el precio de la vivienda existente, y la función de oferta de vivienda de nueva construcción, que determina la cantidad de vivienda construida para un precio dado. Y se completa con la incorporación de una relación entre el precio de la vivienda existente y el precio de la vivienda de nueva construcción, que depende de como se formen las expectativas de los constructores de vivienda, y otra relación entre el precio del suelo y el precio de la vivienda.

Gráficamente el modelo funciona tal como aparece en la figura 1. Como se observa, en el mercado de vivienda se enfrenta la demanda de vivienda DV con el total de vivienda existente SV (stock de vivienda), y de ahí se obtiene el precio de la vivienda PV. Dicho precio es el que sirve de base para conformar las expectativas del constructor sobre el precio al cual podrá vender las viviendas de nueva construcción, PNV. Dado dicho precio, basta trasladarlo a la función de oferta de nueva vivienda IV, para conocer la cantidad de nueva vivienda que se construye a ese precio.

El precio del suelo se incorpora en la función de oferta de nueva vivienda como elemento determinante de la posición de dicha función. Gráficamente su incidencia es tal como aparece en la figura 1, un aumento del precio del suelo encarece la construcción, IV', y, dado el precio de venta de la misma, se reduce la cantidad de nueva vivienda construida. Y a la inversa, una disminución del precio del suelo abarata los costes de construcción, IV'', y hace que se construyan más viviendas. Es decir el precio

Figura 1. Relación entre el precio del suelo y la cantidad de vivienda construida



del suelo determina el volumen de nuevas viviendas construidas.

Es factible que además el precio del suelo contribuya a alterar el precio de la vivienda, pero para ello es necesario considerar el medio y largo plazo.

Efectivamente, suponiendo una demanda de vivienda dada, disminuciones sucesivas en el precio del suelo hacen aumentar el número de nuevas viviendas construidas. Con ello se produce una aceleración en el crecimiento del stock de vivienda, que gráficamente se representaría con un desplazamiento a la derecha

de la función SV, y que puede significar una disminución de PV. Evidentemente, este efecto es un proceso más dilatado en el tiempo que la incidencia sobre la cantidad de nueva vivienda construida, y además es indirecto pues se produce precisamente a través de la incidencia del precio del suelo en esta última.

### ¿Qué influye en el precio del suelo?

Para intentar explicar los factores que inciden en el precio del suelo voy a

(5) Se encuentra desarrollado originariamente en HIERRO RECIO, L.A. et al (1992): «Un modelo para el análisis del gasto en vivienda», *Información Comercial Española*, 707, pp. 89-97.

realizar un ejercicio en el que se parte de una situación «ideal», para ir eliminando supuestos hasta situarnos en la realidad cotidiana.

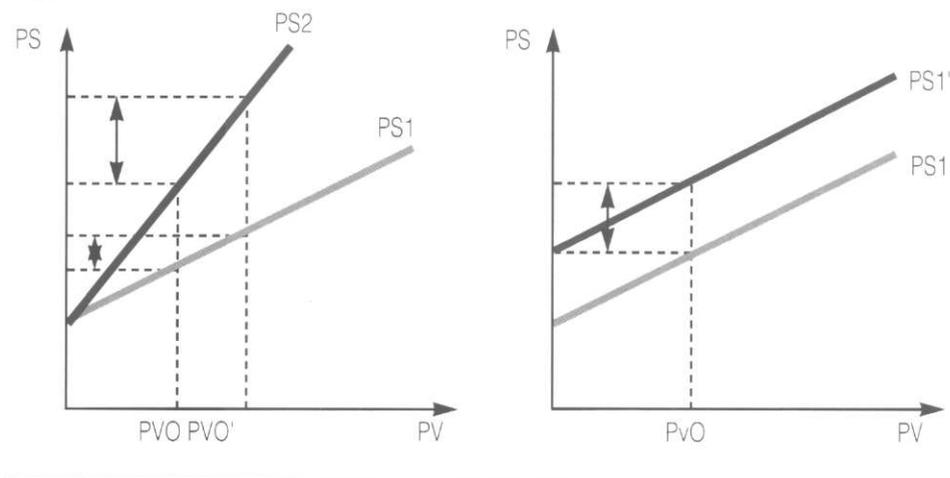
Supongamos un mundo completamente desregulado, en el que se atribuye a los propietarios de la tierra un derecho absoluto sobre su uso y explotación, en el que los costes de desplazamiento y transporte son nulos y los de construcción independientes del lugar y la cantidad que se construya, y en el que a los sujetos les es indiferente la localización de su residencia.

Suponiendo, por otra parte, que la distribución de la propiedad de la tierra es tal que el mercado de la tierra funciona en competencia perfecta, ningún sujeto tendría capacidad para incidir en el precio del suelo, y este vendría dado por el valor actual de los ingresos futuros que obtendría el propietario por su explotación y uso. Es decir por el coste de oportunidad que suponen los ingresos que deja de percibir con su venta. En un mundo como el descrito se construirían viviendas donde dicho valor actual fuese menor, y el precio del suelo apenas tendría influencia en la cantidad de vivienda construida.

Supongamos, por contra, que un único sujeto es propietario de la tierra y, por consiguiente, que en su condición de monopolista puede fijar el precio del suelo. En este caso el precio se elevaría como consecuencia del control del mercado que ejerce el monopolista, a la par que se reduciría la cantidad vendida. En dicha situación el precio del suelo incorpora una renta por dominio del mercado.

Eliminemos ahora el supuesto de costes de transporte y desplazamiento nulos. Se crearían concentraciones de actividad y de población, y en el precio del suelo se incorporarían rentas de situación, derivadas de los menores costes de transporte y desplazamiento que habrían de sufrir los residentes en las viviendas más cercanas a los centros de actividad. En consecuencia, el precio del suelo sería tanto mayor, cuanto más

Figura 2. Relación entre precio de la vivienda-precio del suelo en una misma zona



cercano se encuentre dicho suelo a los centros de actividad.

Supongamos ahora que a los sujetos no les es indiferente el lugar donde se localice su residencia, sino que por cuestiones sociales, familiares, estéticas, etc. manifiestan su preferencia por determinadas localizaciones. Bajo esta consideración, la satisfacción de los sujetos será mayor si su vivienda se sitúa en una zona que si reside en otra, por lo que existirán localizaciones donde los sujetos estén dispuestos a pagar un mayor precio por el suelo. Surge así un sobreprecio similar al concepto de renta de calidad de la tierra.

Una renta del mismo tipo, y probablemente más cercana al concepto de renta de calidad de la tierra, se produce si consideramos que los costes de construcción no son independientes del lugar en que se construya. En este caso, el sobreprecio que reciben los propietarios de suelo de menor coste de construcción se debe a que el precio del mercado es superior, por hacer frente a los sobrecostes de producción de viviendas en terrenos de menor calidad.

Finalmente, consideremos la situa-

ción en la que existen restricciones legales a los derechos de uso y explotación de la tierra. En este supuesto, los efectos serían dispares según el derecho que se viese afectado. Así, una limitación de los derechos de explotación agrícola, minera, industrial o comercial podría suponer una reducción de los ingresos esperados de los propietarios y, por ende, una disminución del precio del suelo. Sin embargo, es más próximo a la realidad considerar que los derechos que se limitan son los de construcción, y en consecuencia que dicha limitación produzca una reducción de la oferta de suelo urbanizable. Lo cual da lugar a que aparezca una renta de intensidad que eleva el precio del suelo.

En resumen, podemos afirmar que el precio del suelo incorpora dos componentes:

- El coste de oportunidad, que define el precio mínimo de venta del mismo, y que depende de los derechos de uso y explotación atribuidos al propietario.
- Y las rentas de distinto tipo: por dominio del mercado, de situación, de calidad o de intensidad, que constituyen un sobreprecio.

## ¿Cómo explicar la relación precio del suelo/precio de la vivienda?

Ahora bien, a lo largo de la historia se ha puesto de manifiesto como las autoridades han regulado los usos de la tierra y en particular el uso de la misma como suelo urbanizable. La necesidad de dotar a los residentes de las adecuadas condiciones de habitabilidad, de servicios de transporte, de espacios educativos, sanitarios, de esparcimiento, recreo, y demás, ha inducido a las administraciones a regular expresamente los usos del suelo y las limitaciones a la construcción. Ello ha derivado hacia la escasez de suelo urbanizable y, por ende, a que la atribución del derecho a la construcción en una parcela suponga su revalorización inmediata, pues el uso máspreciado es el de la construcción. De ahí se deduce que el coste de oportunidad incorpora como principal componente la renta derivada del derecho de construcción que se le atribuye al propietario.

Conforme a lo último expuesto, el precio del suelo queda inmediatamente ligado al precio de las viviendas que se construyan en él. De forma que cuanto mayor es el precio de la vivienda mayor es el precio del suelo.

Además, bien por la concentración de las preferencias de los sujetos, bien por motivos de coste de desplazamiento, la realidad pone de manifiesto la segmentación territorial del mercado de la vivienda y en consecuencia del de suelo. Segmentación que se consolida con la existencia de normas de planificación urbanística y que se expresa en el concepto de zona residencial (6).

Así, en toda ciudad existen zonas cla-

ramente definidas en la percepción de los sujetos, que se ordenan de mayor a menor preferencia de los mismos y para algunas de las cuales se dan relaciones de indiferencia. Existiendo en cada una de ellas una demanda de vivienda, un precio de la vivienda, un suelo limitado, un precio del suelo, y una sensibilidad o dependencia del precio del suelo respecto del de la vivienda diferente (7). En aquellas zonas en las que la oferta de suelo sea amplia (normalmente las zonas más alejadas del centro urbano y de más joven construcción), la relación entre PS y PV será más pequeña, pues la cuantía de las rentas por dominio del mercado y de intensidad será menor. Por el contrario, en las zonas casi saturadas en su construcción, aumentos en PV producirán importantes aumentos en PS.

Por otro lado, como se afirmó con anterioridad, en PS se incorporan rentas de calidad y situación, que atienden a la localización, y que se manifiestan en que las zonas urbanas de mayor auge y saturadas trasladan su escasez a zonas de características similares y fundamentalmente a las zonas colindantes con las saturadas. Es decir, formalmente el precio del suelo de cada zona está relacionado con el PS de las zonas que ofrecen viviendas cuyas características las hacen sustitutivas de las de la zona en cuestión, bien por razones de calidad o bien por razones de situación.

Todo lo anterior se expresa analíticamente, por ejemplo para una zona 1, con la función:

$$PS_1 = aPV_1 + \alpha_{12}PS_2 + \alpha_{13}PS_3 + \dots + \alpha_{1n}PS_n$$

Donde el primer término expresa la relación del precio del suelo con el precio de la vivienda en su zona, siendo a

la pendiente de la función, y los n-1 términos restantes expresan la relación con los precios del suelo de las demás zonas y determinan la posición de la función.

En la figura 2 aparece representada dicha función y las variaciones que se pueden producir en la misma. La parte izquierda de la figura puede ser representativa de dos zonas diferentes, 1 y 2, de forma que en la 1, al existir una oferta amplia de suelo disponible, el precio del mismo responde con menos intensidad a las variaciones en PV, mientras que en la 2, una zona más saturada de construcción, el precio del suelo es más sensible a las variaciones en PV. En este último caso las rentas por dominio del mercado y de intensidad serían mayores.

Igualmente, dicha gráfica puede ser representativa del proceso que se produce como consecuencia del aumento de la construcción en una zona. Ya que a medida que se va construyendo se va reduciendo el suelo disponible y las rentas de intensidad y las posibles rentas por dominio del mercado van aumentando. Analíticamente, dicho proceso se refleja en un aumento progresivo de a (8).

En la parte derecha de la figura se representa el efecto que produciría en PS un aumento del precio del suelo en una zona que resulte sustitutiva de la considerada. En este caso se produce un traslado de la función, con lo que, con independencia de cual sea el precio de la vivienda de la zona, se encarecerá el coste del suelo de la misma.

(8) También es común que existan zonas donde se produzca el proceso inverso. Pues cuando transcurre un elevado número de años, si las construcciones no se renuevan paulatinamente, puede darse un proceso de envejecimiento que deteriore en exceso la zona y haga que se produzca una fuga de sus habitantes hasta convertir la zona en un lugar de ruinas y, por ende, en un inmenso solar a partir del cual comenzar de nuevo la construcción.

(6) Podemos definir como zona residencial el espacio territorial que por sus características es considerado homogéneo por los sujetos.

(7) A partir de este momento utilizaré las abreviaturas PS y PV para designar al precio del suelo y al precio de la vivienda, respectivamente.

## ¿Qué reflexiones se pueden extraer del modelo, para la política de vivienda?

Lo hasta aquí expuesto se puede resumir en tres conclusiones fundamentales: que a corto plazo la incidencia del precio del suelo se concentra en el volumen de construcción de nueva vivienda; que la mayor parte del precio del suelo es una renta; y que este depende fundamentalmente del precio de la vivienda.

A efectos de política de vivienda, la primera conclusión induce a proponer que el abaratamiento del suelo es de trascendencia fundamental para incrementar el volumen de construcción de vivienda. Lo cual es positivo, tanto para aumentar el nivel de empleo en el sector, como para renovar el stock de vivienda, como para mejorar la calidad de vida de los sujetos. A medio y largo plazo dicho abaratamiento puede repercutir en una disminución del precio de la vivienda, y con ello posibilitar un mayor y mejor acceso de los sujetos y familias a este bien de primera necesidad y una reducción de la inflación. En consecuencia la política de suelo debe estar orientada a la sistemática disminución y control del precio del suelo.

Teniendo esto en cuenta, la segunda conclusión, nos introduce en el análisis de la justicia asociada a los distintos tipos de renta, para delimitar cuáles son las rentas que es más justo disminuir. Aquí, además, es necesario distinguir entre el suelo que proviene de una recalificación y el que proviene de la demolición de residencias anteriores, y cuál es la distribución de la propiedad del suelo.

Si el suelo es fruto de una recalificación, es obvio que la renta o sobreprecio deriva fundamentalmente de la atribución de un derecho adicional por parte de la Administración. El que la retribución asociada a dicho derecho sea asignada al propietario es algo potestativo, y en consecuencia la Administración puede actuar para reducir la renta

originada, redistribuirla o incluso eliminarla. El mecanismo más drástico consistiría en la expropiación por parte de la Administración de los terrenos rústicos, previamente a su recalificación, y su venta para la edificación posterior a un bajo precio. Otra alternativa consistiría en establecer un impuesto especial que gravase la venta de terrenos recalificados. Y descendiendo en el grado de intervención, otra posibilidad se encontraría en el establecimiento de un sistema de precios tasados, para impedir el sobreprecio.

Si el suelo no proviene de la recalificación, los derechos ya fueron atribuidos y por ello, en principio, parece injusto no atribuir los posibles beneficios al propietario. En este caso las rentas se producirían por calidad, situación e intensidad. Las rentas de calidad se generan fundamentalmente en función a la concentración de preferencias de los sujetos, y el mecanismo para su reducción es elevar la oferta mediante la creación de zonas sustitutivas para difuminar esa concentración de preferencias. Por su parte, las rentas de situación se encuentran asociadas a las distancias a los centros de actividad, por lo que una política urbanística dedicada a la multiplicación de los centros de actividad debe contribuir a la reducción de dichas rentas. En tercer lugar, las rentas de intensidad se producen por la limitación de suelo, y en consecuencia la ampliación de zonas urbanizables es el mecanismo más evidente para la reducción de las mismas.

En conclusión de todo lo anterior, es evidente que un aumento sistemático de la oferta de suelo, ordenada urbanísticamente hacia la promoción de nuevos centros de actividad y atendiendo a las preferencias dominantes en el mercado, ha de redundar en reducciones importantes del precio del suelo.

Una cuestión particular es el tratamiento a dar a las rentas por dominio del mercado. En principio afirmé que las mismas se producen por la concentración de la propiedad, pero también se

dan situaciones de dominio del mercado cuando los propietarios de suelo retienen el mismo. Efectivamente, es común que los sujetos propietarios de suelo perciban como la mayoría de la rentas antes citadas tienen tendencia a crecer a medida que transcurre el tiempo. El paso del tiempo hace aumentar el volumen de construcción, extiende las ciudades y reduce el suelo disponible, con lo que las rentas del suelo tienden a aumentar. En la medida en que los sujetos esperen unos ingresos futuros mayores puede retrasarse la venta de suelo, en espera de obtener unas ganancias especulativas adicionales, y el dominio del mercado se produce por la ausencia de vendedores.

Consecuencia de lo anterior es que no se puede confiar en que la recalificación de suelo baste para garantizar un suelo barato, de ahí que además sea necesario acompañarla con penalizaciones a la retención de suelo. Un ejemplo podría ser el establecimiento de un impuesto sobre la tenencia de suelo, de tipo progresivo con el transcurso del tiempo.

Finalmente, no debemos olvidar que la tercera conclusión nos ponía de manifiesto que el factor de incidencia fundamental en el precio del suelo es el precio de la vivienda. Aunque a largo plazo las medidas citadas pueden producir un aumento del stock de vivienda construida y con ello una reducción del precio de la vivienda, que a su vez redundaría en una reducción del precio del suelo, de poco servirán las medidas citadas si no se acompañan con una decidida política de reducción de la demanda de vivienda destinada a reducir su precio.

En Hierro (1.993), ya tuve ocasión de analizar dichas políticas, de ahí que no sea necesario repetir las. Sin embargo, sí decir que la existencia de viviendas desocupadas, retenidas con el único ánimo de obtener ganancias especulativas, el mal diseño de las normas fiscales, la facilidad para ocultar a Hacienda los rendimientos por incrementos patrimoniales, la liberalización de alquileres, etc. provocan, inevitablemente, encarecimientos del precio de la

vivienda y, por ende, del precio del suelo. Por ello es tan necesaria la acción sistemática en el ámbito de la política de demanda de vivienda.

No quisiera concluir el artículo sin hacer referencia a dos cuestiones finales. En primer lugar, quisiera referirme a la figura de los llamados buscadores de rentas (9), idea de reciente concepción, que pone de manifiesto como determinados sujetos tienen incentivos para promover actuaciones, o dejaciones de actuación, de la Administración que les permitan obtener rentas al margen de los ingresos que derivarían de la actividad normal, pues en el sector de la vivienda y en particular en el mercado de suelo, estos buscadores de rentas pueden tener una incidencia especial. Así, las prácticas colusorias para mantener elevado el precio del suelo y el precio de las nuevas viviendas, las presiones para evitar la ampliación del suelo urbanizable, para que no se apliquen de manera completa las medidas previstas en la Ley del Suelo o para acaparar la oferta pública de suelo, etc. son actividades de influencia nada desdeñable en el tema que nos ocupa.

Y en segundo y último lugar, recordar como afirmé al comienzo, que la vivienda satisface una necesidad primaria de los sujetos, por lo que han de valorarse en términos de justicia todas las propuestas de política de vivienda y de suelo que se planteen, teniendo como marco de referencia en España el Artículo 47 de nuestra Constitución. ■

**Luis Angel Hierro Recio**

*Profesor Titular del Departamento de  
Teoría Económica y Economía Política.  
Universidad de Sevilla*

(9) En HIERRO RECIO, L.A. (1994): «Notas sobre la actividad de los buscadores de rentas», *Actas de la VIII Reunión de Economía Aplicada*, Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, vol. II, pp. 505-514, he tenido ocasión de presentar un resumen de los principales aspectos que presenta este nuevo concepto introducido por los pensadores de la Public Choice.

