

B. SISTEMA DE CONTROL DE PRECIOS

B.1 Incidencia de políticas públicas sobre el precio del suelo y su repercusión en la vivienda: liberalización, intervención pública y competencia

Joaquín López Vallés *

Ex Director del Departamento de Promoción de la Competencia de la CNMC
Asesor Principal en el Banco Mundial
Técnico Comercial y Economista del Estado

Resumen: *El trabajo analiza la intervención pública en el mercado del suelo desde la óptica de su impacto sobre la competencia en el mercado y los principios de regulación económica eficiente. Tras una descripción de los principios de competencia y buena regulación y su aplicabilidad a las materias de vivienda y suelo, el artículo repasa las principales experiencias recientes de intervención pública en materia de vivienda en España, para, a continuación, centrarse en el examen de la regulación española en materia de suelo, que se propone revisar conforme a criterios de buena regulación.*

* Estudio entregado en octubre de 2024. Las opiniones vertidas en este artículo corresponden al autor, y no representan a las instituciones donde trabaja o ha trabajado.

Palabras clave: *Mercado de la vivienda, Mercado del suelo, Urbanismo, Planificación urbanística, Política de competencia, Better regulation, Regulación económica eficiente, Liberalización.*

Abstract: *The article evaluates public intervention on the land market from the perspective of its impact on market competition and the principles of economically efficient regulation. Starting with a description of the principles of competition and better regulation, the paper then examines the main recent experiences of public intervention on the housing market in Spain, and, finally, focuses on the Spanish regulatory approach to the land market, that the article proposes to review alongside better regulation principles.*

Keywords: *Housing market, Land market, Urban policy, Urban planning, Competition policy, Better regulation, Economically efficient regulation, Liberalization.*

Sumario: 1. Introducción. 2. Competencia e intervención pública: los principios de regulación económica eficiente. 3. Experiencias recientes de intervención pública en materia de vivienda en España. 4. La intervención pública sobre el mercado del suelo. 4.1 Las «fronteras» urbanísticas del planeamiento. 4.2 La tendencia a la excesiva delimitación de los usos del suelo. 4.3 Los costes y la lentitud de los procesos de urbanización. 4.4 Los incentivos perversos en los patrimonios públicos del suelo. 5. Conclusiones. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, los precios de la vivienda en España se han caracterizado por un aumento sostenido, aunque todavía están por debajo de los alcanzados antes de la crisis financiera de 2008⁽¹⁾. De acuerdo con el Banco de España, el crecimiento de precios ha sido más intenso en las áreas urbanas donde la actividad económica es más dinámica y en las zonas turísticas⁽²⁾. En combinación con las dinámicas registradas en el mercado laboral y en el mercado crediticio, en los años más recientes se han agudizado las difi-

(1) Entre 2014 y 2023, los precios medios de la vivienda en España han aumentado un 56 % en términos nominales y un 30 % en términos reales. No obstante, los precios medios en 2023 son un 2 % inferiores a los niveles máximos observados en 2007 en términos nominales, y un 28,5 % inferiores en términos reales [Banco de España (2024)].

(2) Banco de España (2024).

cultades de acceso a la vivienda, especialmente de los colectivos más vulnerables económicamente y la población joven en las áreas urbanas más pobladas. Como destaca el Banco de España, además del coste social para estos colectivos, esta situación puede tener implicaciones negativas profundas para el conjunto de la economía, al afectar a la creación de hogares, la edad de emancipación, la tasa de natalidad, la movilidad laboral, o la capacidad de ahorro de los hogares, entre otras consecuencias macroeconómicas⁽³⁾.

La intervención pública sobre la vivienda puede contribuir a mitigar los problemas de este mercado, aunque también puede magnificarlos si no es adecuada. La vivienda configura un mercado complejo y en continua evolución, por la heterogeneidad del bien vivienda, la rigidez de su oferta en el corto plazo (debida a motivos físicos y regulatorios), la existencia de demanda por motivos no residenciales (turísticos, inversión), o su relación con otros mercados (fundamentalmente, el crediticio y el laboral). Por ello, es importante que las medidas de intervención pública sean diseñadas teniendo en cuenta todos sus posibles efectos y que sean objeto continuo de evaluación y revisión en caso necesario.

Las medidas de intervención pública adoptadas para afrontar las actuales tensiones en el mercado de la vivienda se han centrado en la protección regulatoria de los inquilinos y los demandantes de vivienda en alquiler y en facilitar el acceso al crédito para la compra de vivienda de los colectivos más desfavorecidos. Sin embargo, un reciente informe del Banco de España pone de relieve la situación estructural de escasez de vivienda en España, que podría consolidarse en el medio y en el largo plazo. Frente a esta situación, es preciso acudir a políticas de estímulo de la oferta, tanto pública como privada.

Las políticas del suelo son un elemento fundamental para estimular la oferta privada de vivienda. El presente trabajo pretende revisar la regulación del suelo en España y plantear posibles alternativas de intervención pública para estimular la oferta de vivienda. La tesis principal que se plantea es la necesidad de estimular la competencia en los mercados de vivienda y suelo, de forma coherente con el interés general. Siguiendo el estudio que realizó la extinta Comisión Nacional de la Competencia⁽⁴⁾ en 2013, la intervención pública en materia de suelo debe ser coherente con el respeto a la competencia en el mercado, en subordinación al interés general (Comisión Nacional de la Competencia, 2013). Esta coherencia se concreta en los principios de regulación económica eficiente, que exigen que todas las intervenciones públicas respeten la competencia en los mercados salvo que sea necesario por una razón de interés general (principio de necesidad), y

(3) Banco de España (2024).

(4) En 2013, la Comisión Nacional de la Competencia se integró en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

de manera mínimamente distorsionadora (principio de proporcionalidad). Bajo este prisma, el estudio de la Comisión Nacional de la Competencia resulta todavía novedoso en cuanto a sus planteamientos y propuestas, y puede servir de inspiración para reflexionar sobre los elementos que actualmente constriñen el mercado del suelo y lastran su disponibilidad para la construcción de vivienda.

Tras la introducción, el segundo apartado presenta los principios de regulación económica eficiente y su relación con la intervención pública. El tercer apartado describe las principales experiencias recientes de intervención pública en materia de vivienda. El cuarto apartado se centra en la regulación del suelo desde la óptica de los principios de regulación económica eficiente. El quinto apartado presenta las conclusiones.

2. COMPETENCIA E INTERVENCIÓN PÚBLICA: LOS PRINCIPIOS DE REGULACIÓN ECONÓMICA EFICIENTE

La competencia es una característica que exhiben los mercados y que resulta fundamental para determinar la eficiencia de la asignación y los incentivos de los agentes que intervienen en los mercados. En los mercados donde existe un grado elevado de competencia efectiva, los precios son un reflejo adecuado de la utilidad, el coste y la escasez relativa de los productos y la cantidad de producto intercambiada es máxima. Los consumidores se benefician de esta situación a través de mayores posibilidades de elección, menores precios y productos más cercanos a sus gustos y necesidades. Además, la competencia incentiva a que las empresas mejoren su oferta dinámicamente, impulsando la calidad, la inversión, la innovación y las ganancias de productividad agregadas⁽⁵⁾.

La regulación y la intervención pública son fundamentales para determinar el grado de competencia en un mercado. La regulación⁽⁶⁾, además de establecer las reglas «horizontales» de los intercambios en los mercados (el régimen de la propiedad y de las transacciones comerciales, los derechos de los consumidores, los mecanismos de resolución de conflictos...), determina las condiciones específicas en que se produce el acceso de las empresas a los mercados, el ejercicio de la actividad y la forma en que se llevan a cabo las transacciones. Este conjunto de reglas horizontales y específicas, junto con el ejercicio de otras potestades públicas como la concesión de ayudas públicas, la contratación pública o las potestades

(5) Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2021).

(6) Utilizamos aquí el término «regulación» en un sentido económico, esto es, incluyendo toda clase de leyes y disposiciones de carácter reglamentario.

administrativas de control de mercado influyen de modo decisivo en el grado de competencia que puede alcanzarse en cada mercado.

En ocasiones, la regulación y la intervención pública son necesarias para que los mercados proporcionen mejores resultados. En los mercados donde existen «fallos del mercado»⁽⁷⁾, no se alcanza una asignación eficiente, y la intervención pública puede corregir la situación para lograr una mejora del bienestar global. Por otra parte, la intervención pública sobre los mercados puede ser necesaria por razones de interés general distintas a la eficiencia, como las razones de equidad. En cambio, en otras ocasiones, la intervención pública altera las reglas de competencia de modo inadecuado desde la óptica del bienestar general, bien porque no está justificada, bien porque la intervención no está diseñada correctamente, bien porque persigue finalidades que no representan correctamente el interés general⁽⁸⁾.

Los principios de *regulación económica eficiente* tratan de asegurar un equilibrio adecuado desde el punto de vista del bienestar general entre la intervención pública en los mercados y la existencia de competencia efectiva en los mercados. Estos principios son dos: necesidad (toda intervención pública que distorsione la competencia debe venir justificada por una razón de interés general) y proporcionalidad (de entre las alternativas disponibles para alcanzar el objetivo de interés general, debe elegirse la que minimice su impacto negativo sobre la competencia). Estos principios configuran un *test* para evaluar la calidad de las políticas públicas desde una óptica de eficiencia y no son meramente inspiradores de la intervención pública, sino que su cumplimiento es obligado para todos los poderes públicos⁽⁹⁾ y, así, producen efectos concretos moduladores de la intervención pública⁽¹⁰⁾. Al mismo tiempo, el *test* cumple el estándar constitucional (art. 38 CE), puesto que configura la competencia en los mercados no como una finalidad en sí misma, sino como un instrumento al servicio del interés general y, por tanto, exceptuable cuando haya una mejor forma de satisfacer dicho interés general.

(7) Los «fallos del mercado» son situaciones en las que los mercados no conducen por sí solos a resultados eficientes. Típicamente, se incluyen en este concepto las externalidades (situaciones en las que las decisiones de un agente afectan positiva o negativamente a otros agentes, como la contaminación o la congestión), los bienes públicos (bienes que no son apropiables o cuyo consumo no es rival, como el alumbrado público), las situaciones de poder de mercado y los problemas de información.

(8) Bajo el concepto «fallos del Estado», se agrupan todos aquellos factores que limitan la efectividad de la intervención pública: costes de acceso a la información privada, fallos de evaluación, costes de ejecución de la intervención pública, ineficiencias públicas, captura regulatoria, problemas de corrupción.

(9) Artículo 38 CE.

(10) Por ejemplo, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado establece el obligado cumplimiento de estos principios en todas las intervenciones administrativas que afecten al acceso y ejercicio de las actividades económicas.

Las autoridades de competencia, y, en particular, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), llevan a cabo regularmente análisis de las intervenciones públicas desde la óptica de los principios de competencia, tanto en respuesta a peticiones de los propios organismos públicos impulsores de las actuaciones⁽¹¹⁾ como a través de estudios y trabajos de investigación⁽¹²⁾. Asimismo, la CNMC tiene una función de control del ejercicio de las potestades administrativas, al estar legitimada para impugnar ante los tribunales de justicia las disposiciones generales de rango inferior a ley y los actos de las Administraciones públicas que obstaculicen injustificadamente la competencia⁽¹³⁾. En los apartados siguientes, haremos referencia a algunas de estas actuaciones.

3. EXPERIENCIAS RECIENTES DE INTERVENCIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE VIVIENDA EN ESPAÑA

En los últimos años, la intervención pública dirigida a la vivienda ha abarcado un conjunto de medidas muy diversas, incluyendo medidas de estímulo a la demanda y a la oferta de vivienda, tanto en compraventa como en alquiler, así como medidas sobre otros mercados conexos al de vivienda, como el mercado del suelo, el mercado del crédito hipotecario y el mercado de las viviendas turísticas. A partir del análisis efectuado por el Banco de España (Banco de España, 2024), podemos destacar las siguientes medidas públicas adoptadas en los últimos años en el mercado de la vivienda en España:

a. Medidas de protección a los inquilinos vulnerables, incluyendo el endurecimiento de los supuestos y condiciones de desahucio⁽¹⁴⁾ y la posibilidad de extender la duración del contrato por inquilinos vulnerables⁽¹⁵⁾.

(11) La CNMC tiene una función consultiva que prevé su participación en la elaboración de leyes y reglamentos que afecten a la competencia y el buen funcionamiento de los mercados (art. 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC).

(12) Artículo 5.1 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC.

(13) Artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC.

(14) El Real Decreto-ley 7/2019 endureció las condiciones para practicar los desahucios vinculados a contratos de alquiler. Tras desatarse la pandemia del covid, el Real Decreto-ley 11/2020 suspendió temporalmente los desahucios de viviendas arrendadas para colectivos vulnerables durante un periodo de 6 meses, que se ha ido prorrogando hasta finales de 2024. A partir de 2025, la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda establece que en el caso de los arrendadores grandes tenedores, los desahucios suspendidos solo podrán reanudarse si el arrendador se ha sometido a un procedimiento de conciliación o intermediación.

(15) La disposición final primera de la Ley 12/2023 establece la posibilidad de que los arrendatarios que estén en situaciones vulnerables puedan extender la duración del contrato de arrendamiento por un año más, siempre que el arrendador sea un gran tenedor.

b. Medidas directas e indirectas para controlar los precios de los alquileres, incluyendo la ampliación de la duración mínima de los contratos de alquiler de vivienda⁽¹⁶⁾, la prórroga forzosa de los contratos de arrendamiento en las zonas tensionadas⁽¹⁷⁾, la limitación de los incrementos anuales de la renta de los arrendamientos⁽¹⁸⁾, los controles sobre los precios de la vivienda⁽¹⁹⁾ y los estímulos fiscales para los propietarios de vivienda condicionados a la contención de los precios de alquiler en zonas tensionadas⁽²⁰⁾.

c. Medidas de apoyo a la compra y el alquiler de vivienda, incluyendo bonos al alquiler, avales públicos para la compra de vivienda y beneficios fiscales para la compra y el alquiler de vivienda.

d. El impulso a la vivienda pública, a través de diferentes anuncios de planes para la construcción de viviendas para los colectivos más vulnerables.

e. Medidas para aumentar la estabilidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, reduciendo la litigiosidad sobre esta materia y sus consecuencias en términos de anulabilidad de tales instrumentos⁽²¹⁾.

f. Medidas de control de la oferta de viviendas de uso turístico, adoptadas principalmente por las comunidades autónomas en uso de sus competencias en materia de turismo y por algunos municipios.

En su más reciente informe anual, el Banco de España evalúa estas medidas y las considera globalmente insuficientes para acotar los problemas de accesibilidad. En palabras del Banco de España: «la magnitud del problema diagnosticado [...] hace difícil vislumbrar que actuaciones aisladas de corto plazo puedan tener el alcance suficiente para reducir de forma significativa las actuales dificultades de acceso a la vivienda» (Banco de España, 2024, p. 276). Al mismo tiempo, el Banco de España llama a

(16) El Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler amplió el plazo mínimo de duración de los contratos de alquiler de vivienda de 3 a 5 años (o a 7 si el arrendador es persona jurídica).

(17) Artículo 10.3 de la Ley 29/1994, en la nueva redacción dada por la Ley 12/2023.

(18) En marzo de 2022, ante la escalada de precios acaecida tras la invasión de Ucrania por parte de Rusia, se topó temporalmente la actualización de las rentas de alquiler de los contratos vigentes al 2%, medida que se extendió hasta finales de 2023 (artículo 46 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania). Para 2024, el límite a la actualización de rentas se estableció en el 3% (Disposición final sexta de Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda). La nueva Ley de Vivienda ha dispuesto que el INE debe establecer un nuevo índice que servirá de límite para la actualización de las rentas de los contratos de arrendamiento a partir de 2025.

(19) A nivel estatal, la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda establece la posibilidad de declarar zonas tensionadas, en las que los precios de los nuevos contratos están sujetos a limitaciones.

(20) Disposición final segunda de la Ley 12/2023.

(21) Proyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

que el diseño de las políticas públicas evite «que algunas actuaciones, cuya efectividad podría resultar relativamente limitada en el corto plazo, acaben generando efectos indeseados significativos que dificulten el funcionamiento de este mercado en el medio y largo plazo» (Banco de España, 2024, p. 276).

En efecto, algunas de las medidas descritas pueden producir efectos indeseados que restan eficacia a la intervención pública para lograr sus objetivos. Como destaca el Banco de España, es importante analizar los efectos de las medidas públicas desde una óptica global, teniendo en cuenta no solo sus beneficios, sino también sus costes en todos los horizontes temporales (Banco de España, 2024). Desde la óptica de competencia, estos costes pueden ser notables en algunos casos, como destacamos a continuación.

En primer lugar, las medidas de protección de los arrendadores vulnerables, aunque sobre el papel refuerzan la protección sobre estos, pueden producir un efecto de signo opuesto si el coste de esa protección se hace recaer directamente sobre los arrendadores (Banco de España, 2024). Si alquilar vivienda a personas de los colectivos protegidos supone para los arrendadores asumir mayor riesgo (por las mayores dificultades para recuperar posibles impagos o para recuperar la vivienda) o reduce la rentabilidad potencial del alquiler (por la mayor duración del alquiler y las menores posibilidades de revisión de las condiciones económicas), es esperable que los arrendadores trasladen esos mayores costes y riesgos a los alquileres de personas de estos colectivos exigiéndoles precios de alquiler más elevados o medidas de aseguramiento adicionales (avales, seguros), reduciendo la calidad de los inmuebles ofertados a estos colectivos o, incluso, dejando de alquilar a personas de los colectivos protegidos. Estos efectos indeseados, además, pueden ser especialmente importantes en España, puesto que un porcentaje muy elevado de los propietarios del parque de viviendas en alquiler en España son personas físicas con carteras de tamaño muy reducido⁽²²⁾, que están más expuestos a los riesgos de impago de sus inquilinos que un tenedor con una gran cartera de viviendas⁽²³⁾. Como hemos señalado, el problema de este tipo de medidas de intervención no está en la mayor protección ofrecida a los colectivos

(22) Un rasgo distintivo del mercado de alquiler residencial español es la prevalencia de los arrendadores particulares y de los pequeños propietarios, frente al reducido peso que tienen las personas jurídicas y los grandes tenedores. Según el Banco de España, «las viviendas principales en alquiler de mercado que son propiedad de las personas jurídicas de naturaleza privada representarían una cuantía estimada en un 8 % del total, frente al 92 % de las de los particulares» (BANCO DE ESPAÑA, 2024).

(23) El riesgo de impago del alquiler se diluye al aumentar el tamaño de la cartera de alquiler (BANCO DE ESPAÑA, 2024). Además, los grandes propietarios de vivienda pueden tener mayor capacidad que los pequeños propietarios para establecer mecanismos eficaces para comprobar la solvencia de los inquilinos potenciales, lo que reduce la incertidumbre en la contratación.

vulnerables, que puede resultar del todo deseable, sino en que el coste de esa mayor protección se haga recaer directamente sobre los arrendadores. Por tanto, una forma de mitigar los efectos adversos es establecer mecanismos públicos que compensen el mayor riesgo y la menor rentabilidad de los alquileres a hogares vulnerables, de manera que los posibles mayores riesgos y pérdidas se socialicen. Estos mecanismos serán tanto más efectivos cuanto más compensen las posibles pérdidas a los arrendadores y más faciliten a estos la recuperación⁽²⁴⁾.

En segundo lugar, el *establecimiento de niveles distintos de obligaciones para los arrendadores en función de su tamaño empresarial o su peso en el mercado de vivienda* permite ajustar la intensidad de las obligaciones de los arrendadores en función de su capacidad económica, pero puede suponer un desincentivo al crecimiento en tamaño empresarial de los oferentes en el mercado del alquiler de vivienda. Los operadores de mayor tamaño pueden tener ventajas frente a los pequeños propietarios en términos de su mayor capacidad para aprovechar economías de escala en la comercialización de las viviendas y en su rehabilitación y mantenimiento, para analizar correctamente el riesgo de los futuros arrendatarios y para mitigar los riesgos asociados al alquiler, así como para invertir en nuevas viviendas de alquiler (Banco de España, 2024). Por tanto, un mercado de alquiler con mayor presencia relativa de oferentes pequeños puede no ser beneficioso para los inquilinos. Por otra parte, es conveniente que los criterios para el establecimiento de obligaciones diferentes para los arrendadores estén basados en condiciones objetivas que reflejen de modo adecuado su diferente capacidad económica, y no solamente en su forma jurídica, bajo la que pueden esconderse situaciones empresariales muy diversas.

En tercer lugar, *las políticas de control de precios del alquiler* pueden tener efectos positivos en el corto plazo para los inquilinos y demandantes de alquiler. Al mismo tiempo, estos controles pueden tener efectos distorsionadores sobre los mecanismos de competencia en el mercado, que pueden reducir la eficacia de la intervención pública. En primer lugar, las limitaciones de precios sobre los nuevos alquileres pueden llevar a la retirada de oferta de vivienda y ocasionar la aparición de demanda insatisfecha. En segundo lugar, los controles de precios indiscriminados benefician a todos los arrendadores, independientemente de su situación y capacidad económica, lo que puede tener un efecto distributivo

(24) El Real Decreto-ley 37/2020 previó una compensación para los arrendadores afectados por la suspensión de los lanzamientos y los desahucios, que se condiciona a la realización de determinados trámites previos por parte de la Administración (emisión de informe por los servicios sociales) y a la acreditación de haber sufrido perjuicio económico en determinados casos, y cuya cuantía se limita al importe medio de los alquileres de los inmuebles del entorno.

regresivo (Banco de España, 2024). En tercer lugar, las limitaciones de precios de los alquileres existentes pueden llevar a la configuración de un mercado dual, en el que viviendas similares en cuanto a sus características tengan precios diferentes de alquiler únicamente en función del momento en el que hayan sido arrendadas. Este tipo de mercados duales puede repercutir negativamente en la movilidad de los inquilinos (López-Rodríguez y Matea, 2020). En cuarto lugar, pueden reducir los incentivos a introducir vivienda en alquiler en el mercado y a invertir en mejoras en la vivienda, afectando negativamente a la oferta de viviendas en alquiler y a la calidad del parque de viviendas en oferta (Banco de España, 2024). Todos estos efectos pueden tener distinta amplitud y dimensión según los casos, por lo que deben ser estudiados cautelosamente y tenidos en cuenta en el diseño de la intervención pública. Estos problemas no son exclusivos del mercado de la vivienda: en general, el establecimiento de precios máximos suele resultar una medida de intervención adecuada únicamente ante situaciones de poder de mercado no reconducibles automáticamente⁽²⁵⁾ o cuando se aplican como reacción temporal ante circunstancias extraordinarias e imprevistas que afectan significativamente a una de las partes en el mercado⁽²⁶⁾. De hecho, en materia de control de precios de alquileres, las experiencias históricas internacionales suelen responder a alguno de los supuestos mencionados⁽²⁷⁾. Fuera de las situaciones anteriores, es menos probable que los controles de precios tengan efectos netos positivos.

Finalmente, las *medidas restrictivas sobre las viviendas de uso turístico* también pueden ocasionar efectos indeseados para el bienestar general. El alquiler de viviendas con fines turísticos es un fenómeno que se ha desarrollado exponencialmente en las últimas dos décadas⁽²⁸⁾. En la actualidad, los alquileres turísticos de vivienda no solo suponen

(25) Esto justifica, por ejemplo, la regulación o el control de los precios de acceso a las redes de energía, transporte o telecomunicaciones.

(26) Un ejemplo reciente sería el establecimiento de precios máximos de las mascarillas quirúrgicas aplicados inmediatamente tras desatarse la pandemia del covid.

(27) Por ejemplo, una primera generación de controles sobre los precios de los alquileres en muchas ciudades de Estados Unidos y en Europa se introdujeron tras las guerras mundiales, como reacción a la relocalización geográfica de una elevada proporción de la fuerza laboral y las subsiguientes presiones inflacionistas en los alquileres residenciales de los mercados donde se concentraba la actividad industrial (LÓPEZ-RODRÍGUEZ Y MATEA, 2020).

(28) Históricamente, esta forma de alquiler tenía un alcance residual frente a la oferta de alojamiento hotelero y era complementaria de otros usos de la vivienda. Sin embargo, la consolidación de grandes plataformas digitales del alquiler turístico, unida a la notable expansión que ha registrado el turismo en todo el mundo, han modificado el paradigma notablemente. Las principales ventajas de la economía de plataformas para el desarrollo de esta actividad son la ampliación del tamaño de los mercados, la mitigación de los problemas de asimetría informativa entre oferentes y demandantes y la reducción de costes de transacción (COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, 2018).

una fuente de competencia muy relevante en el sector del alojamiento turístico, sino que pueden ocasionar desplazamientos de la oferta de vivienda de alquiler residencial y afectar a los precios de la vivienda (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2018). Pero ello no debe justificar cualquier forma de intervención sobre las viviendas turísticas para favorecer el alquiler residencial⁽²⁹⁾. En primer lugar, porque el alcance y magnitud de la sustituibilidad entre ambas formas de alquiler dependerá de las rentabilidades y riesgos relativos de ambas formas de alquiler, que varía mucho de unos entornos urbanos a otros⁽³⁰⁾: así, en muchos entornos, restringir las viviendas turísticas no tendrá efectos positivos apreciables sobre la oferta de alquiler residencial. En segundo lugar, las regulaciones dirigidas a contener el uso turístico de las viviendas para favorecer el alquiler residencial pueden tener efectos negativos importantes sobre la competencia en el mercado del alojamiento turístico⁽³¹⁾ (Comisión Nacional de la Competencia, 2018, y Banco de España, 2024). En todo caso, la posible sustituibilidad entre la oferta de viviendas para alquiler residencial y para alquiler turístico es un elemento que debe tenerse en cuenta a la hora de establecer regulaciones sobre el alquiler residencial que puedan desincentivar esta forma de arrendamiento.

(29) Históricamente, los alquileres de viviendas de corta duración estaban sujetos a la legislación nacional en materia de arrendamientos urbanos (Ley 29/1994, de arrendamientos urbanos), que básicamente otorgaba libertad a las partes para negociar los términos del alquiler de corto plazo. En 2013, los alquileres turísticos de vivienda fueron excluidos de la legislación estatal de arrendamientos urbanos (Ley 4/2013, de 4 de junio), lo que permitió que las comunidades autónomas empezaran a regularlo a partir de sus competencias en materia de turismo. En paralelo, numerosas ciudades han hecho uso de sus competencias en materia urbanística para regular el uso de vivienda turística. Por ejemplo, solo entre 2013 y 2018, 14 comunidades autónomas modificaron su legislación turística para incluir los alquileres de vivienda de corto plazo, y varios municipios establecieron normativa urbanística limitativa de esta actividad (entre ellos, ciudades como Madrid, Barcelona, Bilbao o San Sebastián).

(30) En 2018, la CNMC consideraba que «si bien se ha registrado un aumento generalizado de los precios de la vivienda en España en los últimos años, ello se debe a una confluencia de factores económicos, entre los que cabría incluir el uso turístico, pero es difícil discernir en qué medida han contribuido cada uno de esos factores. Así, no existe evidencia de una relación directa y exclusiva entre la oferta de viviendas turísticas y el precio de las viviendas» (COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, 2018). Algunos trabajos posteriores han encontrado evidencia empírica de efectos de las viviendas turísticas sobre el alquiler residencial, pero su magnitud depende de las ciudades estudiadas, siendo normalmente mayor en ciudades muy turísticas y en los centros urbanos.

(31) La CNMC y las autoridades de competencia de las comunidades autónomas han sido muy críticas con algunas de las restricciones que la regulación autonómica y local han impuesto sobre las viviendas turísticas. En 2018, la CNMC publicó un Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico, en el que identificaba las principales restricciones regulatorias sobre esta forma de alojamiento. En paralelo, la CNMC y las autoridades de competencia autonómicas han impugnado numerosas normas de origen autonómico y municipal en las que se restringía la actividad de vivienda turística de modo innecesario o desproporcionado.

4. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA SOBRE EL MERCADO DEL SUELO

El examen de las medidas de intervención recientes más relevantes realizado en el apartado anterior muestra algunas de sus limitaciones para abordar los problemas actuales de accesibilidad a la vivienda en España. Las políticas de estímulo y protección a la demanda pueden ser útiles para proteger a los colectivos más vulnerables y para paliar sus mayores dificultades de acceso a la vivienda. Pero si la oferta de vivienda es rígida, los problemas de escasez persistirán, incluso en el medio plazo, y es probable que los estímulos sobre la demanda de vivienda se trasladen a incrementos en los precios.

En su informe anual, el Banco de España recomienda impulsar la oferta a través de diferentes vías. En primer lugar, promoviendo la expansión del parque público de vivienda en alquiler social. Pero también advierte de que el esfuerzo requerido para que la planta de alquiler social en España converja con los niveles del parque público promedio de las economías avanzadas o de la UE-27 es extraordinario. Por ello, recomienda, también, apostar por otras medidas de fomento de la oferta privada de vivienda. Entre estas medidas, notablemente, recomienda mejorar la gestión de los procesos administrativos relacionados con las políticas de suelo y urbanismo. En este sentido, afirma que «El tiempo necesario para el desarrollo de nuevo suelo finalista y para la construcción de viviendas está limitando la producción de nuevas viviendas. Si bien se están adoptando nuevas medidas para mejorar la situación en este ámbito, las distintas AAPP deberían analizar si es posible profundizar en la simplificación y agilización de la gestión administrativa de estos procesos y aumentar la coordinación entre ellas para reducir los dilatados plazos de ejecución actuales. Asimismo, ante la escasez de viviendas en las grandes áreas urbanas, podría contemplarse la posibilidad de ajustar los usos de los bienes inmuebles y del suelo para que fueran destinados en una mayor proporción al uso residencial. La toma de estas decisiones en un ámbito metropolitano, superior al municipal, podría generar ganancias de eficiencia en los municipios con mercados residenciales tensionados» (Banco de España, 2024, p. 284).

El suelo es un componente muy importante en el valor de la vivienda y su disponibilidad. En 2009, el valor del stock de suelo sobre el valor total del stock de vivienda llegó a representar un 45 %, aunque este peso varía a lo largo del ciclo económico (Comisión Nacional de la Competencia, 2013 a partir de datos de Uriel Jiménez y Albert Pérez, 2012). La importancia del suelo en el mercado de la vivienda deriva no solo de su repercusión en términos de precio, sino también de su impacto sobre la disponibilidad de vivienda. El suelo es, sin duda, uno de los principales

factores que influyen en la velocidad a la que reacciona la oferta de vivienda ante cambios en la demanda. De hecho, uno de los problemas tradicionales de la economía española ha sido una elevada rigidez relativa de la oferta de vivienda a los precios (Comisión Nacional de la Competencia, 2013). Esto es especialmente relevante, puesto que supone que la oferta de vivienda nueva reaccionará más lentamente ante los incrementos en la demanda de vivienda, lo cual presionará los precios de la vivienda más que en otros países.

Ya en sus primeros estudios sobre los principales problemas de la competencia en España, el Tribunal de Defensa de la Competencia criticó la aproximación regulatoria al suelo⁽³²⁾. Sus propuestas inspiraron una reforma en la legislación del suelo a finales del siglo pasado⁽³³⁾, que ha sido objeto de crítica por no tener en cuenta suficientemente las externalidades y otros fallos de mercado que aconsejan la intervención pública. En 2013, la Comisión Nacional de la Competencia revisitó este mercado con un estudio específico denominado *Problemas de competencia en el mercado del suelo en España* (Comisión Nacional de la Competencia, 2013). Este estudio planteaba un nuevo enfoque sobre la regulación del mercado del suelo, basado en la aplicación sistemática de los principios de *necesidad y proporcionalidad* a las diferentes medidas de intervención pública sobre el mercado del suelo⁽³⁴⁾. En este informe, la Comisión identificaba varias áreas de mejora en la intervención sobre el mercado del suelo, que examinamos a continuación.

4.1 Las «fronteras» urbanísticas del planeamiento

El sistema español de planificación urbanística, a través de la técnica de la clasificación, divide el territorio municipal según sus posibilidades de ser utilizado para la edificación. Estas divisiones generan un sistema de «fronteras urbanísticas» que limitan en cada momento la cantidad de suelo que puede ser utilizado y su localización⁽³⁵⁾.

(32) Tribunal de Defensa de la Competencia (1993 y 1995).

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

(34) La planificación urbanística clasifica el suelo de modo que configura tres fronteras urbanísticas principales: la que separa el suelo no urbanizable del urbanizable, la que distingue el suelo urbanizable según esté o no delimitado y la que separa el suelo urbanizable del suelo urbano (COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA, 2013).

(35) La planificación urbanística clasifica el suelo de modo que configura tres fronteras urbanísticas principales: la que separa el suelo no urbanizable del urbanizable, la que distingue el suelo urbanizable según esté o no delimitado y la que separa el suelo urbanizable del suelo urbano (COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA, 2013).

La Comisión Nacional de la Competencia reconocía que esta forma de intervención pública respondía a fallos de mercado⁽³⁶⁾, pero consideraba que la planificación no es la forma óptima de responder a tales fallos de mercado. En primer lugar, la planificación introduce ineficiencias en el mercado del suelo porque la localización de los terrenos que pueden ser urbanizados no responde a las preferencias privadas, sino a las limitaciones del planeamiento. En segundo lugar, la limitación de la cantidad de suelo utilizable para edificar facilita que aparezcan agentes con poder de mercado en la oferta del suelo, lo que hace más probables las prácticas especulativas que encarecen artificialmente el suelo. En tercer lugar, favorece fenómenos de búsqueda de rentas y captura regulatoria por parte de los propietarios del suelo o los promotores, puesto que la delimitación concreta de las parcelas que quedan incluidas dentro de cada frontera puede resultar «arbitraria e impredecible». Por último, conforme van cambiando las necesidades de la ciudad, la planificación va quedando obsoleta, lo que hace necesario revisarla. Estos procesos de revisión de la planificación son lentos y costosos y pueden agudizar los problemas de rigidez de la oferta de viviendas⁽³⁷⁾.

Tras describir todos estos problemas, la Comisión plantea la posibilidad de remplazar el sistema de clasificación del suelo por otros mecanismos de intervención pública que logran los efectos pretendidos (contener un crecimiento excesivo y disperso de la ciudad y preservar sus espacios abiertos) sin distorsionar tanto los mecanismos de mercado. En concreto, se plantean dos mecanismos:

- Instrumentos fiscales que hagan que los agentes privados internalicen en su toma de decisiones de utilización del suelo las externalidades que generan sobre el resto de la ciudad. Por un lado, las tasas y los peajes como forma de desincentivar los problemas de congestión. Por otro lado, las tasas de impacto sobre los promotores para hacerles asumir el coste incremental en términos de infraestructuras y servicios.

- Asignación mediante mecanismos competitivos de derechos de urbanización, que pudieran ser intercambiables por sus propietarios en mercados secundarios organizados. Aunque este mecanismo no es óptimo, tiene

(36) El estudio reconoce que, en ausencia de regulación, las decisiones privadas de localización de las edificaciones generarían externalidades negativas sobre el resto de la ciudad, en términos de pérdida de espacios abiertos, mayor coste de prestación de los servicios públicos por la dispersión de la trama urbana y problemas de congestión en las infraestructuras urbanas.

(37) Por ejemplo, la Comisión afirmaba lo siguiente en relación a la lentitud de los procesos de urbanización: «En caso de que la transformación del suelo requiera un cambio en el planeamiento general, su urbanización puede tardar entre 4,5 y 14,5 años. En caso de que la urbanización no requiera cambios en el planeamiento general, debe aprobarse el planeamiento de desarrollo pertinente y realizarse la ejecución jurídica y material del planeamiento, por lo que la urbanización puede tardar entre 3 y 10 años» (COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA, 2013, p. 61).

algunas ventajas frente a las fronteras urbanísticas: permite limitar la cantidad de suelo que es posible urbanizar en cada momento del tiempo pero sin identificar las parcelas donde se puede edificar, lo que reduce los fenómenos de búsqueda de rentas y permite ajustes rápidos de la oferta de suelo ante cambios en la demanda.

4.2 La tendencia a la excesiva delimitación de los usos del suelo

La Comisión considera que la calificación del suelo (el establecimiento de usos para cada parte del territorio), responde a fallos de mercado que justifican la intervención pública (fundamentalmente, las externalidades entre usos y la insuficiente dotación de espacios públicos que resultaría de la falta de intervención pública en el mercado). Pero advierte de que la calificación genera ineficiencias importantes. La principal es que sustituye a la competencia para asignar el suelo entre sus diferentes usos, tanto en cantidad como en localización, y puede generar problemas de mayor escasez relativa de determinados usos (o, al contrario, excesos de oferta de otros usos que lleven a la no edificación de determinadas parcelas por falta de interés del mercado), lo que puede, además, generar problemas de poder de mercado y búsqueda de rentas similares a los descritos para la frontera urbanística. La Comisión consideraba que el problema se ve agudizado por la tendencia generalizada al excesivo detalle en cuanto a la definición de posibles usos.

Frente a este sistema de intervención, la Comisión planteaba otras alternativas menos distorsionadoras para conseguir los objetivos pretendidos, como la zonificación por estándares (en suma, el establecimiento de reglas o estándares que eviten que los usos incompatibles se sitúen cerca entre sí) o, en caso de mantener el sistema actual de calificación, la opción por un menor grado de detalle en los usos permitidos en cada parcela.

4.3 Los costes y la lentitud de los procesos de urbanización

La Comisión criticaba la lentitud en la ejecución jurídica del planeamiento. Los mecanismos de equidistribución de los beneficios y las cargas, aunque necesarios para resolver inequidades en la conciliación de la utilización efectiva de los terrenos con el reparto de la propiedad del suelo, dilatan enormemente los procesos de transformación urbanística. Ante aumentos de la demanda, la dificultad para transformar el suelo protege a los propietarios incumbentes e impide que la entrada limite el aumento de los precios. En ocasiones, la fase de transformación del suelo se prolonga tanto, que una vez se ha desarrollado plenamente la urbanización,

las condiciones del mercado han cambiado y los operadores han de afrontar una pérdida económica.

La Comisión advertía de que estos problemas son consustanciales a los sistemas descritos de fronteras urbanísticas y calificación de usos propios del planeamiento español, cuya reforma aliviaría. También planteaba algunas formas de mitigarlos en el sistema vigente de clasificación y calificación, como el uso de mecanismos alternativos para solucionar las desigualdades del planeamiento o la flexibilización del diseño de las unidades de ejecución, permitiendo a los propietarios decidir qué terrenos incluir en la unidad de ejecución o acordar modificaciones en los coeficientes de ponderación para facilitar las negociaciones.

4.4 Los incentivos perversos en los patrimonios públicos del suelo

Finalmente, la Comisión advertía de los conflictos de interés que se generan por la participación pública en la propiedad del suelo urbano. Aunque la lógica de que existan los Patrimonios Públicos del Suelo (constituidos principalmente con las cesiones obligatorias de suelo de los particulares en los procesos de transformación urbanística) es que la Administración pueda intervenir directamente en el mercado y frenar procesos especulativos, también constituyen una forma de financiación de los municipios. La Comisión consideraba que esto genera incentivos para que la Administración no utilice sus patrimonios del suelo para regular el mercado, sino para obtener financiación, y para que, al establecer la planificación, la Administración restrinja la oferta de suelo y aumente así sus ingresos como propietaria. El estudio constataba que la Administración es el principal propietario de suelo urbano no edificado en muchas de las principales áreas urbanas de España, con una posición significativa en el total de la oferta. Por ejemplo, en 2011, la Administración era titular del 44,6 % del suelo urbano no edificado en Madrid, del 42,4 % en Barcelona, del 32,1 % en Sevilla o del 27,5 % en Valencia (Comisión Nacional de la Competencia, 2013, p. 66-67).

Todo ello contribuye a hacer todavía más rígida la oferta del suelo. De hecho, el estudio destacaba la existencia de una relación positiva entre el precio de la vivienda y el porcentaje del suelo urbano no edificado propiedad de la Administración en las 15 principales áreas urbanas de España. Por todo ello, la Comisión recomendaba establecer medidas para garantizar que los patrimonios públicos del suelo se destinen efectivamente a los fines establecidos en la normativa vigente⁽³⁸⁾.

(38) La Comisión consideraba «muy complicado garantizar que se respeten los destinos y finalidades específicas que la normativa impone a los bienes de los patrimonios públicos del suelo:



5. CONCLUSIONES

En los últimos años, se ha intensificado el debate sobre la situación del mercado de la vivienda en España. Un examen del mercado muestra que existe un problema de accesibilidad a la vivienda, que afecta específicamente a los colectivos de población más joven y con menor capacidad de generación de renta, especialmente en las ciudades más dinámicas. Pero los problemas de accesibilidad no derivan exclusivamente del mercado de la vivienda, puesto que también se originan en las condiciones de acceso al crédito y en la situación en el mercado laboral. Por ello, toda intervención pública que pretenda abordar los problemas de accesibilidad debe adoptar una visión global.

Las experiencias recientes de intervención pública en materia de vivienda no han conseguido acotar eficazmente los problemas de accesibilidad a la vivienda, y posiblemente resulten insuficientes para abordar los retos de futuro. Algunas de estas medidas pueden tener efectos indeseados que merman su efectividad en el medio y largo plazo, pero, además, no parecen abordar el problema principal del mercado de vivienda: el déficit estructural de vivienda. Es preciso que la intervención pública promueva un mayor crecimiento del parque de vivienda, lo que exige una combinación de esfuerzos directos (parque público de vivienda) y esfuerzos privados. En este ámbito, el suelo juega un papel fundamental. La construcción de nuevas viviendas al ritmo requerido para acotar los problemas de escasez en el medio y el largo plazo precisa de que la intervención pública permita utilizar el recurso suelo con mayor velocidad.

La autoridad nacional de competencia ha recomendado en el pasado revisar la regulación del mercado del suelo. Esta revisión no debe suponer que el sector público deje de intervenir para ordenar el mercado del suelo, sino que debe conducir a evaluar la efectividad de los instrumentos actuales de intervención pública desde una óptica de buena regulación, así como a reemplazar los que no sean satisfactorios desde el punto de vista del bienestar general. Un buen funcionamiento del mercado del suelo debe evitar las externalidades negativas que produce la utilización del suelo para la edificación de viviendas y otros usos, pero sin crear distorsiones que petrifiquen las ciudades y dificulten la capacidad de reacción del mercado para atender las necesidades de vivienda. En este sentido, siguen vigentes, en opinión del autor, muchas de las recomendaciones efectuadas por la extinta Comisión Nacional de la Competencia en 2013.

construcción de vivienda protegida y otros usos de interés social» (COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA, 2013, p. 68).

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO DE ESPAÑA, *El mercado de la vivienda en España entre 2014 y 2019*. Documentos Ocasionales Núm. 2013, 2020.
- *Informe Anual 2023*, 2024.
- CARBÓ VALVERDE, S., y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, F., *El mercado de la vivienda en Europa: viejas costumbres y nuevos desafíos*, Cuadernos de Información Económica Núm. 266, pp. 81-92, 2018.
- COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA, *Problemas de competencia en el mercado del suelo*, 2013. Disponible en www.cnmc.es.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC), *Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España*, 2018. Disponible en www.cnmc.es.
- *Los beneficios de la competencia para los consumidores*, 2021. Disponible en www.cnmc.es.
- GARCÍA BERNALDO DE QUIRÓS, J., *La aplicación del derecho de la competencia en la regulación y en la gestión del uso del suelo*. Anuario de la competencia, núm. 1, pp. 21-52, 2016.
- INTENDENCIA ECONÓMICA DE EL SALVADOR, *Estudio de condiciones de competencia en la provisión de vivienda nueva en El Salvador*, Versión pública, 2022.
- LÓPEZ RAMÓN, F., *Introducción al derecho urbanístico*. Ed. Marcial Pons, 2007.
- LÓPEZ-RODRÍGUEZ, D., y MATEA, M., *La intervención pública en el mercado del alquiler de vivienda: una revisión de la experiencia internacional*. Banco de España, Documentos ocasionales Núm. 2002, 2020.
- LÓPEZ VALLÉS, J.; MAUDES GUTIÉRREZ, A. y SILOS RIBAS, M., *Problemas de competencia en el mercado del suelo en España. El documento de discusión de la CNC*. Boletín Económico de ICE Núm. 3044, pp. 3-14, 2013.
- MARTÍN, A., y CAMAS, A., *Regulación y mercado de suelo en España. Presupuestos para el debate*. EURE, vol. 43, núm. 130, 2017.
- TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*, 1993. Disponible en www.cnmc.es.
- *La Competencia en España: Balance y Nuevas Propuestas*, 1995. Disponible en www.cnmc.es.

