

# LA INTERVENCIÓN PÚBLICA SOBRE EL SUELO URBANO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA TEORÍA DE LOS FALLOS DE MERCADO

**Claudia PÉREZ FORNIÉS**

*Profesora asociada del Departamento de Estructura, Historia Económica y Economía Pública Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Universidad de Zaragoza*

**SUMARIO:** I. Introducción. II. La teoría de los fallos de mercado. III. La competencia en el mercado. IV. La teoría de las externalidades. V. Costes de información. VI. Conclusión.

**RESUMEN:** Por todos es conocida la intervención llevada a cabo por las autoridades públicas en materia de suelo urbano. Esta intromisión del Sector Público en las economías con sistemas de libre competencia nace como respuesta a una ineficiencia en el mercado de suelo urbano que genera graves problemas.

En este trabajo estudiaremos la conveniencia de la actuación pública en un mercado determinado, el del suelo urbano, justificando esta intervención desde el punto de vista de la teoría de los fallos de mercado.

**PALABRAS CLAVE:** Suelo urbano, teoría de fallos de mercado e intervención pública.

## I. INTRODUCCIÓN

Por todos es conocida la intervención llevada a cabo por las autoridades públicas en materia de suelo urbano. Esta intromisión del Sector Público en las econo-

mías con sistemas de libre competencia nace como respuesta a una ineficiencia en el mercado de suelo urbano que genera graves problemas.

En este trabajo estudiaremos la conveniencia de la actuación pública en un mercado determinado, el del suelo urbano, justificando esta intervención desde el punto de vista de la teoría de los fallos de mercado.

## II. LA TEORÍA DE LOS FALLOS DE MERCADO

Vamos a utilizar la teoría de los fallos de mercado para dotar de sustento teórico al tipo de intervención que el Sector Público realiza en el mercado del suelo urbano. Según la teoría normativa de los fallos del mercado o la también llamada teoría del interés público, debido a que el mercado falla, el Estado “debe” intervenir corrigiendo estas desviaciones. Va a ser Pigou el primer autor que hace referencia a estos fallos en la literatura.

Pigou (1928) recoge las posibles distorsiones acontecidas en un mercado de competencia perfecta, plasmándolo en su ecuación  $PNM\ SOCIAL = PN\ TOTAL = PNM\ PRIVADO + PROG$ , es decir, los fallos de mercado vienen medidos por las diferencias que aparecen entre el producto neto marginal social (PNMS) y el producto neto marginal privado (PNMP).

Según el valor del producto que recae sobre otros agentes (PROG): no se producirá divergencia alguna en el mercado (PROG=0), estaremos ante efectos externos positivos (PROG>0; PNMP<PNMS) o se generarán efectos externos negativos (PROG<0; PNMP>PNMS). La solución que Pigou dio al problema de las externalidades se basa en el sistema de impuestos y subvenciones, denominados pigouvianos.

Según la teoría tradicional de los fallos de mercado, existen diversas situaciones en las cuales los equilibrios conseguidos en el mercado no son eficientes en el sentido de Pareto, es decir, es posible un cambio en la asignación por el que mejore el bienestar de alguien sin empeorar nadie. Según Kay y Vickers (1988) y Aranson (1990)<sup>1</sup>, los supuestos en los que se dan estas situaciones ineficientes se agrupan sobre la base de tres causas fundamentales que provocan distintas ineficiencias en el mercado:

\* La competencia en el mercado: en la realidad nos encontramos con mercados en que es imposible la competencia perfecta, o situaciones en donde aun siendo posible es conveniente evitarla, o mercados en los que la actuación de distintas empresas provocan una ausencia de competencia.

---

1. Véase Kay y Vickers 1988. y Aranson 1990. referenciado en Egea Román 1992..

\* Las externalidades: se generan imperfecciones en los mercados provocados por la diferencia entre los costes (beneficios) sociales y privados.

\* Problemas de información: cuando los individuos no poseen la información suficiente o disponen de ella de forma asimétrica se distorsiona la competencia en los mercados.

El mercado de suelo urbano se enfrenta a este tipo de problemas que nosotros vamos a intentar desentrañar en este trabajo. Las distorsiones más importantes se plantean a partir de las dos últimas causas enunciadas con anterioridad, por lo tanto basaremos nuestro análisis en la teoría de las externalidades, para terminar con una reflexión sobre los problemas de información en el mercado del bien económico suelo urbano.

### **III. LA COMPETENCIA EN EL MERCADO**

Cuando el mercado funciona en competencia perfecta es el mecanismo más eficiente. La primera de las críticas que se le puede hacer al modelo de competencia perfecta es que sus supuestos están muy alejados de la realidad. En el mundo real existen fallos de mercado que las autoridades deben de subsanar.

En el mercado de suelo urbano los supuestos de competencia perfecta fallan, desarrollándose situaciones oligopolísticas fundamentadas en los problemas de ubicación en el espacio. Este mercado presenta una característica relevante en cuanto que de la localización se genera la segmentación de este mercado. Al no ser el terreno urbano un producto homogéneo se producen situaciones de oligopolio que producen mayores rigideces si caben en la oferta de este mercado.

### **IV. LA TEORÍA DE LAS EXTERNALIDADES**

Cuando existen externalidades y bienes públicos, concurren en el mercado diversos fallos a los que la teoría tradicional intenta dar solución. A continuación, presentamos una relación de algunas de las definiciones que se pueden encontrar en la literatura del concepto externalidad.

Según Baumol y Oates (1975) existe una externalidad siempre que las relaciones de utilidad o producción de algún individuo incluyan variables reales, cuyos valores son elegidos por otros sin atender a los efectos sobre el bienestar del individuo inicial. Estaremos en presencia de externalidades cuando de la actuación de un individuo o empresa se deriven unos beneficios o costes hacia otros individuos además de los que recaen en la parte emisora. Según la terminología de Buchanan y Stubblebine<sup>2</sup> la actividad de una parte afectará a las posibilidades de utilidad o de producción de otra parte sin que se le fije un precio.

---

2. Véase Buchanan y Stubblebine 1962. referenciado en Egea Román 1992..

El primero de los problemas que vamos a estudiar es el de los *bienes públicos*. Siguiendo la terminología de Head <sup>3</sup> consideraremos los bienes públicos como un caso extremo de externalidades en el consumo, en el que todos los individuos tienen que consumir la misma cantidad. El análisis que sobre efectos externos vamos a realizar a continuación intentará no disgregar los bienes públicos de las externalidades ya que creemos que es más adecuada una interpretación en la que se observe el bien público como una externalidad más, es decir, al aparecer distorsiones debido a la ausencia de mercados, derechos de propiedad y ausencia de precios la autoridad debe intervenir.

En el mundo real y más en el mercado del suelo no se cumplen las condiciones requeridas para evaluar la situación como eficiente en el sentido óptimo de Pareto. Son muchos los bienes y servicios que precisa una urbe para su funcionamiento diario y, en muchas ocasiones, muy pocos los agentes dispuestos a ofrecerlos en el mercado. Nos estamos refiriendo a bienes públicos que difícilmente pueden ser suministrados por el mercado y sin embargo sí que son imprescindibles en la vida cotidiana de una ciudad.

Los bienes públicos puros se caracterizan por presentar tres propiedades simultáneas: consumo conjunto, no rivalidad y no exclusión. Sin embargo, pocos son los ejemplos de bien público puro que podemos encontrar en la realidad, ya que excepto en casos como por ejemplo la defensa nacional<sup>4</sup>, este tipo de bienes pueden ser parcialmente rivales apareciendo un coste de oportunidad de permitir más uso del bien público, o de reducir los beneficios a aquellos que ya lo consumen (costes de congestión) y en cierto modo excluyen a los demás individuos del disfrute del bien como ocurriría en el caso de una calle.

Los agentes que residen en una ciudad saben que si se produce el bien público, podrán usarlo sin pagar precio alguno por esta prestación o servicio, pero si el Sector Público no produce estos bienes ¿quién va a comprar una calle, o un parque, o una acera?. Se podría pensar en una ciudad en el que las calles, los carriles de circulación y los parques no fuesen públicos, pero sería profundamente ineficiente. La provisión de estos bienes no la realizaría el mercado, porque cada propietario no estaría dispuesto a ceder sus terrenos para que por ellas pasase una calle o se instalara un jardín. Tampoco lograríamos solución alguna si se estableciesen peajes en todas las calles, todos los jardines, etc. Si el mercado no asigna eficientemente este tipo de

---

3. Véase Head 1962. referenciado en *ibídem*.

4. En la mayoría de los manuales de Hacienda Pública aparece como ejemplo claro y casi único de bien público puro la defensa nacional. Sin embargo en nuestra opinión, el bien defensa es puro estrictamente cuando nos referimos a la disuasión como elemento fundamental de la defensa nacional. No todos los ciudadanos de un país están igualmente defendidos en caso de ataque por motivos fundamentalmente de localización.

bienes, la Autoridad debe intervenir y establecer estos servicios de forma satisfactoria para todos.

Por lo tanto, la ciudad necesita de la planificación urbana para alcanzar una calidad de vida que podamos considerar eficiente. El Sector Público debe actuar en base a los planes urbanísticos y como dice De Torres Simó (1993), este nivel de intervención no es cuestionado por casi nadie.

En opinión de Evans (1992)<sup>5</sup>, un bien público que es importante para la planificación urbana es el propio plan urbano de la ciudad. Sólo puede haber uno y los residentes no pueden tener cada uno su plan de la ciudad, por ello tiene que procurarse públicamente. Por lo tanto, la intervención de la Autoridad se materializa en los propios planes urbanísticos, de los que depende el futuro desarrollo económico, social y medioambiental de toda ciudad.

Pero además de los servicios públicos estudiados con anterioridad en una ciudad se producen diariamente muchos casos en los que la producción o el consumo de bienes privados tienen efectos en el bienestar de otros, es decir, se generan problemas de *externalidades*.

Con anterioridad hemos definido el concepto de externalidades, sin embargo son muchas las clasificaciones que se pueden establecer de las mismas. Según Viner<sup>6</sup>, las externalidades se clasifican en pecuniarias y tecnológicas. Las externalidades pecuniarias son aquellas que se producen a consecuencia de la variación en el precio de un factor productivo o de un producto, de manera que no distorsionan las funciones de producción o utilidad y por lo tanto, las condiciones de equilibrio en el intercambio y en la producción no se ven modificadas. En este caso el gobierno no tiene por qué intervenir.

Las externalidades tecnológicas sí que provocan anomalías en las funciones de utilidad y producción, por lo tanto al incumplirse la igualdad entre las relaciones de transformación en la producción y las relaciones de sustitución en el consumo, los poderes públicos deben intervenir para evitar la distorsión. Aún dentro de este tipo de externalidades, despreciaremos aquellas en las que no es conveniente la intervención pública debido a que la demanda de la parte afectada no es lo suficientemente elevada como para ser cambiada, luego la intervención genera un coste mayor que el beneficio derivado.

Por lo tanto, de las externalidades que nos vamos a ocupar son las llamadas relevantes, pero además de las clasificaciones anteriores pueden presentar dos tipos de efectos: positivos y negativos. Según la terminología de Pigou, los efectos positivos se producen cuando el Producto Neto Marginal Privado es inferior al Producto Neto

---

5. Véase Evans 1992. referenciado en De Torres Simó 1993.

6. Referenciado en Baumol W.J. y Oates W.E. 1975..

Marginal Social. Cuando la acción urbanística de un particular favorece a los colindantes, no debe hacerse gratuitamente siendo conveniente la internalización de este tipo de efectos.

Un ejemplo claro de externalidad positiva lo constituye la urbanización de un paraje, ya que la construcción de una nueva red viaria aumenta el valor de los terrenos colindantes. El párrafo segundo del artículo 47 de la Constitución, citado anteriormente en este trabajo, dice que la “comunidad participará en las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos”. La línea de actuación política que plantea la Carta Magna es muy clara, las economías externas que se derivan de la actuación pública deben revertir en el conjunto de la sociedad.

Del mismo modo, los efectos negativos tienen lugar cuando el Producto Neto Marginal Privado es mayor que el Producto Neto Marginal Social. Son muchas las externalidades negativas que se producen en una ciudad tales como variación del valor de una propiedad, ruidos, contaminación atmosférica, etc , y por las cuales el Estado debe intervenir.

Fue Coase el que trató el problema de las externalidades relevantes utilizando el ejemplo de la contaminación. En su artículo “El problema del coste social” (1960), Coase plantea la posibilidad de alcanzar una situación óptima en el sentido de Pareto independientemente de que se asignen los derechos de propiedad a emisores o receptores de los humos provocados por la contaminación. Para el caso de la contaminación, se producirá aquella cantidad de emisión de humos, por ejemplo, para la cual se igualan el beneficio marginal de quien ocasiona el efecto externo y el coste marginal de quien lo soporta.

Coase señala tres escenarios de actuación en su artículo del año 1960. En el primero supone que no hay costes de transacción, existe responsabilidad por daños y los derechos de propiedad están claramente especificados, la competencia es perfecta y sólo hay dos implicados. Esta es la situación más sencilla en la que es posible el acuerdo entre los implicados para alcanzar una situación óptima. Sin embargo en el segundo y tercer escenario Coase plantea unos casos mucho más acordes con la realidad. La segunda ejemplificación sólo se diferencia de la primera en que no existe responsabilidad por daños, siendo el tercer caso el más real de los tres, ya que él presenta una situación en la que los costes de transacción son positivos, el número de implicados es elevado y los derechos de propiedad pueden no estar especificados. En esta situación, que coincide con el caso de la contaminación atmosférica, no es posible establecer un acuerdo entre las partes y se requiere de la intervención estatal.

La clave de la actuación pública radica en que la autoridad debe delimitar y establecer los usos del suelo dentro de una urbe, si no quiere que se produzcan este tipo de efectos no aconsejables de una parte hacia el resto. Si en una ciudad cada individuo o empresa pudiera dedicar el suelo al uso que el quisiera, se producirían exter-

nalidades negativas como la contaminación que produce una industria o los malos olores que se desprenden de la instalación de una granja al lado de nuestra casa. No debemos olvidar como en muchas ocasiones son los colectivos individuales, los grupos de interés, los que en la búsqueda de su interés individual presionan a la Administración para conseguir la implantación o derogación de diversas medidas urbanísticas.

La motivación de estos agentes se basa en satisfacer su interés privado, es decir, en la obtención de determinados beneficios particulares de diferentes tipos. Algunos individuos estarán movidos por razones estrictamente monetarias y sus actuaciones se materializará, en conseguir de los poderes públicos distintas intervenciones, a consecuencia de las cuales se generará un beneficio para el particular cuando éste debería revertir en toda la sociedad<sup>7</sup>. Nos referimos a los ejemplos típicos de nuevas recalificaciones de suelo, las cuales generan un efecto positivo en términos monetarios que nos es percibido por el conjunto de los individuos.

El interés propio de otros colectivos dependerá de otro tipo de variables que formen parte de su función de utilidad como pueden ser las variables económicas, sociales y medioambientales. Existen casos en los que una licencia de construcción no se concede o llega con mucho retraso debido a las presiones ejercidas por unos vecinos o por un barrio que se resisten a perder la utilidad que les reporta el disfrute de determinadas beneficios. Desde el momento en que el Estado decide intervenir para corregir determinados fallos del mercado hasta que se materializa, aparece un período de tiempo en el que los intereses de los individuos modificarán en la medida de sus posibilidades la intervención de la Autoridad. Por lo tanto, la decisión pública será fruto de la intención correctora del Sector público más la capacidad de presión de distintos grupos de interés.

Volviendo a la necesidad de la Autoridad como delimitadora de los usos del suelo en una ciudad, debemos plantearnos las peculiaridades que estos derechos tienen para el mercado de suelo urbano. Si bien la propiedad privada del suelo, entendida como posesión ha existido desde el comienzo de las sociedades, la formalización jurídica de la propiedad llega de la mano del Derecho Romano. En este momento se otorga al poseedor de esas tierras el *dominium* que consiste en un conjunto de derechos que actualmente todos damos por supuestos.

El criterio de adecuación del derecho de la propiedad es difícil de simplificar, pero de hacerlo se podría decir que debe reunir tres características según Torres Simó (1993): preciso, exclusivo y libremente transferible. El suelo urbano en el marco de la legislación actual, no cumple ninguno de estos tres requisitos.

---

7. Véase la Constitución Española, artículo 47.

No es un derecho preciso desde el momento en que las actuaciones de distintos propietarios sobre sus parcelas genera unos beneficios o unos costes (externalidades) para el resto de la comunidad.

El Sector Público puede sustraer las ganancias obtenidas u otras propiedades por un cambio en la calificación del suelo propiedad del sujeto individual. Esta característica rompe con la exclusividad en el derecho de propiedad del suelo.

Tampoco se trata de un derecho de propiedad libremente transferible, desde el momento en que la intervención pública puede arrebatarle la propiedad a un individuo en base a expropiaciones legalmente justificadas en contra de la voluntad del agente propietario del terreno.

Aunque en el caso del suelo urbano, no estamos en presencia de un recurso de propiedad común y de asignación de derechos de propiedad, existen otras peculiaridades sobre el derecho de propiedad del suelo propias de su naturaleza, de la legislación actual y del propio mercado que nos muestran como estos derechos no se adecúan de manera óptima al sistema de libre competencia originando multitud de distorsiones.

## **V. COSTES DE INFORMACIÓN**

El tercero de los problemas que nos encontramos en los fallos de mercados es el de los costes de información. Siendo éste uno de los requisitos para que se mantenga la competencia perfecta en el mercado, se incumple con bastante normalidad.

Habitualmente, se producen problemas de información imperfecta cuando los individuos no disponen de la información precisa para realizar los intercambios de cada producto en sus respectivos mercados. También pueden existir casos de información asimétrica, es decir, dependiendo de la función que desempeñen en ese mercado, demandantes u oferentes de un bien determinado, tendrán acceso a una mayor o mejor información.

En el mercado de suelo urbano los problemas de información vienen dados por el lado de la demanda. Existen costes de transacción muy elevados, los cuales incluyen los costes en términos de tiempo de Becker, los costes de información de Stigler y los costes de transacción propiamente dichos en la terminología de Coase.

Existen mercados de algunos bienes o servicios, como es el caso del suelo urbano, que se caracterizan por una gran falta de transparencia que genera multitud de interferencias. Los costes de transacción son muy elevados porque se requiere de mucha información para hacer una compra correcta o porque los costes de negociación y de realizar otro tipo de gestiones son muy altos.

También pueden existir problemas de información por el lado de la oferta, es decir, por parte de los poseedores de los terrenos, de modo que confluyen dos cir-

cunstancias como son el riesgo y la incertidumbre. En el caso del suelo urbano, la incertidumbre se deriva parcialmente de la propia naturaleza del suelo urbano como recurso natural, mientras que el riesgo queda reducido al mínimo dando paso a la especulación como consecuencia, en algunos casos, de la intervención pública.

## VI. CONCLUSIÓN

Sobre la base de la teoría de los fallos del mercado, se desarrollan las diferentes situaciones en las que el mercado no funciona a partir de tres escenarios: competencia, externalidades y costes de información. Estos tres casos que fundamentan la teoría del interés público, se aplican a los problemas concretos del suelo urbano y, en particular, a la planificación urbana.

La teoría del interés público demuestra cómo la Autoridad debe intervenir al generarse diferentes problemas que no son resueltos por los agentes individuales que residen en estas ciudades. Los problemas desarrollados con anterioridad se resuelve con la ayuda de instrumentos como la regulación, los impuestos y las subvenciones que no han sido objeto de nuestro estudio.

Ahora bien, que sea necesaria la intervención por parte de los poderes públicos en materia de suelo urbano no quiere decir que los efectos que generan este tipo de actuaciones sean siempre positivo. Al contrario, en este artículo hemos analizado la teoría de los fallos de mercado como justificante de la intervención pública, sin embargo existen otro tipo de fallos que son los derivados de la actuación estatal, regional o municipal en esta materia y que es preciso corregir por parte de las autoridades competentes.

## BIBLIOGRAFÍA

BAUMOL W. J. (1972): "Sobre la tributación y el control de las externalidades". *Hacienda Pública Española*, 46, 225-237. 1977.

BAUMOL W. J. y OATES W. E. (1975): *La Teoría de la Política económica del Medio Ambiente*. Ed. Antoni Bosch. Barcelona. 1982.

CASAHUGA A. (1977): "Externalidades y política pública". *Hacienda Pública Española*, 46, 211-215.

CASES PALLARES L. (1994): "El Debate sobre la Regulación del Proceso Urbanístico". *Cuadernos de Información Económica*, mayo 1994, 69-74.

CASTELLS M.: "Estrategias de Desarrollo Metropolitano en las Grandes Ciudades Españolas: La Articulación entre Crecimiento Económico y Calidad de Vida", en Borja J., Castells M., Dorado R., Quintana I. (eds.): *Las Grandes Ciudades en la Década de los Noventa*. Editorial Sistema. Madrid.

COASE R. H. (1960): "El problema del Coste Social". *Hacienda Pública Española*, 68, 245-274. 1981.

- DAHLMAN C. J.(1979): “ El problema de la externalidad”. *Hacienda Pública Española*, 77, 271-287. 1982.
- DE TORRES SIMO P. (1993): “Urbanismo y Mercado”. *Información Comercial Española*, 723, 158-176.
- EGEA ROMAN, M. P. (1993): *La Economía Política de la Regulación y el Acuerdo Multifibras*. Tesis Doctoral (inédita).
- GOODALL B. (1974): *La Economía de las Zonas Urbanas*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- HIERRO RECIO L.A., CARRILLO VARGAS A.M., RIDAO CARLINI M.L.y MORILLO MORENO M. (1992): “Un Modelo para el Análisis del Gasto en Vivienda”. *Información Comercial Española*, 707, 89-97.
- LEAL MALDONADO J. (1994): “Instrumentos de intervención sobre el suelo”. *Revista Catastro*, octubre 1994, 24-31.
- LICHFIELD N. (1990): “Políticas de suelo para regiones metropolitanas” en Borja J., Castells M., Dorado R. y Quintana I. (eds.): *Las Grandes Ciudades en la Década de los Noventa*. Editorial Sistema. Madrid.
- LLAMAZARES O. (1974): “Dimensiones económicas del problema urbano”. *Información Comercial Española*, mayo 1974, 91-101.
- MANGADA E. (1990): “Las Políticas del Suelo: Control de la Especulación y Dinamismo Económico” en Borja J., Castells M., Dorado R. y Quintana I. (eds): *Las Grandes Ciudades en la Década de los Noventa*. Editorial Sistema. Madrid.
- OCDE (1983): *Las ciudades en transformación: políticas y financiación*. Ed. OCDE y Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- PIGOU A. C. (1928): *La economía del bienestar*. Ed. Aguilar. 1946.
- RICHARDSON H. W. (1971): *Economía del Urbanismo*. Alianza Editorial. Madrid.
- RIERA P. (1992): “Posibilidades y Limitaciones del Instrumental Utilizado en la Valoración de Externalidades”. *Información Comercial Española*, 711, 59-68.
- TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (1994): “Competencia en el Mercado del Suelo Urbano” en *Remedios Políticos que puedan favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*. Tribunal de Defensa de la Competencia. Barcelona.