

# *LA VIVIENDA EN ESPAÑA: PROPUESTAS DE MEJORA*



*9 de octubre de 2019*



**CEOE**

*Comisión de Infraestructuras y Urbanismo  
Departamento de Asuntos Regulatorios y Europeos*

## OBJETO DE INFORME

Ante la próxima conformación del Gobierno, la Comisión de Infraestructuras y Urbanismo de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) ha considerado de interés plantear propuestas de mejora en el ámbito de la vivienda, a fin de que sean tomadas en consideración en la política de vivienda que el gobierno defina.

## INTRODUCCIÓN

Recientemente, **la vivienda ha adquirido un espacio de mayor relevancia** no solo en la agenda política, sino también en la esfera social. Es importante mantener activo este debate y que las políticas de vivienda ocupen una verdadera dimensión de estado.

Desde CEOE **se apoya el carácter prioritario que se quiere dar a la vivienda** y, en especial, **se considera de enorme interés que se proceda a la aprobación de una normativa** de ámbito estatal, con rango de Ley, que regule la vivienda.

La vivienda requiere contar con una **normativa que aporte mayor claridad y certidumbre a todos los actores intervinientes en el mercado**. Primero, porque el derecho a la vivienda, contemplado en la Constitución, necesita de una protección especial por parte de las administraciones. Segundo, porque la vivienda tiene un importante peso en la economía española, toda vez que la política de vivienda va ligada a industrias de enorme importancia para España. En el año 2018, la inversión en vivienda se ha situado alrededor de los 68.000 millones de euros, concentrando el 26,4% del total de la inversión realizada en nuestro país, y cuya cuantía equivale al 5,6% del PIB.

Aunque tras la notable crisis que ha vivido el sector, estos valores están alejados de los máximos alcanzados entre los años 2006 y 2007, donde la inversión en vivienda superó los 120.000 millones de euros anuales, en el momento actual muestra un notable dinamismo con crecimientos nominales superiores al 11% desde el año 2016, más del doble que el conjunto de la economía.

Además, la construcción de viviendas junto con otras actividades de construcción especializadas, también muy vinculadas a la vivienda, conforman la mayor parte del sector de la construcción, en el que trabajan más de 1,2 millones de ocupados, lo que supone el 6,3% del total del empleo en España, según datos de la EPA relativos al 2018.

No obstante, en el ámbito de la vivienda existe el peligro de caer en medidas populistas, que, en aras de alcanzar una mayor justicia social, pueden socavar normas básicas de nuestro ordenamiento jurídico.

## PROPUESTAS DE CEOE EN MATERIA DE VIVIENDA

### I. Propuestas de carácter general

1. **Urge reactivar la producción de vivienda en España**, toda vez que el stock de vivienda es desigual. La existencia de stock de vivienda no debe marcar el ritmo de producción de vivienda del país, sino que éste debería determinarse en función de la necesidad de creación de hogares.
2. **Adoptar medidas que faciliten el acceso a la vivienda**. El acceso a la vivienda está siendo para una gran parte de la sociedad cada vez más complicado. Esta situación alcanza el carácter de crisis y afecta especialmente a las familias de rentas medias y a los jóvenes, acarreando graves consecuencias sociales. En esta tesitura, no exclusiva de España pues afecta a toda Europa, el incremento de demanda de vivienda social (de familias que no pueden acceder a viviendas a precios de mercado) y la reducción de oferta de las mismas no han hecho sino agravar esta crisis.
3. Priorizar el **derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada**, junto a la **necesaria protección del derecho constitucional a la propiedad privada**.

Por ello, no se comparten cualesquiera medidas de naturaleza expropiatoria, de control de precios o relativas a la imposición de sanciones a viviendas vacías.

4. **Reducir los costes de producción de la vivienda debe ser un objetivo primordial** de todos los agentes intervinientes del sector inmobiliario y, fundamentalmente, de las Administraciones Públicas. En línea con lo que sucede en otras economías avanzadas, España también se enfrenta a la conocida como *affordable housing crisis*. En este sentido, se debe trabajar por mejorar los procedimientos administrativos e incorporar la industrialización en el proceso constructivo para situar en el mercado viviendas con calidad, eficientes energéticamente, pero a precios a los que la demanda pueda acceder. Se debe priorizar, por tanto, resolver las actuales dificultades de producir vivienda de nueva construcción a precio asequible.

Para que se pueda producir vivienda asequible se deben fomentar políticas de oferta que lograrán aumentar la productividad del sector inmobiliario. En todo caso, para cumplir con las necesidades de vivienda a precios asequibles, es necesaria la colaboración y el trabajo conjunto del sector público y privado.

5. **Poner en carga todo el suelo destinado a vivienda social**, retenido en manos de las distintas Administraciones Públicas.

Durante 30 años se ha llevado a cabo una extraordinaria política de vivienda social, en lo que a generación de suelo se refiere, realizándose un importante esfuerzo inversor. Sin embargo, no se logrará el fin social buscado, en tanto en cuanto el suelo generado no se ponga en carga y no se materialice en el bien de primera necesidad que es la vivienda.

Por ello, es urgente que todas las Administraciones Públicas hagan un inventario de su suelo destinado a vivienda social disponible, procediéndose a su desbloqueo.

En los concursos para la enajenación de este tipo de suelo se debe procurar que los pliegos contemplen igualdad de oportunidades entre cooperativas y promotores privados. Sin embargo, para los concursos de derechos de superficie, cesión de uso o similares, en los que la Administración mantiene la titularidad del suelo, cuyo destino sea el alquiler, podrán licitarlos únicamente promotores privados, por ser la naturaleza de las cooperativas la venta y no el alquiler.

6. **Armonizar, simplificar y flexibilizar las normas urbanísticas**, hacerlas más accesibles y menos intervencionistas, otorgando un papel más protagonista a la iniciativa privada. En este sentido, juega un papel relevante:

- Mejorar los procedimientos administrativos y reducir las cargas administrativas ligadas a la promoción de viviendas.
- Agilizar los plazos para la obtención de licencias municipales de obras. Para ello, es necesario que los ayuntamientos dimensionen correctamente sus recursos humanos técnicos, con el fin de que no se produzcan dilaciones en la tramitación. A estos efectos, sería esencial actualizar y digitalizar la tramitación de licencias, implementando software y hardware adecuados para ello en los diferentes ayuntamientos.
- Flexibilización y simplificación normativa de los decretos y reglamentos que regulan los Planes de Vivienda en cada Comunidad Autónoma.
- Sin perjuicio de la necesidad de que se impulse el sistema de declaración responsable al que posteriormente se hace referencia, sustituir la licencia de primera ocupación por la de declaración responsable, toda vez que los retrasos en las concesiones de estas licencias son los más gravosos y los que más incrementan los costes de producción de las viviendas. La preocupación es todavía mayor por el hecho de que este sobrecoste es arbitrario, en virtud del municipio en cuestión.

7. **Impulsar la efectiva aplicación del sistema de declaración responsable** y arbitrar mecanismos que proporcionen una mayor seguridad jurídica al empresario. Asimismo, el sistema de licencias deberá tener un carácter residual, y en él se deberían:
  - Concretar y clarificar los supuestos para los que se siga exigiendo este sistema.
  - Unificar y coordinar la normativa y los procedimientos que afectan a la solicitud y concesión de la licencia en los distintos municipios, administraciones y organismos que las integran, de forma que se eliminen desigualdades.
  - Agilizar y simplificar los procesos vinculados a los medios de intervención en actuaciones urbanísticas, eliminando trabas y exigencias administrativas innecesarias.
8. **Configurar las Leyes del Suelo nacional y autonómicas, así como los diferentes planes de ordenación urbana municipales como normas "marco"**, en las que se establezcan las grandes líneas urbanísticas y se fijen los criterios generales, evitando que exista disparidad en los desarrollos normativos que se hagan.
9. **Incrementar la dotación presupuestaria para la promoción de vivienda protegida.**
10. **Incrementar el Precio Básico Nacional**, para ajustar los precios a los costes de construcción actuales.
11. **Promover la formación de mano de obra para la construcción.** A pesar de los altos niveles de paro en España, existe escasez de mano de obra en la construcción, lo que conlleva un encarecimiento de costes que redundará en una vivienda más cara.
12. **Eliminar la subjetividad e incertidumbre existente actualmente en la normativa y en los criterios interpretativos de la misma** en relación con la edificación, tanto en ejecución de obra nueva, como en rehabilitación, conservación y mantenimiento de edificios.
13. **Eliminar la actual rigidez existente en el sistema de calificación y de usos.** En este sentido, debe contarse con la participación del sector empresarial en los procesos de revisión de la normativa, tanto urbanística como de otra índole, con el objetivo de reducir los obstáculos y las trabas burocráticas a las instalaciones, modificaciones o ampliaciones de negocio de las empresas ya existentes.
14. **Fomentar la integración y simultaneidad de usos urbanísticos**, aprovechando las sinergias que se producen entre los mismos, resultando beneficioso tanto para la actividad económica como socialmente.
15. **Reducir la Fiscalidad sobre la vivienda.** Del precio total que una familia paga por una vivienda, un 25% se destina a pagar cargas tributarias correspondientes a los diferentes niveles de la

administración durante el proceso productivo de la vivienda, porcentaje muy superior al de la media europea. Esta presión fiscal resulta muy elevada para un bien de primera necesidad, por lo que resulta imprescindible su reducción.

Además, en estos últimos años se han incrementado las exigencias técnico-constructivas de la obra nueva, en aras de mejorar la eficiencia energética de los edificios, lo que conlleva un sobrecoste en la construcción de vivienda, que -en definitiva- redundará en un beneficio para toda la sociedad al rebajarse la factura energética del país. Por ello, se considera de interés que se establezcan bonificaciones fiscales ligadas a la calificación energética de los edificios.

También se precisa establecer el tipo de IVA reducido para las obras de rehabilitación de viviendas de particulares. Además, las ayudas y subvenciones no deberían tributar como incremento patrimonial dado que esto desincentiva la inversión y sería conveniente valorar la posibilidad de dar un tratamiento especial en materia de impuestos a los casos de reformas en viviendas adquiridas como consecuencia de una herencia.

16. **Modificación del tipo de IVA en operaciones de cesión de uso/derecho de superficie de suelos para la construcción de vivienda protegida**, asimilando la transmisión del derecho de superficie a una entrega de bienes y no a una prestación de servicios.
17. Propiciar un **marco jurídico estable que viabilice la financiación hipotecaria** y seguridad jurídica en el urbanismo.
18. Promover **una mayor profesionalización de los agentes intervinientes en el sector inmobiliario**. A tal fin, se considera de interés que una Ley estatal habilite e impulse la creación de Registros de Agentes Inmobiliarios obligatorios por parte de las Comunidades Autónomas. No estarán afectos los promotores y sus empleados, en el ejercicio de las competencias que les otorga el artículo 9 de la Ley 38/1999 de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación (LOE). Con ello, se logrará alcanzar una mayor transparencia, publicidad y profesionalidad que redundará en una mayor protección de los consumidores.
19. **Promover una regulación razonable de los Administradores de Fincas**, en su condición de responsables de la gestión del principal patrimonio de la población. En este sentido, debe establecerse para todos los profesionales intervinientes en el sector inmobiliario la obligatoriedad de disponer de seguros que cubran su responsabilidad frente a sus clientes.
20. **Deben modificarse los parámetros de limitación de viviendas por el de habitantes**. Los parámetros de densidad clásicos ya no son válidos en la coyuntura actual. Tampoco se ajustan a las actuales exigencias técnicas que tienden a la eficiencia energética (por ejemplo, la regulación de alturas entre

plantas que habría que ampliar ni los parámetros de superficie construida que tendría que evolucionar hacia superficie útil habitable).

21. **Aumentar las actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana**, tanto para las viviendas destinadas a la propiedad como para aquellas que incrementen el parque de viviendas de alquiler a precios viables.

Para ello, se precisa la adopción de una política integral en materia de reforma y rehabilitación. La estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España ha supuesto un paso importante, si bien es preciso avanzar más, atendidos los objetivos en materia de eficiencia energética y la situación de nuestro parque de edificios.

Dado el impacto que la rehabilitación de viviendas puede tener en la reducción de la contaminación y el consumo energético (por ejemplo, con medidas destinadas a la reducción de consumos relacionados con la climatización de viviendas), urge que la administración facilite este tipo de actuaciones.

22. Aprobar una ley para **reforzar la seguridad jurídica en el ámbito urbanístico**. Las anulaciones de Planes de ordenación territorial y urbanística y la nulidad en cascada que conllevan del planeamiento de desarrollo e incluso de los actos de aplicación, aun habiendo transcurrido un dilatado periodo de tiempo entre la entrada en vigor de los Planes y su anulación en los Tribunales, provoca una crisis del sistema, que pone en riesgo la credibilidad del ordenamiento jurídico y menoscaba su seguridad.
23. **Potenciar los Ejes Terciarios de las ciudades**, aumentando su número y desarrollo, de tal manera que permitan la mejora de la actividad económica y sirvan como ejes vertebradores de la ciudad entre las distintas zonas diferenciadas demográfica y socialmente.
24. **Tomar en consideración las normativas que se están generando en el comité técnico de normalización en materia de ciudad y edificio inteligentes** (CTN 178 de UNE), con especial énfasis en los edificios singulares de las infraestructuras (intercambiadores de transportes, centros comerciales, etc.), así como en los edificios de uso residencial.

## **II. Propuestas en el ámbito del alquiler**

1. **Incrementar el parque de vivienda en alquiler**, ámbito en el que la iniciativa privada adquiere un papel principal.

La escasa capacidad de ahorro de los jóvenes y de las familias de rentas medias ha provocado que, en muchos casos, se haya optado por el alquiler como régimen de tenencia de la vivienda. Sin embargo, este incremento de la demanda de alquiler no ha ido aparejado con un incremento del parque de vivienda en alquiler.

Esta escasez de oferta ha provocado un incremento de los precios de alquiler, que está erosionando el bienestar social. Por ello, resulta urgente incrementar el parque de vivienda en alquiler a precios asequibles, contando con medidas como la industrialización de la vivienda social.

2. **Incentivar a los propietarios de viviendas, evitando políticas y legislación tendente a la vulneración del derecho a la propiedad privada.** Cualquier normativa que imponga de algún modo la ocupación de viviendas tiene el efecto contrario de desincentivar al propietario y reducir la oferta. Asimismo, debe tomarse en consideración que medidas tales como las penalizaciones y amenazas de expropiación son también contrarias a la incentivación.

Debe prestarse también especial atención a las ocupaciones sin título legal habilitante que se producen en proyectos de rehabilitación en curso, en edificios pendientes de escombros y en ocupaciones de edificios de obra nueva, en el periodo comprendido entre el acabado de las obras y la tramitación documental para la entrega a los compradores.

3. **Promover medidas que desarrollen un mercado del alquiler eficiente y ágil y salvaguarden, de manera equilibrada, los intereses de propietarios e inquilinos.**

En este sentido, medidas tales como aquellas que contemplan una ampliación del plazo de prórroga obligatoria de los contratos de alquiler, de la prórroga tácita o de los preavisos pueden introducir una mayor rigidez en el mercado inmobiliario; sin olvidar la discriminación que supone el hecho de que, si el arrendador es una persona jurídica, el incremento de plazos sea mayor.

Además, debe ponerse de manifiesto que no está constatado que una mayor duración de los contratos de alquiler implique una reducción del importe de éstos.

Por otro lado, establecer limitaciones a las garantías adicionales a la fianza que puedan pactar arrendador y arrendatario tampoco puede ser considerada una medida eficaz. No se debe olvidar que la razón de ser de muchas de estas garantías es contrarrestar el perjuicio que provoca a los arrendadores la lentitud de los tribunales. Conseguir que las disputas judiciales por contratos de arrendamiento se resuelvan con mayor celeridad sería más eficaz a la hora de fomentar el aumento del parque de viviendas de alquiler.

4. El **establecimiento de precios de referencia del alquiler o cualesquiera limitaciones de precios es contrario a la ley de la oferta y la demanda**, y al concepto de propiedad; y máxime, en todos aquellos supuestos en los que no se haya contado con ayudas públicas en su ejecución. Es asimismo preciso tomar en consideración que esta medida puede tener un efecto contrario al deseado, conllevando una reducción de las viviendas de alquiler en la zona que se regula y una elevación de los precios en las zonas limítrofes.

Medidas de este tipo pueden enviar un mensaje muy negativo a los ahorradores privados e institucionales; sin olvidar que algunas ciudades europeas en las que se han aplicado limitaciones similares están procediendo a su retirada.

5. Canalizar la **financiación a la promoción del parque de vivienda en alquiler**. La contención de los costes de producción de vivienda destinada al alquiler es aún más complicada, fundamentalmente porque los costes de financiación son más elevados y el acceso a dicha financiación es más restringido. Por ello, es necesario atraer a los fondos de inversión para que hagan viable la producción de vivienda en alquiler y, a su vez, incrementen la profesionalización de la gestión del alquiler.
6. Promover la **modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil** para que en la tramitación de los procesos en materia arrendaticia las personas jurídicas puedan tener acceso al juicio verbal, igual que las personas físicas.
7. **Fomentar la financiación de las promociones para alquiler de VPO**, mediante convenios con la banca o el ICO.
8. Establecer, o en su caso aumentar, las **deducciones fiscales** para arrendadores y arrendatarios.