

INFORME DE IMPACTO ECONÓMICO Y REGULATORIO SOBRE EL ANTEPROYECTO DE MEDIDAS URBANÍSTICAS PARA LA PROMOCIÓN DE VIVIENDA PROTEGIDA, DESDE LA PERSPECTIVA DE LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y LA UNIDAD DE MERCADO.

1. OBJETO

El día 25 de abril de 2024, se recibe en esta Dirección General de Economía, el texto del Anteproyecto de Ley arriba referenciado (en adelante AL), así como su memoria de análisis de impacto normativo, para la remisión, en su caso, de observaciones de la Dirección General de Economía en relación con el impacto económico y regulatorio y su incidencia en la unidad de mercado y en la defensa de la competencia en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19.3. b) del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

Acompañan a la solicitud de informe los siguientes documentos:

- Test PYME elaborado según lo dispuesto en el artículo 7.3 a) del Decreto 52/2021 relativo al efecto sobre las pequeñas y medianas empresas de la norma propuesta.
- Estudio CULMIA Acceso a vivienda en España. 2023.
- Informe anual del estado y tendencias del Build to Rent. ATLAS 2024
- Informe Ernst Young de Situación mercado oficinas.
- Estudio viabilidad del plan vive.

2. ANTECEDENTES

El nuevo contexto social y económico unido a los recientes cambios sufridos en el mercado de la vivienda, imponen la necesidad urgente de llevar a cabo una revisión de determinadas normas autonómicas en materia de urbanismo con el objetivo de permitir la construcción de viviendas asequibles, flexibilizando los usos para adaptarlos a las necesidades del mercado y aflorando nuevo suelo que permita generar la vivienda asequible necesaria, al mismo tiempo que se eliminan trabas burocráticas.

La generalización de la figura del teletrabajo ha hecho que muchas empresas optimicen los espacios destinados a oficina, mientras que, de otro lado, existe una demanda creciente de vivienda. De esta manera, y sin necesidad de tramitar los complejos procedimientos urbanísticos de recalificación de las parcelas conforme al régimen ordinario, se permite reequilibrar la oferta y la demanda de estos dos usos.

Por otra parte, es necesario completar los cambios introducidos por Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LS) en cuanto al planeamiento urbano, flexibilizando la implantación de la Red de Viviendas Públicas sujetas a un régimen de protección en suelos vacantes de la red de servicios o de la red de equipamientos, y facilitar la puesta en el mercado de vivienda de protección para paliar la situación extraordinaria del mercado de vivienda, mediante mecanismos ágiles y sencillo que doten de eficacia la medida.

3. ANÁLISIS DEL IMPACTO ECONÓMICO

El mercado de compraventa de viviendas en España sigue robusto, a pesar de una desaceleración desde el último trimestre de 2022, fundamentalmente por el endurecimiento de la política monetaria y su impacto sobre los tipos de interés. La producción limitada de vivienda nueva ha contenido la oferta inmobiliaria, lo que, junto con una demanda sostenida desde 2014, ha impulsado los precios, especialmente en viviendas nuevas y áreas urbanas y turísticas. Paralelamente, el mercado de alquiler ha crecido significativamente desde 2008, con mayores incrementos en hogares de baja renta y jóvenes, particularmente en grandes áreas urbanas y zonas turísticas. Este crecimiento ha sido impulsado por pequeños propietarios y un alquiler social limitado, con aumentos de precios desde 2015 debido a un desajuste entre la oferta aumentada y una demanda aún mayor¹.

La demanda de vivienda ha sido estimulada por el crecimiento demográfico y los saldos migratorios desde 2016, en un contexto de condiciones laborales y financieras favorables hasta finales de 2021, cuando comienza el endurecimiento de la política monetaria del Banco Central Europeo. Sin embargo, la oferta ha sido rígida, con limitada nueva construcción debido a escasez de suelo y mano de obra, y a los altos costes de producción. Los problemas de acceso a la vivienda se han intensificado, afectando principalmente a jóvenes e inmigrantes en áreas dinámicas, con un considerable número de hogares en alquiler experimentando sobreesfuerzos financieros. Las políticas públicas enfrentan el desafío de abordar estas desigualdades y mejorar el acceso a la vivienda para apoyar el bienestar social y el crecimiento económico. En los últimos cinco años, España ha experimentado una disminución significativa en la construcción de viviendas de precio tasado o protegidas, en comparación con períodos anteriores. De acuerdo con los datos de CoHispania², en 2019 se finalizaron un total de 6.615 viviendas de esta tipología, la mitad de ellas, 3.059, en la Comunidad de Madrid; esa cifra supone una reducción del 90% respecto de las que se construyeron en 2008, al inicio de la crisis, cuando se entregaron 68.587 unidades. La cifra más baja desde el comienzo de la serie en 1991 se dio en 2017, con 4.938 viviendas. Son múltiples las razones de esta caída, pero podemos citar las siguientes como las más importantes. En primer lugar, en 2011 se eliminaron las ayudas que se concedían a los promotores para compensar el precio limitado al que podían venderlas; además, la crisis financiera provocó una importante caída en el precio de la vivienda libre. Por último, el encarecimiento del precio del suelo en los últimos años ha provocado que a los promotores no les resulte rentable hacer una inversión en vivienda protegida.

En España, entre 1991 y 2012 el número de viviendas protegidas osciló entre 40.000 y 85.000 viviendas anuales. Desde 2012 se redujeron a un rango de 4.000-17.000; en nuestra región, entre 2004 y 2012 se observa un rango de entre 11.000 y 20.000 viviendas anuales, que cae a uno de 1.800-5.800 anuales desde 2013. Eso sí, desde 2012 en nuestra región, con no más de un 14,5% de la población del país, se han calificado como protegidas como mínimo el 20% del total de España, alcanzando el 52% del total nacional en 2020. Esta proporción ha pasado al

¹ Una de las principales referencias para redactar el presente informe es el Informe Anual de Banco de España 2023, publicado el 23 de abril de 2024. En concreto, el Capítulo 4 se dedica al mercado de la vivienda, con el título "El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad."

² Estado de la vivienda protegida en España. CoHispania, sept. 2020

26.5% en 2023, cuando en Madrid se finalizaron 2.291 viviendas protegidas de las 8.646 de España.

En cuanto al comportamiento relativo de la vivienda protegida respecto de la vivienda libre, el 88.5% de las viviendas entregadas en nuestra región en 2019 fue de promoción pública, por un 86% en media nacional. En 2023, el 92,4% de la compraventa de vivienda en España fue de vivienda libre frente al 7,6 % de vivienda protegida, por un 94,1% y un 5,9%, respectivamente, en la Comunidad de Madrid³. Al mismo tiempo, el porcentaje de vivienda destinada al alquiler era muy reducido: apenas 1.031 se destinaron al alquiler sin opción a compra y unas 234 fueron de alquiler con opción a compra.

Desde 2014, la economía española ha experimentado un aumento constante en los precios de compra y alquiler de viviendas debido a una fuerte demanda y una oferta relativamente rígida. Esta situación ha agudizado los problemas de acceso a la vivienda, especialmente entre los hogares de bajos ingresos, jóvenes, inmigrantes, y en áreas urbanas y turísticas. Los desafíos sociales y económicos derivados de estas dificultades justifican la implementación de políticas económicas enfocadas en abordar estos problemas. Es crucial que el diseño de las políticas públicas contemple efectos a largo plazo y evite consecuencias negativas que puedan perturbar el mercado de vivienda a futuro. El Banco de España⁴ recomienda que las medidas incluyan una perspectiva temporal amplia, la colaboración de diferentes niveles de gobierno en temas habitacionales, y un enfoque en estimular la oferta de vivienda, particularmente en los sectores de alquiler y alquiler social. Además, es vital priorizar la distribución de recursos a los grupos más vulnerables y considerar factores como el mercado laboral, la productividad económica, y las políticas fiscales y de transporte. El problema no es menor, pues “tomando como referencia la diferencia entre la creación neta de hogares y las nuevas viviendas finalizadas, el déficit de vivienda nueva podría situarse –de acuerdo con las proyecciones más actualizadas– en torno a las 600.000 unidades en 2025”, y el citado informe añade que “para converger a los niveles del parque público de alquiler del promedio de la UE-27 sería necesario incorporar 1,5 millones de nuevas viviendas al alquiler social en España. Para llegar a dicho objetivo en 10 años, a través de vivienda nueva, sería necesario incrementar en más de un 150% la producción anual media de viviendas en España de los últimos años.” Y, para ello, efectúa una serie de recomendaciones, entre las que destacamos la que aborda el presente proyecto de ley.

- Impulsar la oferta de alquiler social;
- Fomentar la colaboración público-privada para la promoción del alquiler;
- Mejorar la gestión de los procesos administrativos relacionados con las políticas de suelo y urbanismo;
- Impulsar la rehabilitación y cesión de viviendas;
- Considerar y condicionar la aplicación de medidas restrictivas sobre las viviendas para uso no residencial a una evaluación global que tenga en cuenta tanto sus posibles efectos sobre la accesibilidad a la vivienda residencial como sobre la actividad económica;
- Mejorar el transporte público en las áreas metropolitana.

³ Estadística de transmisiones de derechos de la propiedad (ETDP). INE, abril 2024.

⁴ Informe Anual de Banco de España 2023, abr. 2024.

El sector de la construcción en la Comunidad de Madrid, por su parte, representó un 5,3% del Producto Interior Bruto (PIB) en el año 2023. El impacto de la construcción en nuestra región es importante; de acuerdo con los datos de la EPA del 1er trimestre de 2024, el sector ocupa ya a más de 1,5 millones de personas en España, y a unas 206.000 en nuestra región. Esto supone un incremento de más de 20.000 empleos en el último año y de unos treinta mil desde el mismo trimestre de 2022, pasando del 5.6% de entonces al actual 6% de los 3,4 millones de trabajadores de la Comunidad de Madrid en ese trimestre.

En términos salariales, el sueldo medio del sector de la construcción en 2021, último conocido⁵, alcanzó los 26.431 euros, aproximadamente. Desde entonces, el sector de la construcción en la Comunidad de Madrid ha experimentado un incremento salarial del 3% anual sobre las tablas salariales del año anterior, de acuerdo con lo establecido por el Convenio Colectivo del Sector de Construcción y Obras Públicas de la Comunidad de Madrid, recogido por UGT-FICA en informaciones de octubre de 2022⁶ y de 2023⁷. Esto supone que el sueldo medio en 2023 en el sector ha sido de unos 28.040 euros, que sobre los 206.000 trabajadores actuales supone una masa salarial total de, aproximadamente, 5.800 millones de euros anuales.

4. ANÁLISIS DEL IMPACTO REGULATORIO

4.1 MARCO JURÍDICO

El artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece:

“1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.”

Por otra parte, el artículo 2 del Decreto 52/2021 2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid señala:

“Artículo 2. Principios de buena regulación:

1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, la Comunidad de Madrid actuará de acuerdo con la legislación básica estatal conforme a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

⁵ Encuesta Anual de Estructura Salarial (EAES) (2023). Instituto Nacional de Estadística (INE).

⁶ <https://ugtficamadrid.com/tablas-salariales-del-convenio-de-construccion-y-obras-publicas-de-la-comunidad-de-madrid/>

⁷ <https://ugtficamadrid.com/tablas-salariales-del-c-c-del-sector-de-construccion-y-obras-publicas-de-la-comunidad-de-madrid/>

En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

2. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

5. Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en el presente Decreto, estos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

6. En aplicación del principio de transparencia, la Comunidad de Madrid posibilitará el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y a los documentos propios de su proceso de elaboración.

7. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar en su aplicación la gestión de los recursos públicos.

8. Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”

4.2 ANÁLISIS REGULATORIO DEL ANTEPROYECTO DE LEY

Señala el proyecto de ley en distintos puntos que el artículo primero

“recoge las modificaciones de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid. Se adapta así la actividad urbanística a las nuevas demandas sociales y económicas, especialmente en el ámbito de vivienda, eliminando para ello cargas urbanísticas innecesarias”.

Se procede a la supresión de trámites innecesarios y a reducir los plazos de tramitación de los instrumentos con la finalidad de facilitar la puesta en el mercado de vivienda de protección, estableciendo mecanismos ágiles y sencillos que doten de eficacia la medida”.

El artículo segundo regula el régimen temporal de cambio de uso en los suelos calificados con uso terciario para la implantación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. A través del mismo y atendiendo a la situación en la que se encuentra actualmente el mercado de la vivienda, se establece una norma extraordinaria y temporal que permita directamente, mediante el procedimiento de licencia, la construcción de viviendas de protección en régimen de alquiler en aquellas parcelas calificadas por el planeamiento municipal como de terciario oficinas, durante un periodo de dos años para su solicitud y tres años para la ejecución, incorporando todas las garantías de la equidistribución de beneficios y cargas del régimen urbanístico”.

Sigue señalando que

“se autoriza la implantación del uso residencial destinado a alguna de las modalidades de vivienda protegida aplicable en la Comunidad de Madrid, debiendo destinarse necesariamente a arrendamiento mientras se mantenga el régimen de protección, en aquellas parcelas incluso edificadas situadas en suelo urbano consolidado, en suelo urbano no consolidado o en suelo urbanizable sectorizado que cuenten con ordenación pormenorizada suficiente para llevar a cabo su ejecución, con una calificación de uso terciario oficinas y siempre que sean aptas para la edificación o cuenten con un régimen de simultaneidad en la urbanización. La implantación del uso en parcelas edificadas sólo lo será para el conjunto de la edificación, sin que pueda implantarse de forma parcial”.

Se adapta así la actividad urbanística a las nuevas demandas sociales y económicas, especialmente en el ámbito de vivienda, eliminando para ello cargas urbanísticas innecesarias.

En ese sentido, las principales aportaciones del presente proyecto de ley son las dos siguientes:

Medida 1.-

Con las modificaciones propuestas de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, se adapta la actividad urbanística a las nuevas demandas sociales y económicas, especialmente en el ámbito de vivienda, eliminando para ello cargas urbanísticas innecesarias.

Se suprime la necesidad de tramitación de planes especiales en los suelos destinados a redes supramunicipales que tengan por objeto implantar vivienda protegida.

Con esta medida se reducen los plazos para que los suelos estén disponibles en 8 meses, aproximadamente, de acuerdo con la experiencia de la Dirección General de Urbanismo⁸.

Medida 2.-

Se autoriza por esta ley la implantación del uso residencial en las condiciones y suelos descritos en la norma y destinado a alguna de las modalidades de vivienda protegida de la Comunidad de Madrid. Se debe destinar necesariamente a arrendamiento mientras se mantenga el régimen de protección. La posibilidad de implantación de este uso residencial alternativo al terciario oficinas tendrá eficacia inmediata desde la entrada en vigor de esta Ley y no precisará modificación del planeamiento urbanístico municipal.

⁸ Comunicación privada, correo electrónico, de fecha 26 de abril de 2024

Esta medida hace que no sea necesario la modificación del planeamiento urbano vigente en los municipios incluyendo el uso residencial- vivienda protegida en alquiler- como alternativo al terciario oficinas, siendo un uso directamente aplicable para la concesión de las licencias urbanísticas

Con esta medida se reducen los plazos en un año y medio aproximadamente para que los suelos estén disponibles al no tener que modificar el plan general, de acuerdo con la experiencia de la Dirección General de Urbanismo⁹.

En relación con el cumplimiento de los principios de buena regulación, las razones de interés general que fundamentan el AL son la adecuación de la LS a las novedades introducidas por la normativa básica de aplicación¹⁰ así como la adaptación a las nuevas necesidades sociales y económicas. Sin restar importancia a estos argumentos, no podemos calificarlos estrictamente como “razones de interés general”, máxime cuando encontramos una indudable en el derecho al acceso a la vivienda consagrado en el artículo 47 de la Constitución Española ya que “el interés general como concepto jurídico tiene un alcance más concreto, pues se refiere al cumplimiento del mandato constitucional”¹¹

No obstante, son completamente válidos los argumentos esgrimidos desde el punto de vista del cumplimiento del principio de eficacia ya que la adecuación a la normativa básica y la adaptación a la realidad social y económica son, sin duda, propósitos de una normativa eficiente que busca lograr sus objetivos de manera efectiva y sin generar obstáculos innecesarios.

Recoge también la MAIN que la *“regulación actual de la Ley 9/2001, de 17 de julio, genera descoordinación entre normas aplicables que perjudica el conocimiento del ordenamiento jurídico que debe ser aplicado y una enorme inseguridad jurídica a la hora de llevar a cabo cualquier actuación urbanística”*, por lo que, en favor de la coherencia del ordenamiento jurídico se considera garantizado el principio de seguridad jurídica.

Desde el punto de vista de la competencia, aunque el anteproyecto de ley no tiene efectos determinantes, parece claro que se encontrarán en mejor posición aquellos operadores que, por tener ya edificadas las parcelas con calificación de uso terciario de oficinas, puedan efectuar rápidamente la adaptación de su parque de oficinas al uso residencial destinado a alguna de las modalidades de vivienda protegida aplicable.

⁹ Ver nota anterior.

¹⁰ Real Decreto Legislativo 7/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Real Decreto 233/2013 de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.

Real Decreto 1492/2011 de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo.

¹¹ “El interés general como principio inspirador de las políticas públicas”. Pablo Acosta. Revista General de Derecho Administrativo (RI §417023)

5. CONCLUSIONES

PRIMERA. - El AL impulsa la oferta de alquiler social, fomenta la colaboración público-privada para la promoción del alquiler, mejora la gestión de los procesos administrativos relacionados con las políticas de suelo y urbanismo a la vez que se impulsa la rehabilitación y cesión de viviendas.

SEGUNDA. - El impacto económico es, en principio, importante y positivo para el empleo en el sector de la construcción y su impacto en el PIB regional.

TERCERA. - Desde el punto de vista de la competencia ha de tenerse en cuenta la mejor posición de aquellos operadores que, por tener ya edificadas las parcelas con calificación de uso terciario de oficinas, puedan efectuar rápidamente la adaptación de su parque de oficinas al uso residencial

CUARTA. - Se valora positivamente el esfuerzo realizado para responder a la necesidad social, adaptando la normativa y reduciendo los plazos de forma muy significativa.

Madrid, a fecha de firma

El Director General de Economía