



# FORO DEL CICLO INTEGRAL DE LA CONSTRUCCIÓN





# FORO DEL CICLO INTEGRAL DE LA CONSTRUCCIÓN





## RESUMEN EJECUTIVO

### PLATAFORMA POR LA CONSOLIDACIÓN DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN Y SU CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO

Los agentes sociales representativos del sector de la construcción –CNC, FECOMA-CC.OO. y MCA-UGT– consideran necesario promover acciones que permitan paliar los efectos de la actual crisis en la industria de la construcción, así como favorecer su contribución al crecimiento de la economía, dado su capacidad de arrastre de otras actividades, tanto industriales como de servicios, y su incidencia en la calidad de vida de los ciudadanos.

El sector de la construcción contribuye a afianzar valores de muy diversa índole, como son:

- **Valores Sociales:** Fomentando y desarrollando los yacimientos de empleo existentes en el marco de sus actividades, aumentando la satisfacción de los consumidores en torno a la vivienda y las infraestructuras.
- **Valores Medioambientales:** Incentivando la utilización de materiales, equipamientos y sistemas respetuosos con el medio ambiente y concienciando a la sociedad sobre hábitos y modelos de consumo basados en la conciencia medioambiental.
- **Valores Industriales:** Aplicando modelos de producción propios de la industria orientados a nuevos mercados basados en criterios de mejora de la eficiencia y la calidad.
- **Valores Urbanísticos:** Convergiendo hacia un modelo de urbanismo que combine, en el marco de las directrices europeas, la conservación del patrimonio, la revitalización de los núcleos urbanos, el equilibrio entre los equipamientos sociales y económicos, etc.

### UNA ACTIVIDAD CONSTRUCTORA PARA EL CRECIMIENTO

Para FECOMA-CC.OO., MCA-UGT, y CNC, el sector de la construcción engloba múltiples actividades que se pueden agrupar en dos grandes grupos. El primero el de actividad residencial, donde se incluye tanto la nueva construcción de viviendas como la rehabilitación de edificios, viviendas y núcleos urbanos; el segundo el de la creación y mantenimiento de infraestructuras, entendidas éstas en sentido amplio, incluyendo las sociales (educación, sanidad, etc.) y las económicas (comerciales, transportes, industria, telecomunicaciones, energía, agua, etc.).

La actual crisis económica ha puesto de manifiesto la fragilidad del modelo económico sustentado en exceso en la actividad inmobiliaria y las debilidades estructurales del propio sector de la construcción, que se evidencian en la pérdida de cinco puntos en su contribución al VAB, en la destrucción de más de 1.300.000 puestos de trabajos y en la desaparición del 26 por ciento de las empresas existentes. No obstante, debemos recordar que en 2012 el sector contribuía con el 9 por ciento del VAB y daba empleo a 775.499 afiliados a la Seguridad Social, de los que el 34 por ciento eran menores de 35 años y el 36 por ciento tenían estudios de formación profesional o universitaria.

Por último el sector de la construcción no es ajeno a la innovación, habiéndose producido enormes avances en las técnicas constructivas, aunque éstos se producen, en muchos casos, de manera poco estructurada.

## PROPUESTAS PARA AFIANZAR UNA ACTIVIDAD CONSTRUCTORA FUERTE

MCA-UGT, FECOMA-CC.OO., y CNC consideran que las actuaciones con efectos directos en el sector de la construcción han de centrarse en los siguientes aspectos:

- Potenciar **una inversión pública selectiva y planificada**, que constituye el arma más importante para potenciar el crecimiento, por su carácter anticíclico y su impacto inmediato sobre la actividad económica y el empleo.
- Profundizar en los mecanismos de la **colaboración pública-privada**, elaborando pliegos concesionales y facilitando una legislación de captación de capitales y de contratación atractiva para los inversores.
- Resolver de forma definitiva el grave **problema de morosidad** de las Administraciones Públicas.
- Poner en marcha **una política de infraestructuras integral y coordinada**, que continúe reduciendo el diferencial con los países de la Eurozona y contemple un nuevo modelo de conservación y mantenimiento de las infraestructuras. En este sentido la inversión pública en esta materia no debe ser considerada como gasto y debería quedar fuera del cómputo del déficit. Por cada millón de euros invertidos, el retorno fiscal para la Administración Pública es de 570.000, bien como pago, por impuestos indirectos y directos o por aumento de recaudación de cotizaciones sociales.
- Apoyar decididamente a la **internacionalización de las empresas**, con especial atención a las pymes.
- Implantar **una política de vivienda coordinada y ajustada a las necesidades** que dé cumplimiento al derecho constitucional de acceso a la vivienda, centrándose en los siguientes objetivos:
  - Dar salida al stock de vivienda, tanto libre como protegida, priorizando la primera residencia.
  - Fomentar el alquiler, especialmente necesario para proporcionar vivienda a aquellas personas que no puedan acceder a la vivienda en propiedad.
  - Agilizar y simplificar las gestiones administrativas, tanto para la concesión y pago de subvenciones como para la calificación y adjudicación de viviendas.
  - Repartir de manera eficiente entre las Administraciones Públicas las competencias en materia de vivienda.
  - Igualar la normativa técnica para todo tipo de vivienda.

- **Una política de rehabilitación integral** que dé cumplimiento a la necesidad de poner en valor, tanto económico como social, el patrimonio urbano, se ajuste a los requerimientos legislativos y atienda a las demandas de determinados colectivos en especiales circunstancias.

Para ello es preciso incidir en los siguientes aspectos:

- Una Estrategia Nacional de Reforma y Rehabilitación.
  - Una sensibilización pública a través de una campaña de difusión sobre los beneficios de la rehabilitación.
  - Un modelo de financiación ágil y simplificada que contemple diferentes fórmulas y vías de ayuda.
  - Un modelo fiscal armonizado.
  - Un modelo técnico coordinado donde se incluya tanto la participación de los agentes sociales sectoriales en la definición de las normas aplicables -para garantizar mayor rigor y cumplimiento de los niveles prestacionales- como el cumplimiento riguroso del Código Técnico de la Edificación y de los requerimientos ligados a las subvenciones.
  - Una necesidad de coordinación con las Comunidades Autónomas y con las Corporaciones Locales, en este ámbito.
  - Una reactivación de las deducciones de IRPF por reforma de vivienda como medida de lucha contra la economía sumergida.
  - Una convergencia de la Inspección Técnica de Edificios, el informe de evaluación y la certificación energética de los edificios, en un solo documento y con carácter obligatorio.
  - Adoptar como objetivos prioritarios los de la generación rápida y estable de empleo y el uso de productos y sistemas constructivos, todos ellos de calidad, seguros y respetuosos con el medio ambiente, eficientes desde el punto de vista energético, procurando la reducción de emisiones de CO2 y la mejora de la accesibilidad de las personas.
  - Teniendo en cuenta el impacto en el empleo y su retorno fiscal se deben impulsar actuaciones en los edificios de titularidad pública, con el objetivo de fomentar estas actuaciones en la iniciativa privada.
- Es necesaria una **mayor cohesión entre las políticas públicas de las Comunidades Autónomas** en materia urbanística, de vivienda y de suelo, así como de sus instrumentos de ordenación del territorio, de planeamiento y de los sistemas de actuación o ejecución contenidos en su normativa respectiva.
  - Por último **instaurar un modelo institucionalizado de Diálogo Social Tripartito**, con vocación de permanencia, integrado por el Gobierno y los firmantes de esta plataforma, que permita la definición, coordinación y seguimiento de las iniciativas a adoptar.

Madrid, 14 de octubre de 2013



## ÍNDICE

PREÁMBULO .....	8
I. OBRA PÚBLICA E INFRAESTRUCTURAS .....	10
II. REFORMA Y REHABILITACIÓN INTEGRAL DE VIVIENDA Y ENTORNOS URBANOS Y RURALES .....	10
III. VIVIENDA .....	35
IV. SUELO .....	40

## PREÁMBULO

Las Organizaciones empresariales y sindicales firmantes del presente documento no albergamos duda alguna respecto a la situación de emergencia en la que se encuentra el sector de la construcción en todos sus componentes y, derivado de la misma, el estado crítico de la economía de España.

Los más de 1.200.000 empleos destruidos en empresas, más de 300.000 en fabricantes de productos, más de 50.000 en ingenierías y arquitecturas, y varias decenas de miles en almacenistas, gremios de la construcción, agentes inmobiliarios, promotoras, etc. son la escueta descripción de una tragedia real. Si a estos empleos directos, sumamos todo el impacto del efecto arrastre en el resto de la economía, vemos, sin ambages, la tremenda realidad que tratamos de afrontar con reflexión pero con la necesidad de que este sector se sitúe, de una vez por todas en esta crisis, como parte importante de la solución al problema.

Para ello haremos propuestas sobre una **edificación**, que ha caído desde cifras record hasta mínimos no vistos hace mucho tiempo; analizaremos las posibilidades inmensas que ofrece la **reforma y rehabilitación** si se acierta en las medidas a impulsar desde los responsables públicos; veremos la capacidad de la **obra pública** para generar alternativas viables y rentables para el país.

Así presentamos tres bloques centrados en los aspectos mencionados y el resumen ejecutivo de las propuestas. Sin insistir en las cifras ya manejadas en documentos previos, sí es necesario fijar el incontestable beneficio público que supone la inversión en estos momentos en cualquiera de estas tres partidas, no ya sólo por generar actividad y empleo, sino por los retornos fiscales reconocidos por el Ministerio de Fomento en cualquiera de las tres ramas citadas.

Y todo ello sin abandonar la apuesta por diferentes ámbitos del sector:

**MEDIO AMBIENTE:** Debemos atender a este ámbito no sólo por su capacidad de generar obra pública mediante infraestructuras del agua, sino sobre todo, por la adaptación de los diferentes procesos en el respeto al medio ambiente y al cumplimiento de la legislación que le afecta.

**INTERNACIONALIZACIÓN:** Contando con grupos constructores entre los líderes mundiales de la obra pública así como fabricantes de materiales con una exportación conjunta en 2012 de casi 18.000 millones de euros, así como ingenierías españolas a la vanguardia de proyectos en todo el mundo, este sector necesita del acompañamiento de la Administración Pública en ese empeño. El ICEX debe ser capaz de generar planes para constructoras, fabricantes, ingenierías, que ayuden a reforzar la poderosa acción exterior de este sector.

**I+D+i:** Tanto en productos como en procesos, el sector tiene acreditada una larga trayectoria en I+D+i, lo que justifica su alta competitividad en el mercado exterior. De ahí que siga siendo una necesidad absoluta afianzar, más aún, las posibilidades de avance que tiene cada uno de los subsectores. Estas pasan por reforzar la colaboración de los agentes sociales, con la Administración en general y el Ministerio de Industria en particular, por lo que es una exigencia de este foro que se vuelvan a activar los observatorios industriales.

**FORMACIÓN Y EMPLEO:** Es una necesidad básica de la población activa, avanzar en sus niveles de formación para situarla mejor en el mercado laboral, así como para elevar los niveles de calidad de cada subsector.

**PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES:** Asumiendo que es diferente el trabajo en la obra que el de la planta de producción de materiales, sigue siendo un capítulo inexcusable para reforzar la seguridad de cada proceso desarrollado en el sector.

**FINANCIACIÓN PÚBLICA Y ACCESO AL CRÉDITO PRIVADO:** se trata de analizar en cada caso y en cada oportunidad, la relación coste-beneficio de una intervención impulsora de actividad, siempre en términos de beneficio país. Se echa en falta un análisis público sobre el sector análogo al que se realiza para otras actividades más localizadas, quizás en un ámbito geográfico o temporal, pero de menor capacidad de generación de empleo y de riqueza pública. Debe atajarse la cuestión de la morosidad interna y externa del sector.

**REESTRUCTURACIONES SECTORIALES:** en el ineludible proceso de adaptación del sector a la demanda real, se considera imprescindible que ésta se realice de forma estructurada, pensada y ayudada, de forma que se mantengan grupos productivos más fuertes y sólidos en cada subsector así como que, los que tengan que abandonarlos, lo hagan con muchas más posibilidades de readaptación a otras actividades. Para ello se ofrece una ayuda imprescindible, la que presten los agentes sociales al sector.

**ENERGÍA:** La industria necesita un tratamiento coherente sobre sus costes energéticos que le ayude a ganar competitividad nacional e internacional.

## I. OBRA PÚBLICA E INFRAESTRUCTURAS

### 1. INTRODUCCIÓN

Sin querer entrar en una descripción prolija de cifras macroeconómicas, sí debemos señalar la disminución del peso y la repercusión que los sectores de obras públicas y concesiones han venido teniendo en los últimos años en el conjunto de la economía nacional.

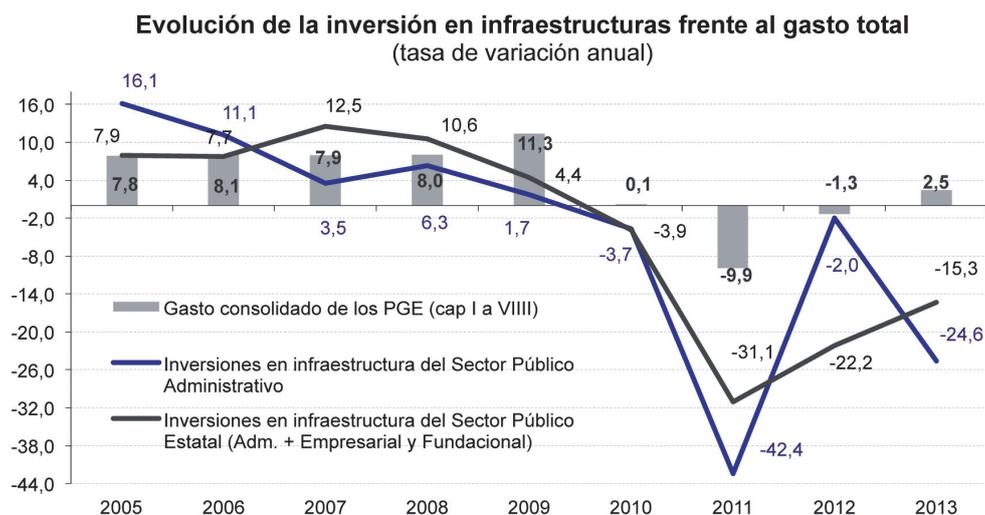
El sector de la construcción aportaba al conjunto de la economía española un 11,9 por ciento del VAB, que ha caído al 10,9 por ciento en el 2011 y al 9,10 por ciento en el 2012.

Asimismo el porcentaje de la construcción en relación con el PIB ha pasado de un 9,60 por ciento en el año 2011 a un 8,34 por ciento en el año 2012. Con estas cifras queremos reflejar la desaceleración progresiva y brusca que está sufriendo el sector de la construcción en los últimos meses.

Ya los Presupuestos Generales del Estado para 2013 tuvieron un descenso en la dotación presupuestaria de infraestructuras del -13,5 por ciento. Este ajuste se sumó a los que ya se habían producido en los años 2012 (-28,1%) y 2011 (-35,5%).

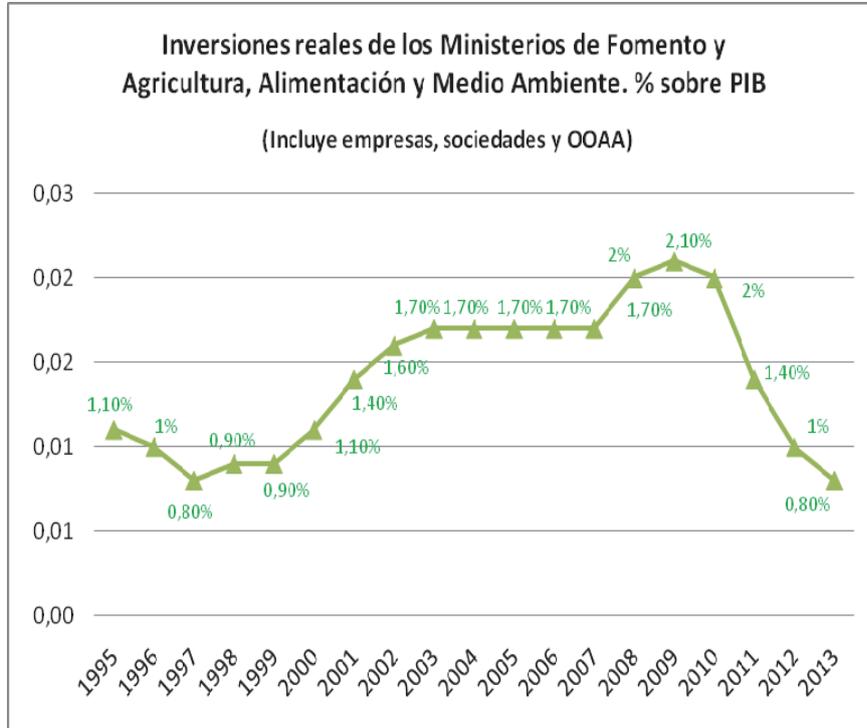
Los 5.965,8 millones de euros asignados para 2013 apenas supusieron el 40 por ciento de la partida del año 2010, donde se alcanzaron los 14.886,6 millones de euros. Los programas relacionados con el transporte contaron con una dotación de 3.585,4 millones de euros, lo que supuso el 49,4 por ciento del presupuesto destinado a dichos programas en 2010.

Considerando la inversión en infraestructuras en su conjunto, es decir, teniendo en cuenta la que realiza el Estado y la que desarrolla el Sector Público empresarial y fundacional, se destinaron 9.645,2 millones de euros durante el año 2013, un 15,3 por ciento menos que en 2012, disminuyendo por cuarto año consecutivo.



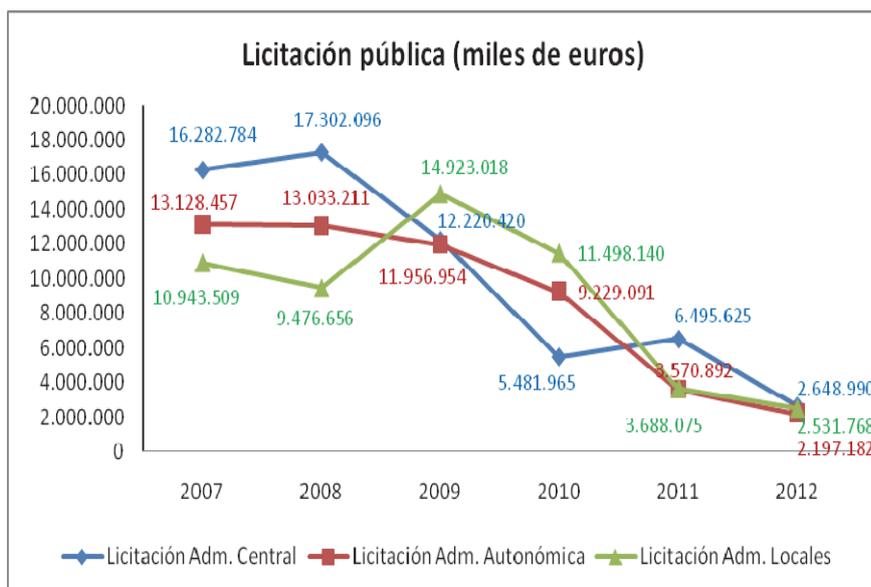
Elaborado por CEOE. Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

En las inversiones en infraestructuras del transporte el ajuste fue incluso más intenso, el -14,4 por ciento con respecto a 2012, con una dotación de 7.966,77 millones de euros, y un 53,7 por ciento inferior a los 17.191,89 millones de euros que se destinaron a este tipo de infraestructuras en 2010.



Fuente: Seopan

Además, las cifras de licitación pública han caído una media del 42 por ciento anual desde el año 2008. Es decir, ha pasado de alrededor de 40.000 millones en 2007 y 2008 a poco más de 7.000 millones en 2012.



Elaborado por CNC. Fuente: Seopan

Siendo esto así en el año 2013 y teniendo presente la caída progresiva que se ha producido de la actividad en el sector desde el año 2007, lamentamos que, de nuevo, en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 aparezca un nuevo recorte a las inversiones en infraestructuras y concesiones y en todas aquellas actividades o inversiones que repercuten directa o indirectamente en el sector de la construcción y en su empleo.

El segmento de infraestructuras del transporte y de obras hidráulicas mantiene a lo largo de los últimos años una incidencia cercana al 75 por ciento de la demanda pública en obra civil. Ello permite deducir que el volumen de facturación de este segmento equivale a un empleo directo superior a las 275.000 personas, con otros 146.000 empleos inducidos de forma indirecta.

En relación al ciclo integral del agua, estimaciones recientes calculan un coste anual de todos los servicios involucrados próximo a los 13.000 millones de euros. A ello cabe añadir la estimación de un déficit inversor en infraestructuras de depuración, cuantificado en un punto porcentual del PIB, equivalente a más de 10.000 millones de euros.

Respecto a los equipamientos sociales, los estudios realizados ponen de manifiesto una importante carencia en España de determinadas dotaciones, en las que concurre la posibilidad de que la colaboración público-privada pueda contribuir de forma eficaz a corregir el déficit detectado. Los segmentos identificados han sido los centros hospitalarios y la vivienda protegida en alquiler.

En lo que se refiere a los servicios sanitarios, el sector de tecnología sanitaria ha mantenido una evolución positiva hasta 2008, hasta alcanzar, en ese ejercicio, un volumen de facturación superior a los 8.300 millones de euros, empleando a 29.000 profesionales. Destaca su carácter innovador (la inversión se eleva al 5 por ciento de su facturación) y un impulso observado en sus exportaciones, cercano al 15 por ciento entre los años 2005 y 2009.

El sector de atención a la dependencia, por su parte, viene adquiriendo un protagonismo creciente por el envejecimiento progresivo de la población, hasta erigirse en uno de los principales retos socioeconómicos del siglo XXI, destacando España e Italia entre los países más afectados por su previsible evolución futura. Según las últimas estimaciones disponibles, España se sitúa entre los últimos países en el volumen de gasto sobre PIB destinado a mayores, con una tasa del 6,5 por ciento, frente a la media europea del 10 por ciento liderada por Italia con un 13,1 por ciento, más del doble que España.

Las actividades contempladas en el segmento de actividad de servicios de saneamiento urbano incluyen la limpieza viaria, recogida, transporte, tratamiento y eliminación de residuos urbanos. En el último ejercicio se estima un volumen de facturación superior a los 5.000 millones de euros, dando empleo directo a más de 115.000 trabajadores.

Aparte de la disminución de la actividad, el principal problema detectado, común a todas las empresas que contratan con las Administraciones públicas, es el generalizado incumplimiento por éstas de sus obligaciones de pago.

## 2. LA INVERSIÓN PÚBLICA DETERMINANTE DE LA PRODUCTIVIDAD

Resulta necesario impulsar la inversión pública, determinante de la productividad y, por tanto, del crecimiento potencial de la economía. El escenario presupuestario para la inversión pública está limitado por las dotaciones fijadas en la Actualización del Programa de Estabilidad Presupuestaria remitido por el Gobierno español a la Comisión Europea. Ello ha determinado que, en lo relativo a la reducción del gasto público, se haya programado una progresiva y significativa disminución de la inversión pública, que representa un 20 por ciento de la consolidación fiscal total realizada para conseguir el objetivo de reducir en 9,1 puntos porcentuales el déficit público español<sup>1</sup>.

Así, la inversión pública, excluida la realizada por las empresas y entidades públicas empresariales, contabilizada fuera del balance de las Administraciones públicas, se reducirá desde el 4,4 por ciento del PIB alcanzado en 2009, hasta el 2,6 por ciento considerado en 2014.

Este escenario condiciona, por tanto, la política inversora de los próximos años en materia de infraestructuras, que debería estar presidida, más que nunca, por el principio de eficiencia, otorgando mayor protagonismo a las fórmulas de contratación público-privadas y poniendo en valor determinadas infraestructuras, ejes y modos de transporte. Por ello, se debería diseñar una política de infraestructuras (solo transporte) basada en tres ejes fundamentales de actuación. Primero, potenciar el transporte ferroviario de mercancías, anticipando la ejecución de los cinco grandes corredores –Mediterráneo, Central, Atlántico, Cantábrico-Mediterráneo, y Atlántico-Mediterráneo–, incluidos en la Red Transeuropea de Transportes, recientemente aprobado por la Comisión Europea, así como la puesta en valor de los corredores que han quedado en desuso por la explotación de las nuevas líneas de alta velocidad, y mejorar su conexión con los puertos para favorecer el transporte intermodal marítimo-terrestre y ampliar el *hinterland* actual portuario. Segundo, resolver el déficit existente en España en infraestructuras del ciclo integral del agua. Y tercero, anticipar la puesta en valor de determinadas infraestructuras en planificación y construcción, en las que las reprogramaciones y rescisiones de contratos realizadas imposibilitan el cierre de determinados itinerarios parcialmente construidos. Todo ello sin dejar atrás el resto de equipamientos e infraestructuras de carácter social; universidades, centros de la tercera edad, guarderías y demás, necesitados de las oportunas obras de mantenimiento y adecuación.

## 3. INFRAESTRUCTURAS

La realización de las obras mediante su financiación privada a través de fórmulas contractuales de colaboración público-privadas (concesiones de obra pública o contratos de colaboración público-privada) requiere la solución previa de los problemas que, en estos momentos, presenta el sistema concesional.

Las actuales restricciones presupuestarias imponen la búsqueda de otras fuentes de ingresos para la resolución de los problemas pendientes y la puesta en marcha de los nuevos planes de infraestructuras. Para ello, además de acudir al sistema concesional y con el fin de minimizar el impacto presupuestario en las cuentas públicas de las inversiones que deban realizar las Administraciones públicas en los reequilibrios pendientes y nuevas concesiones de peaje en sombra o disponibilidad, deberán contemplarse, entre otras, las siguientes medidas:

- 1) Aprovechar la capacidad de generación de ingresos adicionales que existe en las concesiones actuales.

<sup>1</sup> Del 11,2 por ciento del PIB en 2009 al objetivo del 2,1 por ciento en 2014.

- 2) Adecuar los límites vigentes de velocidad en la red de carreteras de alta capacidad en función del grado de siniestralidad, intensidad de tráfico y parámetros de trazado de las infraestructuras.
- 3) Mejorar las deficiencias actualmente detectadas en la señalización y conectividad de las autopistas de peaje en su interacción con el resto de la red de carreteras favoreciendo la creación de itinerarios a través de las mismas.
- 4) Estudiar la posibilidad de reservar, exclusivamente en horas punta, parte de la plataforma actual de las vías libres de acceso a grandes núcleos urbanos para favorecer el transporte público. Esta medida, además de apoyar y fomentar un mayor uso del transporte público, permitiría reducir los costes de congestión habituales en los citados periodos de uso al obtener una mayor utilización de la capacidad de los corredores existentes, claramente infrautilizada.
- 5) Analizar la financiación del coste del mantenimiento de las infraestructuras de transporte, contemplándose las especificidades que salvaguarden la competitividad de los sectores que pudieran verse afectados.
- 6) Por último dedicar un porcentaje de los ingresos actuales por venta de hidrocarburos a la conservación y mantenimiento de infraestructuras públicas.

**a) El transporte ferroviario de mercancías como objetivo preferente de la política de infraestructuras**

La liberalización del transporte ferroviario de mercancías en España no ha resuelto el déficit histórico que presenta frente a la carretera, y en relación a los principales países de la Unión Europea. El volumen anual de mercancías transportadas en España por ferrocarril representa el 11 por ciento del de Alemania, el 27 por ciento de Francia, el 49 por ciento del Reino Unido y el 52 por ciento del de Italia. Las mercancías embarcadas y desembarcadas en los mayores puertos de contenedores españoles (el 0,4 por ciento en Algeciras, el 5,8 por ciento en Valencia y el 2,4 por ciento en Barcelona) son sensiblemente inferiores a los de los mayores puertos europeos por tráfico de contenedores (el 17,7 por ciento en Rotterdam, el 51 por ciento en Hamburgo, el 9,1 por ciento en Amberes y el 44,2 por ciento en Bremen-Bremerhaven).

Si se tiene en cuenta la situación actual del ferrocarril, resolver el déficit histórico de este modo de transporte debería ser una de las prioridades del programa de infraestructuras, sin descuidar los otros modos de transporte.

El objetivo anterior encaja además en las prioridades de la Comisión Europea para su Red Transeuropea de Transportes (RTE – T). En 1996, la CE estableció las primeras directrices para la creación de una Red Transeuropea de Transportes (RTE-T), habiéndose realizado desde entonces dos procesos de revisión sobre el alcance y ámbito de actuación de esta red, el primero en 2003, y el segundo en 2009. Dicha Red Transeuropea la integran una red básica, que deberá estar concluida antes de 2030, y una red global, a finalizar antes de 2050, conformando una malla de transporte que unirá nodos y enlaces de importancia estratégica a través de corredores multimodales.

La segunda revisión de la CE, supuso un importante avance, en ella se recogieron un total de diez corredores europeos de los cuales dos afectan directamente a España, entre los que se incluyen los cinco corredores propuestos por el Gobierno español (algunos de ellos son secciones de los corredores europeos propuestos). Todos los corredores españoles recogidos en la propuesta de la CE son multimodales y consisten en una red de alta velocidad ferroviaria

para viajeros; una red ferroviaria para mercancías interoperables y una red viaria de altas prestaciones que conectarán los principales nodos existentes en cada corredor, ciudades, puertos, aeropuertos, grandes centros de producción y terminales intermodales ubicadas en nodos logísticos. En lo relativo al transporte ferroviario, la decisión favorable de la CE implica que todos los corredores deberán ser interoperables a nivel europeo, por lo que las actuaciones ferroviarias españolas deberán contar con ancho internacional, sistema ERMTS y electrificación.

Esta última revisión realizada por la UE, a diferencia de la realizada en 2003, obliga a los Estados miembros a cumplir con sus obligaciones para con la Red, y por ello se ha realizado un Reglamento financiero en el que cada Estado miembro ha trasladado sus actuaciones y previsiones de inversión. En el caso de las actuaciones recogidas y propuestas por el Gobierno español, se comprometen un total de 49.800 millones de nuevas inversiones a realizar en el periodo 2014-2020, anticipando además 10 años la finalización de dicha red que debería concluirse, según el reglamento europeo, en 2030.

Como ya hemos adelantado, debería anticiparse la ejecución de los cinco grandes corredores, Mediterráneo, Central, Atlántico, Cantábrico-Mediterráneo, y Atlántico-Mediterráneo, incluidos en la Red Transeuropea de Transportes, así como la puesta en valor de los corredores que han quedado en desuso por la explotación de las nuevas líneas de alta velocidad, mejorando su conexión con los puertos para favorecer el transporte intermodal marítimo-terrestre, ampliando el hinterland actual portuario para lo cual habrá que contar con el compromiso del Estado y de las CCAA, para impulsar estos proyectos.

#### **b) Infraestructuras de transporte y promoción del uso del transporte público**

Una movilidad sostenible requiere de un mayor protagonismo del transporte colectivo, tanto del ferroviario como del viario. En este sentido, las infraestructuras de transporte desempeñan, además, un importante papel para el mejor desarrollo de un sistema de transporte público. En el caso del transporte viario colectivo, es necesario completar las insuficientes infraestructuras de transporte actuales, construyendo carriles Bus-VAO en todos los ejes de penetración de las grandes ciudades españolas, así como en las principales áreas metropolitanas y de estaciones intermodales, que faciliten los transbordos de los usuarios. Todo ello debe complementarse con acciones de mejora de la red y con el desarrollo de aparcamientos disuasorios a los medios de transporte colectivos.

El insuficiente uso del transporte público empeora las condiciones de vida de los ciudadanos. Resultan, por tanto, necesarias las adecuadas medidas de promoción y potenciación del uso del transporte colectivo en autobús y ferrocarril. Los problemas circulatorios que afectan a la práctica totalidad de las ciudades españolas, sólo pueden superarse si existen alternativas de transporte público de calidad, mediante reservas de espacio exclusivas para el transporte público en las vías terrestres, como son los carriles-bus, que deben comunicar con centros de transporte en el ámbito urbano y metropolitano, aparcamientos disuasorios para los vehículos privados en las zonas periféricas de las ciudades, y estaciones de autobuses e intercambiadores de transporte que garanticen la intermodalidad de los servicios de transporte, que se completarían con el correspondiente equipamiento de apeaderos, marquesinas, paradas o postes de información a los usuarios. El transporte público en autobús y ferrocarril es más económico para la sociedad e internaliza todos sus costes, dado que los compensa a través de los diferentes impuestos que soporta.

En definitiva, para conseguir un transporte más sostenible y respetuoso con el medio ambiente, es necesaria una política de promoción del uso del transporte público a través de la construcción de nuevas infraestructuras y del mantenimiento de las actuales en régimen de concesión y, entre ellas, estaciones de autobuses, intercambiadores de transporte, plataformas reservadas para el transporte en autobús, aparcamientos públicos, aparcamientos disuasorios para vehículos privados en las zonas periféricas de los núcleos urbanos y carriles bus en las principales vías de acceso a las ciudades, con conexión directa a los centros de transporte urbano de las mismas.

### c) Ciclo integral del agua

El problema fundamental del ciclo integral del agua se concentra en la resolución del déficit hídrico actual, así como en el incompleto desarrollo de los sistemas relacionados con el mismo y, en especial, el de la depuración de las aguas residuales y su reutilización.

La derogación del Plan Hidrológico Nacional en 2.004, la puesta en marcha del Programa AGUA en 2.005 y la aprobación del Plan Nacional de Calidad de las Aguas en 2.007 han configurado una realidad que, sin llegar a resolver los problemas existentes, condicionará sin duda la futura política hidráulica.

- **Resolución del déficit de recursos hídricos en las diversas cuencas**

La decisión de sustituir las transferencias de recursos previstas en el artículo 13 de la Ley 10/2001, de 15 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (PHD), por un conjunto de obras que configuraron una alternativa para atender el déficit de recursos hídricos de diversas cuencas, se plasmó en Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio.

Derogado el trasvase previsto desde el río Ebro hacia Cataluña, Levante y Sureste Peninsular con capacidad para 1.000 Hm<sup>3</sup>/año, se diseñó una alternativa que incorporaba sistemas de desalación (600 Hm<sup>3</sup>/año), reutilización de aguas regeneradas (200 Hm<sup>3</sup>/año) y otras actuaciones relacionadas con la modernización de regadíos, aguas subterráneas, etc. El Plan de construcción de desaladoras cuyo coste se evalúa en 2.000 M€, tras siete años de ejecución está muy avanzado pero por razones de diferente índole la mayor parte de las instalaciones no están terminadas y, por tanto, no operativas.

La incertidumbre persiste al día de hoy y, por tanto, aun estando sentadas las bases de la posible resolución de los problemas de déficit hídrico en las distintas áreas, será necesario dar prioridad tanto a las infraestructuras pendientes como a las medidas de gestión que lo hagan posible.

- **Resolución del déficit inversor en las infraestructuras del ciclo integral del agua**

Tras la promulgación de la Directiva Europea (91/271/CEE) por la que se exigía que las aglomeraciones urbanas tuviesen recogidas sus aguas residuales y conectadas a un sistema de depuración antes del 31/12/2005, se aprobó en España en 1995 el Plan Nacional de Depuración que, con una inversión prevista cercana a los 12.000 millones de euros que suponía el cumplimiento de las directrices.

Superado el escenario temporal (2005) de dicho Plan, fue necesario acometer una revisión del mismo que culminó en la redacción y posterior aprobación (2007) del Plan Nacional de Calidad de las Aguas. La inversión total estimada del Plan Nacional de Calidad de las Aguas es superior a los 16.000 M€ de los que el Ministerio de Medio Ambiente se ha comprometido a invertir del orden del 40 por ciento a través de convenios con las CCAA.

Finalmente, está en elaboración un Plan Nacional de Reutilización de las Aguas que pretende duplicar la capacidad actual de 500 Hm<sup>3</sup>/año con una inversión prevista aproximada de 400 millones de euros.

Ahora bien, el ciclo integral del agua requiere también de otro tipo de actuaciones. Será necesario revisar los sistemas de potabilización para adaptarse a los nuevos estándares de calidad europeos y, dentro de un marco de una mayor eficiencia en la gestión hídrica, habrá que seguir apostando por aquellas actuaciones que limiten las pérdidas en las redes, una mayor interacción del binomio agua/energía, una mayor apuesta por la hidrología urbana y, además, habrá que estar preparados para afrontar nuevas demandas con una menor disponibilidad de recursos convencionales en un futuro.

- **Actuaciones propuestas en infraestructuras**

Se propone la reactivación de los planes de depuración y reutilización, así como de todas aquellas medidas que sea necesario acometer para el cumplimiento de los objetivos de la Directiva Marco del Agua (DMA).

Asimismo será prioritario terminar las obras correspondientes al Programa de Desalación revisando el papel de los distintos entes actuantes y su financiación.

- **Financiación**

La ejecución de este tipo de infraestructuras se ha hecho tradicionalmente con cargo a los presupuestos estatales, más tarde complementados con los de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, las limitaciones presupuestarias impuestas por el Plan de Consolidación Fiscal, que deberá llevar a las distintas Administraciones públicas españolas al cumplimiento de los objetivos de reducción del déficit público hasta los niveles comprometidos con la Unión Europea, obligan a considerar fórmulas de financiación complementarias a los presupuestos generales del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Para ello, debe estudiarse la política de tarifas realista y los recursos a la financiación mediante fórmulas de colaboración público-privadas, que pueden incluir los modelos de concesión de obra pública, el contrato de colaboración público-privada en sí mismo y algunas otras estructuras jurídicas, y que han de planificarse cuidadosamente y consensuarse previamente con los agentes sociales de los sectores concernidos, todo ello con el fin de que sea posible obtener la financiación necesaria para este tipo de proyectos.

Por otro lado y a pesar del gran avance realizado tanto para aumentar la disponibilidad de recursos hídricos (desalación, reutilización, reducción fugas, etc.) como para

mejorar la calidad del agua (saneamiento, depuración, control de aguas de lluvia, etc.) es apreciable el déficit existente en infraestructuras hidráulicas, en algunos casos con planes de inversión en marcha, que han sufrido una apreciable ralentización que ha terminado por afectar al Sector del Agua.

Se podría estimar en mil millones de euros el déficit presupuestario anual en infraestructuras del ciclo integral del agua por parte de las diferentes Administraciones Hidráulicas, y de no resolverse su financiación, se creará un serio problema en la prestación de servicios a los usuarios.

Finalmente, para asegurar el éxito del modelo concesional habrá que tener en cuenta cuestiones como:

- Reconsiderar el papel de las diferentes Administraciones implicadas.
- Asegurar la recuperación de la inversión sin que se vea afectada por una demanda incierta. Por tanto, se acepta como imperativo el riesgo de construcción y de disponibilidad limitando los efectos del riesgo de demanda.
- Crear un grupo de trabajo con representantes de la Administración hidráulica, Ministerio de Economía y Hacienda, agentes sociales de los sectores concernidos, y entidades financieras para acordar los términos de referencia que deben regir los sistemas de contratación que hagan el proyecto financiable y ejecutable mediante colaboración público-privada, estableciendo los mecanismos que aseguren la aplicación del principio de recuperación de costes, con las excepciones previstas, en la DMA.
- Entendiendo que muchos son los factores comunes con otros sectores, la complejidad y la particularidad de uno estratégico como el Agua hace aún más aconsejable analizar los impactos de la transmisión de los distintos riesgos para evitar la consolidación fiscal.

#### 4. EQUIPAMIENTOS PÚBLICOS

Desde 1997 España ha realizado un importante esfuerzo en inversión pública en infraestructuras de transporte, avanzando considerablemente en términos de convergencia real con la UE. Este esfuerzo no se ha reproducido en el resto de inversiones públicas, en concreto en lo que cabe definir como equipamientos sociales, incluyendo sanidad, educación, vivienda en alquiler y otros equipamientos en el ámbito de defensa, justicia y policía, entre otros. Por ello resulta oportuno estudiar las necesidades y plantear propuestas sobre cómo abordar dichas necesidades.

Respecto a las actuaciones que cabe considerar como prioritarias, a continuación se perfilan una serie de propuestas para las que se establece como referencia un horizonte temporal de 5 años para la puesta en marcha de las actuaciones, lo que significaría un período total de aproximadamente 7 años para completar su ejecución.

- **Centros hospitalarios**

Respecto a los centros hospitalarios, la situación es distinta. De acuerdo con los datos obtenidos, España se encuentra también muy por debajo de la media europea en número de camas hospitalarias relativas a la población. Sin embargo, el número de camas está descendiendo en todos los países europeos, al ir aumentando el índice de rotación. Esto significa una mayor eficiencia en la gestión de los recursos hospitalarios, por lo que la capacidad del sistema sanitario para hacer frente a las necesidades no puede medirse únicamente por el número de camas hospitalarias. Aun así la diferencia de España con otros países es demasiado grande, por lo que cabe plantearse un mayor esfuerzo en la construcción de nuevos hospitales que en parte se añadirán a la dotación existente, y en parte sustituirán a otros ya obsoletos.

Gran parte de este esfuerzo se está canalizando ya en nuestro país a través de CPP. En este sentido existe ya una experiencia previa importante, que puede contribuir a definir un mecanismo de colaboración entre el sector público y el sector privado que resulte apropiado para el sector. En España ya se han ensayado fórmulas en las que el sector privado únicamente construye y mantiene el hospital.

Respecto a la distribución territorial de estas inversiones, para obtener alguna conclusión sería necesario realizar estudios detallados dentro de cada Comunidad Autónoma en particular, midiendo las necesidades existentes a una escala territorial mucho menor.

## 5. MARCO REGULATORIO

### **La morosidad de las Administraciones públicas. Un problema generalizado.**

Según datos del Banco de España, las Administraciones públicas adeudaban a las empresas, a finales de 2010, 45.794 millones de euros y, aproximadamente, la mitad de las pequeñas y medianas empresas que han cerrado durante los últimos tres años en España lo han hecho víctimas de la falta de financiación y el retraso o impago por parte de las administraciones, fundamentalmente las locales y autonómicas.

Gran parte de esas cuentas pendientes acumulan un retraso medio superior a los 170 días que en algunos sectores ascienden a los 720 días. Ello supone un sobrecoste para la economía, que lastra gravemente la competitividad de las empresas a medio y largo plazo.

Sin embargo la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, obliga a las Administraciones públicas a pagar sus facturas, a partir de 1 de enero de 2013, en el plazo máximo de 30 días-

Transcurrido un tiempo desde la entrada en vigor de la denominada Ley de Morosidad, puede observarse la ineficacia de tales medidas ante el generalizado y persistente incumplimiento de la Ley por parte del Estado español, tanto por las entidades que conforman el sector público estatal, como el autonómico y local. A día de hoy, las Administraciones públicas no han mejorado sus plazos de pago. Muy al contrario, la situación, lejos de mejorar, ha empeorado.

El problema de la morosidad afecta a todos los sectores que contratan con las Administraciones públicas y, muy especialmente, a los sectores comprendidos en el presente informe. Así, la deuda viva del sector público con las empresas, tiene unos plazos medios de pago superiores a los 170 días. En el sector servicios, el retraso medio de pago de los Ayuntamientos, en toda España, es de 10,9 meses. En algunas regiones llega a los 11,5 meses y en otras, al menos tres casos, la situación es más crítica al sobrepasar los 17 meses de demora.

Esta anómala situación es impropia de una economía desarrollada. Por ello, la urgente regularización de los pagos debe constituir objetivo prioritario del Gobierno, pues la liquidación de la deuda operará como revulsivo de su actividad impidiendo, en numerosos casos, la quiebra de las empresas y, en todo caso, incrementará su competitividad. Urge, por tanto, adoptar medidas financieras y presupuestarias que permitan la liquidación de las deudas pendientes y evitar en el futuro las prácticas morosas. Deberán, para ello, modificarse las normas que regulan la financiación de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos y garantizar el riguroso cumplimiento de las normas presupuestarias, exigiéndose, en su caso, las responsabilidades personales a que hubiera lugar a los obligados a cumplirlas y hacerlas cumplir.

Hasta que se alcance la normalización de los pagos por parte de las Administraciones públicas, deberán arbitrarse medidas transitorias que permitan a las empresas afrontar la morosidad de aquellas. Estas medidas podrían consistir en reconocer a cualquier empresa, y no sólo a las PYMEs y autónomos, la posibilidad de liquidar las deudas tributarias con el Estado mediante la dación en pago de créditos reconocidos y vencidos con cualquier otra Administración, o la posibilidad de suspender el ingreso del IVA devengado mientras las deudas vencidas y en mora de las Administraciones públicas no se liquiden.

Entre otras medidas para afrontar el grave problema que la morosidad de las Administraciones públicas representa para las empresas se debe analizar:

- Ampliar el criterio de caja para el pago del IVA, respecto a aquellas facturas no abonadas por cualquier Administración, organismo autónomo, Sociedad Pública, etc.
- Establecimiento de una moratoria en el pago de las cuotas empresariales de la Seguridad Social de los trabajadores afectos a un contrato en el que se produzca un retraso en el pago superior al doble de los plazos establecidos en la LCSP.
- Puesta en marcha de las modificaciones legales necesarias que permitan la compensación o dación en pago de tributos/tasas/cotizaciones y cualquier otro pago a la Administración con las deudas existentes con dicha Administración o con otras de distinto ámbito.
- Implicación directa de la Administración Central en las deudas de la Administración Local. Para ello debería poner en marcha una modificación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en consonancia con la línea marcada en el Real Decreto Ley 5/2009, y la Ley 15/2010, generalizando las retenciones a Ayuntamientos morosos de los fondos transferidos por su participación en los tributos del Estado de Financiación y fiscalizando sus presupuestos, permitiéndose el pago directo a las empresas acreedoras.
- Agilizar el sistema de resolución de contratos con las Administraciones públicas en casos de morosidad superior al doble de la recogida en la Ley de Contratos del Sector Público.

- Posibilidad de resolución del contrato cuando los retrasos en el pago o impagos produzcan un desequilibrio económico.

#### **Contratación administrativa. Modificación de la Ley de Contratos del Sector Público.**

- a) La problemática de los criterios de valoración de ofertas que incentivan la formulación de bajas en la contratación pública

Una práctica propiciada por las distintas administraciones es la adjudicación de los contratos por precios muy inferiores a los reales de mercado que figuran en los presupuestos previamente aprobados por el órgano de contratación. La Ley debería prever que los pliegos contengan mecanismos más eficaces de control de las ofertas temerarias o anormalmente bajas, tanto en los contratos de obra como en los de concesión de obras públicas y contratos de saneamiento urbano.

Para evitar estas prácticas en la adjudicación de los contratos de obra, la Ley o su Reglamento, deberían fijar con exactitud las bases generales sobre las que deberá establecerse el control de temeridad.

Como se ha dicho, la adjudicación de un proyecto que no garantice una mínima tasa interna de retorno del capital invertido (TIR) tendrá serios problemas para obtener la necesaria financiación bancaria, y verá comprometida, a medio y largo plazo, la normal prestación del servicio público. Para evitarlo, la Ley debería prever el rechazo, por incurrir en temeridad, de cualquier oferta económica que no se atenga a la rentabilidad mínima del mercado, que deberá referenciarse en los pliegos de contratación.

- b) La transmisión de riesgos al operador privado

La seguridad jurídica es otro de los factores determinantes de las posibilidades de financiación de un negocio concesional. Para ello, es imprescindible que los riesgos que se transfieran al operador privado en virtud del contrato no excedan de los que una diligente gestión empresarial pueda prever y asumir; es decir, aquellos que pueda gestionar. Por ello los pliegos de contratación deberán concretar al máximo dichos riesgos, acotándolos dentro de lo razonable, y establecer expresamente el reequilibrio de la concesión cuando causas no previsibles y ajenas a la correcta gestión del empresario supongan la ruptura del equilibrio económico de la concesión, representado por el mantenimiento de la rentabilidad del capital inicialmente considerada.

En este sentido, la Ley debería prohibir que los pliegos incluyan límites cuantitativos a la responsabilidad patrimonial de la Administración, acotar el riesgo de expropiaciones y contemplar una norma equivalente a la contenida en el artículo 127.2.2º.b) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales que acoge el riesgo imprevisible como causa de restablecimiento del equilibrio económico-financiero del contrato de concesión.

Los supuestos de reequilibrio de la concesión deben ser claros y automáticos, así como su procedimiento de aplicación. Dado que la casuística puede ser amplia, con condiciones costosas de restauración del equilibrio, debería contemplarse la obligación de la Administración, dentro de su responsabilidad patrimonial (RPA) de responder a las necesidades financieras del proyecto en una situación de este tipo, pudiéndose fijar, para

ello, como punto de referencia el modelo financiero definitivo real, una vez cerrada la financiación del proyecto y ejecutada la inversión.

Debería también modularse la traslación a la empresa del riesgo de cierre de la financiación, estableciéndose mecanismos para compartirlo, sobre todo si se tiene en cuenta el efecto *crowding-out* que el sector público está generando en los tipos de interés.

c) La protección del empresario ante el incumplimiento o decisiones lesivas de la Administración

En primer lugar, la Ley debe corregir la situación de absoluta indefensión en la que se encuentra la empresa concesionaria ante el incumplimiento, por parte de la Administración, de su obligación de pago de la prestación. En este sentido, debería reconocerse al contratista o concesionario el derecho a suspender la prestación del servicio y solicitar la resolución del contrato de forma inmediata.

En segundo lugar, la Ley debería reconocer el derecho de la empresa concesionaria al mantenimiento del equilibrio económico del contrato. Para ello, debe garantizarse que la duración de los contratos sea suficiente para la amortización de las inversiones y gastos necesarios para la prestación del servicio y, en el caso de cese del servicio en que la Administración no adquiere la obligación de subrogarse en el personal afecto al servicio, debe reconocerse a la empresa el derecho a la compensación integral por los costes indemnizatorios derivados de los despidos del personal a que dicha decisión pudiera obligar.

**Exigencia del cumplimiento de las normas presupuestarias.**

Con el fin de garantizar el estricto cumplimiento de las normas presupuestarias y asegurar a las empresas que contratan con las Administraciones públicas el cobro, en el plazo legal, de sus prestaciones, deben modificarse las leyes reguladoras de la responsabilidad personal de los funcionarios y gestores públicos responsables de su cumplimiento, exigiendo que los presupuestos de todas las administraciones distinguan los gastos correspondientes a los servicios públicos básicos de aquellos que no lo son. De este modo los ciudadanos tendrán un exacto conocimiento de los recursos destinados a funciones esenciales y la aplicación correcta de los tributos finalistas recaudados al efecto.

## PROPUESTAS

- A. La inversión en infraestructuras es un factor clave y determinante de la productividad. El Estado y las Comunidades Autónomas, dentro de sus respectivas competencias, deben impulsar planes de infraestructuras que, al tiempo de servir para acortar la brecha existente frente a las economías más desarrolladas, dinamicen la economía, contribuyendo al crecimiento económico y a la creación de empleo.

Consideramos necesario un programa de relanzamiento de la inversión en infraestructuras de los diferentes Ministerios y organismos del 1 por ciento del PIB en 2013, 2014 y 2015 para reactivar las obras paralizadas pero no rescindidas y para nuevos proyectos. En el momento presente consistiría en que en los Presupuestos Generales del Estado para 2014 se contemplara una partida adicional sobre la de 2013 de 3.500 millones de euros y de 6.500 millones en 2015.

Estos 10.000 millones de euros crearían unos 180.000 puestos de trabajo. Con esta aportación del Estado se podría reactivar la ejecución de obras hoy paralizadas, detener la sangría de la afiliación e inyectar liquidez a las empresas, hoy en difícil situación. Así podrían licitarse nuevas obras que ayudarían a salvar buena parte del tejido productivo.

- B. El marco actual de restricción presupuestaria implica la necesidad de desarrollar nuevas fuentes de ingresos y fórmulas de financiación complementarias a la presupuestaria para desarrollar los planes de infraestructuras y de servicios públicos. En este sentido, la introducción de distintas fórmulas debe ser objeto de debate con los agentes sociales del sector.
- C. Se propone el desarrollo de un plan de infraestructuras de transporte, que girará en torno a tres ejes fundamentales: primero, potenciar el transporte de mercancías por ferrocarril, sin descuidar los otros modos de transporte, anticipando la ejecución de los cinco grandes corredores, Mediterráneo, Central, Atlántico, Cantábrico-Mediterráneo, y Atlántico-Mediterráneo, incluidos en la Red Transeuropea de Transportes, así como la puesta en valor de los corredores que han quedado en desuso por la explotación de las nuevas líneas de alta velocidad, mejorando su conexión con los puertos para favorecer el transporte intermodal marítimo-terrestre, ampliando el *hinterland* actual portuario. Segundo, resolver el déficit existente en las infraestructuras del ciclo integral del agua. Y tercero, completar la modernización, conservación y mejora de la redes viarias de autopistas, autovías y carreteras.
- D. Se propone también impulsar un amplio plan de equipamientos sociales en el ámbito hospitalario.

- E. Deberán arbitrarse medidas financieras y presupuestarias que permitan la liquidación de las deudas pendientes con la administración y evitar, en el futuro, las prácticas morosas. Deberán, para ello, modificarse las normas que regulan la financiación de las comunidades autónomas y los ayuntamientos y garantizar el riguroso cumplimiento de las normas presupuestarias, exigiéndose, en su caso, las responsabilidades personales a que hubiera lugar a los obligados a cumplirlas y hacerlas cumplir.

Hasta que se alcance la normalización de los pagos, deben adoptarse medidas transitorias que permitan a las empresas afrontar la morosidad de aquellas, tales como el reconocimiento a cualquier empresa, y no sólo a las PYMEs y autónomos, de la posibilidad de liquidar las deudas tributarias con el Estado mediante la dación en pago de créditos reconocidos y vencidos con cualquier otra Administración, o la posibilidad, dentro de la legalidad comunitaria, de suspender el ingreso del IVA devengado mientras las deudas vencidas y en mora de las Administraciones públicas no se liquiden.

Asimismo, para normalizar las relaciones comerciales entre las empresas, deberá transponerse al ordenamiento jurídico español, a la mayor brevedad y sin agotar el plazo previsto, la Directiva europea 2011/7/UE, de morosidad.

- F. La credibilidad del sistema concesional es requisito previo y necesario para su financiación en los mercados financieros. Es urgente, por tanto, alejar las dudas que sobre el sistema arroja la falta de resolución definitiva de determinados problemas que afectan a importantes concesiones de obra pública. Estos problemas pendientes son los referidos, fundamentalmente, a los reequilibrios pendientes de las denominadas Autovías de Primera Generación y demás concesiones autonómicas adjudicadas bajo la modalidad de “peaje en sombra”, así como las Autopistas de Peaje.
- G. El éxito de los planes que se proponen dependerá, en gran medida, de la existencia de un marco regulatorio que garantice realmente la seguridad jurídica. Para ello es necesario modificar la Ley de Contratos del Sector Público a fin de garantizar, de forma efectiva y no sólo testimonial, el cumplimiento de los principios de transparencia y de libertad de acceso a las licitaciones. La adjudicación de los contratos públicos debe atender, de forma exclusiva, a criterios de solvencia y capacidad de las empresas y a las ofertas más ventajosas para el interés público. Deben también erradicarse las adjudicaciones “a pérdida” mediante la adopción de medidas eficaces de control de las ofertas temerarias o anormalmente bajas.
- H. Finalmente, el éxito de las iniciativas va a depender también de una política fiscal que incentive y favorezca la inversión en infraestructuras.

## II. REFORMA Y REHABILITACIÓN INTEGRAL DE VIVIENDA Y ENTORNOS

### URBANOS Y RURALES

Desde los agentes sociales se entiende necesario que se proceda a la **adopción de un Plan de choque** que permita paliar los efectos de la actual crisis fomentando la realización de obras en viviendas, oficinas y locales comerciales, por parte de propietarios e inquilinos. Este Plan debe ser objeto de análisis en la Conferencia Sectorial de Vivienda y Suelo.

El Plan de choque tendría por objeto **estimular al consumidor para la ejecución de obras** ligadas al acondicionamiento, confort, eficiencia y habitabilidad en sentido amplio, bajo criterios de adecuación al Código Técnico de Edificación (CTE) y a las reglamentaciones de instalaciones aplicables, mediante un modelo de incentivo a la rehabilitación y reforma ágil, proactivo y flexible en los criterios de aplicación, y que incorpore todas las propuestas presentadas en este documento.

La Reforma y Rehabilitación resurge como la parte del sector que puede aportar mayor actividad y generación de empleo. Además, lo hace con las características añadidas de sostenibilidad y estabilidad que le son propias.

Si se tienen también en cuenta los objetivos fijados por la Unión Europea de reducir en un 20 por ciento las emisiones de gases de efecto invernadero, mejorar en un 20 por ciento la eficiencia energética y aumentar en otro 20 por ciento el consumo de energía procedente de fuentes de energía renovables, se pone más de manifiesto la necesidad de mejorar nuestras edificaciones para hacerlas más eficientes e incorporar en ellas sistemas más avanzados y limpios de generación de energía.

Recordemos que el parque de edificación europeo es responsable del 40 por ciento del consumo final de energía y del 36 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Si observamos las condiciones del parque de vivienda, la mayoría de las Comunidades Autónomas tienen entre un 7 por ciento y un 9 por ciento de su parque en estado ruinoso, malo o deficiente, y el 57 por ciento de las viviendas fueron construidas con anterioridad al año 1980, según el censo de población y vivienda de 2011. Esto indica que existe un amplio número de viviendas con anomalías susceptibles de rehabilitación.

Según el estudio “Una visión-país para el sector de la edificación en España. Hoja de ruta para un nuevo sector de la vivienda” elaborado por Albert Cuchí y Peter Sweatman y coordinado por Green Building Council España (GBCe) y la Fundación CONAMA, si se rehabilitasen 10 millones de viviendas de aquí al año 2050 se generarían hasta 130.000 empleos directos estables entre 2012 y 2050.

En cuanto a las emisiones de gases de efecto invernadero, el estudio apunta que el 50 por ciento de las emisiones de un edificio a lo largo de su vida útil se emiten durante la fase de construcción del mismo, ya que la producción de los materiales necesarios para construir un metro cuadrado emite 700 kg de dióxido de carbono. Por último el estudio apunta que el hecho de no rehabilitar este número de viviendas supondría un alto coste económico por el consumo de energía y la generación de emisiones de gases de efecto invernadero.

Volviendo a considerar exclusivamente la situación económica actual, el impulso a las actividades ligadas a la reforma de viviendas y a la rehabilitación de edificios es una oportunidad para lograr paliar a corto plazo las consecuencias de la caída del subsector de la edificación, y a medio plazo sentar las bases para una economía sostenible de la actividad constructora.

Es necesaria una “Estrategia de Rehabilitación” en la que se deben contemplar entre sus objetivos prioritarios, optimizar el uso de los recursos para fines concretos a través de actuaciones puntuales dirigidas a poner en valor, tanto económico como social, el parque de viviendas con deficiencias.

Consideramos imprescindible la creación de un único marco general de fomento a la actividad de la reforma de viviendas y la rehabilitación de edificios, así como una mayor simplicidad administrativa en los procedimientos de ayuda y una amplia labor de información respecto a las diferentes ayudas y ventajas a las que pueden acogerse los destinatarios de las diferentes medidas.

En definitiva, es necesario generar un mercado con grandes posibilidades de innovación, competitividad y permanencia de profesionales en el sector.

La política de rehabilitación también debe dar respuesta a los requerimientos de los diferentes colectivos y asegurarles a todos ellos una vivienda digna. Nos referimos a las personas mayores, a los discapacitados, inmigrantes, jóvenes, etc.

Para ello hay que elaborar propuestas, tanto en materia tributaria como no tributaria, que traten de dar respuesta a problemas de índole social, energética, medioambiental, industrial y también definir el modelo urbano.

Los valores que se persiguen con estas propuestas son:

#### VALORES SOCIALES

- Fomentar la creación de nuevos e importantes yacimientos de empleo en torno a las actividades de reforma y rehabilitación.
- Incrementar la empleabilidad y especialización de los trabajadores desempleados.
- Impulsar trabajos de mayor valor añadido, que incorporan un mayor grado de tecnología e innovación, ayudando a mejorar la productividad del sector.
- Aumentar la satisfacción de los consumidores en un elemento básico como es la adecuación de la vivienda a sus expectativas vitales y a dotar de una mayor calidad de vida a los ciudadanos españoles.
- Contribuir a dotar a las ciudades, a sus edificios y viviendas de las adecuadas condiciones de habitabilidad y sostenibilidad.
- Facilitar la actividad de las personas de movilidad reducida y la recuperación de los barrios degradados de nuestras ciudades.

**VALORES ENERGÉTICOS**

- Incentivar la utilización de materiales, equipamientos y sistemas que incrementen el aislamiento térmico de la edificación y consigan un menor consumo energético de los edificios y viviendas.
- Potenciar el empleo de energías renovables y sistemas de generación de energía limpia para las comunidades de vecinos.
- Minimizar las emisiones de CO2 vinculadas a los edificios.
- Potenciar el uso de materiales de mayor calidad y vida útil.
- Impulsar el empleo de equipos, materiales y sistemas eléctricos de bajo consumo.
- Fomentar la utilización de sistemas de grifería y sanitarios de bajo consumo de agua potable.

**VALORES MEDIOAMBIENTALES**

- Generar un menor impacto sobre el medio ambiente ya que no requiere de nuevos desarrollos urbanísticos, generar menos residuos y colaborar con la ecoeficiencia de los edificios.
- Disminuir el consumo de agua potable.
- Disminuir el consumo energético y aumentar la eficiencia energética.
- Impulsar el cumplimiento de los compromisos de Kyoto.
- Concienciar a la sociedad sobre hábitos y modelos de consumo basados en la conciencia medioambiental.
- Potenciar las energías renovables.

**VALORES INDUSTRIALES**

- Fomentar las medidas propuestas para la aplicación de modelos de producción orientados al mercado y basados en criterios de mejora de la calidad y de respeto del medioambiente.

**VALORES URBANOS**

- La adecuación del entorno urbano a las demandas de la población y de creación de actividad económica, social y cultural en el núcleo urbano.
- Permitir la reducción de costes de creación de suelo, infraestructuras y equipamientos.
- Converger con las directrices europeas de conservación de patrimonio y de la revitalización de los núcleos urbanos.

## PROPUESTAS

### A) CAMPAÑA DE SENSIBILIZACIÓN PÚBLICA

El conjunto de Administraciones Públicas tiene que confluír en un Plan específico de concienciación ciudadana, por una parte, y de explicación de todas las posibilidades a su disposición, por otra.

Hemos detectado que muchas de las actuaciones que podían arrancar en Reforma, Rehabilitación y Regeneración urbana no lo hacen por alguno de estos motivos:

- 1.- Desconocimiento de las posibles mejoras técnicas por parte de los ciudadanos.
- 2.- Desconocimiento de alternativas económicas para ejecutar las mejoras.
- 3.- Exceso de burocracia en los procesos de reforma y rehabilitación.

Bien por desconocimiento general de las posibilidades de mejora que existen dentro de una capacidad económica, o bien porque teniendo la intención de actuar y una cierta capacidad económica, se desconocen todas las fórmulas que permiten completar dicha capacidad económica, o bien porque, estando al corriente tanto de posibilidades técnicas como económicas a su disposición, el ciudadano se pierde en el mar proceloso de la burocracia que lleva aparejado todo el proceso.

Esto será importante en el modelo de financiación, del que se hablará más adelante, como en la convicción de las bondades de la actuación concreta.

En el caso particular de la apuesta por las intervenciones de las Empresas de Servicios Energéticos, con auditorías de balance energético e intervenciones financiadas con cargo a retornos en los ahorros de consumos energéticos, se requiere una presencia del Gobierno de España, al máximo nivel, para aportar la necesaria credibilidad al sistema que se propone, para lo que se ofrece la ayuda que los agentes sociales firmantes de este documentos pueden prestar a las diferentes Administraciones. Es una medida sin coste económico alguno pero absolutamente necesaria para aportar, de una vez por todas, credibilidad al sistema propuesto y que está restando múltiples actuaciones en estos momentos en los que son tan necesarias, para la construcción y para la economía de España.

### B) MODELOS DE FINANCIACIÓN

Al realizar alguna obra de reforma y rehabilitación, el sujeto pasivo de la misma debería poder disponer de:

- B1.- **Fórmulas de pago aplazado:** mediante cuotas en los recibos de consumos energéticos en función de la mejora realizada en eficiencia energética.
- B2.- **Ayudas/créditos blandos:** la condición es que se instrumenten en plazos suficientemente largos. Hay países que lo hacen a 20 años.
- B3.- **Desgravaciones fiscales:** se sugieren desgravaciones automáticas del 25 por ciento sobre el total de la actuación producida. Está claro que para aflorar economía sumergida y, a la vez, aumentar los niveles de calidad en obra, la ventaja fiscal del ciudadano debe superar a la carga del IVA, sea cual sea ésta. Y debe poder realizarse la desgravación de forma sencilla, ágil, clara y sin que el

ciudadano albergue dudas sobre su aplicación. Si todo esto no está claro, quien esté actuando en la economía sumergida lo seguirá haciendo y cada vez más.

El objetivo último es implantar deducciones fiscales en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas por obras de mejora y rehabilitación de la vivienda incentivadoras y efectivas que sirvan de impulso al actual Plan Estatal de Fomento del alquiler de viviendas, rehabilitación, regeneración y renovación urbana 2013-2016.

- B4.- **Reducción en las primas de seguro:** para las viviendas que hayan efectuado mejoras en su estabilidad mecánica o estructural.
- B5.- **Modificaciones en las tarifas de luz y de gas:** bonificando las de aquellas viviendas de mejor certificación energética, en el momento de su venta o alquiler.
- B6.- **Subvención:** tiene que constituirse una ventanilla única de las tres Administraciones que conciernen a particulares y empresas, así como permitir la compatibilidad de la obtención por los particulares de subvenciones de los tres niveles administrativos sobre actuaciones acerca de la vivienda, siempre y cuando no sean sobre la misma actuación.

### C) MODELO FISCAL

- C1.- Actualizar cualquier referencia a **nivel de ingreso o de resultado societario** para obtener beneficios en cualquier obra de Reforma, Rehabilitación o Regeneración urbana. La renta ya habrá intervenido en la construcción de la obra nueva, por lo que no debe ser una barrera a la iniciativa privada en las actuaciones de reforma o de conservación.
- C2.- Recuperar la deducción por compra de primera vivienda en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), cuando se trate de vivienda para rehabilitar antes de su ocupación.
- C3.- Deducciones en el Impuesto sobre Sociedades (I.S.), a las industrias que fomenten la innovación y la investigación en materia de rehabilitación y aplicar una bonificación fiscal en la venta de materiales que se apliquen en soluciones constructivas que cumplan mejor el Código Técnico, así como aquellos materiales y sistemas constructivos que aporten eficiencia energética y ahorro de agua a la vivienda o edificio.
- C4.- **Análisis del IVA aplicable**
  1. **Ampliación de los casos en los que el tipo reducido de IVA es aplicable a las obras.** Debería procederse a la máxima reducción del tipo de IVA aplicable a las obras, y en concreto en los siguientes aspectos y circunstancias:
    - a) Para las obras de mejora en la vivienda, tanto dedicadas a la mejora de la eficiencia energética como a cualquier otro tipo de mejora de la vivienda, e incorporación de nuevas tecnologías y servicios mediante el uso de éstas, con independencia del coste de los materiales.

- b) Ampliación del tipo reducido del IVA a las obras de demolición y sustitución por nueva edificación (y en su caso reurbanización) en operaciones de regeneración de áreas urbanas degradadas.
  - c) Facultar a toda la cadena de la construcción, incorporando a instaladores, subcontratistas, fabricantes de materiales y distribuidores, proyectistas, directores de obra y asistencias técnicas, para que pueda tributar al tipo reducido.
  - d) Establecer que la compra de materiales para las obras tribute al tipo reducido.
  - e) Eliminar el límite cuantitativo exigido a las obras de rehabilitación de edificios, -que hoy deben suponer un coste superior al 25 por ciento del precio del inmueble- y el límite cualitativo de la obligación de que más del 50 por ciento del presupuesto debe afectar a elementos estructurales, ampliando así el espectro de obras sujetas al tipo reducido.
  - f) Eliminar el límite cuantitativo referido a que el coste de los materiales no deba exceder del 40 por ciento de la base imponible de la actuación. En el caso de no pudiera procederse a la eliminación de dicho límite atendida la normativa comunitaria, elevar el porcentaje anterior al 49 por ciento, a fin de dar cabida a aquellas reformas que exigen la aportación de más material. Además se debería eliminar el requisito de que en la factura deba hacerse constar que el coste de los materiales aportados no excede del 40 por ciento de la base imponible por lo dificultoso que resulta su aplicación.
  - g) Estudiar la posibilidad de extender el IVA reducido para las obras también a los distribuidores y almacenistas.
2. **Equiparación fiscal para el promotor que no es usuario final:** En numerosas ocasiones el promotor es un empresario que no va a ser el destinatario final del inmueble pues su objeto social y fin empresarial es la adquisición de un edificio para su rehabilitación y devolución al mercado sin haberlo integrado en su patrimonio; esta es la razón por la que consideramos que se le debería aplicar el régimen del IVA sin limitaciones, como un eslabón más de la cadena del impuesto, en vez de la distorsionadora y poco igualitaria sujeción al régimen del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.
  3. **Considerar promotor a cualquier persona, física o jurídica, pública o privada que, individual o colectivamente, decide, impulsa, programa y financia, con recursos propios o ajenos, las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión a terceros bajo cualquier título,** a efectos de la Ley del IVA.
  4. **Considerar promotor de las obras de reforma de viviendas y de las zonas comunes de los edificios** no sólo a los propietarios, sino **también a los inquilinos,** a efectos de aplicarles los mismos estímulos fiscales de toda clase.

5. Eliminar la actual limitación de la aplicación de los estímulos fiscales y ayudas sólo a las obras que se efectúen en edificios principalmente destinados a vivienda, para **permitir gozar también de esos estímulos a las obras ejecutadas en oficinas y demás instalaciones de las PYMES, así como en edificios de servicios**, tales como centros docentes, hospitalarios, penitenciarios, etc.
6. **Implantación de deducciones fiscales en el IRPF, incentivadoras y efectivas, por la reforma de vivienda.**
7. **Aumentar los incentivos fiscales a aquellos propietarios de pisos en alquiler que cumplan antes de tiempo los objetivos de eficiencia energética marcados por el gobierno o los excedan.**
8. **Dotar a las empresas dedicadas a la rehabilitación de un régimen fiscal**, en el Impuesto de Sociedades, **similar al de los artículos 53 y 54 del Real Decreto Legislativo 4/2004** para las empresas dedicadas al arrendamiento.

#### D) MODELO TÉCNICO

##### D1.- Cumplimiento riguroso del Código Técnico de la Edificación

En Reforma, Rehabilitación y Regeneración urbana, el horizonte técnico es el Código Técnico y la obligación de conservación la fijará cada caso concreto. De todas formas, como el propio Ministerio de Fomento apunta, se trataría de aplicar (incluso reformándolas) la Ley de Ordenación de la Edificación y el Código Técnico de la Edificación *“buscando la mayor calidad y sostenibilidad”*.

La flexibilidad cabe donde existan dudas razonables, pero no en la ambición de intervenir para alcanzar la mejor calidad posible. De hecho, de producirse modificaciones en LOE y CTE, se sugiere que sean de acuerdo con los agentes sociales del sector, para garantizar mayor rigor y cumplimiento de los niveles prestacionales.

##### D2.- Vigilancia de mercado

Es imprescindible la coordinación entre los Ministerios con competencias en la materia (Industria, Fomento y Medio Ambiente) y las Comunidades Autónomas para, junto con la patronal de la Industria de materiales y los sindicatos, establecer un Plan eficaz y ejemplarizante de vigilancia del mercado en cuanto a cumplimiento de la legislación técnica.

##### D3.- Desarrollo de las Declaraciones Ambientales de Producto

Las AA.PP. deben exigir éstas, conforme se desarrollen, para garantizar mayor sostenibilidad del sistema.

**D4.- Modificar los pliegos de contratación administrativa**

Intensificar y unificar el camino emprendido por algunas CC.AA. en el sentido de conceder una baremación cada vez más alta a las propuestas de obra que incorporen mayores medidas de sostenibilidad y que empleen materiales de calidad contrastada y certificada. Todo ello tanto en obra civil nueva como en planteamientos de regeneración urbana.

**D5.- Terminar el proceso de obligatoriedad de la Inspección Técnica de Edificios**

Por una parte, se debe alcanzar un acuerdo entre los tres niveles de Administraciones Públicas para extender a todo el territorio nacional un sistema estable y periódico de ITE, en colaboración con los colectivos técnicos adecuados.

**D6.- Aplicar el Plan de Eficiencia Energética a todos los edificios públicos****E) MODELO INSTITUCIONAL**

Debe ser un marco permanente de diálogo tripartito, que integre a los firmantes de esta plataforma y al gobierno. Así mismo, constituiría un foro de intercambio de ideas y, sobre todo de coordinación.

**E1.- Plataforma RHE+**

Se debe reactivar, dentro de la Conferencia Sectorial de Suelo y Vivienda, un ámbito de **análisis, control y seguimiento** de todas las medidas que se implanten para el impulso de la Reforma, Rehabilitación y Regeneración urbana, dando cabida, de la forma que se estime pertinente, a las aportaciones o sugerencias que pueda ejercer cualquier colectivo.

E2.- La Conferencia Sectorial de Suelo y Vivienda debiera invitar, de forma permanente, al órgano tripartito de diálogo, conformado por los firmantes de esta plataforma y el gobierno.

**E3.- Análisis de impacto económico y de empleo de la Reforma, Rehabilitación y Regeneración urbana**

- Una intervención con inversión de dos unidades económicas en eficiencia energética, induce otra intervención, por importe de una unidad económica en otro tipo de reformas.
- Una intervención en cualquier tipo de reforma por valor de 1 unidad económica, induce la inversión en otras actividades por valor de 2.6 unidades económicas.
- Un sistema de ITE para las 26 millones de viviendas cada 10 años, genera trabajo estable para 50.000 profesionales de forma constante. Se debiera fomentar un convenio entre colectivos profesionales y empresariales y los Ayuntamientos (FEMP) a tal fin. Se debe fijar primero el censo de vivienda, después realizar las ITE's y, más tarde, generar empleo en las obras derivadas de las medidas a adoptar sugeridas por las ITE's.

- Aunque existen estudios en muchos países con una dispersión de datos bastante amplia, se podría fijar en 50 el número de empleos estables y de calidad que se generen por cada millón de euros de inversión en Reforma, Rehabilitación y Regeneración urbana. La actuación en unas 250.000 viviendas por año, con una media de 15.000€ por intervención (desde la pequeña reforma hasta la rehabilitación integral) puede suponer 135.000 empleos directos.
- El resultado del análisis fiscal resultante de la propuesta puede llegar a generar retornos fiscales vía IVA, IRPF, tasas, prestaciones por desempleo no consumidas, aportaciones a la seguridad social, mejora de los niveles de calidad-país, etc., de más del 60 por ciento de la inversión efectuada.
- Sólo en edificación, se pueden reducir casi 70 millones de Tm CO2 en España mejorando la eficiencia energética del parque de viviendas existente.
- Manteniendo el nivel de prestaciones de 2007 y aplicando con rigor el CTE, se puede reducir un 30 por ciento el consumo de energía por un valor de 5.000 millones de euros/año, cumpliendo la Directiva de Eficiencia Energética.

#### F) PLAN ESPECIAL DE EFICIENCIA ENERGÉTICA

Ya se apuntaba anteriormente que, para el desarrollo en profundidad de la sistemática de las Empresas de Servicios Energéticos, una de las necesidades era la de dar credibilidad pública al sistema.

La eficiencia energética en los edificios pasa por orden de importancia por: una buena envolvente (las medidas pasivas que permanecen en el edificio toda su vida, no necesitan mantenimiento ni reposición), unos buenos sistemas (que se dimensionaran mejor con unas buenas medidas pasivas) y aportación de energías renovables (para la parte a la que no llegan ni las medidas pasivas ni los sistemas).

#### G) OTRAS CUESTIONES RELEVANTES

- G1.- Ante la diversidad de conceptos utilizados en nuestra normativa con relación a las actuaciones de reforma y rehabilitación, se precisa una **unificación de conceptos**.
- G2.- La necesidad de una mayor **simplificación administrativa**, con **procedimientos ágiles y sencillos**.
- G3.- Resulta imprescindible **disponer de un organismo público (Agencia, Instituto, Centro, Asociaciones...)** **aglutinador de la información** y responsable del conocimiento del parque de vivienda, del análisis de las necesidades y de la promoción y potenciación de la rehabilitación, que coordine, agilice, recabe y estructure toda la información y gestión referida a las ayudas públicas existentes, que ofreciera además un servicio de asesoramiento y que procediera a la unificación de criterios en materia de colaboración público-privada, así como a su fomento, coordinación, cooperación, establecimiento de recomendaciones legales/fiscales/técnicas, guías de apoyo, y asesoramiento.

G4.- El **desarrollo de planes de formación y especialización** para trabajadores de todos los sectores que participan en la cadena de valor, de tal manera que se pueda permitir su cualificación y recualificación hacia actividades propias de rehabilitación y reforma.

### III. VIVIENDA

La Política de Vivienda es la manera que las Administraciones Públicas tienen de entender la problemática de la vivienda, que sirve de base y de guía para la toma de decisiones respecto a esta materia, y que se concreta en acciones –Planes de Vivienda– para asegurar el cumplimiento de unos objetivos generales.

Se trata, por tanto, de un plan operativo en el corto plazo que, tras identificar unas necesidades en el marco de una coyuntura, elige las alternativas que cree más convenientes para dar respuesta a dichas necesidades como forma de cumplir con unos objetivos concretos.

Existen unas especiales connotaciones que caracterizan a la vivienda y que hacen que la Política de Vivienda sea muy distinta de cualquier otro tipo de políticas:

- La vivienda es un derecho constitucional.
- La vivienda responde a una necesidad básica, por lo que los ciudadanos deben poder acceder a ella, ya sea en propiedad o en alquiler.

En estos momentos, el Plan Estatal de fomento del alquiler, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, se enfrenta a una coyuntura de crisis marcada por el déficit público, la falta de crédito y la elevada tasa de paro, y es en este escenario en el que tiene que conseguir su objetivo.

El principal objetivo de la Política de Vivienda es, en consecuencia, procurar el acceso a una vivienda a todos los ciudadanos.

### PROPUESTAS

#### **A. EN ESTE CONTEXTO, LA POLÍTICA DE VIVIENDA DEBE CENTRARSE COMO OBJETIVO EN CONSEGUIR LO SIGUIENTE:**

- Dar salida al stock de vivienda tanto protegida como libre, flexibilizando, en el primer caso, los requisitos exigibles al demandante y permitiendo que las viviendas libres que se ajusten al precio máximo de venta o renta de la protegida, gocen de los mismos beneficios fiscales que estas.
- Simplificación burocrática y administrativa.
- Fomento del alquiler, especialmente necesario para proporcionar vivienda a aquellas personas que no puedan acceder a la vivienda en propiedad (fundamentalmente jóvenes en su primer acceso).
- Fomento de la rehabilitación, con objeto de mantener el patrimonio residencial existente en condiciones adecuadas.
- No penalizar la posibilidad de acceso en propiedad a la vivienda protegida desde una perspectiva de políticas de oferta, es decir, creando el marco necesario para producir vivienda asequible.

Estos objetivos requieren un instrumento indispensable para su consecución, que es

la financiación. Dada la situación actual del sistema financiero español, es necesario que desde la Administración Pública se obtenga un compromiso firme de financiación por parte de las entidades financieras, que garantizaría el cumplimiento de los objetivos del Plan, y que podría complementarse con acuerdos, directos o a través del ICO, con el Banco Europeo de Inversiones.

#### **B. AGILIZAR LAS GESTIONES ADMINISTRATIVAS**

- Pagar las ayudas y subvenciones directamente al promotor o al adjudicatario de la vivienda, sin pasar previamente por las Comunidades Autónomas. El sistema actual está demorando extraordinariamente la recepción de estas ayudas.
- Simplificación de los trámites administrativos en los procesos de calificación y adjudicación de las viviendas mediante:
  - Establecimiento de contratos tipo.
  - Eliminación de plazos restrictivos, como el plazo para la obtención de la calificación definitiva una vez obtenida la provisional.

#### **C. DOTAR DE COHERENCIA Y COORDINACIÓN LA SUPERPOSICIÓN ENTRE EL PLAN ESTATAL Y LOS PLANES AUTONÓMICOS**

Es absolutamente necesario que las distintas administraciones plasmen en sus respectivos Planes de Vivienda, si no líneas y objetivos coincidentes, al menos convergentes y, desde luego, nunca incoherentes. Para ello proponemos

- Firma de “programas-contrato” bilaterales entre el Estado y cada Comunidad Autónoma, en los que para cada Autonomía se fijen el número y tipo de actuaciones, precios realistas, medidas contra el fraude, todo ello teniendo en cuenta las singularidades territoriales y la complementariedad entre planes.

Se trataría de ampliar el contenido de los actuales Convenios de manera que se determinen las condiciones de viabilidad real desde el principio.

#### **D. COSTE DE EJECUCIÓN DE LA VIVIENDA**

La producción de la vivienda, en cuanto a costes de ejecución se refiere, se ha visto considerablemente incrementada desde la entrada en vigor del Código Técnico de la Edificación, hecho que ha coincidido en el tiempo con el comienzo de la crisis.

Esta doble circunstancia ha significado que, si bien era necesario adecuar la normativa técnica española a niveles de exigencia convergentes con los europeos, el incremento de coste de ejecución material que su aplicación supone, está siendo realmente difícil digerir por el mercado actual.

Para ajustar este impacto es necesario:

- Igualar la normativa técnica para la vivienda libre y la protegida, ya que el CTE obliga ya a unos estándares de calidad absolutamente válidos para ambos tipos.
- El CTE debe derogar toda la normativa técnica de rango inferior, ya que es al Gobierno Central al que le corresponde legislar en esta materia<sup>2</sup>. Solo en casos debidamente justificados se debe permitir que la Comunidad Autónoma o el ente local puedan desarrollar con mayor exigencia alguna cuestión y, en caso de hacerlo, deberán incorporar siempre una solución constructiva que justifique el cumplimiento.

Las duplicidades e incongruencias que en la actualidad existen entre el CTE y otras innumerables normativas técnicas de ámbito autonómico y local, hace tremendamente complicada, larga y costosa la gestión de los proyectos y la obtención de licencias, dejando demasiadas veces al técnico la posibilidad de interpretar la conjunción de dichas normas.

#### E. COSTES FISCALES Y TASAS

En la actual coyuntura, la falta de actividad inmobiliaria está suponiendo un considerable descenso de los ingresos en el capítulo de tasas e impuestos de los presupuestos de las Administraciones Públicas.

Unas medidas encaminadas a rebajar los actuales costes que por estos conceptos se cargan a la promoción, serían incentivadoras para el reinicio de la actividad inmobiliaria y, por tanto, al final supondrían unos mayores ingresos fiscales beneficiando a todos los agentes, tanto públicos como privados.

En este sentido proponemos:

- Bonificar coyunturalmente un porcentaje de las tasas e impuestos que recaen sobre la promoción de viviendas.
- Que los impuestos adscritos a una promoción no se devenguen nunca por anticipado, antes de que se produzca el hecho imponible
- Liquidar y devolver los avales con la máxima prontitud. Esta medida generaría, a su vez, una importante disminución de costes financieros.

#### F. COSTES FINANCIEROS

La dilatación de los plazos de gestión a lo largo de la promoción inmobiliaria, además de suponer una clara ineficiencia para el sistema, genera unos costes financieros para el promotor que terminan encareciendo el precio final de la vivienda.

- Deben, por tanto, ajustarse y simplificarse al máximo todos los plazos y trámites burocráticos, para que el tiempo que transcurra entre la solicitud del préstamo promotor y la subrogación por el comprador sea lo más reducido posible.

<sup>2</sup> El Código Técnico de la Edificación se dicta al amparo de las competencias que se atribuyen al Estado en los artículos 149.1.16.ª, 23.ª y 25.ª de la Constitución Española, en materia de bases y coordinación nacional de la sanidad, protección del medio ambiente y bases del régimen minero y energético, respectivamente.

- Respecto a las garantías sobre las cantidades entregadas a cuenta, debe acotarse con exactitud el alcance y momento en que es exigible tal garantía. La indefinición actual, según resulta de las últimas resoluciones judiciales, está haciendo prácticamente inviable para el promotor el cumplimiento de la Ley, ya que ni entidades de crédito ni aseguradoras están dispuestas a otorgar dichas garantías.

#### G. MEDIDAS PARA LA DEMANDA

Con carácter previo, las características del producto en oferta deben ser acordes a las necesidades y capacidades de la demanda, por lo que de forma sistemática habría que contar con la siguiente información:

- Estructura de rentas de la población y perfil socioeconómico de los destinatarios.
- Niveles de esfuerzo razonables para los destinatarios, tanto en venta como en alquiler.

Se pueden aplicar medidas de carácter fiscal, especialmente a la vivienda protegida y a la libre que alcance la consideración de “asequible o económicamente sostenible”, como las siguientes:

- Permitir el pago diferido del IVA durante la vida del préstamo.
- No considerar primera transmisión a efectos fiscales, la compra de viviendas en stock provenientes de planes anteriores, por personas físicas o jurídicas que destinen estas viviendas al alquiler. En caso de posterior venta de las mismas, se produciría fiscalmente dicha primera transmisión.
- Extender la exención en el Impuesto de Actos Jurídicos Documentados a los avales que las entidades financieras exigen para la aprobación de las subrogaciones de los compradores en el préstamo hipotecario de la vivienda.
- Exención del impuesto de Actos Jurídicos Documentados sobre todos los actos jurídicos relacionados con la vivienda protegida, (sean necesarios o no para la producción de vivienda) independientemente de qué figura se trate.
- Bonificación en el Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos (plusvalías) para la transmisión de vivienda protegida.
- Facilitar que los promotores puedan quedarse con el piso usado de un comprador como parte de pago del precio de compra de la vivienda nueva.

#### H. MEDIDAS ESPECÍFICAS PARA EL FOMENTO DEL ALQUILER

En España la oferta de vivienda en alquiler es claramente insuficiente. Con un 17 por ciento está a la cola de Europa, que de media está por encima del 30 por ciento.

El modelo de negocio del alquiler presenta importantes particularidades con respecto al de la compraventa. Su estructura de financiación se compone de aproximadamente un 70 por ciento de deuda y un 30 por ciento de recursos propios, quedando el capital invertido inmovilizado a largo plazo.

Por tanto, para fomentar el alquiler proponemos lo siguiente:

- Hacer más atractiva la opción de alquiler, tanto para propietarios como para inquilinos, siendo preciso promover la participación de agencias especializadas, públicas y privadas, que, por un lado, mantengan la calidad del parque de viviendas y, por otro, ofrezcan garantías a las partes implicadas.
- Reestudiar modalidades de los préstamos para las promociones en arrendamiento que faciliten la viabilidad de las operaciones.
- Permitir arrendar paquetes de viviendas protegidas a entidades sin ánimo de lucro que desarrollen una actividad asistencial o de integración social.
- Permitir la compra de viviendas protegidas para su destino al alquiler a personas físicas, revisando los actuales límites de ingresos.
- Para ayudar al inquilino, se debería aumentar el porcentaje de deducción en el IRPF por las rentas satisfechas, incluyendo en la base computable los gastos de comunidad, impuestos o tasas que satisfaga por el uso de la vivienda.
- Dejar exento del IRPF las ayudas recibidas para el pago de la renta.

## IV. SUELO

El objetivo principal de este apartado es presentar una serie de propuestas que tienen por finalidad la modificación de la legislación estatal de suelo, de modo que sirva para abrir un proceso de progresiva uniformidad del complejo entramado normativo que ha ido surgiendo del ejercicio, por parte de las Comunidades Autónomas, de sus competencias exclusivas, lo que, en la práctica, se ha traducido en el menoscabo de principios esenciales para el desarrollo de la actividad urbanística y de promoción inmobiliaria, tales como la seguridad jurídica y la certeza económica.

Esta dispersión normativa es contradictoria con la consecución de un objetivo de interés general que excede la mera ordenación urbanística de un ámbito territorial concreto, como es la creación de las condiciones adecuadas para que el derecho de libertad de empresa sea una realidad, o, lo que es lo mismo, para que las diversas competencias que concurren en el ejercicio de la potestad urbanística y de ordenación el territorio no supongan una traba en el desarrollo de la actividad económica, entendida como factor generador de empleo, y una quiebra del principio de igualdad.

El suelo es la materia prima cuya transformación es necesaria para producir viviendas. Desde su estado bruto (suelo rústico) hasta su desarrollo (suelo urbano), por las características de la legislación en materia urbanística de nuestro país, el suelo pasa por un largo y costoso proceso marcado por la incertidumbre, tanto en plazo como en costes, que lo convierte en el factor inflacionista de la actividad inmobiliaria.

Para evitar esta circunstancia hay que conseguir, mediante cambios estructurales, convertir ambas incógnitas, plazo y coste, en datos, dotando así al desarrollo de suelo de un marco económico y de riesgo sostenible y acotado que evite comportamientos especulativos.

### PROPUESTAS

Es necesario planificar adecuadamente la creación y destino del suelo, lo que ha de pasar por la coordinación y comunicación entre Administraciones y entre los Departamentos implicados dentro de la misma Administración.

Gestionar el suelo frente a la mera promoción. Las características que permiten cumplir con las necesidades de empresas y trabajadores no sólo deben darse en el momento de la creación del espacio industrial, sino que han de permanecer durante su vida útil. En este sentido la actividad de la Administración Pública debería extenderse a la gestión y explotación posterior de los espacios industriales.

Dado que actualmente se dan la motivación y condiciones necesarias para la armonización de las leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas, se considera necesario que dicha armonización abarque el siguiente contenido.

**A. PRESENTACIÓN OBLIGATORIA POR EL GOBIERNO DE UN INFORME REGULAR (CUATRIENAL) A LAS CORTES, SOBRE ESTADO DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y TERRITORIAL EN EL PAÍS**

Esta práctica asentada ya hace tiempo en países como Alemania o los Países Bajos – en los que dichos informes se presentan al Parlamento cada cuatro años– permite el seguimiento continuado de los procesos de transformación del territorio que derivan de la dinámica de las áreas urbanas y su valoración desde una perspectiva global.

A partir de la misma, el Gobierno puede establecer políticas o líneas directrices de escala nacional, que orienten los planeamientos regionales a la consecución de una ordenación territorial y urbanística del país más racional y sostenible.

**B. COORDINACIÓN DEL PLANEAMIENTO AUTONÓMICO O REGIONAL**

En aras a garantizar la coherencia a escala nacional de la ordenación del territorio llevada a cabo a través de planeamientos de escala regional o autonómica, se hace necesario armonizar tanto su contenido normativo como documental.

Asimismo deben establecerse procedimientos que aseguren la coordinación de planeamientos entre regiones adyacentes que prevengan la solución de continuidades naturales y favorezcan la obtención de economías de escala o la mayor funcionalidad y reducción de costes en el proyecto de infraestructuras suprarregionales.

**C. ARMONIZACIÓN BÁSICA DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, DEL PLANEAMIENTO Y DE LOS SISTEMAS DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA**

A partir del restablecimiento de una misma clasificación del suelo se debería armonizar el contenido básico o esencial de los instrumentos de ordenación del territorio, de los instrumentos de planeamiento, así como los sistemas de actuación o ejecución aplicables.

Asimismo se debería establecer, con carácter general, cuáles han de considerarse, en los planes generales, las determinaciones de carácter estructurante.

Avanzando más en esta idea, se debería simplificar la tramitación de los planeamientos y establecer claramente las competencias de cada administración, municipal y autonómica, teniendo en cuenta que, la administración autonómica debería intervenir únicamente en la aprobación del Plan General. La aprobación de los planes parciales, y demás instrumentos de desarrollo al amparo del Plan General deberían ser, únicamente, de competencia municipal, siempre que no modificasen las previsiones del Plan General.

Todas las administraciones implicadas a las que se les deba pedir informes para la aprobación del Plan General deberían tener plazos establecidos para informar, decayendo su derecho a opinar si sobrepasan los plazos predeterminados. Debería, asimismo, poderse instar dichos informes por los administrados, para evitar la inacción por parte de la Administración que ha de pedirlos.

#### D. DIGITALIZACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN

Una de las tendencias más recientes en Europa relativas al urbanismo es la orientada a la digitalización generalizada de la información de los documentos de planeamiento y gestión urbanísticos, con el fin de facilitar el acceso a los mismos de los usuarios y ciudadanos en general y reducción de costes.

Se considera **necesario abordar en España la unificación a nivel nacional de los requisitos y documentos exigibles en la tramitación de los planes y los sistemas de ejecución, digitalizándolos en la medida de lo posible.**

#### E. ACTUACIONES DE DOTACIÓN, APROVECHAMIENTO CORRESPONDIENTE A LA ADMINISTRACIÓN Y VIVIENDA PROTEGIDA, Y CESIONES

Se debería flexibilizar el régimen de cesiones, del aprovechamiento urbanístico correspondiente a la Administración actuante, aunque sea temporalmente (mientras dure la crisis) y con carácter general. Es más, en aquellos ámbitos en los que la vivienda protegida alcance una proporción significativa o sufran otro tipo de cargas excesivas, se debería **suprimir** dicha atribución de aprovechamiento. Y, en todos los casos y con carácter general, se debería **imponer a la Administración los costes de urbanización correspondientes al aprovechamiento que se le atribuya**. Además, mientras no se reciban las obras de urbanización, la Administración no debería poder hacer uso ni disponer del aprovechamiento que le corresponda. Y debe, asimismo, impedirse que los terrenos cedidos por empresas y particulares para dotaciones locales pueda la Administración convertirlos en bienes patrimoniales suyos y proceder a su venta.

En garantía del principio de igualdad, compete al Estado establecer unas condiciones mínimas que, a diferencia de la regulación actual, contemplen:

- a) **El mismo porcentaje de aprovechamiento** en todas las Comunidades Autónomas, vinculando el destino de los terrenos que se obtengan a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
- b) **Revisar la obligación de reservar un determinado porcentaje de la edificabilidad de suelo residencial para la construcción de viviendas protegidas** o, adaptar la reserva, por cada ayuntamiento, a la demanda real existente. Probablemente, toda la materia de la vivienda protegida debería someterse a una profunda reflexión: si se consiguiese la producción masiva de viviendas a precios asequibles ("viviendas asequibles") sería innecesaria la existencia misma de la vivienda protegida que, hay que recordar, a día de hoy, carece de ayudas para el comprador.

Por último en cuanto a las **cesiones para reservas dotacionales**, las diferentes leyes urbanísticas autonómicas actualmente vigentes, fijan –empleando diferentes criterios para establecer la base de referencia para los cálculos– categorías y estándares distintos para cuantificar las cesiones obligatorias y gratuitas.

El resultado es que –según la autonomía de que se trate– la carga económica que suponen dichas cesiones para el promotor de una misma actuación varía, sin que haya una razón lógica fundamentada.

#### F. NECESIDAD DE RECUPERAR Y POTENCIAR LA EFICACIA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO

No es razonable ante la inacción y la pasividad de la Administración, que el perjuicio recaiga en los administrados, ya sean las empresas ya sean los particulares. Debe establecerse la eficacia del silencio administrativo positivo en todos los procesos de planeamiento, gestión y edificación, no sólo referido a los actos de aprobación sino también a los de remisión de informes, imponiendo, además, las correspondientes responsabilidades para el supuesto de que las autorizaciones no puedan ejercitarse por cuestión de los plazos respectivos, conllevando, incluso, responsabilidades personales para los supuestos de superación amplia no justificada. Aún siendo conscientes de la dificultad de la configuración del tipo penal, habría que estudiar la posibilidad de establecer el concepto de prevaricación negativa u omisiva en materia de urbanismo, equiparando la denegación u obstaculización a un acto debido a la concesión de una licencia o autorización a sabiendas de su improcedencia.

#### G. EMISIÓN DE CERTIFICADOS O CÉDULAS INFORMATIVAS

Sobre la base del artículo 3-c) del TR LS 2008 (derecho a la información de los ciudadanos), y, especialmente, del artículo 4-d) del mismo texto legal (derecho a ser informados de forma completa y por escrito del régimen y condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada), y el artículo 6-b) (derecho de consulta de los titulares de la Iniciativa urbanística) debe **potenciarse la teórica obligación de que las Administraciones expidan certificados o cédulas informativas, con carácter vinculante**, relativos a la clasificación y calificación de terrenos, con una validez temporal suficiente, y, al menos, mientras continúe vigente el Planeamiento. El incumplimiento de esta obligación de certificar, debe conllevar consecuencias en el régimen sancionador y el deber de resarcir los daños y perjuicios en caso de incumplimiento.

#### H. EMISIÓN DE INFORMES POR LAS EMPRESAS SUMINISTRADORAS DE SERVICIOS Y DERECHO DE REINTEGRO

**Las empresas de servicios** como las de distribución eléctrica, suministro de gas, abastecimiento de agua potable, depuración de aguas,... **deberían estar obligadas a informar los Planes Generales** durante los plazos en que los mismos estén expuestos al público. Si tras el filtro de la autoridad competente sus previsiones en la materia se consideran adecuadas, implicaría la definición del Plan General con nuevos sistemas generales: subestaciones, depuradoras, nuevas acometidas,... de forma que se estableciesen en el Plan General estas previsiones, con la distribución entre los distintos sectores de las cargas y las inversiones a acometer en función de su desarrollo. La no remisión de los oportunos informes por las operadoras significará que las futuras inversiones necesarias, si las hubiere, serán de su exclusiva responsabilidad y sufragadas por ellas.

En último término, debe regularse el **derecho de las empresas promotoras-urbanizadoras, o de la Administración actuante en los casos de sistemas públicos de gestión, a "reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras"** (art. 16-1-c TR LS 2008), dado que, en la práctica, la legislación sectorial de cada uno de estos servicios sitúan a las empresas distribuidoras en una posición monopolista y sin obligación de participar en gasto alguno en la mayoría de los casos, con el encarecimiento que ello supone para el producto final.





