



**DICTAMEN 1/1999
DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL,
PRECEPTIVO, SOLICITADO POR EL GOBIERNO DE CANARIAS,
SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE VIVIENDA DE CANARIAS.**

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la Ley 1/1992, de 27 de abril, previa tramitación de la Comisión Permanente de Trabajo de Bienestar Social, y de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento de Organización y Funcionamiento, Decreto 312/1993, de 10 de diciembre, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba por unanimidad, en sesión del día 25 de marzo de 1999, con los requisitos que establece el artículo 10.1.c) de la precitada Ley 1/1992, de 27 de abril, el siguiente,

D I C T A M E N

I. ANTECEDENTES

1.- El día 5 de marzo de 1999, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.1, de la Ley 1/1992, de 27 de Abril, de creación del CES, solicita del Consejo, por el procedimiento de urgencia, el correspondiente dictamen previo sobre el **Anteproyecto de Ley de Vivienda de Canarias**, en cumplimiento de lo establecido, según se indica en la solicitud, en el artículo 4.2 a) de la Ley citada.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 5.3, de la Ley 1/1992, de 27 de abril, el dictamen **habrá de ser emitido en el plazo de 15 días**, contados desde la fecha de la solicitud formulada.

2.- A tenor de lo dispuesto en el artículo 5.2 de la misma Ley 1/1992, citada, con la solicitud de dictamen se acompaña la siguiente documentación:

- Certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno. Sesión celebrada el 25 de febrero de 1999.
- **Anteproyecto de Ley de Vivienda de Canarias.**

Exposición de Motivos

Título I. Disposiciones Generales.

Título II. De la Organización Administrativa en materia de Vivienda.

Capítulo I. De las Administraciones Públicas competentes.

Capítulo II. De las competencias de la Administración Pública Canaria.

Capítulo III. De las competencias de los Cabildos y Ayuntamientos.

Capítulo IV. Del Consorcio Canario de la Vivienda.

Título III. Del Suelo destinado a Viviendas Protegidas.

Capítulo I. De la afectación de suelo para la construcción de viviendas protegidas.

Capítulo II. Del fomento del suelo destinado a viviendas protegidas.

Título IV. De las Viviendas Protegidas.

Capítulo I. Principios Generales.

Capítulo II. Clases de viviendas protegidas.

Sección 1ª. De promoción pública.

Sección 2ª. De promoción privada.

Sección 3ª. De la autoconstrucción.

Sección 4ª. De otras viviendas protegidas.

Capítulo III. De los locales y edificaciones complementarias.

Capítulo IV. De otras actuaciones protegidas.

Sección 1ª. De la adquisición protegida de viviendas construidas a precio tasado.

Sección 2ª. De la rehabilitación de viviendas y otros edificios.

Título V. De las Potestades sobre las Viviendas Protegidas.

Capítulo I. De los derechos de la Administración en la transmisión de viviendas protegidas.

Capítulo II. Del desahucio administrativo.

Título VI. Del Plan de Vivienda.**Título VII. De las Viviendas Libres.****Título VIII. Del Régimen Sancionador.**

Capítulo I. Disposiciones generales.

Capítulo II. De las infracciones.

Capítulo III. De las sanciones, su graduación y medidas complementarias.

Capítulo IV. Procedimiento y competencia.

Capítulo V. Ejecución.

Capítulo VI. Prescripción y caducidad.

Disposición adicional primera. De las empresas públicas en materia de vivienda.

Disposición adicional segunda. De la financiación de las actuaciones reguladas en esta Ley.

Disposición adicional tercera. Del ámbito de aplicación de los derechos y potestades que se reconocen a la Administración en materia de vivienda.

Disposición adicional cuarta.

Disposición transitoria primera.

Disposición transitoria segunda.

Disposición transitoria tercera.

Disposición derogatoria.

Disposición final primera. De la constitución y los Estatutos del Consorcio Canario de Vivienda.

Disposición final segunda. De las normas aplicables a las viviendas protegidas.

Disposición final tercera. De la afectación de suelo a la construcción de viviendas protegidas.

Disposición final cuarta. Autorización al Gobierno.

Disposición final quinta. Entrada en vigor.

3.- La Secretaría General del Consejo informa sobre la admisión a trámite de la solicitud del dictamen. No obstante precisar, si bien es cierto que el nuevo texto de **Anteproyecto**

remitido para Dictamen refleja la verdadera voluntad política del Gobierno en relación con la regulación legal de las materias objeto de dicho proyecto normativo, lo que no se cumplía en relación a un primer borrador de Anteproyecto conocido por el Consejo, también lo es que, reproducida ahora la solicitud de dictamen por el trámite de urgencia, esta no queda acreditada ni motivada, máxime cuando el nuevo texto ahora remitido introduce sustanciales modificaciones al que fue primer borrador conocido por el CES.

- 4.- El Presidente del Consejo, tal y como establece el artículo 28.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social, acuerda remitir la solicitud del dictamen previo y sus antecedentes a la **Comisión Permanente de Trabajo de Bienestar Social**, para la preparación del Proyecto de Dictamen y su posterior valoración y emisión del Dictamen, en su caso, por el Pleno del Consejo.
- 5.- La Comisión competente celebró sesiones de trabajo los días 9, 17 y 25 de marzo de 1999. En la última de las sesiones de trabajo citadas la Comisión aprobó por unanimidad el Proyecto de Dictamen analizado por el Pleno.

En la primera de las sesiones de trabajo referenciadas, la Comisión competente adoptó entre otros el siguiente acuerdo:

- Expresar el inconveniente que significa, para el desarrollo de los cometidos atribuidos a la Comisión, elaborar el Proyecto de Dictamen que habrá de conocer el Pleno por el procedimiento de urgencia máxime, cuando esta no se acredita suficientemente, y ante la complejidad del **Anteproyecto de Ley de Vivienda de Canarias**, sus evidentes **repercusiones en el ámbito de los intereses económicos y sociales representados en el Consejo y la conveniencia de proceder, en consecuencia, a un examen detallado** de los aspectos materiales y de oportunidad política en relación a dicho **Anteproyecto de Ley**.

II. CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE VIVIENDA DE CANARIAS.

1. Mantener el esfuerzo que se viene desplegando por la Comunidad Autónoma de Canarias desde su constitución para enfrentarse a uno de los problemas más complejos detectados: **el acceso a una vivienda digna y adecuada**, es, se nos dice por los proponentes del Anteproyecto de Ley que se dictamina, el **principal propósito que se incluye en el mencionado Anteproyecto de Ley de Vivienda de Canarias**.
2. Se nos indica que la experiencia acumulada en estos años permite resumir en tres los **inconvenientes más relevantes que dificultarían la solución de la problemática detectada: la limitación de los recursos económicos disponibles, la escasez de suelo** apto para la edificación, y **la complejidad y lentitud en los proyectos de promociones de viviendas**, sujetas a un régimen de protección pública.
3. El **Anteproyecto de Ley de Vivienda de Canarias**, se señala en la Exposición de Motivos, **trataría de reordenar la intervención de las Administraciones Públicas en materia de vivienda**, en especial en la promoción, financiación y reglamentación de las viviendas sujetas a un régimen de protección pública. **Introduciría**, señala el Anteproyecto, **cambios sustanciales en los modos y formas tradicionales de actuación pública en dicha materia**, pretendiendo dar así un **nuevo marco que faciliten un nuevo impulso a la política autonómica de vivienda** en un escenario

donde perviviendo la conveniencia de asumir políticas de ajuste del gasto público consecuencia, se indica, de nuestra incorporación a la Unión Europea **se aproveche, sin embargo, el fuerte incremento de la demanda de viviendas protegidas y su coexistencia con un entorno económico que ha facilitado una reducción drástica de los intereses de los préstamos hipotecarios en los últimos años.**

4. **La Ley encomienda la gestión de las competencias ejecutivas, en materia de vivienda, a una nueva entidad pública: el Consorcio Canario de la Vivienda. Regulándose su estatuto jurídico básico que prevé esté integrado por la Administración de la Comunidad Autónoma Canaria y por los Cabildos Insulares.**
5. El nuevo marco de gestión atribuido a esta nueva entidad pública trataría de abordar dos cuestiones principales: en primer lugar, **la gestión compartida de las funciones ejecutivas** que hasta ahora ostentaban quienes forman el Consorcio de acuerdo con el reparto de competencias y asignación de funciones previsto en la Ley 14/90, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, y que en la práctica seguían siendo ejercidas por la Administración Pública Canaria. La segunda cuestión que se pretende abordar sería **facilitar una gestión más rápida y eficiente.**
6. El **Anteproyecto de Ley** sometido a dictamen trata de **abordar el problema de la escasez de suelo** disponible para viviendas protegidas, incorporando un instrumento que viene siendo utilizado por otras Comunidades Autónomas y de experiencia, se nos indica, contrastada: el **establecimiento de un estándar urbanístico, mínimo, mediante la aceptación de un porcentaje del suelo urbanizable o urbano que deben incorporar los instrumentos municipales de planeamiento, de manera vinculante.** En concreto el **Anteproyecto** atribuye a los **Planes Insulares de Ordenación**, a los que por otro lado les corresponde la determinación de los usos globales del territorio insular, y en su caso también, a los planes de vivienda, la determinación de aquellas zonas en que sea **precisa la construcción de viviendas protegidas y en las que debe centrarse el esfuerzo público**, declarando áreas de preferente localización de viviendas protegidas.
7. Se hace **referencia especial a los municipios turísticos**, de tal forma que se construyan en ellos viviendas protegidas **facilitando el acceso a los puestos de trabajo que se generan en ellos.** Delimitadas estas áreas, continua el Anteproyecto de Ley en su Exposición de Motivos, los municipios afectados habrán de **modificar su planeamiento** y destinar al menos el 20% de suelo urbanizable, de uso residencial, y de suelo urbano afectado por operaciones de reforma interior, a esa clase de uso residencial. Por último para la cobertura de ese estándar urbanístico, el Anteproyecto de Ley admite la **afectación expresa de bienes del Patrimonio Municipal del Suelo**, una vez incorporados a este, e, igualmente, regula la descalificación sin necesidad de modificar el planeamiento.
8. El **Anteproyecto de Ley de Vivienda de Canarias** establece el **régimen básico de las viviendas sujetas a protección pública**, a las que denomina **viviendas protegidas.** El régimen común que incluye el Anteproyecto para las viviendas sujetas a protección pública, y sin perjuicio de las especialidades que se establece para cada una de las clases de este tipo de vivienda, **introduce como cambios más importantes los siguientes:**

- **Redefine la función de las viviendas protegidas de promoción pública**, cuya misión sería atender de forma transitoria, aunque sin límite temporal, las necesidades de las familias con rentas más bajas, hasta que estén en condiciones de acceder a una vivienda de promoción privada, cualquiera que sea el título que se lo permita. Consecuencia de ello, según incluye el Anteproyecto de Ley es que se limite a esa clase de vivienda al arrendamiento;
- En relación a las viviendas protegidas de **promoción privadas, y asimiladas**, el Anteproyecto de Ley **tienda a equiparar su régimen jurídico con el de las viviendas libres, reduciéndose la intervención, control y limitaciones administrativas a lo indispensable para garantizar**, se señala en la Exposición de Motivos, el adecuado destino y empleo de los fondos públicos; por último,
- El Anteproyecto añade una **nueva modalidad de financiación**, el subsidio de préstamos no cualificados, habida cuenta que los tipos de interés de los préstamos hipotecarios se encuentran en un nivel que permite a los adquirentes obtener en el mercado libre préstamos hipotecarios igual que los cualificados.
- El Anteproyecto de Ley de Vivienda **define al Plan de Vivienda como el instrumento que ordena y coordina todas las acciones públicas en materia del suelo protegido** y la vivienda, ordenando que las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma habilite los créditos suficientes para dar cobertura a su contenido y objetivo. Esta obligación se articularía presupuestariamente a través del **Fondo Canario de la Vivienda, contrapeso obligado de la imposición del estándar urbanístico que obliga tanto a los municipios, como a los propietarios y promotores privados**. Ese carácter obligatorio dirigido, convenientemente, a dotar de recursos la política sectorial, autonómica de vivienda, justificaría, según se indica en la Exposición de Motivos del Anteproyecto, que su aprobación correspondiera al Parlamento de Canarias, y
- Finalmente se nos indica con la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley que se dictamina que siguiendo la experiencia de otras Comunidades Autónomas se pretende **actualizar y acomodar a los principios del ordenamiento jurídico vigente, el régimen de la potestad de desahucio y el de la potestad sancionadora en materia de vivienda y, en particular, en viviendas protegidas, así como el procedimiento para su ejercicio**. En cuanto a los derechos de opción de compra, tanteo y retracto, el Anteproyecto de Ley comentado, establece la caducidad de estos derechos cuando transcurran más de tres meses desde la adopción sin que se haya pagado el precio.

III. OBSERVACIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY DE VIVIENDA DE CANARIAS.

1. Observaciones de carácter previo.

- 1.1. En relación a la **solicitud de dictamen previo por el procedimiento de urgencia**.- En opinión del CES si por el Gobierno de Canarias, peticionario de la consulta, se acuerda legítimamente el procedimiento de urgencia para cumplimentar el trámite conferido **esta debería motivarse** en la medida en que ello **implica la sustitución del procedimiento normal** (que incluye el plazo de 30 días para dictaminar) **por otro excepcional**, cuya característica más relevante es, justamente, la reducción de los plazos. De tal forma que por el peticionario **se presenta la urgencia como elemento determinante y constitutivo del fin perseguido con la solicitud de dictamen previo: hacer efectiva la participación de los agentes económicos y**

sociales en el proceso de definición de las políticas públicas. Finalidad que parece no es interesante o no podría ser de interés del Gobierno de acudir al procedimiento normal del artículo 5.3 en relación al 4.2, a), ambos de la Ley 1/1992, de 27 de abril, de Creación del CES de Canarias. **El Consejo con esta afirmación, por otro lado, reiterada en anteriores ocasiones, trata de expresar el rigor con que pretende atender el deber que le viene impuesto de exponer el parecer de las organizaciones económicas y sociales presentes en el mismo en torno a planes, programas generales de actuación y proyectos normativos (como es el caso) en relación a los intereses económicos y sociales que representan.**

- 1.2. **La disponibilidad y caracterización de la vivienda** constituyen, en opinión del CES, **indicadores destacados del nivel de calidad de vida de una comunidad.** Las condiciones de la vivienda no sólo como lugar de residencia sino como **punto de encuentro y conexión con el entorno social próximo**, determinan que, las familias estén dispuestas a dedicar un porcentaje elevado de sus ingresos a la adquisición o alquiler de la vivienda, indicador, al final, del lugar destacado que dicha pretensión ocupa en el ámbito de las opciones sociales. Por todo ello **las políticas públicas en relación a la vivienda, y su eventual expresión normativa, tienen un amplio impacto social.**
- 1.3. El Consejo Económico y Social ha venido prestando una especial atención al análisis de la **caracterización del equipamiento de la vivienda en Canarias.** Así, ya desde la formulación del que fue el primer **Informe Anual del CES, sobre la situación económica, social y laboral de Canarias, 1992**, dejamos dicho que,

“En nuestra Comunidad, el chabolismo sigue siendo un tema preocupante y, al igual que en el resto del Estado, la compra de una vivienda es la operación financiera de mayor entidad que habrá de realizar el ciudadano medio a lo largo de su vida, sujeto al fuerte desequilibrio existente entre sus economías familiares y el alto precio de las viviendas ofertadas en el mercado. La vivienda es una de las principales causas de denuncia presentada en las asociaciones de consumidores.

Debido a las fuertes migraciones internas y al crecimiento neto de la población se generó una inusitada demanda de vivienda que ha devenido en un alto déficit, sobre todo en las islas de Gran Canaria y Tenerife. En la primera, con 312 viviendas por mil habitantes, el déficit respecto a la media española se estima en un total de 15.563 viviendas, mientras que en Tenerife el déficit alcanza las 8.667 viviendas, siendo el déficit total del Archipiélago de unas 27.000 viviendas.

Si la explosión demográfica y los movimientos migratorios explican el crecimiento de la demanda, la incapacidad para ofertar viviendas en condiciones económicamente adecuadas para cubrir la demanda existente se debe, de una parte, a los altos costes derivados del auge de la actividad constructora en el sector turístico y al incremento especulativo del escaso suelo disponible por causas de falta de previsión urbanística.

La inexistente política de autoconstrucción y las carencias señaladas propiciaron el auge de la autoconstrucción marginal en parcelaciones clandestinas de forma espectacular en las periferias de las grandes

concentraciones urbanas de Gran Canaria y Tenerife, dando lugar a situaciones extremas de salubridad y mínima planificación de estructuras de servicios de agua, luz, alcantarillado, espacios verdes, esparcimiento....

Por todo ello es evidente la urgencia de planes de actuación concretos que permitan equilibrar los déficits”.

- 1.4.** Con el **Informe Anual sobre el año 1993**, el CES advirtió, que en relación a la problemática de la vivienda, **no se estaba dando la respuesta adecuada con lo que ello significaba de claro incumplimiento social** en la satisfacción de una necesidad advertida también, básica, entonces, señaló el Consejo; al **analizar los niveles de ejecución del que fue II Plan Canario de la Vivienda que:**

“ Este es un capítulo en el cual nuestra sociedad tiene una asignatura pendiente, dado que no se está dando la respuesta adecuada a dicho problema, con lo que ello conlleva de incumplimiento social.

Se observa con preocupación la disparidad entre el MOPTMA y la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Aguas, sobre el grado de ejecución del II Plan Canario de Viviendas (1993-1995) en el año 1.993.

Más allá de la polémica sobre las cifras y las carencias denunciadas en el anterior Informe Anual /1992) sobre la situación económica, social y laboral en Canarias, el Consejo constata que no se han cumplido los objetivos previstos, por lo que considera imprescindible se garanticen los recursos necesarios, así como los medios organizativos precisos para garantizar no solamente la satisfacción de viviendas a los demandantes de ella, sino también la actividad económica que su ejecución comporta al tejido empresarial y laboral de Canarias.

La capacidad de reacción para el cumplimiento pasa, entre otros, por evitar la escasez de suelo, utilizando para ello todos los mecanismos de adquisición y gestión de suelo, especialmente con destino a viviendas sociales, que la legislación dispone ya en la actualidad, incluida la expropiación y la venta forzosa.

Es también necesario aplicar medidas fiscales para penalizar la retención del suelo apto para la edificación inmediata, impidiendo su acceso al mercado con fines especulativos y apropiándose de unas plusvalías inmerecidas derivadas de la falta del proceso urbanizador.

Es imprescindible un esfuerzo imaginativo para erradicar estos problemas y, a su vez, acometer de una vez una política de suelo ágil, rápida, ajustada a la legalidad y con visión de futuro. Es necesario “acercar” el suelo a las ciudades, incorporando ágilmente a los núcleos urbanos el suelo externo venciendo el hándicap de la distancia mediante unos sistemas de comunicación ágiles y económicos, por otro lado, las viviendas sin ocupar, más de 30.000 según cita el PDCAN, representa, a juicio del Consejo, un dato preocupante por incongruente.

Resulta de extremada urgencia que se simplifiquen los trámites burocráticos y se inste a los ayuntamientos a facilitar suelo o a cumplir lo previsto en las

disposiciones que regulan esta materia, así como crear instrumentos - como el establecimiento de un fondo de garantía - que facilite a la banca la concesión de créditos en cuantía suficiente para la adjudicación de viviendas.

1.5. La caracterización de la vivienda, común bien de necesidad básica, y, en consecuencia, como uno de los aspectos más importantes en el análisis de las condiciones socio-económicas de la población, y objetivo prioritario en los planes de política social, ha sido uno de los aspectos sobre los que ha venido insistiendo, como ya hemos advertido, el CES a la hora de configurar los aspectos más relevantes incluidos en el tratamiento de la realidad económica, social y laboral de Canarias en los sucesivos Informes Anuales. Es por estas razones que la política pública de acceso a la vivienda se ha seguido con especial énfasis tanto en lo que se refiere a la determinación de los recursos económicos a asignar a la misma, como en los términos de detectar el nivel de información y debate público en torno a dichos aspectos.

1.6. La expresión de esa política de vivienda articulada en la Comunidad Autónoma en los últimos años se ha concretado en los sucesivos Planes de Vivienda, conjunto de actuaciones cuyo objetivo se han orientado persiguiendo favorecer el acceso a la vivienda de aquellos que no pueden hacerlo a través del mecanismo del mercado, y que requieren financiación pública. Así, **en síntesis, estas actuaciones en términos generales se han orientado hacia:**

- a) Actuaciones sobre el suelo, fundamentalmente dirigidas a la obtención de suelo para su posterior tratamiento edificatorio, y
- b) Actuaciones sobre la propia vivienda, su tipología, y aspectos referidos a la promoción, adquisición y rehabilitación de las mismas para su posterior arrendamiento o venta, en condiciones favorables.

1.7. En esta línea de trabajo el Consejo Económico y Social ha venido analizando el II y III Plan Canario de Vivienda.

El II Plan Canario de Vivienda, 1992-1995 siguió, en opinión del CES, una evolución desigual en dicho periodo: si bien hasta marzo de 1994 el Consejo detectó un escaso grado de cumplimiento, a partir de esa fecha se produce una recuperación que entonces calificamos de espectacular. Las actuaciones previstas en el II Plan eran 20.111 y a finales de 1995 se habían realizado casi 30.000, lo que supuso un cumplimiento que excedió del 145% respecto a la previsión inicial. Ello situó a Canarias a la cabeza de las Comunidades Autónomas. En relación a las entonces, viviendas de protección oficial en régimen especial, las previsiones fueron de 8.500 viviendas y se realizaron 10.671. Las V.P.O. en régimen general finalmente ejecutadas 5.167, frente a las 3.950 previstas. Las viviendas a precio tasado también superaron lo planificado, 2.250 frente a 2.800 y, por último, las actuaciones previstas en materia de suelo, 4.698 se quedaron, también, por debajo de las finalmente realizadas 10.852.

1.8. El III Plan Canario de Vivienda, 1996-1999, supone la realización de unas 15.000 actuaciones de las cuales 11.741 corresponderían a viviendas y el resto a suelo. A estas cifras hay que añadir las 1.500 viviendas de promoción pública en alquiler y las 3.000 de autoconstrucción financiadas por la Comunidad Autónoma en exclusiva. Con ello, al menos desde el punto de vista de las previsiones,

aproximadamente 16.000 familias dispondrían de una vivienda nueva antes del año 2000.

De las 11.741 viviendas financiadas por el Estado, 8.141 son de régimen especial, 1.500 de régimen general y 800 a precio tasado, lo que supone una fuerte reducción respecto al que fue II Plan de Vivienda de Canarias en relación a estas dos últimas tipologías. Las actuaciones en materia de rehabilitación suponen en el III Plan Canario de Vivienda 600 frente a las 1.163 del anterior Plan. Este III Plan prevé la financiación por parte de la Comunidad Autónoma de 3.000 viviendas de autoconstrucción. Por último, en cuanto al régimen de acceso, la previsión es que 3.000 viviendas sean de alquiler y el resto en régimen de propiedad.

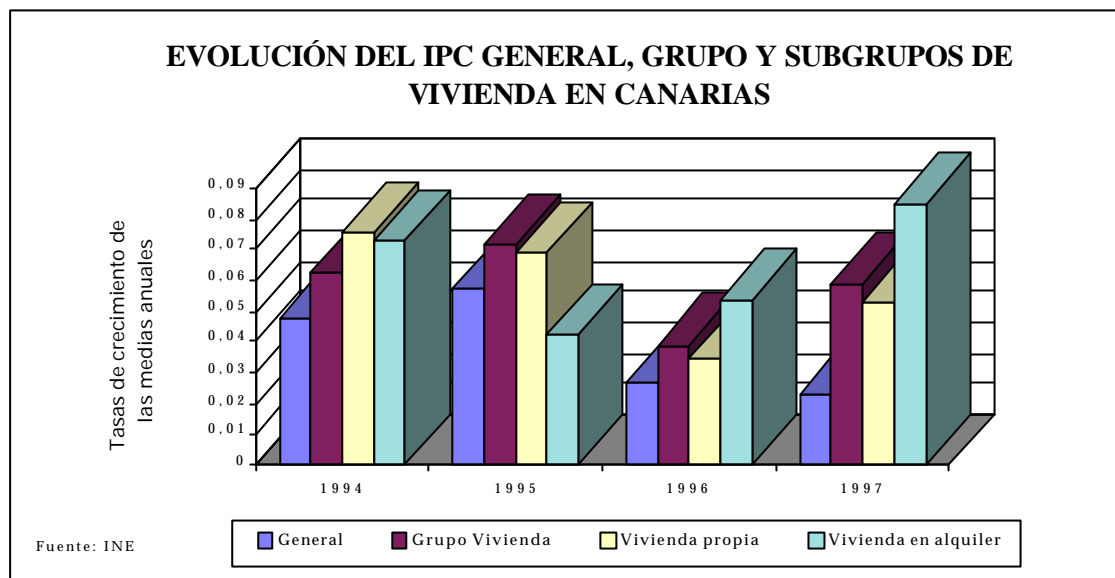
La cofinanciación asigna con cargo al Estado, en el contexto del Plan de Vivienda a nivel estatal aprobado por el Gobierno español en diciembre de 1995, 19.600 millones de pesetas, y con cargo a la Comunidad Autónoma 33.500 millones. Los créditos a interés subvencionado ascienden a 64.612 millones de pesetas.

- 1.9. Durante 1996 el Consejo tuvo oportunidad, con ocasión de su **Informe Anual sobre dicho año**, de advertir sobre la escasez de la oferta de vivienda incluida en el III Plan. Esta situación dio lugar a la extensión del fenómeno de la autoconstrucción ilegal, en especial en las zonas más deprimidas. Entonces, señaló el CES, el III Plan Canario de Vivienda no nos pareció encaminado hacia *“...una política expansiva y menos aún cuando ha de asumir los elevados déficits de financiación dejados por el Plan anterior...”*

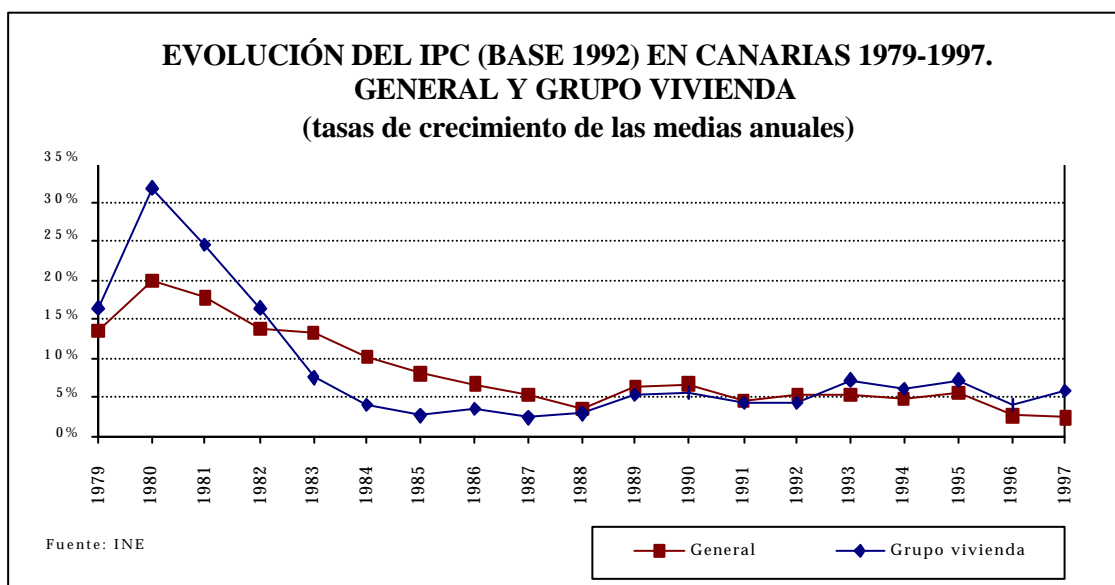
Desde otro punto de vista tampoco le pareció al Consejo afortunada la ejecución de *“...las políticas destinadas a rehabilitación de viviendas. El grado de desocupación detectado es elevado y la escasa calidad de algunas edificaciones realizadas en décadas anteriores, reclaman una política activa de rehabilitación del parque de vivienda. Además, el CES advierte sobre el hecho de que Canarias es una de las Autonomías más inflacionistas en el capítulo de la vivienda...”*

- 1.10. En el **Informe Anual sobre 1997** el CES retomó el hecho de que en la evolución del IPC en Canarias, el grupo más inflacionista había sido la vivienda. Incluso, en este año, en forma más acusada. Así, mientras en 1996 la diferencias entre los incrementos anuales del IPC general y de los referidos grupos de viviendas fue del 1'3%. Durante 1997 *“...esa diferencia se ha incrementado hasta los 3'6 puntos, algo más del doble del crecimiento de los precios a nivel global...”*

Por la especial consideración e importancia que el ha merecido al CES el tratamiento de la política de vivienda en Canarias y su régimen de acceso, en especial, atendiendo a las políticas de suelos y precios, se reproducen las consideraciones vertidas por el CES a este respecto en el *Informe Anual sobre 1997*. De tal forma que se recogen las **tasas de variación interanuales del IPC correspondientes a los conceptos de grupos de viviendas, vivienda en propiedad, y vivienda en alquiler para el período 1994-1997.**



El Consejo también incluyó en el *Informe Anual sobre 1997* la **evolución de las tasas de crecimiento interanuales de los precios a nivel general y para grupo de viviendas entre 1979 y 1997**. Donde pudieron observarse tres períodos claramente diferenciados: 1979-1982, en el que el crecimiento de los precios del grupo de vivienda es superior al que presentan los precios a nivel general; 1983-1992, donde la situación se invierte y los crecimientos en los precios referidos en dicho grupo son menores que los generales; y 1993-1997 en la que se repite la situación descrita para el primer periodo.



2. Observaciones de carácter general.

2.1. Entre los inconvenientes advertidos por el Anteproyecto de Ley que se dictamina en relación a la política de vivienda en Canarias está el de la **escasa o inexistente efectividad del reparto de competencias** entre la Administración de la Comunidad Autónoma y los Cabildos Insulares. La ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen

Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, asignó a los Cabildos las competencias de policía de vivienda y gestión del parque público. Diez años más tarde se trata de resolver y asegurar una correcta intervención pública en la política de vivienda de Canarias, superando la indefinición sobrevenida ante el escaso interés de los Cabildos hacia competencias conflictivas y residuales.

El nuevo marco vendría dado por la constitución de una **organización encargada de gestionar las competencias autonómicas en la materia: el Consorcio Canario de Vivienda.**

- 2.2. En opinión del Consejo, **y con independencia de las precisiones que más adelante se harán en relación a la regulación, composición y ámbito de funciones del Consorcio Canario de Vivienda**, la deseable reordenación de los mecanismos de intervención de las Administraciones Públicas en la materia de vivienda hacia la búsqueda de la agilización y simplificación de la gestión requeriría, desde el punto de vista de la **coordinación interna de cada una de las Administraciones intervinientes y entre ellas**, la utilización simultánea de técnicas de dirección y coordinación de tal forma que se agilicen la presupuestación, el control de la gestión presupuestaria, y la agilidad en los procedimientos para garantizar el traslado de los recursos públicos a los operadores públicos o privados.
- 2.3. La **escasez del suelo apto para la edificación** es otro de los aspectos que aborda el Anteproyecto de Ley de Vivienda de Canarias. Para resolver la problemática de la ausencia de suelo disponible para viviendas protegidas se propone el establecimiento de un **estándar urbanístico mínimo** a través de la afectación de un porcentaje de suelo urbanizable o urbano inmerso en un proceso de reforma interior a esa clase de uso residencial, viviendas protegidas. Estándar urbanístico mínimo que el Anteproyecto caracteriza como **vinculante para el Planeamiento Municipal**. La pretensión del Anteproyecto es establecer una conexión entre ese **estándar urbanístico y el planeamiento del territorio** atendiendo, precisamente, a las funciones a asignar a los **Planes Insulares de Ordenación** a los que les correspondería la determinación de los usos globales del territorio insular y, en su caso, con los **Planes de Vivienda** que asumirían la determinación de las zonas en las que se haga preciso la **construcción de viviendas protegidas**.
- 2.4. En opinión del CES las sucesivas llamadas de atención que se han hecho sobre el **encarecimiento de la vivienda** en Canarias traen parte de su explicación del hecho de la escasa disponibilidad de suelo para construir. Parece evidente la existencia de una relación directa entre valor del suelo y precio final de la vivienda. Desde este punto de vista el CES valora positivamente el que se adopten medidas dirigidas a **incrementar significativamente la oferta de suelo**, logrando de esta manera un mercado competitivo que facilitara la reducción del precio, minorando a su vez el coste final de la vivienda. Desde nuestro punto de vista el suelo es un componente esencial del precio de venta final de la vivienda.
- 2.5. El CES valora positivamente la incorporación al mercado de suelo con repercusión viable en materia de V.P.O. No obstante, el CES entiende que las cesiones gratuitas de suelo al Consorcio Canario de la Vivienda deberán estar adscritas exclusivamente a las promociones públicas de viviendas.

- 2.6. A propósito de las soluciones que incluye el **Anteproyecto de Ley de Vivienda** de cara a facilitar la disponibilidad de suelo, el CES, con independencia de las precisiones específicamente referidas al tratamiento normativo que incluye el Anteproyecto y no siendo el Consejo un órgano llamado a pronunciarse específicamente en torno a aspectos relacionados con la legalidad, no quiere dejar de expresar sus dudas en torno al tratamiento dado y su previsible confrontación con los criterios inspiradores de la **Autonomía Local**, garantizada en el artículo 104 de la Constitución Española.
- 2.7. Acuñando la expresión “**viviendas protegidas**” y en desarrollo de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma para fijar la regulación de las viviendas sujetas a protección pública, el **Anteproyecto de Ley** comentado fija un nuevo marco de normas sustantivas para aquella. Expresión ya recogida en la vigente Ley 11/1989, sobre la Autoconstrucción, y también en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1998. Para el Consejo Económico y Social el **Anteproyecto** acierta al establecer, en esta nueva regulación básica, la redefinición de la **función de las viviendas protegidas de promoción pública**: dedicadas a atender situaciones objetivas transitorias, aunque sin límites temporales, relacionadas con las necesidades de las familias con rentas más bajas y hasta en tanto disfruten de condiciones que les permitan, y a través de cualquiera que sea el título, acceder a una vivienda de promoción privada. De ahí que se limite el acceso a esa clase de vivienda a la **modalidad de arrendamiento**.

El **Anteproyecto** apuesta por una reducción de la intervención, control y limitaciones administrativas en relación a las **viviendas protegidas de promoción privada**. Por último se valora positivamente incluir una **nueva modalidad de financiación**: el subsidio de préstamos no cualificados, en atención a las condiciones que el mercado ofrece a los préstamos hipotecarios.

- 2.8. A propósito del tratamiento que el **Anteproyecto de Ley de Vivienda de Canarias** incluye respecto de los **Planes de Vivienda** el Consejo valora positivamente la obligación, que incluye el Anteproyecto, de que se doten presupuestariamente a través del **Fondo Canario de la Vivienda**, mecanismo obligado en correspondencia a la imposición de un **estándar urbanístico vinculante para los Municipios y propietarios y promotores privados**. La conveniencia de dotar de recursos públicos suficientes a la política sectorial de la vivienda ha sido insistentemente planteada por el CES en reiteradas ocasiones al abordar esta problemática en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias. El Consejo valora también positivamente las previsiones establecidas para el **Plan de Vivienda de Canarias** de ser objeto de tramitación parlamentaria. En cualquier caso, tanto respecto del **Plan de Vivienda como del Fondo Canario**, advertimos sobre la conveniencia de estar al desarrollo de sus aspectos por vía reglamentaria para determinar, al final, el que se constituyan como elementos positivos para la política sectorial de vivienda en Canarias.

3. Observaciones de carácter específico.

3.1. El Consorcio Canario de Vivienda.-

En opinión del Consejo, esta figura constituye el aspecto más novedoso del **Anteproyecto de Ley**, dirigido a la gestión conjunta de las competencias atribuidas

a la Administración de la Comunidad autónoma de Canarias y a los Cabildos Insulares en materia de vivienda. A este respecto el CES **propone** se facilite la **integración de los agentes económicos y sociales más representativos** en el Consorcio Canario de la Vivienda.

- 3.2. Preocupa al Consejo el **cómo se determinarán las áreas de preferente localización, así como la forma en que se obtiene el 20% de la superficie del suelo urbanizable**. Desde otro punto de vista, en opinión del CES, el **Anteproyecto de Ley debe propiciar la clasificación tanto de la vivienda como del adquirente de manera individual o unido**. Un adquirente calificado puede acceder a una vivienda libre en las **condiciones legalmente establecidas de diseño y precio de la vivienda protegida**.
- 3.3. En relación a lo dispuesto en el **artículo 27 del Anteproyecto**, el Consejo sugiere la siguiente redacción: *“... facilitar e impulsar la urbanización y, en su caso, la adquisición de suelo, para destinarlo a aquel uso, en este caso con repercusiones no especulativas de carácter ilícito”*.
- 3.4. En referencia al **artículo 33.3** el Consejo entiende **necesario el desarrollo reglamentario del concepto "habitualidad en la ocupación de la vivienda"** tanto en tiempo de desocupación como en causas justas para la misma por las repercusiones graves que la propia ley contempla para la **desocupación injustificada**, tales como motivo de desahucio (art. 69.C) o falta grave (art. 83.N).
- 3.5. Asimismo, el **C.E.S. considera una limitación sin sentido que sólo pueda autorizarse el ejercicio en la vivienda de una profesión, oficio o pequeña industria en el momento de la calificación**. Consideramos que el **Consorcio podría realizar la referida autorización en cualquier momento**.
- 3.6. En opinión del Consejo, y respecto del tratamiento que hace el **Anteproyecto sobre la autoconstrucción, se debería permitir la intervención profesional de terceros**, siempre que se realice a través de **empresas especialmente habilitadas** para estos fines y se ajusten en su actividad a las **condiciones que reglamentariamente se determinen**. Además, según el Consejo, ha de **eliminarse la identificación, exclusiva, entre promotor y constructor: la autoconstrucción puede ser colectiva**.
- 3.7. El Consejo propone la siguiente redacción al **artículo 54.1, del Anteproyecto**: *“Los autoconstructores deben poseer la condición de residentes en la Comunidad Autónoma de Canarias”*.
- 3.8. Con carácter general, el CES sugiere una **adecuación y proporcionalidad** entre el catálogo de **infracciones incluidas** en los **artículos 82, 83 y 84** y las **cuantías de las sanciones pecuniarias del artículo 87**, que se estiman elevadas.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. El CES **valora positivamente y considera conveniente promover un nuevo marco normativo** que promueva **cambios sustanciales** en el modo de entender el ejercicio de la política sectorial de la vivienda en Canarias, facilitándose un impulso a la misma introduciendo **mecanismos de gestión ágil y eficiente**.

2. La creación de **un órgano de las características del Consorcio Canario de la Vivienda**, puede **facilitar los objetivos perseguidos**, con las adaptaciones que sugiere el Consejo, entre ellas la **participación de los agentes económicos y sociales más representativos**, y debiendo facilitar ello a través de su desarrollo reglamentario. En la misma línea, habrá de **profundizarse en los mecanismos de coordinación** con otras políticas sectoriales, sus contenidos y órganos y administraciones intervinientes.
3. La concepción que adelanta el **Anteproyecto** respecto del **Plan Canario de la Vivienda** nos **parece acertada**, en términos generales, y en especial, a la exigencia de su tramitación ante el Parlamento de Canarias. De igual forma, se valora positivamente la idea de articular el soporte financiero y económico de la política en materia de vivienda en Canarias, a través del **Fondo Canario de la Vivienda** y su **obligada referencia en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma**. Tanto en relación a uno como a otro instrumento, el CES opina, se debe estar a su desarrollo reglamentario.
4. En cualquier caso, el CES sugiere se incluyan también, en el **Anteproyecto** que se conoce, las **observaciones específicas** que se mencionan en el presente Dictamen.

EL PRESIDENTE
DEL CONSEJO
Fdo.: Francisco Oramas Tolosa

EL SECRETARIO GENERAL
DEL CONSEJO
Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez