

**DICTAMEN 3/2004, PRECEPTIVO, DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS  
SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY 2/2003, DE 30 DE  
ENERO, DE VIVIENDA DE CANARIAS**

**SUMARIO**

---

<b>I. ANTECEDENTES .....</b>	<b>3</b>
<b>II. CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY .....</b>	<b>7</b>
<b>III. OBSERVACIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY DE VIVIENDA DE CANARIAS.....</b>	<b>11</b>
1. Observaciones de carácter previo.....	11
1.1. Acerca de la petición de dictamen por el procedimiento de urgencia.....	11
1.2. Respecto a la documentación que acompaña al Anteproyecto de Ley.....	11
2. Observaciones de carácter general.....	12
2.1. El contexto general de la vivienda. La situación en Canarias.....	12
2.1.1. El mercado de la vivienda en España.....	12
2.1.2. La situación de la vivienda en Canarias: marco normativo y programación sectorial reciente.....	13
2.1.3. Evolución de los precios y accesibilidad a la vivienda.....	16
2.1.4. Tipología social de la vivienda en Canarias.....	19
3. Observaciones de carácter particular.....	22
<b>IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>25</b>

---



DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS, PRECEPTIVO, SOLICITADO  
POR EL GOBIERNO DE CANARIAS POR EL TRÁMITE DE URGENCIA, SOBRE EL

**ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY  
2/2003, DE 30 DE ENERO, 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 Política 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 de Canarias aprueba por unanimidad en sesión celebrada el día 14 de diciembre de 2004**, con los requisitos que establece el artículo 10.1.c) de la precitada *Ley 1/1992, de 27 de abril*, el siguiente,

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

1. El día 5 de noviembre de 2004, tiene entrada en el Consejo solicitud del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de **dictamen preceptivo previo, por el procedimiento de urgencia**, sobre el **anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley de Vivienda de Canarias**, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, de la *Ley 1/1992, de 27 de abril, de creación del CES*, y en cumplimiento de lo establecido, según se indica en la solicitud, en el artículo 4.2 a) y 5.3 de la *Ley citada*, en la redacción dada por la *Ley 4/2001, de 6 de julio*.

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 **quince días**, contados desde el día siguiente al de 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*, de fecha 2 de noviembre de 2004, tomando en consideración el borrador de **anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley de Vivienda de Canarias**, y solicitando informe (dictamen) del CES sobre el mismo.
  - *Texto del anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley de Vivienda de Canarias*, que a grandes rasgos tiene el siguiente contenido:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ARTÍCULO UNO.- Modificación del artículo 27 de la Ley de Vivienda de Canarias.

ARTÍCULO DOS.- Modificación de la Disposición Transitoria 5ª de la Ley de Vivienda de Canarias.

DISPOSICIÓN FINAL.- Entrada en vigor.

- *Informe de la Dirección General de Ordenación del Territorio, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.*
- *Informe de la Dirección del Instituto Canario de la Vivienda.*

- *Informe de la Oficina Presupuestaria.*
  - *Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico.*
  - *Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto.*
  - *Informe de la Dirección General de Asuntos Económicos con la Unión Europea.*
  - *Informe de la Consejería de Presidencia y Justicia.*
  - *Informe de la Consejería de Economía y Hacienda.*
  - *Informe de la Consejería de Turismo.*
  - *Informe de la Federación Canaria de Municipios (FECAM).*
  - *Informe de la Confederación Canaria de Empresarios.*
  - *Certificación relativa al trámite de audiencia a determinadas administraciones públicas, corporaciones y entidades.*
  - *Orden del Consejero de Infraestructuras, Transportes y Vivienda, de 28 de julio de 2004, por la que se aplica la tramitación de urgencia al procedimiento de elaboración del citado anteproyecto de Ley.*
  - *Certificación del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 8 de junio de 2004, sobre la elaboración del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de Vivienda de Canarias a propuesta de la Consejería de Consejería de Infraestructuras, Transportes y Vivienda.*
  - *Memoria de la Consejería de Infraestructuras, Transportes y Vivienda sobre la elaboración del Anteproyecto de Ley.*
  - *Informe de la Comisión de Secretario Generales Técnicos, de 27 de octubre de 2004.*
3. El *Presidente del Consejo*, tal y como establece el *artículo 28.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social* (Decreto 312/1993, de 10 de diciembre) acuerda remitir la *solicitud* del dictamen previo y sus *antecedentes* a la **Comisión Permanente de Trabajo de Política de Bienestar Social**, para la preparación del *Proyecto de Dictamen* y su posterior valoración y emisión del correspondiente *Dictamen*, en su caso, por el *Pleno del Consejo*.
4. La *Comisión competente* celebró sesiones de trabajo los días **9, 11 y 25 de noviembre, 9 y 14 de diciembre, de 2004**. En la última de cuyas sesiones la *Comisión aprobó por mayoría*, conforme al **artículo 25 del Decreto 312/1993, de 10 de diciembre**, del **Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social**, el *Proyecto de Dictamen* analizado por el *Pleno*. Votaron a favor la representación de las Organizaciones Sindicales, la de las Asociaciones de Consumidores y el Consejero del Grupo de Expertos presentes en el CES (cinco votos en total). Expresó su voto en contra al proyecto de dictamen la representación de la Confederación Canaria de Empresarios (un voto). Se abstuvieron los representantes de la Confederación Provincial de Empresarios de Tenerife y el representante de la Cámara Oficial de Comercio Industria y Navegación de Las Palmas (dos votos en total).
5. Consecuencia de los trabajos iniciales para la elaboración del proyecto de dictamen y con el objeto de mejor fundamentar éste, la *Comisión de Política de Bienestar Social*, con fecha 15 de noviembre de 2004, interesó de la Presidencia del Gobierno y del Departamento de Infraestructuras, Transportes y Vivienda del Gobierno de Canarias la siguiente *información-documentación*:
- ***Estado de ejecución, su distribución territorial y financiación del conjunto de las actuaciones previstas en el vigente Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005***
  - ***Previsiones, en su caso, de las necesidades actuales de vivienda y su distribución por islas y municipios.***

Dicha solicitud de información se hizo al amparo de lo previsto en la Disposición Adicional 1ª del Decreto 312/1993, de 10 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, en relación con lo previsto en el artículo 5 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social de Canarias.

La Comisión valoró dicha información como básica para mejor fundamentar los pronunciamientos del Consejo, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.6 del Decreto 312/1993, de 10 de diciembre, citado, en relación al artículo 5.5 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, también mencionada.

6. La Consejería de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, a través de la Secretaría General Técnica, el 30 de noviembre de 2004 traslada al CES **informe sobre el estado de ejecución del Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005**, y con el que se da cuenta de las *actuaciones incluidas en el convenio con el Ministerio de Fomento* y de las *actuaciones propias de la Comunidad Autónoma de Canarias*, en los siguientes términos literales:

*"Por un lado, en las **actuaciones incluidas en el Convenio con el Ministerio de Fomento** tornamos como datos de referencia de su ejecución, el número de actuaciones calificadas que ponemos en relación con los objetivos pactados en el citado Convenio ya que la financiación posterior de las actuaciones debe ser autorizada por el Ministerio de Fomento. De estos datos resulta que el porcentaje de ejecución de estas actuaciones en su conjunto, ha sido del 113,54% en el año 2002 y del 98,58% en el año 2003, dichos porcentajes suponen un número total de 4.025 actuaciones en el año 2002 de las que 3.748 corresponden a viviendas y 3.396 actuaciones en el año 2003 de las que 2.984 corresponden a viviendas. En el 2004, los datos a 30 de septiembre son de 2.491 actuaciones, de las que 1.767 corresponden a viviendas.*

*Como aspectos más significativos de estas actuaciones hemos de señalar:*

- Los mayores porcentajes de ejecución corresponden en el ejercicio 2002 a las viviendas protegidas de nueva construcción en venta con una ejecución del 165,72% y a la vivienda usada con una ejecución del 86%.*
- En el año 2003 destacan las actuaciones de construcción de viviendas protegidas en arrendamiento 224,13% y la adquisición de vivienda usada 204% respecto a los objetivos del convenio.*

*En cuanto a las **actuaciones propias de la Comunidad Autónoma Canaria** los porcentajes de ejecución han sido el 86,33% en el año 2002 y el 99,57% el año 2003, se observa pues, en estas actuaciones un incremento en la ejecución del plan, el incremento en el número de actuaciones es aún más significativo si se tiene en cuenta que el número de objetivos inicialmente previstos en el plan para el año 2003, 10.450 actuaciones, eran superiores a los del año 2002, 9.650 actuaciones. Por lo que se refiere a 2004, los datos a 30 de septiembre son de 7.753 actuaciones, de las que 2.603 corresponden a viviendas.*

*Hay que destacar la importancia de las siguientes líneas:*

- Viviendas para jóvenes con una ejecución del 146,40% en el ejercicio 2003, año de aprobación del Decreto que regula dicha actuación.*
- Rehabilitación de viviendas en el medio rural con un porcentaje de ejecución del 90,16% en el 2002 y del 100% en el 2003. Hay que aclarar que en el año 2002 se ejecutó el 100% del presupuesto aprobado para dichas actuaciones, no obstante los objetivos previstos en el plan para ese ejercicio eran superiores al importe presupuestado por lo que la ejecución no alcanza el 100% de dichos objetivos.*
- Rehabilitación del parque público de viviendas en que se han realizado actuaciones por encima de las inicialmente previstas, 107,05% en el 2002 y 133,75% en el 2003.*
- Actuaciones englobadas bajo la rúbrica de otros programas, con una ejecución total superior al 100% (108,77% en el 2002 y 119,92% en el 2003), dentro de ellas merecen especial mención: el patrimonio público de suelo 274,40% en el 2002 y del 266,60% en el 2003, las ayudas alas alquileres 98,17% en el 2002 y del 11.538% en el 2003."*

Asimismo, la Consejería de Infraestructuras, Transportes y Vivienda indica en su informe, en lo que se refiere a las **necesidades actuales de vivienda**, que éstas se localizarían "...**especialmente en las áreas metropolitanas y capitales insulares, así como en los núcleos urbanos de nueva creación o en expansión y en las zonas turísticas, como señala el artículo 26 de la Ley Territorial 2/2003 de Vivienda de Canarias** ...".

En este mismo informe, se nos indica que:

*"...para atender la demanda de vivienda en los próximos ocho años en los diferentes municipios se tramita esta modificación de la Ley de Vivienda que tiene per objeto además de posibilitar mediante la reclasificación o calificación, que exista suelo apto para la construcción de vivienda protegida, suelo a precio asequible que posibilite la construcción de un tipo de vivienda a precio tasado menor que el del mercado, diseñando un procedimiento abreviado que permita que los plazos para la consecución de dicho suelo sean lo más cortos posibles.*

*Este fin no podría conseguirse sin esta modificación, ya que, en los municipios cuyo planeamiento no se ha adaptado al texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias y de los espacios Naturales Protegidos no existen reservas de suelo para vivienda protegida, porque sus Planes Generales o Normas Subsidiarias no contemplaban la reserva del 20% del aprovechamiento de los suelos urbanizables o urbanos no consolidados para este tipo de viviendas; y, en virtud de la reciente modificación de la disposición transitoria segunda de la citada norma, se les ha ampliado el plazo para la adaptación plena de su planeamiento, y por tanto, no dispondrán de suelo afecto a la construcción de viviendas protegidas hasta después del 2006."*

Con la información que el Gobierno ha suministrado al CES **no se han incluido**, sin embargo, **datos en torno a las previsiones de las necesidades actuales de vivienda**, así como **su distribución por islas y municipios**.

## II. CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY

El borrador de *anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias*, que se dictamina, se nos presenta con el siguiente contenido literal:

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, se propone, entre objetivos, abordar el problema de la escasez de suelo destinado a viviendas.

En ese sentido, la Ley trata de resolver dicho problema a través de la afectación directa de suelo a la construcción de viviendas protegidas, mediante el establecimiento de un estándar urbanístico mínimo que deben incorporar los instrumentos municipales de planeamiento, sin perjuicio de la previsión, asimismo, de medidas de fomento público del suelo destinado a viviendas protegidas, mediante la declaración de actuaciones protegidas en materia de suelo y la regulación de distintas medidas de financiación para las mismas.

En cuanto a la afectación de suelo, la Ley atribuye a los Planes Insulares de Ordenación, y, en su defecto, a los Planes de Vivienda, la determinación de aquellos municipios en los que es prioritaria la construcción de viviendas protegidas y en los que, por tanto, debe centrarse el esfuerzo público. Es decir, se asigna a dichos Planes la determinación de los municipios a los que la Ley califica como municipios de preferente localización de viviendas protegidas.

La consecuencia de que un municipio sea declarado como de preferente localización de viviendas protegidas, se traduce en que su plan general habrá de destinar, como mínimo, a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública el 25% del aprovechamiento con destino residencial del conjunto de los suelos urbanizables y urbanos no consolidados, según la modificación introducida en el artículo 27.1 de la Ley de Vivienda de Canarias por la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, en la que se aumenta el antiguo porcentaje del 20 % del suelo residencial útil al que venía refiriéndose la citada Ley de Vivienda.

No debemos olvidarnos, asimismo, de que, con el fin de que exista suelo destinado a la construcción de viviendas protegidas, en la citada Ley de Directrices, se introduce, también, una modificación muy relevante en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, al exigir, en la ordenación estructural que han de establecer los Planes Generales, una reserva mínima de suelo destinado a la construcción de viviendas protegidas, del 20% del aprovechamiento del conjunto de los suelos urbanizables y urbanos no consolidados con destino residencial, sin que se pueda destinarse más del 33% del aprovechamiento de un ámbito o sector a viviendas protegidas de autoconstrucción o de promoción pública en régimen de alquiler.

Sin embargo, si bien las citadas previsiones normativas pueden producir una bolsa importante de suelo destinado a la construcción de viviendas protegidas, el actual proceso de adaptación de los planes generales al citado Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias está generando que no se le pueda estar dando una respuesta inmediata al problema actual de la escasez de suelo destinado a la construcción de viviendas, circunstancia que se está observando de una manera clara en la ejecución del actual Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005.

Y en cuanto a las medidas de fomento público del suelo destinado a viviendas protegidas que se prevén en la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, mediante la declaración de actuaciones protegidas en materia de suelo y la regulación de distintas medidas de financiación para las mismas, dichas medidas resulta insuficiente si previamente no se ha habilitado suelo al que, a través de las citadas ayudas, puedan acceder los distintos promotores.

Lo expuesto nos lleva, por tanto, a considerar que sea de apremiante necesidad acometer una modificación de la Ley de Vivienda de Canarias, con la que se pueda dar respuesta a corto plazo a la disponibilidad de suelo destinado a la construcción de vivienda protegida, pudiendo orientarse dicha modificación a permitir la reclasificación suelo rústico o urbanizable en urbanizable sectorizado o en urbano no consolidado, u ordenarse, asimismo, el suelo ya clasificado como urbanizable o urbano, mediante una modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana, estableciendo una ordenación pormenorizada del sector o ámbito en cuestión y un procedimiento abreviado para la tramitación de esa modificación.

**Artículo uno.- Modificación del artículo 27 la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias.**

Se añade un apartado 6 en el artículo 27, cuya redacción es la siguiente:

“6.- El valor de los terrenos incluidos en el planeamiento correspondiente dentro de los porcentajes de reserva para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, con independencia de que el municipio correspondiente haya sido o no declarado como de preferente localización de viviendas protegidas, no podrá exceder del 15 por ciento de la cifra que resulte de multiplicar el precio máximo de venta del metro cuadrado de superficie útil vigente en el momento de la transmisión, según el tipo de vivienda protegida a construir, por la superficie útil de la vivienda y demás edificaciones protegidas a construir en dicha parcela. Por acuerdo del Gobierno de Canarias se podrá modificar dicho porcentaje en función de las posibles variaciones del precio máximo de venta de las viviendas protegidas y las circunstancias económicas que concurren.”

**Artículo dos.- Modificación de la disposición transitoria quinta de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias.**

Se añaden los apartados 2, 3, 4 y 5 en la disposición transitoria quinta, con la siguiente redacción:

“2.- Hasta que se proceda a la adaptación íntegra de los planes generales de ordenación al Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, se podrá reclasificar suelo rústico o urbanizable en urbanizable sectorizado o en urbano no consolidado, respectivamente, u ordenarse, asimismo desde los planes generales, el suelo ya clasificado como urbanizable o urbano, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Al menos el 50% del aprovechamiento del Sector o Ámbito objeto de ordenación debe destinarse a la construcción de viviendas protegidas, incluyéndose en dicho porcentaje el 10% de cesión obligatoria y gratuita.

b) El suelo objeto de reclasificación debe ser contiguo a urbano o a urbanizable y, en ningún caso, podrá estar encuadrado dentro de las categorías de suelo rústico, previstas en el artículo 55 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, que alberguen valores naturales o culturales precisados de protección ambiental, ni tratarse de los suelos reclasificados como rústicos a los que se refiere apartado 7.B de la disposición transitoria segunda del citado Texto Refundido. Asimismo, será de aplicación lo dispuesto en el apartado 7.D de la citada disposición transitoria segunda. El requisito de contigüidad podrá ser exonerado por el Gobierno de Canarias con los siguientes requisitos:

1) Deberá justificarse por el Ayuntamiento, previo informe del Instituto Canario de la Vivienda, que se trata de una situación excepcional de claro interés general.

2) Al menos el 60 % del aprovechamiento del Sector se destinará a viviendas protegidas, salvo que el Gobierno de Canarias en función de la revisión planteada estableciera un porcentaje superior. Del citado porcentaje el Gobierno de Canarias podrá fijar una parte del mismo no superior al 10 %, que será de cesión obligatoria y gratuita, con destino a la construcción de viviendas protegidas de promoción pública, a favor de la Administración actuante.

3) Habrá de garantizarse la adecuada conexión con lo sistemas generales.

4) Deberán cumplirse los siguientes trámites:

Adoptado el acuerdo de proceder a la alteración del planeamiento, y antes de proceder a su aprobación inicial, el Ayuntamiento elevará la propuesta, acompañada de la documentación necesaria para conocer el alcance de la alteración, a la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias para informe relativo a las afecciones territoriales y ambientales de la actuación.

Si el informe referido en el párrafo anterior fuere favorable, el Consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanística elevará la propuesta al Consejo de Gobierno para la adopción del correspondiente acuerdo.

En otro caso, se comunicará al Ayuntamiento la decisión adoptada por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias a fin de que proceda a dar por finalizado el expediente.

c) La superficie mínima objeto de actuación por nueva clasificación de suelo urbanizable será de 2 hectáreas.

En las modificaciones que consistan en la clasificación de suelo urbano no consolidado podrán aceptarse superficies menores, siempre que se justifique adecuadamente. En este último caso, cuando resulte de difícil o imposible materialización las operaciones de cesión, y con ello, la obtención de las reservas mínimas dotacionales exigidas en el artículo 36 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, y en su caso las operaciones de equidistribución, podrá considerarse como Actuación Urbanística Aislada, debiéndose justificar cada caso en la memoria de la revisión o modificación, de forma expresa y suficiente.

d) La revisión parcial o la modificación del planeamiento general deberá incorporar la delimitación del Ámbito o Sector, y, en todo caso, la ordenación pormenorizada del área objeto de actuación en los términos del artículo 32.2.B del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

e) El requisito de proporcionalidad establecido en el artículo 52. 2 b) del citado Texto Refundido, y el cumplimiento de la Directriz 67 de las de Ordenación General, aprobadas por Ley 19/2003, de 14 de abril, podrá exonerarse siempre que se justifique adecuadamente. Dicha justificación será valorada por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias en la resolución por la que se resuelva la aprobación definitiva de la alteración.

f) Cuando el sistema de ejecución sea privado, el promotor deberá asumir expresamente el compromiso de no destinar las parcelas de viviendas protegidas a otro uso distinto, y antes de proceder a la publicación y entrada en vigor de la modificación o revisión del planeamiento, haber acreditado:

1. La afectación registral de las parcelas resultantes al referido uso, como condición especial para el otorgamiento de cualquier tipo de licencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 1, apartado 4, de las Normas Complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, aprobadas por Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.

2. El depósito de una garantía del 15% del coste estimado de las obras de urbanización, que se elevará al 25% de las mismas cuando se pretenda actuar sobre sectores aislados.

g) La revisión o modificación se sustanciará con arreglo a los siguientes trámites:

1. No será necesario cumplimentar la fase de avance de planeamiento.

2. La aprobación inicial corresponderá al Ayuntamiento, debiendo ser sometida a información pública por 15 días y, por el mismo plazo, simultáneamente, a consulta del Cabildo Insular y demás administraciones públicas cuyas competencias pudieran verse afectadas. De transcurrir dicho plazo sin emitirse los informes solicitados se podrán proseguir las actuaciones.

3. En todo caso se solicitará informe al Instituto Canario de Vivienda donde se valore la adecuación de la alteración en trámite con respecto a las necesidades de vivienda que se pretende cubrir. Dicho informe deberá ser favorable.

4. Una vez aprobado provisionalmente, se remitirá el expediente a la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, que dispondrá de un máximo de un mes para pronunciarse sobre la aprobación definitiva desde la recepción del expediente completo, en cuyo caso habrá que añadir al citado plazo el señalado para la emisión de informes por la Administración General del Estado en la legislación sectorial dictada por la misma en el ejercicio de sus competencias.

h) La alteración del planeamiento deberá decidir sobre el sistema de ejecución, público o privado. Si el sistema fuera privado el plazo previsto en el párrafo segundo del artículo 100.1 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias se reduce a seis meses.

Si la promoción fuera pública el sistema de ejecución será el de cooperación y cuando existan motivos que lo justifiquen, el de expropiación.

i) La ejecución de la urbanización se realizará en plazos no superiores a tres años desde la entrada en vigor de la revisión parcial o modificación de planeamiento, debiendo iniciarse las obras de urbanización en el plazo máximo de un año desde dicha fecha, o en el de dos años, si se trata de un suelo urbanizable aislado.

El incumplimiento del plazo de inicio dará lugar a:

1. La sustitución del sistema de ejecución privada por el sistema público de cooperación o, si existen razones suficientes para ello, por el de expropiación.
2. La desclasificación automática del suelo urbanizable aislado, dejando sin efecto la ordenación aprobada, si en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la revisión o modificación del planeamiento no se hubieran iniciado las obras de urbanización.

El incumplimiento del plazo de finalización dará lugar a la aplicación del sistema de ejecución forzosa previsto en los artículos 131 y siguientes del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias.

No obstante lo anterior, determinado el sistema de ejecución forzosa, previo convenio con el Ayuntamiento correspondiente, las actuaciones previstas en los artículos 132, 134.2, 135 y 136 del citado Texto Refundido se podrán llevar a cabo el Instituto Canario de la Vivienda. En ese caso, la sustitución del obligado a urbanizar por el Instituto Canario de Vivienda se ejecutará a través de empresa pública que tenga por objeto la urbanización del suelo o a través de otros agentes urbanizadores.

j) La edificación de las viviendas protegidas será prioritaria frente a las parcelas de vivienda libre que pudiera existir en el ámbito o sector. No podrá otorgarse licencia urbanística para estas últimas si previamente no se ha otorgado licencia y comenzado las obras de al menos el 50 por ciento de las viviendas protegidas previstas. Tampoco podrá otorgarse licencia simultánea de edificación y urbanización para ninguna edificación distinta de las destinadas a viviendas protegidas o para dotaciones o Sistemas Generales que estén incluidos en el Ámbito o Sector.

k) En todo caso, las parcelas destinadas a vivienda protegida quedan legalmente sujetas a ejecución de la edificación mediante sustitución del propietario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

3.- Los procedimientos de modificación de la clasificación de los suelos rústicos y urbanizables y de la ordenación de suelos urbanos y urbanizables ya clasificados que se regulan en el apartado 2 anterior no estarán sujetos a las suspensiones de tramitación y aprobación establecidas por otros instrumentos de ordenación o por la normativa vigente. En todo caso, las suspensiones del otorgamiento de licencias de edificación que se hubieran acordado con anterioridad o pudieran producirse con posterioridad no afectarán a aquellas que tengan por objeto la construcción de viviendas protegidas en los suelos clasificados mediante las alteraciones que se regulan en el apartado 2 anterior, o, de acuerdo con el mismo apartado, en los suelos ya clasificados como urbanos o urbanizables que sean objeto de ordenación.

4.- Hasta que se proceda a la adaptación íntegra de los planes generales de ordenación al Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, el procedimiento de modificación que se regula en el apartado 2 anterior y el régimen de suspensiones previsto en el apartado 3, podrá aplicarse, respecto de suelos urbanos y urbanizables ya clasificados, para habilitar terrenos necesarios para implantación de dotaciones educativas y dotaciones sociosanitarias.

5.- Todo plan parcial que se tramite en desarrollo de planeamiento general no adaptado íntegramente al Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias deberá destinar el 20 por ciento de su aprovechamiento a la construcción de viviendas protegidas. Este requisito podrá exceptuarse total o parcialmente solo en aquellos casos en que se tramite conjuntamente una modificación del planeamiento tal que el porcentaje no incluido en el plan parcial se asigne a otro Sector de forma que el balance total del conjunto del territorio municipal quede siempre equilibrado.”

**Disposición final.- Entrada en vigor.**

La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

### III. OBSERVACIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY DE VIVIENDA DE CANARIAS.

#### 1. Observaciones de carácter previo.

##### 1.1. Acerca de la petición de dictamen por el procedimiento de urgencia.

La sustitución del procedimiento normal, que incluye el **plazo de 30 días para dictaminar**, por otro excepcional cuya característica más relevante es, según aprecie el peticionario de la consulta, justamente la **reducción del término a 15 días**, como es el presente caso, **exige su motivación**.

Entre los **antecedentes** que se incluyen con la petición al CES de su dictamen preceptivo previo, se encuentra certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno donde, como explicación de la reducción del plazo para dictaminar a 15 días, se menciona que "... *las medidas de fomento público del suelo destinado a viviendas protegidas que se prevén en la Ley de Vivienda de Canarias resultan insuficientes si no se ha habilitado suelo al que puedan acceder los distintos promotores. Por lo que es apremiante la necesidad de acometer una modificación de la referida Ley para dar respuesta a corto plazo a la disponibilidad de suelo destinado a la construcción de viviendas protegidas*".

En opinión del Consejo, le corresponden al Gobierno de Canarias velar porque se hagan compatibles procedimientos a los que, legítimamente, acude como peticionario de la consulta, como es el de urgencia, con una presencia del Consejo en el proceso de configuración de las políticas económicas y sociales, de tal forma que se haga efectiva la **participación de los agentes económicos y sociales**.

Parece coherente la solicitud de dictamen por el **trámite de urgencia**. De acuerdo con la documentación que obra en el expediente, consta *Orden del Consejero de Infraestructuras, Transportes y Vivienda, de 28 de julio de 2004*, por la que se aplica la tramitación de urgencia al procedimiento de elaboración del "**Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias**", reduciéndose a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, "... *por razón del interés público que constituye la apremiante necesidad de acometer la modificación de la vigente Ley de Vivienda de Canarias, a la mayor brevedad posible, para dar respuesta a corto plazo a la disponibilidad de suelo destinado a la construcción de vivienda protegida*".

Además, se observa, en relación con las distintas intervenciones que se suceden en la tramitación administrativa del *Anteproyecto de Ley* de referencia, como éstas **se ajustan al propósito de la urgencia**.

##### 1.2. Respecto a la documentación que acompaña al Anteproyecto de Ley.

La tramitación del Anteproyecto de Ley de referencia que se remite al CES se ajusta a lo establecido al respecto por el *Gobierno de Canarias* en el *Acuerdo de 28 de enero de 1993* y en el *Decreto 600/1999, de 19 de noviembre, del Presidente*.

Asimismo, consta entre la documentación remitida *certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno, adoptando la petición de dictamen a este organismo*, de acuerdo con lo establecido en el **artículo 4.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Canarias**.

Con ello, se quiere significar que el *Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley de Vivienda de Canarias*, se remite con la **documentación exigida para la elaboración de proyectos de ley**, de conformidad con lo dispuesto en el *artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* y en el *artículo 43 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias*.

Sin perjuicio de todo ello, siendo el CES una institución que interviene en el proceso para la configuración de las programaciones generales o sectoriales, se expresen o no de manera normativa,

se echa de menos, de entre los antecedentes que se han valorado, la existencia de información y documentación suficiente que permita emitir o completar el juicio de oportunidad, que le corresponde a las organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, sobre las medidas específicas propuestas en el anteproyecto de ley en relación a la problemática que se pretende resolver: demanda de viviendas de protección oficial de una lado, y de otro ausencia de suelo urbano y urbanizable. Ello originó, y así se recoge en los antecedentes del presente dictamen, una **petición expresa por parte del Consejo**.

## 2. Observaciones de carácter general.

Desde el **punto de vista social**, la vivienda ha de contemplarse como un bien de uso necesario y como un derecho, en consecuencia constituye uno de los aspectos más importantes en el análisis de las condiciones socioeconómicas de la población. Desde la **perspectiva económica**, la política sectorial en materia de vivienda ha de contemplarse como un sector estratégico para la economía y el desarrollo. Por último, el precio del suelo, los problemas asociados a la caracterización territorial de Canarias y las cuestiones derivadas de la financiación y fiscalidad de la vivienda, hacen que ésta tenga una gran relevancia desde el **punto de vista espacial y territorial**, comportándose como un mecanismo de intervención sobre la ciudad y el territorio.

### 2.1. El contexto general de la vivienda. La situación en Canarias.

#### 2.1.1. El mercado de la vivienda en España.

2.1.1.1. En líneas generales, la **situación del mercado de la vivienda** puede calificarse, al menos, de preocupante. Los hechos más destacables que justifican tal preocupación vienen conformados por el escaso peso de la vivienda en alquiler frente a la propiedad, las elevadas cifras de viviendas desocupadas, el desorbitado crecimiento de los precios por encima del promedio de la Unión Europea y el gran volumen de endeudamiento familiar necesario en nuestro país para el acceso a la vivienda<sup>1</sup>.

2.1.1.2. El **marco institucional** que regula el mercado de la vivienda, y nos encontramos ante un anteproyecto de Ley básicamente orientado a garantizar las dotaciones de suelo, resulta decisivo para generar escenarios que favorezcan la escalada de precios o, por el contrario, la dificulten. En este sentido, las políticas de vivienda favorecedoras de la actuación de los agentes privados (promotores, empresas inmobiliarias, etc.) y encaminadas a atenuar los controles y reducir la iniciativa pública en todos los ámbitos (suelo, financiación, etc.) parecen contribuir a lo primero, mientras que las intervenciones activas del sector público mediante ofertas de vivienda a precios asequibles, o favoreciendo los alquileres, empujan a lo segundo<sup>2</sup>.

2.1.1.3. La dificultad de **acceso a la vivienda afecta especialmente a los jóvenes**, retrasando su edad de emancipación y consecuentemente la tasa de natalidad, perjudicando al sistema público de pensiones y la cohesión social. Así mismo, el colectivo de los inmigrantes resulta también particularmente afectado. Sobre ambos aspectos volveremos más adelante al particularizar estas cuestiones para Canarias.

<sup>1</sup> Al dictaminar el Consejo el Proyecto del Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005 manifestó que *"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"*.

<sup>2</sup> En este sentido, los países europeos pueden servirnos como referencia y base de constatación de estas políticas: en aquellos en los que la política de vivienda se ha basado en el segundo enfoque (Francia o Austria), presentan moderados crecimientos de los precios, mientras que los que han optado por el primero (España, Bélgica o Irlanda) han experimentado elevaciones considerables de precios y situaciones de exclusión social importante.

**2.1.1.4.** Datos provisionales que ya dispone el CES, como avance de la situación en materia de precios de vivienda, para el próximo **Informe Anual 2004-2005**, y situados en el tercer trimestre de este año, confirman que el precio medio del m<sup>2</sup> construido de vivienda libre (nueva y usada) se situó en este período en 1.671,71 € como media nacional, lo que supone un incremento del 17,18% en relación al mismo período de 2003. La opinión preponderante en el sector es que durante el último semestre de 2004 se ha experimentado una suave desaceleración que prevén se acentúe en los próximos cinco meses.

Desde enero de 2004 el precio de la vivienda libre acumula un incremento del 12,88%, y entre el segundo y tercer trimestre el incremento ha sido del 3,54%, 1,18 puntos menos que el incremento del segundo trimestre respecto del anterior.

Al final, el precio de la vivienda libre nueva ha crecido en los últimos doce meses un 16,72%, similar al 16,86% que ha sufrido la vivienda usada.

Por lo que respecta a Canarias, estaría entre las Comunidades con menor crecimiento de los precios en los últimos doce meses (8,43%), junto a La Rioja (8,79%), Navarra (7,59%), Asturias (1,30%). Por encima del aumento medio nacional que hemos indicado del 17,18% se sitúan la Comunidad Valenciana (19,99%), la Comunidad de Madrid (18,35%) y Castilla-La Mancha (17,52%). Otra franja intermedia, por debajo de la subida media para el conjunto del país, la ocupa Aragón (14,69%), Baleares (14,53%), Cantabria (14,50%), País Vasco (14,15%), Castilla y León (13,07%), Galicia (12,67%) y Extremadura (11,38%).

**2.1.1.5.** Las opiniones de los expertos, al esgrimir razones para explicar la situación descrita, apuntan a la mejora del nivel de renta de la familia, las bajas tasas de interés, la presión demográfica de la inmigración y la especulación por la baja rentabilidad de los mercados de capital, y ello pese al escenario de mayor incertidumbre económica y a datos que reflejan, también, la alta temporalidad en el empleo. Pese a todo ello bancos y cajas incrementan la concesión de créditos hipotecarios, aumentándose, en consecuencia, las deudas de las familias con cargo a hipotecas, que, con datos también provisionales, se sitúan en 551.203 millones de euros<sup>3</sup>.

## **2.1.2. La situación de la vivienda en Canarias<sup>4</sup>: marco normativo y programación sectorial reciente.**

**2.1.2.1.** Hacer efectivo el acceso a la vivienda es uno de los problemas más complejos a los que se viene enfrentando la *Comunidad Autónoma de Canarias* desde sus inicios. En efecto, a pesar de los esfuerzos realizados, en especial la promulgación de la **Ley 11/1989 de Viviendas para Canarias** y los tres Planes de vivienda aprobados a su amparo: 1988-91, 1992-95 y 1996-99, persiste todavía un **serio déficit de viviendas accesibles**, afectando éste fundamentalmente a las familias de rentas bajas y medias. El año 2003 fue pródigo en cuanto a normativa relacionada con la vivienda en Canarias se refiere.

**2.1.2.2.** En primer lugar, la **Ley 19/2003, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias**, estableció en su *Título cuarto*, referente a *ordenación territorial*, criterios sobre planeamiento, contención del consumo de suelo urbanizable y uso eficiente del suelo urbano. De forma adicional, fijó criterios sobre política de vivienda, decretando como objetivo esencial de ésta la cualificación del parque

<sup>3</sup> En el Informe Anual del Consejo 2003-2004 y a este respecto se constató que "...los precios de la vivienda han pasado de estar situados por debajo de la media española a situarse a un nivel superior, evolucionando el esfuerzo hipotecario en las islas desde un 30 a, como mínimo, un 35 % de los ingresos familiares. El incremento de la población por razones inmigratorias, el crecimiento del número de hogares uniparentales y la caída de los tipos de interés han empujado al alza el precio y la demanda de viviendas en Canarias. La otra cara de esta evolución del mercado es el empeoramiento radical del acceso a la vivienda por parte de las rentas más bajas, con más de 30.000 solicitudes de viviendas en régimen de alquiler en los ayuntamientos canarios".

<sup>4</sup> Informe Anual del Consejo 2004 sobre la situación económica, social y laboral de Canarias en 2003.

de viviendas y la satisfacción de la demanda de primera vivienda de los residentes en las Islas. Así mismo, las **Directrices** consideraron a la política de vivienda como instrumento económico para el mantenimiento de la actividad y el empleo y para la canalización de la capacidad de inversión.

Las **Directrices**<sup>5</sup> establecieron también recomendaciones como la necesidad de coordinar las actuaciones de las Administraciones públicas en todo lo relacionado con la política de suelo y vivienda y dotación del patrimonio público de suelo destinado a la construcción de vivienda sometida a algún régimen de protección. Así mismo, fijaron criterios sobre la actividad del sector de la construcción, actividad fuertemente vinculada a la política de vivienda, propugnando como uno de los objetivos de la intervención pública, orientados hacia este sector, la cualificación del parque de viviendas, la satisfacción de la demanda de primera vivienda, la sustitución de la infravivienda y la renovación del parque degradado. La política de vivienda, como se señaló en la memoria de las Directrices, puede constituir una adecuada herramienta económica compensadora de la disminución de la actividad constructora en el segmento del crecimiento alojativo turístico.

**2.1.2.3.** En segundo lugar, la **Ley 2/2003, de Vivienda de Canarias**<sup>6</sup> tuvo como finalidad la reordenación de la intervención de las Administraciones públicas canarias en materia de vivienda; en especial, en la promoción, financiación y reglamentación de las viviendas sujetas a un régimen de protección público, mediante el cambio de las formas tradicionales de actuación pública en esta materia.

**2.1.2.4.** Especial consideración le merece al Consejo el **IV Plan Canario de Vivienda 2002-2005**<sup>7</sup>, en la medida en que representa el instrumento de ordenación y coordinación de todas las acciones públicas en materia de fomento del suelo protegido y de política de vivienda, y sus consecuentes dotaciones en los presupuestos de la Comunidad Autónoma, habilitando créditos suficientes para dar cobertura a su contenido y objetivos.

---

<sup>5</sup> En la propia **Memoria** que acompaña a las **Directrices** se expresaba *"...la preocupación por la progresiva extensión del ámbito urbano de las Islas a costa del entorno rural, señalándose el hecho de que el crecimiento de las rentas de las familias canarias en las últimas décadas haya conducido a la intensificación del consumo del suelo y al aumento de la demanda de segundas residencias y de tipologías residenciales extensivas, como las viviendas unifamiliares aisladas, adosadas o en hilera"*.

<sup>6</sup> La ley apuntó como escollos principales que dificultan la solución del problema de la vivienda en Canarias, los siguientes: - la limitación de los recursos públicos destinados a vivienda, debido a los ajustes de gasto público practicados; - la escasez de suelo público apto para la edificación; y, - la complejidad y la lentitud en la tramitación de proyectos y promociones de viviendas sujetas a régimen de protección pública.

Esta ley pretende dar un nuevo impulso a la política autonómica de vivienda, abordando soluciones para cada uno de los problemas indicados. Asimismo, encomienda la gestión de las competencias ejecutivas en materia de vivienda a una nueva entidad, el Instituto Canario de la Vivienda, organismo autónomo del Gobierno en cuyo Consejo de Administración participan los Cabildos Insulares, lo cual implica el reconocimiento del papel fundamental que en política de vivienda corresponde a estas entidades.

<sup>7</sup> El CES, al dictaminar el IV Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005, dejó dicho, entre otras consideraciones, que para una correcta articulación del mismo tiene una importancia decisiva el que *"...se pueda disponer de suelo urbanizado suficiente en cantidad y calidad, y a precios adecuados para la promoción de viviendas protegidas, es particularmente considerado en el texto que conoce el CES, a través de la incorporación de medidas de financiación para la adquisición y urbanización de suelo en convenio con las sociedades participadas (Visocan) y las sociedades operadoras de suelo (Gestur Tenerife y Gestur Las Palmas), la primera cuyo objeto principal lo constituye la promoción de viviendas protegidas, tanto en régimen de alquiler como de venta, y las segundas, a través de la adquisición y urbanización de suelo para su posterior puesta en el mercado al objeto de promocionar viviendas pública o privadamente."*

*Además, el proceso de gestión del suelo podrá ser realizado, total o parcialmente, por los Cabildos, que se deben incorporar como agentes habilitadores dada su titularidad sobre suelos adecuados para la promoción de viviendas protegidas. Y los Ayuntamientos que, además de los sistemas tradicionales de obtención de suelo, son beneficiarios de las cesiones de aprovechamientos y tienen la potestad de crear reservas de suelo para la promoción de viviendas protegidas.*

*También los promotores privados, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias, se pueden convertir en agentes urbanizadores."*

Al final, el **Plan 2002-2005** incorpora las líneas básicas de actuación que regirán la política de vivienda de la *Comunidad Autónoma Canaria* en dicho período, recogiendo en un mismo documento todas las actuaciones de vivienda, tanto las contempladas en el *Convenio Marco firmado entre Canarias y el Estado* y en el *Convenio para la rehabilitación y reposición de las viviendas de los Patronatos*, como las establecidas exclusivamente por la Comunidad Autónoma.

En el **Informe Anual 2003-2004**, ya citado, el CES, en relación con el programa para el año 2003 de dicho Plan, citando fuentes del *Ministerio de Fomento*, constató que tan sólo fue ejecutado el 50,45% de los objetivos convenidos con el Ministerio, siendo Canarias, junto con Murcia (50,70%) y Cantabria (47,82%), las comunidades autónomas con menor nivel de cumplimiento.

<b>PLAN DE VIVIENDA DE CANARIAS</b>	CONVENIO MARCO (Financiación C.A.-Mº de Fomento)	Urbanización del suelo Régimen especial y general (alquiler y venta) Adquisición de viviendas existentes Rehabilitación de áreas, edificios y viviendas
	CONVENIOS ESPECÍFICOS (Financiación C.A.-MºF-CC.LL.)	Patronatos provinciales
	OTROS PROGRAMAS (Financiación C.A.)	Adquisición y urbanización de suelo Promoción pública en venta y alquiler Autoconstrucción Régimen especial canario en alquiler Rehabilitación Equipamiento

El Consejo pudo comprobar también como las viviendas protegidas de nueva construcción para venta alcanzan un nivel de financiación autorizada por el *Ministerio de Fomento* de 1.263 viviendas, lo cual significó un 61,61% de cumplimiento, uno de los mayores cumplimientos dentro del *Programa 2003* del **IV Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005**. Sin embargo, en viviendas protegidas de nueva construcción para alquiler, que son las que se dirigen al segmento de población con menos recursos, sólo se financiaron quince, lo que significa un cumplimiento del 4,76 % (315 actuaciones). En el propio **IV Plan** se señalaba precisamente que el bajo nivel de viviendas en alquiler existente en Canarias no se corresponde ni con su bajo nivel de rentas ni con el alto porcentaje de población joven, lo cual limita la accesibilidad y dificulta la movilidad por motivos laborales.

La fórmula escogida por la administración regional para facilitar la construcción de viviendas en zonas de gran desarrollo económico, fundamentalmente zonas turísticas de las islas, ha presentado un balance escaso, por no decir nulo, y con ello se ha acentuado la dificultad para contribuir al asentamiento de los trabajadores en las proximidades de los núcleos donde se cuenta con empleo, evitando grandes desplazamientos. Ha fallado, en consecuencia, el incentivo para la búsqueda de trabajo en los municipios turísticos. La construcción de viviendas de promoción oficial en los municipios turísticos, en la fórmula escogida por la administración regional, implicaba subvenciones por cuantía de 3.000 € por cada vivienda de 90 m<sup>2</sup> que se construyera. Sin embargo, el resultado final no permite presentar un escenario favorable. Al hecho del escaso interés real por parte de las empresas turísticas en fijar la residencia de sus trabajadores en los municipios turísticos se ha unido la imposibilidad de dotar suelo orientado a esta finalidad. Por último es conveniente indicar que la construcción de este tipo de viviendas, de protección oficial, también podrían hacerse a través de la Reserva para Inversiones en Canarias.

En lo que respecta a la adquisición protegida de viviendas existentes, un programa que se aplica como novedad en el **IV Plan**, se han ofrecido recursos a 47 de un total de 100 acordadas para 2003. Así mismo, en rehabilitación de viviendas, las 222 financiadas suponen un cumplimiento del 58,42% sobre los objetivos convenidos.

**ACTUACIONES CONVENIDAS ENTRE LA C.A.C. Y EL MINISTERIO DE FOMENTO. PROGRAMA 2003**

Actuaciones convenidas	Objetivos convenidos	Nº de viviendas	% de cumplimiento de objetivos
1. Viviendas protegidas de nueva construcción	2.365		
1.1. Para venta	2.050	1.263	61,61
1.2. Para alquiler	315	15	4,76
2. Cofinanciación de VPO de promoción pública (en alquiler)	0		
3. Adquisición de otras viviendas existentes	100	47	47,00
4. Rehabilitación	380	222	58,42
5. Suelo	600	191	31,83
<b>TOTAL</b>	<b>3.445</b>	<b>1.738</b>	<b>50,45</b>

**2.1.2.5.** En relación a la **financiación** del conjunto de actuaciones previstas en esta planificación sectorial, el CES, ya desde estas observaciones iniciales, quiere llamar la atención sobre el hecho de que, al menos desde la información disponible se puede advertir que, en el *proyecto de Presupuestos para la Comunidad Autónoma para 2005* la financiación prevista para la política de vivienda se reduce un 6,5%. El *avance de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2005* prevé un importante crecimiento para la compra de inmuebles donde reubicar los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, un incremento del gasto del 144,1%. En términos brutos, el gasto referido a vivienda para el año 2005 se sitúa en 85,08 millones de euros, frente a los 91,03 millones de euros para 2004.

**2.1.3. Evolución de los precios y accesibilidad a la vivienda.**

**2.1.3.1.** Uno de los factores más citados a la hora de tratar de explicar el tenaz encarecimiento de la vivienda que padece nuestro país es la escasez de suelo y su alto precio. Éste representa hasta un 50% del valor del inmueble, habiendo sido nulos los efectos que sobre su pretendida reducción ejerció la liberalización del mismo, instrumentada mediante la **Ley del suelo de 1998**. El procedimiento que contemplaba dicha ley de calificar todo suelo antiguamente no urbanizable como urbanizable, salvo que, por otros motivos, se justificara el mantenimiento de la anterior calificación no tuvo el efecto que se preconizaba sobre los precios. Por el contrario, éstos siguieron creciendo alentados por las nuevas oportunidades abiertas a la compra del mismo por las agencias inmobiliarias e inversores especulativos a la espera de la recalificación oportuna.

A lo anterior se añade, como ha sido señalado anteriormente, la fuerte reducción de los tipos de interés hipotecarios que se genera a partir del año 1995, rebajando considerablemente el coste del endeudamiento y ampliando la accesibilidad y la demanda con cargo al crédito. A partir del año 2000 el progresivo desplome de los mercados financieros incentivó el que parte importante de las inversiones dedicadas al mercado de capitales acudieran a la compra de inmuebles, que con rentabilidades superiores al 10% impulsaron al alza al ciclo inmobiliario cuando comenzaba su decaimiento.

**2.1.3.2.** Respecto a Canarias, la situación descrita por el CES en el **Informe Anual 2003-2004**, indicó que el precio medio del metro cuadrado de la vivienda se incrementó en Canarias un 8,3% respecto al ejercicio anterior, situándose el Archipiélago entre el grupo de comunidades autónomas españolas en las que la evolución del precio medio del metro cuadrado creció por debajo de la media estatal. Sin embargo, ésta evolución más contenida del precio de la vivienda en Canarias no evita que esta comunidad aún esté en el grupo de cabeza de comunidades autónomas con los precios más altos.

### EVOLUCIÓN DEL PRECIO MEDIO DEL M<sup>2</sup> DE LAS VIVIENDAS 2000-2003. (en euros)

	2000	2001	%	2002	%	2003	%
Canarias	962,83	1.093,01	13,5	1.218,04	11,4	1.319,89	8,3
CC.AA. con menos de 2 millones de habitantes	754,61	860,29	14,0	980,57	13,9	1.100,36	12,2

Tal y como señaló el Consejo en el **Informe Anual 2003-2004**, citado, con datos a diciembre del año 2003<sup>8</sup>, el valor medio del metro cuadrado de la vivienda de segunda mano en Canarias ronda los 1.327 €, un registro muy próximo a la media estatal situada en 1.330,5 €. Sólo cuatro comunidades autónomas son más caras que Canarias a la hora de adquirir una vivienda usada: la comunidad balear, con un valor por m<sup>2</sup> de 1.572 €, Cataluña, donde se pagan unos 1.686 €/m<sup>2</sup>, Navarra, que registra una media de 1.330 €/m<sup>2</sup>, y Madrid, con 2.366 €/m<sup>2</sup>.

Se constató que el precio de la vivienda mantuvo su crecimiento de forma muy intensa en todo el territorio español<sup>9</sup>, con una variación porcentual del 45,8% en el período 2000-03 para las comunidades autónomas con menos de dos millones de habitantes y del 37% en Canarias en el mismo período.

**2.1.3.3.** En **Informe Anual del Consejo 2003-2004** confirmó que los asalariados canarios deben destinar a la compra de una vivienda de 70 m<sup>2</sup> el total de sus salarios brutos anuales durante seis años, mientras que para los asalariados del resto de España este período se reduce a algo más de cinco. Si la vivienda es de 90 m<sup>2</sup>, el esfuerzo de los asalariados canarios se eleva a casi ocho años, siendo de seis años y medio para los restantes trabajadores españoles.

### ESFUERZO DE ACCESO A LA VIVIENDA EN CANARIAS Y EN ESPAÑA. AÑO 2003

	Salario bruto anual (€)	Precio de la vivienda (€/m <sup>2</sup> )	Esfuerzo salarial compra de vivienda	
			70 m <sup>2</sup>	90 m <sup>2</sup>
CANARIAS	15.361	1.319,89	6,0	7,7
ESPAÑA	19.190	1.428,16	5,2	6,6

Fuente: Índice de Costes Laborales del INE y Ministerio de Fomento. Elaboración propia.

**2.1.3.4.** Particular atención merece, para el Consejo, la **situación de los jóvenes en el acceso a la vivienda**. Datos<sup>10</sup> que ya se pueden avanzar y con los que trabajamos para el **Informe Anual 2004-2005**, presentan una mejora en la emancipación de los jóvenes canarios registrada en el primer trimestre de 2004 (+2,1%), favorecida principalmente por la significativa reducción de la contratación temporal por menos de un año, la más importante de toda España (-18,1%).

Mientras que a finales del año pasado había un 10,7% de jóvenes canarios bajo esta modalidad contractual, ahora únicamente alcanza al 8,8% de ellos. El aumento trimestral en la actividad laboral de los y las jóvenes (del 72,6% al 73,2%) no ha conllevado un aumento paralelo de la ocupación (-1,7%) o la contratación indefinida (-1,2%) sino, también como en las Baleares, del paro (+12,1%).

<sup>8</sup> Por provincias, Las Palmas continúa registrando una media superior a Sta. Cruz de Tenerife en el precio de la vivienda usada, 1.384 €/m<sup>2</sup>, mientras que en Tenerife el precio es de 1.265 €/m<sup>2</sup>. En la ciudad de Las Palmas el precio medio del m<sup>2</sup> de vivienda de segunda mano asciende a 1.369 €, un valor que es de 1.295 € en la capital tinerfeña.

<sup>9</sup> Como siempre, los principales factores que empujan al alza los precios de la vivienda son, por el lado de la oferta, el precio del suelo; y, por el de la demanda, los bajos tipos de interés del crédito hipotecario, el incremento de las rentas y el asentamiento en España de ciudadanos comunitarios con alto poder adquisitivo. A pesar del intenso crecimiento de los precios, la demanda de viviendas se ha incrementado, lo que ha empeorado las condiciones de acceso a la vivienda para las rentas medias y bajas.

<sup>10</sup> Observatorio Joven de Vivienda en España. Boletín Trimestral de seguimiento de la relación entre los jóvenes y la vivienda en España y en cada una de las Comunidades Autónomas. Primer Trimestre 2004. El acceso de los jóvenes a la vivienda libre y protegida. Consejo de la Juventud de España.

### JÓVENES Y TRABAJO (PRIMER TRIMESTRE DE 2004)

	Total	18-24 años	25-29 años	30-34 años	Hombres	Mujeres
<b>Condiciones laborales de los jóvenes</b>						
<b>Población activa</b>	388.356	100.735	137.984	149.637	219.927	168.430
%/total jóvenes	73,2%	19,0%	26,0%	28,2%	41,5%	31,8%
%/total población de su misma edad	73,2%	56,2%	82,3%	81,5%	80,7%	65,3%
Variación interanual	2,09%	-1,83%	4,33%	2,83%	1,98%	2,24%
<b>Jóvenes ocupados</b>	319.124	74.001	118.231	126.892	188.465	130.659
%/total jóvenes	60,2%	14,0%	22,3%	23,9%	35,5%	24,6%
%/total población de su misma edad	60,2%	41,3%	70,5%	69,1%	69,1%	50,7%
Variación interanual	-1,05%	-7,41%	5,53%	-2,81%	-1,31%	-0,68%
<b>Con contrato indefinido</b>	152.083	22.853	57.359	71.870	91.649	60.433
%/total jóvenes	28,7%	4,3%	10,8%	13,5%	17,3%	11,4%
%/total población de su misma edad	28,7%	12,7%	34,2%	39,2%	33,6%	23,4%
Variación interanual	-2,31%	-22,81%	0,56%	4,11%	0,13%	-5,80%
<b>Con contrato temporal de menos de un año</b>	46.597	19.207	14.260	13.130	19.517	27.080
%/total población de su misma edad	8,8%	10,7%	8,5%	7,2%	7,2%	10,5%
Variación interanual	0,72%	5,05%	-1,80%	-2,45%	7,06%	-3,41%
<b>Jóvenes parados</b>	69.233	26.734	19.753	22.746	31.462	37.771
Tasa de paro <sup>(3)</sup>	17,8%	26,5%	14,3%	15,2%	14,3%	22,4%
Variación interanual	19,61%	17,82%	-2,33%	51,99%	27,42%	13,80%
<b>Jóvenes inactivos</b>	142.065	78.534	29.631	33.900	52.750	89.315
%/total población de su misma edad	26,8%	43,8%	17,7%	18,5%	19,3%	34,7%
Variación interanual	-6,51%	-4,72%	-18,89%	2,70%	-6,95%	-6,26%
<b>Estudiantes</b>	81.748	66.847	10.697	4.204 *	37.040	44.708
%/total población de su misma edad	15,4%	37,3%	6,4%	2,3% *	13,6%	17,3%
Variación interanual	-7,46%	-2,61%	-33,83%	18,98% *	-1,44%	-11,91%
<b>Salario medio joven (euros anuales)</b>	12.392,62	10.420,40	12.806,87	13.156,80	12.766,72	11.592,40
<b>Gasto medio hogar joven (euros anuales)</b>	18.922,13	14.209,96	19.136,47	19.392,60	18.629,90	14.922,81

Fuente: Observatorio Joven de Vivienda en España. Consejo de la Juventud de España.

### JÓVENES Y VIVIENDA<sup>11</sup> (PRIMER TRIMESTRE DE 2004)

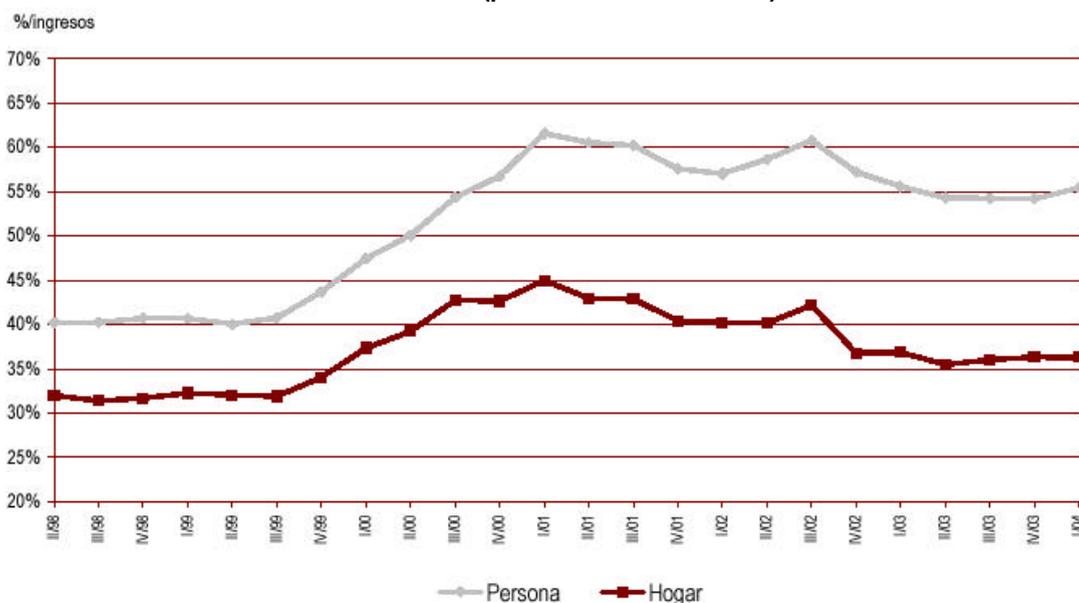
	Total	18-24 años	25-29 años	30-34 años	Hombres	Mujeres
<b>Acceso a la vivienda de los jóvenes</b>						
Precio medio vivienda libre (euros)	143.998,00					
Variación interanual	10,26%					
Precio vivienda libre nueva (euros)	147.599,00					
Variación interanual	5,27%					
Precio vivienda libre segunda mano (euros)	141.916,00					
Variación interanual	12,54%					
Precio máximo vivienda protegida (euros)	80.992,80					
Precio máximo tolerable (Hogar joven)	119.053,47	89.405,66	120.402,07	122.013,55	117.214,85	93.890,74
Variación interanual	-11,37%					
Precio máximo tolerable (Persona joven)	77.971,38	65.562,67	80.577,74	82.779,42	80.325,11	72.936,58
Variación interanual	10,43%					
Coste de acceso al mercado (Hogar joven)*	36,3%	48,3%	35,9%	35,4%	36,9%	46,0%
Coste de acceso al mercado (Persona joven)*	55,4%	65,9%	53,6%	52,2%	53,8%	59,2%

Fuente: Observatorio Joven de Vivienda en España. Consejo de la Juventud de España.

<sup>11</sup> Oficinas de Bolsas de Vivienda Joven en alquiler, en convenio con el INJUVE y gestionadas por Provivienda, en La Laguna, La Orotava, Las Palmas, Santa Lucía, Santa Cruz de Tenerife, Telde, Santa María de Guía y los Llanos de Aridane. Programa de Hipoteca Joven, en convenio con Provivienda, en Adeje, la Orotava, Santa María de Guía, Santa Lucía de Tirajana (vecindario), los Llanos de Aridane, Santa Cruz de Tenerife, Telde, Las Palmas de Gran Canaria y La Laguna.

Por otro lado, el coste de acceso a la vivienda libre, para una persona joven (55,4%) y para un hogar joven ya constituido (36,3%), supera al del conjunto de jóvenes de España aunque, en el último trimestre, el ritmo de crecimiento ha sido más moderado que el de la mayoría de comunidades autónomas.

### EVOLUCIÓN DEL COSTE DE ACCESO AL MERCADO PARA UN HOGAR Y UNA PERSONA JÓVENES (para una vivienda media)



Fuente: Observatorio Joven de Vivienda en España. Consejo de la Juventud de España.

#### 2.1.4. Tipología social de la vivienda en Canarias<sup>12</sup>.

2.1.4.1. El **Anuario Social de España 2004**, elaborado por el *Servicio de Estudios de La Caixa* permitió al CES una descripción sucinta de las distintas tipologías sociales de la vivienda en Canarias en el año 2003. Tal y como se recogió en el **Informe Anual 2003-2004 del Consejo**, el porcentaje que representa la vivienda principal<sup>13</sup> sobre el número total de viviendas existentes es similar al del resto de España, aunque el de viviendas vacías<sup>14</sup> es superior y el de secundarias<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Informe Anual del Consejo 2004 sobre la situación económica, social y laboral de Canarias en 2003.

<sup>13</sup> Con datos del Instituto Canario de Estadística, las islas que presentan mayor porcentaje en esta clase de viviendas, por encima de la media de Canarias, son La Gomera, 81,8%, La Palma 74,4% y Gran Canaria, 76%. Por debajo de la media estarían Tenerife, El Hierro, Fuerteventura y Lanzarote, con el 65,7, 64,7, 60,4 y 49,4, respectivamente. Por municipios, y por este orden, los que representan el mayor porcentaje en viviendas principales son: Agulo, Vallermosto y Alajeró en la isla de La Gomera, y Breña Alta en la Palma, todos ellos por encima del 90%. En cambio, sin llegar al 30%, Mogán en Gran Canaria y Tías en Lanzarote, son los de menor porcentaje en hogares principales.

<sup>14</sup> Los datos que nos facilita a este respecto el ISTAC revelan que el mayor porcentaje de este tipo de vivienda se da en la isla del El Hierro, con el 21%. Tenerife, Fuerteventura y La Gomera presentan cifras similares, en torno al 15%. La isla de La Palma se equipara a la media de Canarias con un 14%. Lanzarote, con el 12,9% y Gran Canaria con el 13,9 % son las dos únicas islas con porcentajes menores que la media de la Comunidad Autónoma (14%). Por lo que respecta a municipios, los mayores porcentajes de viviendas vacías se sitúan en Fuencaliente y Tajarfe, con el 29,7 y 27,6%, en la isla de La Palma. Por otro lado a la Geró, en la isla de la Gomera, con el 0,3%, y Mogán en Gran Canaria, con el 0,4%, son los de menor porcentaje de viviendas vacías.

<sup>15</sup> Por islas, Lanzarote con el 20,8% y Tenerife con el 16,8%, superan la media regional de viviendas secundarias (13,5%). Por debajo de ésta se situaría Fuerteventura (10,8%), Gran Canaria (9,5%), La Palma (7,5%) y La Gomera (sólo un 2,9%). Por municipios, los mayores porcentajes en este tipo de viviendas, superando el 35%, se dan en Yaiza en Lanzarote y Santiago del Teide, Arona y Adeje en Tenerife. Los menores porcentajes, apenas llegan al 1%, se dan en Fuencaliente en la isla de La Palma, y Vallermosto, Agulo y Valle Gran Rey en la isla de la Gomera.

inferior. Según estos datos, en Canarias existían 117.546 viviendas vacías en el año 2003 y 111.751 segundas residencias.

### TIPOLOGÍA SOCIAL DE LA VIVIENDA EN CANARIAS, 2003

	Núm. de viviendas	Viviendas principales (%)	Viviendas secundarias (%)	Viviendas vacías (%)	Hogares con vivienda en propiedad (%)	Hogares con vivienda en alquiler (%)	Hogares con vivienda en otro régimen (%)	Hogares con disponibilidad de segunda vivienda (%)
Prov. Las Palmas	424.363	68,1	11,4	13,4	69,2	18	12,7	1,9
Prov. S/C Tenerife	403.424	66,7	15,7	15	69,7	15,9	14,4	1,7
CANARIAS	827.787	67,5	13,5	14,2	69,5	17	13,5	1,8
ESPAÑA	20.823.369	68,5	16	13,9	82	11,5	6,5	2,3

Fuente: Anuario Social de España 2004. Elaboración propia.

Conclusión que extrajo el CES fue la de que el número de hogares con vivienda en propiedad es notablemente inferior en Canarias en relación al conjunto español, lo que hace que el de vivienda en alquiler supere al estatal. El porcentaje de hogares con disponibilidad de segunda vivienda, por su lado, es en Canarias inferior al del resto de España. Como es sabido, el grueso de las segundas viviendas fueron adquiridas en Canarias en épocas en las que su coste no era tan elevado como en la actualidad, lo que así mismo explica que el perfil de los propietarios de estas viviendas se corresponda, por lo general, con personas mayores de 45 años y de nivel económico medio. En las zonas de costa del Archipiélago la mayoría de éstas segundas residencias se encuentran en régimen de alquiler durante la práctica totalidad del año a *tour operadores* o particulares.

2.1.4.2. Particular atención le merece al Consejo Económico y Social el análisis de esta situación en lo que se refiere a la vivienda protegida en Canarias. En el año 2003 el total de viviendas de este tipo iniciadas experimenta un fuerte avance, compensando así la reducida reducción de los años anteriores. De las 2.427 viviendas protegidas iniciadas en el 2003, 764 están sometidas al régimen especial de adquisición, siendo nula las promocionadas públicamente. Las viviendas protegidas terminadas experimentaron también un fuerte incremento en el año 2003.

### EVOLUCIÓN DE LA VIVIENDA SOCIAL EN CANARIAS, 2000- 2003

	VIVIENDAS INICIADAS				VIVIENDAS TERMINADAS		
	Total Viviendas Protegidas	Viviendas Protegidas Resto	Promoción pública	Protegidas de régimen especial	Total Viviendas Protegidas	Viviendas Protegidas Resto	Protegidas de régimen especial
2000	1.068	795		273	1.625	446	1.179
2001	913	311	517	85	1.116	613	503
2002	116	116			237	35	202
2003	2.472	1.708		764	1.225	940	285

Fuente: Ministerio de Fomento. Elaboración propia.

En cuanto a los precios máximos de las viviendas protegidas de nueva construcción, se pudo observar que el precio del metro cuadrado útil de este tipo de viviendas se incrementó en un 2% en el año 2003 en comparación con el anterior, al igual que en la casi totalidad de las comunidades autónomas españolas. En cifras absolutas, el precio máximo de la vivienda protegida en Canarias supera en el año 2003 en 356,29 €/m<sup>2</sup> al precio básico nacional, 636,25 €/m<sup>2</sup>, fijado por **Real Decreto 1/2002**.

**PRECIOS MÁXIMOS DE LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS DE NUEVA CONSTRUCCIÓN, 2002-2003**

	PRECIOS* MAXIMOS 2002 (€ m <sup>2</sup> útil)	PRECIOS* MAXIMOS 2003 (€m <sup>2</sup> útil)	VARIACIÓN INTERANUAL (%) (€m <sup>2</sup> útil)
Ambito territorial	623,77	636,25	2,00
Andalucía	856,09	873,21	2,00
Aragón	973,08	992,54	2,00
Asturias	1.029,94	1.050,54	2,00
Baleares	1.291,28	1.317,11	2,00
<b>Canarias</b>	<b>973,08</b>	<b>992,54</b>	<b>2,00</b>
Cantabria	961,37	980,60	2,00
Castilla y León	978,57	998,14	2,00
Castilla-La Mancha	927,06	927,06	0,00
Cataluña	1.089,85	1.118,19	2,60
Extremadura	683,31	696,98	2,00
Galicia	971,78	991,22	2,00
Madrid	1.243,91	1.268,79	2,00
Murcia	803,07	815,92	1,60
La Rioja	981,06	1.000,68	2,00
C.Valenciana	851,14	868,16	2,00
Ceuta	1.070,39	1.091,80	2,00
Melilla	781,58	797,21	2,00
Media Ponderada	987,85	1.008,11	2,05

(\*) Precio básico nacional

Por último, y en lo que atañe al bienestar social relacionado con la vivienda en Canarias, el mismo **Informe Anual del CES 2003-2004**, acudiendo *al Índice de Vivienda y Equipamiento de los hogares del Anuario Social de España 2004*, constató que éste arroja un valor de **cuatro** para Canarias, siendo **cinco** el correspondiente a la media española<sup>16</sup>.

**ÍNDICES DE BIENESTAR SOCIAL: VIVIENDA Y EQUIPAMIENTO DEL HOGAR. 2003**

	Índice vivienda y equipamiento del hogar
Prov. Las Palmas	5
Prov. Santa Cruz de Tenerife	4
C.A. CANARIAS	4
ESPAÑA	5

Fuente: Anuario Social de España 2004. Elaboración propia.

Tal y como recogimos en el **Informe Anual 2003-2004**, las Comunidades con mejores condiciones para la vivienda y equipamiento del hogar, con niveles 9 y 10 (superior al 30% de la media española) se localizan en Navarra, Cataluña, Madrid y el País Vasco, mientras que, con nivel 2 (menos del 30% inferior a la media), se encuentran la comunidad gallega. Canarias, con un nivel de 4 presenta un nivel inferior a la media aunque próximo a ésta.

<sup>16</sup> Para la elaboración de este índice se han seleccionado 22 indicadores provinciales, cuatro de ellos relacionados con los equipamientos indispensables de la vivienda, además de quince indicadores que recogen aquellos equipamientos que aumentan la calidad de vida en el hogar y tres variables que miden el grado de accesibilidad a la vivienda. Las variables que miden los equipamientos indispensables de la vivienda son los siguientes: la tasa de edificios destinados a viviendas en estado malo o ruinoso y las tasas de edificios destinados a viviendas con agua corriente, sistema de evacuación de aguas residuales y sistema de alcantarillado. Las quince variables relacionadas con los equipamientos que aumentan la calidad de vida en el hogar son las tasas de edificios destinados a viviendas con agua caliente central, con portería y con garaje, y las tasas de hogares con aspirador, microondas, lavavajillas, frigorífico combinado, antena parabólica, ordenador personal, conexión a Internet, vídeo conectado al televisor, dos o más aparatos de televisor, teléfono fijo, teléfono móvil y automóvil. Las tres variables que miden el grado de accesibilidad (física y económica) a la vivienda son la tasa de edificios destinados a viviendas con malas comunicaciones, la renta disponible de los hogares deflactada por el precio de la vivienda y la tasa de viviendas terminadas de protección oficial.

### 3. Observaciones de carácter particular.

3.1. El Consejo hace suya la conveniencia de dar respuesta a la problemática de vivienda en Canarias y a la necesidad de garantizar el acceso a la misma. Propósito que subyace en el anteproyecto de Ley que se analiza. Sin perjuicio de ello, se echa en falta información que permita establecer una correspondencia razonable entre la dimensión del problema que se quiere resolver, la ausencia de viviendas protegidas y de suelo, con las medidas que se promueven.

3.2. El anteproyecto de Ley que se dictamina, se propone abordar, de manera complementaria a otros mecanismos previstos, el problema de la escasez de suelo destinado a vivienda, de tal forma que pueda dar respuesta a corto plazo a la disponibilidad de este recurso y orientado, básicamente, a permitir la reclasificación de suelo rústico o urbanizable en urbanizable sectorizado o en urbano no consolidado, a través de modificaciones puntuales de los Planes Generales de Ordenación Urbana.

Inicialmente, el Consejo, no obstante admitir que se trata de intervenir en materia de vivienda y atendiendo al conjunto de medidas que se proponen, considera más razonable que cualquier intervención al respecto, en la medida en que afecta en materia urbanística, debería instrumentarse como modificación del *Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias, Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo*. De esta manera se facilitaría el tratamiento unitario de la materia, evitando su dispersión normativa y garantizando la seguridad jurídica.

En esta misma línea resulta, en opinión del CES, discutible de la opción escogida por el anteproyecto de ley, de manera particular al regular la reserva de terrenos necesarios para implantar las dotaciones educativas y sociosanitarias que precisa la Comunidad, cuestiones ajenas a la materia objeto de regulación, la vivienda. El ordenamiento en materia del territorio y urbanismo ya prevé mecanismos suficientes para que la planificación urbanística garantice lo que, por otro lado, es un deber y del que no puede alejarse el planeamiento: la reserva de terreno para acoger este tipo de dotaciones educativas y sociosanitarias<sup>17</sup>.

3.3. Especialmente controvertido, para el CES, es el contenido del **artículo 2**, de modificación de la *disposición transitoria 5ª de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias*, en su **apartado 2º** que prevé en su apartado segundo "*reclasificar suelo rústico (...) en urbanizable sectorizado*".

En opinión del Consejo, habrán de establecerse especiales cautelas de tal forma que, admitiéndose el ejercicio legítimo de las competencias para la planificación sectorial en materia de vivienda en la Administración interviniente, no puedan ser clasificados como urbanizables aquellos suelos rústicos que estén sometidos a un régimen especial de protección o sean inadecuados para un desarrollo urbano, en un contexto de utilización racional de los recursos naturales y de atención a criterios objetivos de carácter territorial que habrá de funcionar, además, como límite a la discrecionalidad del órgano competente para la clasificación del suelo.

Con estas consideraciones sugerimos limitar el carácter "*extensivo*" para clasificar suelo rústico en urbanizable, basado en la "*situación excepcional de claro interés general*", concepto jurídico, por otro lado, cuya indeterminación podría alterar la consideración del "*suelo como recurso escaso y factor de cohesión territorial y social*" que determina la *política urbanística* de la **Ley de Directrices** y la **Ley del Territorio**.

<sup>17</sup> El documento sobre "*Propuestas sobre dinamización económica y del empleo y sobre limitación del sobrecrecimiento poblacional en Canarias*", que dio lugar al Dictamen facultativo del CES, a petición del Gobierno, 1/2004, recogía en materia de vivienda y entre el conjunto de medidas a adoptar como parte de lo que entonces se denominó "*acciones de política económica*", y como impulso de determinados planes sectoriales, en concreto el actual Plan de Vivienda, la conveniencia de: "*acelerar la ejecución del Plan de Vivienda de tal forma que todos los Ayuntamientos que pongan a disposición terrenos podrán disfrutar de oferta de vivienda; modificación de la Ley de Ordenación del Territorio para permitir un procedimiento urgente de modificación del planeamiento para destinar suelo rústico a la promoción de viviendas de promoción oficial.*", entre otras. Apartándose del cauce escogido en el anteproyecto de Ley que se dictamina, con el que se opta por modificar la legislación en materia de vivienda.

3.4. La política de *creación de bolsas de suelo para viviendas de protección oficial* debe realizarse sin socavar la vocación agropecuaria o de mantenimiento de "suelos estratégicos" de determinados suelos. Hacerlo supondría, entre otros efectos, entre los que se encuentra el favorecer la desarticulación territorial, al crear núcleos de nuevas urbanizaciones cuya ubicación no estará necesariamente vinculada al "crecimiento natural" de los espacios urbanos; el incremento de los costes de mantenimiento (y, por lo tanto, ambientales) de los sistemas generales: transporte (red viaria y transporte público), conducciones de energía, agua (depuración y suministro), servicios públicos, etc.; el incremento de los costes en la movilidad al trabajo, al favorecer el desarrollo de núcleos de viviendas al margen del tejido urbano consolidado; el crecimiento del 33% al 50% del aprovechamiento del *sector o ámbito* objeto de ordenación para la construcción de viviendas protegidas consolida la creación de guetos de tan nefastas consecuencias sociales como las conocidas, máxime cuando, en el caso del suelo rústico, se favorece su ubicación en zonas no consolidadas desde el punto de vista urbanístico.

En opinión del Consejo, cualquier actuación en suelo rústico para localizar actuaciones residenciales protegidas, de adoptarse finalmente esta solución que se promueve con el *anteproyecto de Ley*, debería venir precedida de la justificación de la carencia de suelo ya clasificado que pueda absorber la demanda real de vivienda, en municipios cuyo planeamiento general no esté adaptado. A tal fin sería exigible que el Departamento competente en materia de vivienda emita informe vinculante que acredite las necesidades reales de vivienda en el municipio de que se trate.

3.5. Por otro lado, el *Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales Protegidos*, en su *disposición transitoria 2ª, apartado 5º*, en la redacción dada por el *apartado 7 de la disposición adicional 2ª de la Ley 2/2000, de 17 de julio, de Medidas Económicas en materia de organización administrativa y gestión relativas al personal de la Comunidad Autónoma de Canarias y de establecimiento de normas tributarias*, establece que:

*"En tanto se produce la adaptación del planeamiento, serán admisibles las revisiones parciales y modificaciones puntuales de las Normas Subsidiarias Municipales y de los restantes instrumentos de planeamiento, vigentes a la entrada en vigor del presente texto refundido, siempre que tales revisiones y modificaciones sean no sustanciales respecto del modelo territorial fijado en dicho planeamiento y se acredite expresamente el interés público de la revisión parcial o modificación, así como su conveniencia y oportunidad".*

El Consejo sugiere se reflexione en torno a la posibilidad de que sea a través de esta vía como se establezcan mecanismos para que, sin alterar los principios rectores del urbanismo más equilibrado, se habiliten espacios a urbanizar durante este espacio de tiempo de adaptación del planeamiento al nuevo marco normativo.

3.6. El *Consejo Económico y Social* propone, en favor de la claridad de la norma, incluir una referencia expresa al *período de tiempo durante el cual subsistirá el régimen excepcional que, finalmente, acabe adoptando el anteproyecto de Ley que se dictamina*. En este sentido se sugiere fijar, este período, **hasta la entrada en vigor del nuevo Plan o, en todo caso, hasta el 31 de diciembre de 2006**. Precisamente el establecido en la *Disposición Transitoria 1ª del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*.

No obstante, el CES expresa sus dudas ya que la adopción de estas medidas con carácter excepcional en dos años difícilmente podrán garantizar sus objetivos. Desde este punto de vista conviene facilitar la adaptación de los Municipios a la legislación territorial en la materia.

3.7. Hay una cierta unanimidad al señalar que el problema de la escasez de suelo no afecta tanto al *suelo urbanizable* sino al *suelo urbanizado*<sup>18</sup>. La **Ley 9/1999, de 14 de abril, de Ordenación del Territorio de Canarias**, al establecer límites a la oferta de suelo urbanizable, articula dispositivos, de

<sup>18</sup> Informe sobre el Suelo y Urbanismo en España. Comisión de Expertos sobre Urbanismo, (MOPTMA, 1996).

gestión pública y privada, para facilitar la *oferta de suelo urbanizado*. En opinión del Consejo habrá de estudiarse detenidamente en que medida el tratamiento que prevé el *anteproyecto de Ley* que se dictamina, al intervenir sobre el suelo rústico, no altera estos principios básicos establecidos en la *Ley 9/1999, de 14 de abril, de Ordenación del Territorio* citada, aunque se presentara con vocación temporal. Consecuentemente con ello, se cuestiona la misma eficacia final del cambio que se promueve.

Si la carencia de suelo para actuaciones residenciales protegidas se imputa a la imprevisión del planeamiento, si no cambian las pautas de ordenación y mejora la gestión del suelo público y privado, la adopción de medidas transitorias hasta la plena aprobación de los instrumentos de ordenación general no constituye, en opinión del CES, garantía suficiente de una ajustada previsión de las necesidades y oportunidades de suelo residencial y, sobre todo, de su adecuada programación y ejecución en los plazos en que se demande.

**3.8.** El *Consejo Económico y Social* sugiere se exploren otros instrumentos encaminados a este fin: resolver en corto plazo y con garantía de ejecución pública o privada actuaciones de interés de la comunidad que no encuentran ajuste en el planeamiento vigente y que irían encaminadas, no sólo a dotaciones o servicios públicos sino a actuaciones en materia de viviendas protegidas o a otras, por ejemplo implantaciones industriales, normalmente en suelo rústico o urbanizable. Este proceder se observa en otras experiencias comparadas<sup>19</sup>.

En nuestra ordenación territorial sobre la materia, al menos desde la perspectiva del CES, no parece que se disponga de instrumentos similares: los *Proyectos de Actuación Territorial*, previstos en la *Ley 9/1999, de 14 de abril, de Ordenación del Territorio de Canarias*, se presentan más como instrumentos que garantizan la ordenación referida a determinadas actuaciones excepcionales que deban, en atención a sus características, localizarse en suelo rústico. Quizás convendría, se sugiere desde el Consejo, abordar esta problemática no de forma circunstancial y temporal sino de manera definitiva y globalmente a través del rediseño de los mencionados *Proyectos de Actuación Territorial*, otorgándoles el alcance de los *proyectos de interés regional*. Una última consideración es, en cualquier caso, poner el énfasis en el desarrollo de los sistemas de gestión del suelo, público o privado, y en la intervención pública en el mercado de suelo, de manera especial en lo que concierne a los *patrimonios públicos de suelo*.

**3.9.** En opinión del Consejo y en relación a lo que dispone el *anteproyecto de Ley* que se dictamina en el **artículo 2.2 apartado b**, creemos estar ante otro tratamiento en esencia contrario al *desarrollo territorial sostenible* que preconiza nuestra legislación sobre el territorio, tanto por sus previsibles efectos territoriales y ambientales como por los efectos sociales de actuaciones residenciales aisladas y con escasa complejidad social y funcional.

Desde el CES no se alcanza a entender el sentido de la exigencia del "*interés general*" en la construcción de viviendas protegidas: cualquier reclasificación de suelos aislados para este fin, en virtud de mandato legal, ya reúne este requisito. Si parece conveniente, sin embargo, limitar la, aparentemente, amplia discrecionalidad que para la apreciación de este "*interés general distinto*" parece atribuirle el precepto comentado al Gobierno.

Queremos igualmente manifestar, siempre en relación al **artículo 2.2**, esta vez **apartado b.2**, que el suelo a reclasificar no contiguo a urbano, será viable si dicha contigüidad cumple con el requisito de que al menos el 60% del aprovechamiento del sector se destine a viviendas protegidas. Tenemos que decir que han bajado del 80% al 60% y es de aquí de donde se obtiene el 10% de cesiones obligatorias y por supuesto, entendemos que no es lo correcto.

---

<sup>19</sup> Instrumentos aprobados por Decreto y contemplados en la Legislación Territorial de Aragón, Asturias, Galicia, Madrid y Valencia, a través de la figura de los *programas de actuación o acción territorial*. Así como en Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja y de nuevo Valencia, a través de *planes y proyectos de interés regional o supramunicipal*.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. La disponibilidad y caracterización de la vivienda constituyen indicadores destacados del nivel de calidad de vida de una comunidad. Por ello 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. Por todo ello **los esfuerzos públicos en relación a la vivienda, y su eventual expresión normativa, tienen un amplio impacto social.**

Facilitar la edificación, promoción y venta de viviendas protegidas, viene constituyéndose en un instrumento tradicional de la política de vivienda. **Entre los factores principales que influyen en el aumento del precio de la vivienda está el valor del suelo edificable, ante su escasez.**

2. En los últimos años el acceso a la vivienda en Canarias ha venido experimentando **un incremento continuado del precio**. Los principales elementos que influyen en esta cuestión tienen que ver, de un lado, con los factores que han determinado el incremento de la demanda y que han sido analizados a lo largo de este Dictamen: crecimiento económico, bajos tipos de interés, estabilidad de la moneda, facilidades en la financiación hipotecaria, etc...

También la demanda de compra de vivienda se intensifica por la **falta de alternativas**, como por ejemplo la **ausencia de un mercado de viviendas en alquiler eficiente**, debido básicamente al riesgo que conlleva su inseguridad jurídica y de la cobertura necesaria de viviendas de VPO, para las economías familiares de bajo nivel de renta. Serían estos dos segmentos de mercado los que, en vez de aligerar la presión de la demanda de compra de vivienda nueva, favorecerían el crecimiento de los precios.

3. Un factor importante que, desde el punto de vista de la oferta, influye en el aumento del precio de la vivienda es, sin lugar a dudas, el **valor del suelo edificable**. Desde este punto de vista el CES considera imprescindible disponer de **instrumentos que faciliten la disponibilidad de suelo** acudiendo, en primer lugar, a los actuales instrumentos que permite la legislación que sobre el territorio tiene la Comunidad Autónoma. En este sentido deberá evitarse en lo posible, y en un escenario de cooperación con las Administraciones Locales, intervenir sobre el suelo rústico.
4. Quizás un **nuevo marco legal** para la **financiación de las Corporaciones Locales** y la mejora, por parte de éstas, de los medios adecuados para desarrollar una gestión y tramitación urbanística más ágil y eficiente, evitarían la **controversia** que parece deducirse del contenido del *anteproyecto de Ley* entre garantizar el acceso a una vivienda y preservar las dotaciones de suelo rústico de la Comunidad Autónoma. En ocasiones quizás sean los propios ayuntamientos los principales agentes especuladores y los que provocan el encarecimiento del suelo, en la medida en que parte de sus ingresos dependen de su gestión y ante la ausencia de otros mecanismos de financiación.
5. La modificación legislativa que se propone desde el Gobierno de Canarias, a la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, se nos presenta con la clara finalidad de generar suelo disponible para la edificación de vivienda protegida, mientras finaliza el actual proceso de adaptación de los Planes Generales al Texto Refundido de la Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, debido a que este proceso está deparando una consecuencia indiscutiblemente negativa, que se traduce en la falta de generación de suelo afecto a la construcción de este tipo de vivienda, y si bien no entramos a explicar las circunstancias que han supuesto la paralización en la creación de suelo destinado a tal fin, dado ya que se trata de un hecho conocido, si que debemos resaltar la existencia del problema que se ha hecho notar en la ejecución del actual Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005.

La modificación que abarca el artículo 27, al que se le añade un sexto apartado y la disposición transitoria quinta, a la que se le añaden cuatro apartados, responde sin cortapisas a una finalidad primordial de la Ley 2/2003, esto es, intentar mejorar el problema de la escasez de suelo destinado a la edificación de viviendas protegidas.

6. Se trata de un problema social que se evidencia de forma manifiesta en los municipios más poblados de las Islas, que requiere una actuación rápida y contundente por parte del Gobierno de Canarias, siendo ésta modificación legislativa una medida que es fruto de la experiencia y búsqueda de alternativas frente a la realidad existente por parte de la Consejería de Vivienda.

Específicamente se pretende dar respuesta a corto plazo y hasta que finalice el arduo proceso de adaptación antes citado, a la disponibilidad de suelo para viviendas protegidas, de tal forma que las medidas de fomento público para la construcción de dichas viviendas puedan realizarse, debido a que la carencia y prácticamente inexistencia del mismo deviene en que la mayor parte de las medidas de fomento previstas en la precitada Ley, sean del todo inertes.

No entramos a cuestionar si se ha debido extender más o menos en sus motivaciones y cuantificación del problema la Consejería de la que nace la propuesta, tomamos en consideración el interés social y general que se tutela a través de la mejora de las condiciones actuales respecto a la creación de suelo para el mencionado fin.

7. La modificación planteada introduce una vía excepcional que con carácter temporal permitirá la creación de suelo apto para el fin que se pretende, proponiendo un equilibrio entre todas las cuestiones a considerar como son el fomento de particulares y corporaciones locales, así como un control suficiente a través de la intervención de las Administraciones competentes en la materia a fin de evitar el incorrecto uso de la medida.

Entendemos que es necesario remover y salvar los obstáculos formales con la finalidad de dar cabida a una solución mucho más inmediata que la ya prevista en el propio Texto Refundido de la Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, justificada por el fin que se conseguirá dentro de unos límites y controles previstos y establecidos por el texto de la modificación.

En este sentido, también consideramos que se trata de una iniciativa legislativa que redundará en una mejora de la situación actual hasta la finalización de los procesos de adaptación de los planes.

En consecuencia con todo ello, mantenemos nuestra postura de apoyo y respaldo a la modificación legislativa impulsada desde el Gobierno ante éste órgano.

8. El *Consejo Económico y Social*, por último, hace un llamamiento especial para que **se tome en consideración el conjunto de observaciones incluidas en este dictamen.**

Vº. Bº.  
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO  
Por sustitución, EL VICEPRESIDENTE

EL SECRETARIO GENERAL  
DEL CONSEJO

Fdo.: Mario Rodríguez Rodríguez

Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez