



Consejo Económico y Social de Canarias

DICTAMEN 1/2006
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS

PROYECTO DE PLAN DE VIVIENDA DE CANARIAS 2005-2008
Sesión del Pleno del CES de 26 de enero de 2006

Dictámenes del CES 2006

Edición y Distribución: Consejo Económico y Social de Canarias
Secretaría General
Plaza de La Feria, 1 • Edificio Marina-Entreplanta
35003 Las Palmas de Gran Canaria
Teléfono: 928 384963 • 928 384932
Fax: 928 384897
E-Mail: cscanarias@gobiernodecanarias.org
Internet: www.cscanarias.org

Diseño y Maquetación: Tembleque producciones, s.coop

1ª edición: 100 ejemplares

La reproducción del contenido de este dictamen está permitida citando su procedencia

DICTAMEN 1/2006

DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS SOBRE EL PROYECTO DE PLAN DE VIVIENDA DE CANARIAS 2005-2008

Dictamen preceptivo solicitado por el Gobierno de Canarias
Sesión del Pleno del CES de 26 de enero de 2006

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, previa tramitación en la Comisión Permanente de Trabajo de Política de Bienestar Social, y de conformidad con el procedimiento establecido en el *Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo (Decreto 312/1993, de 10 de diciembre)*, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba por unanimidad, en su sesión del día 26 de enero de 2006, con los requisitos que establece el artículo 10.1.c) de la precitada *Ley 1/1992*, el siguiente

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

El día 19 de diciembre de 2005 tiene entrada en el Consejo solicitud de dictamen preceptivo previo del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.1, de la *Ley 1/1992, de 27 de abril, de creación del CES*, por el procedimiento de urgencia, sobre el *Proyecto de Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008*, en cumplimiento de lo establecido, según se indica en la solicitud, en el artículo 4.2 a) y 5 de la Ley citada.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 5.3, de la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, modificado por la *Ley 4/2001, de 6 de julio, de medidas tributarias, financieras, de organización y relativas al personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias*, el dictamen habrá de ser emitido en el plazo de quince días.

Con relación a lo dispuesto en el artículo 5.2 de la misma *Ley 1/1992*, citada, con la solicitud de dictamen se acompaña la siguiente documentación:

- Borrador del *Proyecto de Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008*, con el contenido que se describe en el apartado II del presente dictamen;
- *Certificación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de diciembre de 2005*.
- *Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de 1 de diciembre de 2005*.

- *Escritos relativos al trámite de audiencia a la FECAM y a los Cabildos Insulares*.
- *Informe de la Federación Canaria de Municipios (FECAM) de 22 de noviembre de 2005*.
- *Certificación del Acuerdo del Consejo de Dirección del Instituto Canario de la Vivienda, de aprobación del anteproyecto del Plan de Vivienda de Canarias*.
- *Certificación del Acuerdo de la Comisión de Vivienda relativo al informe favorable del anteproyecto del Plan de Vivienda de Canarias*.
- *Acuerdo del Gobierno de Canarias, de 12 de abril de 2005, de aprobación de las directrices de elaboración del Plan de Vivienda de Canarias*.

El Presidente del Consejo, tal y como establece el artículo 28.4 del *Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social*, acuerda remitir la solicitud del dictamen previo y sus antecedentes a la Comisión Permanente de Trabajo de Política de Bienestar Social, para la preparación del Proyecto de Dictamen y su posterior valoración y emisión del Dictamen, en su caso, por el Pleno del Consejo.

La Comisión competente celebró sesiones de trabajo los días 29 de diciembre de 2005, 18 y 26 de enero de 2006. En la última de dichas sesiones, la Comisión aprueba por unanimidad el Proyecto de Dictamen analizado por el Pleno.

En la sesión de trabajo de la Comisión del 29 de diciembre, a petición del CES, y para mejor fundamentar el

Dictamen preceptivo, comparece en sesión informativa el Sr. D. Jerónimo Fregel Pérez, Director General del Instituto Canario de la Vivienda del Gobierno de Canarias.:

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE PLAN DE VIVIENDA DE CANARIAS 2005-2008

1. Estructura

El *Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008* está estructurado en seis epígrafes y un anexo con los contenidos que se transcriben a continuación.

1. Introducción:
 - 1.1. Marco general.
 - 1.2. Escenario normativo:
 - 1.2.1. Marco competencial.
 - 1.2.2. Normativa de vivienda.
 - 1.2.3. Normativa de suelo.
 - 1.3. Escenario del Plan de Vivienda de Canarias:
 - 1.3.1. Los Planes de Vivienda de Canarias.
 - 1.3.2. El escenario del nuevo Plan.
2. Contexto económico:
 - 2.1. La economía internacional.
 - 2.2. La economía española.
 - 2.3. Panorama económico de la Comunidad Autónoma de Canarias.
 - 2.4. Conclusiones de la situación económica.
3. Situación de la vivienda en Canarias:
 - 3.1. Tipología de la vivienda en Canarias:
 - 3.1.1. La vivienda principal.
 - 3.1.2. La vivienda secundaria.
 - 3.1.3. Viviendas vacías o desocupadas.
 - 3.1.4. La autoconstrucción de viviendas.
 - 3.1.5. La calidad de las viviendas.
 - 3.1.6. Los hogares unipersonales.
 - 3.1.7. Conclusiones.
 - 3.2. La adquisición de viviendas en Canarias:
 - 3.2.1. Evolución del IPC de la Vivienda.
 - 3.2.2. El precio de la vivienda.
 - 3.2.3. Los costes de la construcción en Canarias.
 - 3.2.4. El esfuerzo financiero para la adquisición de la vivienda.
 - 3.2.5. Los créditos hipotecarios.
 - 3.2.6. La vivienda y sus implicaciones en el ahorro familiar.
 - 3.2.7. El consumo de cemento.
 - 3.2.8. Conclusiones: incidencia de la vivienda en las economías domésticas.
4. Demanda y necesidades de vivienda, suelo y equipamientos complementarios en Canarias:
 - 4.1. Análisis demográfico:
 - 4.1.1. Evolución de la población y los hogares en Canarias.
 - 4.1.2. Análisis demográfico: Conclusiones.
 - 4.2. Factores determinantes de la demanda de vivienda:
 - 4.2.1. Factores demográficos.

- 4.2.2. Factores sociales.
 - 4.2.3. Factores económicos.
 - 4.3. La demanda de vivienda:
 - 4.3.1. La demanda de vivienda de la población extranjera.
 - 4.3.2. La demanda turística de vivienda.
 - 4.3.3. La demanda de vivienda en alquiler de los jóvenes.
 - 4.3.4. La movilidad y el mercado de vivienda.
 - 4.3.5. Conclusiones.
 - 4.4. La demanda de vivienda protegida:
 - 4.4.1. Viviendas de promoción pública.
 - 4.4.2. Viviendas de promoción privada.
 - 4.4.3. Encuesta sobre vivienda.
 - 4.5. Necesidades de equipamientos complementarios y servicios.
 - 4.6. Necesidades de suelo.
 - 4.7. Ámbitos de actuación preferente.
5. Ejecución del Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005:
 - 5.1. Actuaciones convenio marco:
 - 5.1.1. Objetivos iniciales.
 - 5.1.2. Ejecución.
 - 5.2. Actuaciones propias de la Comunidad Autónoma de Canarias:
 - 5.2.1. Objetivos iniciales.
 - 5.2.2. Ejecución.
 6. El Plan de Vivienda de Canarias para el período 2005-2008:
 - 6.1. Instrumentos.
 - 6.2. Objetivos.
 - 6.3. Líneas de actuación:
 - 6.3.1. Viviendas protegidas de nueva construcción de promoción privada.
 - 6.3.2. Viviendas protegidas de nueva construcción de promoción pública.
 - 6.3.3. Adquisición de vivienda usada.
 - 6.3.4. Autoconstrucción de viviendas.
 - 6.3.5. Actuaciones de fomento del alquiler.
 - 6.3.6. Actuaciones para facilitar el acceso de los jóvenes a la vivienda.
 - 6.3.7. Actuaciones en materia de suelo.
 - 6.3.8. Actuaciones de rehabilitación.

Anexo. Cuadro de actuaciones y marco financiero.

2. Contenido

Respecto al contenido del *Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008*, los cuatro primeros apartados se refieren a cuestiones preliminares, el quinto a la ejecución del *Plan de Vivienda 2002-2005* y el sexto, bajo el título de *Plan de Vivienda de Canarias para el período 2005-2008* es el que contiene, en sentido estricto, el nuevo Plan de Vivienda. El anexo consta únicamente de 3 cuadros.

A continuación se resume los aspectos más relevantes del Plan. De este resumen de su contenido, en el presente apartado, el Consejo Económico y Social de Canarias quiere centrar su atención en los contenidos esenciales del Plan (epígrafes 5 y 6 y anexo) y resaltar solamente al-

gunos aspectos fundamentales del resto de los epígrafes preliminares.

2.1. Introducción

En el análisis del marco general, se enuncian aspectos diferenciadores que definen la situación de la vivienda en Canarias y se adelanta las motivaciones del nuevo Plan de Vivienda:

“La situación de la vivienda en Canarias, al igual que en el resto del Estado, necesita una continua revisión por los constantes cambios económicos, sociales y demográficos. Los problemas relacionados con la vivienda son cada vez más complejos, a factores como el aumento de los precios de venta y alquiler de la vivienda, en nuestra comunidad autónoma se les unen otros como la escasez de suelo y el aumento progresivo de la población, producto fundamentalmente de la inmigración, tanto regular como irregular, que ha conllevado altas densidades de población en determinadas áreas insulares, destacando las islas de Lanzarote y Fuerteventura y las áreas metropolitanas y de sotavento de las dos islas capitalinas”... “La modificación de las condiciones demográficas, económicas y sociales producidas en los últimos años en Canarias, unida a la elaboración de un nuevo Plan de Vivienda por el Estado para el período 2005-2008, motivan la necesidad de elaborar un nuevo Plan de Vivienda de Canarias que se adecue a la realidad actual de la demanda de vivienda en nuestra comunidad autónoma. Además, con ello se da cumplimiento a lo previsto en la disposición transitoria segunda de la Ley 5/2004, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2005”.

Al abordar el escenario normativo se enuncia brevemente los fundamentos jurídicos del marco competencial, en el que la vivienda aparece como competencia exclusiva de las comunidades autónomas en aplicación del artículo 148.1.3º de la Constitución Española pero con competencias conexas por parte del Estado, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos. Respecto a este marco competencial se hace hincapié en el texto del Plan en la creación, mediante la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias, del instituto Canario de la Vivienda, organismo autónomo de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias donde también están representados los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos canarios.

En cuanto a la normativa en materia de vivienda y suelo, además de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias, en este apartado del Plan se menciona la siguiente:

Normativa en materia de vivienda:

- Decreto 69/2002, de 20 de mayo, por el que se establece y regula el programa canario de viviendas de protección oficial de régimen especial destinadas a satisfacer el déficit de vivienda en determinados municipios con desarrollo turístico.

- Decreto 70/2002, de 20 de mayo, por el que se regula la gestión por la Comunidad Autónoma de Canarias de las medidas de financiación protegida en materia de vivienda y suelo para el Plan 2002-2005.
- Decreto 76/2002, de 3 de junio, por el que se regula la concesión de subvenciones destinadas a la promoción de viviendas de nueva construcción que se califiquen como protegidas al amparo del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero.
- Decreto 75/2002, de 3 de junio, por el que se regula y auxilia la autoconstrucción de viviendas.
- Decreto 4/2005, de 25 de enero, viene a efectuar modificaciones en los Decretos 70/2002, de 20 de mayo, y 75/2002 y 76/2002, de 3 de junio, por los que se regulan diversas medidas en materia de vivienda.

Normativa en materia de suelo:

- 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.
- 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.
- Decreto 92/2004, de 20 de julio, por el que se inició el procedimiento de elaboración de las Directrices de Ordenación de Vivienda.

Finalmente, en este capítulo introductorio, se analiza el escenario del plan de vivienda de Canarias a partir de los planes anteriores. En este apartado se afirma que *“hasta la fecha el Gobierno de Canarias ha aprobado cuatro planes de vivienda”.*

En cuanto a los objetivos del IV Plan de Vivienda de Canarias, en el texto se reflejan los siguientes:

“El régimen aplicable al período 2002-2005 se propuso en general:

- Reforzar el sistema de ayudas y estímulos a la urbanización de suelo destinado preferentemente a la promoción de viviendas protegidas.
- Intensificar y concentrar las ayudas para la compra de vivienda en quienes acceden por primera vez a la propiedad de una vivienda.
- Potenciar la promoción de viviendas protegidas en régimen de alquiler como una medida que posibilite la movilidad laboral.
- Facilitar el acceso a viviendas dignas, en alquiler o en propiedad, a los grupos de población con ingresos reducidos, en sintonía con el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social.
- Mejorar las condiciones de acceso a las viviendas para las familias que tienen a su cargo personas mayores o con minusvalías.
- Facilitar a los jóvenes el acceso a la primera vivienda y mejorar las ayudas a las familias con hijos, permitiendo su acceso a viviendas de mayor superficie y contribuyendo al logro de los objetivos de la política estatal de fomento a la natalidad conforme al Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004, en relación con

la cual la vivienda accesible juega un papel instrumental importante, al menos como condición necesaria, aunque no suficiente”.

Expuesto esto, en este primer apartado introductorio, se establece el escenario del nuevo Plan, cuyas características principales se pueden resumir de la siguiente manera:

- Desarrollo territorial diferencial.
- Crecimiento económico constante, en los últimos años.
- Moderación en el gasto público y contención de la inflación.
- Mantenimiento de los niveles de empleo.
- Aumento de rentas familiares.
- Subsistencia de algunas situaciones de infravivienda.
- Impacto de la estructura demográfica de Canarias.
- Cambios sociales y culturales.

El mayor reto al que se enfrenta la promoción de vivienda protegida es el de crear instrumentos eficientes que permitan que los precios para los adquirentes de vivienda protegida sean moderados y que se garantice a los promotores de viviendas una rentabilidad mínima que haga factible su construcción. Sobre este aspecto y sobre los retos del nuevo escenario al que se enfrenta el nuevo *Plan de Vivienda de Canarias*, se establece una reflexión final en este epígrafe del documento y así, sobre el aumento de la vivienda libre y su aumento de precio, en el documento se afirma que *“esta posibilidad de canalizar la nueva producción hacia una tipología de oferta libre con precios muy por encima de los de la vivienda protegida ha estimulado a los promotores a abandonar total o parcialmente este tipo de producciones, dado el diferencial entre los precios del mercado libre y los precios máximos de protección, por lo que puede afirmarse que la caída de la producción protegida y de la cuota de mercado de la protección oficial no es sólo la consecuencia de una derivación de la demanda hacia el mercado libre, sino que responde también a una inadecuación de los precios máximos permitidos en relación con la dinámica del mercado. Esta situación justifica la necesidad de revisión de los criterios e instrumentos de intervención, para avanzar propuestas para el nuevo Plan, que permitan una adaptación eficaz de la política de vivienda a las nuevas necesidades que se están planteando”.*

2.2. Contexto económico

En el segundo epígrafe, dedicado a analizar el contexto económico, se presenta de forma resumida la coyuntura económica, en el ámbito internacional, español y finalmente canario, cuyas conclusiones se plasman en el apartado 2.4, que se reproduce a continuación:

- *“Existe cierta incertidumbre con la marcha de la economía internacional, advertido por instituciones como el FMI y el Banco Central Europeo, aunque todas las variables estudiadas hasta el momento no demuestran que estén afectando a la economía insular: se crece, con una inflación contenida, se genera empleo y dis-*

minuyen las tasas de desempleo y sigue existiendo bajos tipos de interés.

- *En los 10 últimos años, Canarias ha ganado peso en la economía española y europea, incrementando los niveles de renta y crecimiento económico por encima de ambas medias, además de consolidarse como la comunidad autónoma menos inflacionista del Estado.*
- *El crecimiento económico canario ha estado basado fundamentalmente en los sectores del turismo y la construcción, en oficios poco cualificados, que ha conllevado una pérdida de productividad de la economía canaria.*
- *Como consecuencia del crecimiento económico, la Comunidad Autónoma Canaria tiene en este momento una vitalidad poblacional alta, producto de la inmigración regular e irregular, centrada fundamentalmente en las dos islas orientales y en las zonas de sotavento de las dos islas capitalinas.”*

2.3. Situación de la vivienda en Canarias

En un primer apartado, se realiza un análisis sobre la tipología de la vivienda en Canarias, examinando las principales características de las categorías de vivienda principal, secundaria, vacía o desocupada, autoconstrucción y hogares unipersonales. Las conclusiones que se realizan en el documento del Plan son las siguientes:

- *“El porcentaje de viviendas principales ha ido perdiendo importancia respecto al conjunto del parque inmobiliario de forma paulatina.*
- *Más del 60% de las viviendas Canarias no superan los 90 m² de superficie útil. El tamaño medio de las viviendas en Canarias es comparable con la media estatal, aunque es mayor en las viviendas de dimensiones inferiores a 45 m².*
- *Aproximadamente el 70% de las viviendas canarias disponen de más de tres habitaciones. Este dato se ha incrementado fundamentalmente en los últimos 5 años, ya que anteriormente este porcentaje era solamente el 57%.*
- *En Canarias existe una proliferación de las viviendas en propiedad (prácticamente el 70%) sobre la de cualquier otro tipo de tenencia. El alquiler representa el 17,05%.*
- *Existe un crecimiento de las viviendas secundarias y vacías para el conjunto de la Comunidad Autónoma Canaria, aunque las cifras son más altas en la isla de Tenerife.*
- *Se puede considerar que el estado de conservación medio de las viviendas canarias es bueno.”*

A estas conclusiones, cabe añadir otras consideraciones que se realizan en el presente apartado. Así, al tratar las viviendas vacías o desocupadas, que según los datos del ISTAC representa el 14,21% del total de viviendas, se reflexiona sobre las oportunidades que puede suponer esta cuestión *“... pone de manifiesto la necesidad de optimizar el parque inmobiliario existente, movilizándolo el elevado número de viviendas vacías hacia la puesta en el mercado de varios miles de viviendas en régimen de venta y alquiler a precios tasados, y favoreciendo la re-*

habilitación y revitalización de los barrios más degradados". Por otra parte, debe destacarse la importancia cuantitativa y cualitativa que empiezan a tener los hogares unipersonales "Los hogares unipersonales crecen más que cualquier otra modalidad. El número de personas que viven solas en Canarias ha crecido exponencialmente en estos últimos años. Este aumento ha supuesto pasar, en tan sólo 10 años (1991-2001), del 11,12% al 21,36% de hogares unipersonales, lo cual tiene unas consecuencias de la máxima trascendencia para la política de vivienda, especialmente por la repercusión directa que tiene en la reducción del tamaño medio de los hogares. Contrariamente a lo que se suele creer, la parte más importante de los hogares unipersonales no corresponde a jóvenes, sino que están constituidos en un 6,20% por personas de más de 65 años y muy especialmente por mujeres, viudas o solteras."

En un segundo apartado del epígrafe sobre la situación de la vivienda en Canarias, se analizan aspectos derivados de la construcción y adquisición de viviendas en Canarias. En primer lugar, y respecto al crecimiento en el número de viviendas construidas y su precio, se ofrecen cifras generales sobre el denominado 'boom inmobiliario' que ha tenido lugar en España y en Canarias. Así, se afirma que *"El precio medio de la vivienda en España aumentó un 91% entre 1997 y el primer trimestre de 2003, según recoge el informe mensual que elabora La Caixa"*, mientras que en cuanto al crecimiento del parque de viviendas se resalta que *"en 30 años se ha doblado el parque de viviendas en España, según reflejan los datos del último Censo de Población y Viviendas de 2001, que elabora el Instituto Nacional de Estadística (INE)"* apareciendo Canarias como la comunidad autónoma con mayor crecimiento en el periodo 1991-2001: *"por lo que respecta a zonas geográficas, lideran el denominado 'boom inmobiliario' Canarias (en 10 años el parque de viviendas creció un 41,4%, por el crecimiento demográfico y la explotación turística), La Rioja, Madrid, Navarra y Cantabria."*

En cuanto a los costes de la construcción en Canarias, se concluye que Canarias figura entre las comunidades autónomas con menores costes salariales comparados, pero con mayores costes de los materiales de construcción, por lo que *"Canarias se sitúa, después del Archipiélago Balear, como la Comunidad Autónoma con mayor coste de edificación en el contexto estatal."*

Otras conclusiones, sobre la incidencia de la vivienda en las economías domésticas, que aparecen en el documento del Plan, son las siguientes:

- *El IPC del grupo de vivienda ha crecido en Canarias por debajo de la media del Estado, en el período que abarca los años 1999 y 2004.*
- *El crecimiento del precio de las viviendas libres en Canarias durante el año 2004 es del 9,45% (11% en el primer trimestre de 2005), inferior al registrado para la media del Estado. En este mismo sentido, el precio medio que los canarios pagan por m² también es netamente inferior a la media de España.*

- *El esfuerzo financiero de los hogares canarios para la adquisición de una vivienda equivale a 7,0 años de su salario familiar, por debajo también de la media estatal.*
- *Canarias es la Comunidad Autónoma con menores niveles de ingresos, sólo por encima de Extremadura y Murcia. Así, el salario mensual medio en Canarias de los solicitantes de hipotecas en el período analizado era de 1.248,85 euros, frente a los 1.461,46 euros de la media estatal.*

2.4. Demanda y necesidades de vivienda, suelo y equipamientos complementarios

Un primer aspecto que se trata en el presente epígrafe del Plan es el crecimiento demográfico acaecido en las Islas en los últimos años. Sobre esta materia, en el documento del Plan se concluye que:

"La estructura demográfica de las islas y la composición de los hogares y de las unidades familiares no presenta grandes diferencias con respecto al resto de las Comunidades del Estado, salvo por la intensidad de los cambios, el rápido crecimiento de la población que se asienta en el territorio (debido a procesos migratorios) y por la diversidad y particularidad que cada una de las Islas reconoce (envejecimiento en las Islas occidentales, rejuvenecimiento de las Islas orientales por el asentamiento de jóvenes inmigrantes, densidad poblacional fuerte de las islas capitalinas).

Por estos motivos, la evolución de los hogares, pone de manifiesto la cada vez mayor presencia de hogares de dimensión reducida y, por tanto, de la necesidad de un parque de viviendas que reconozca esta realidad y se ajuste a las demandas y perfiles sociales de estas familias."

Este crecimiento de la población es solamente uno de los factores determinantes de la demanda de vivienda, que en el apartado 4.2 se clasifican de la siguiente manera:

1. Factores demográficos:
 - Progresivo aumento de la población.
 - Retraso a la hora de acceder a la vida en común de las parejas canarias.
 - Mayor número de personas que viven solas.
 - Alta densidad de población en las islas capitalinas.
2. Factores sociales:
 - Retraso en el proceso de emancipación.
 - Baja movilidad geográfica.
 - Inestabilidad en el empleo.
3. Factores económicos:
 - Aumento de la renta disponible de las familias.
 - Mejora en las condiciones de los préstamos hipotecarios.
 - Escasez de suelo para construir.

También en relación con la demanda de vivienda, destaca el análisis que el apartado 4.3.3 dedica a la demanda de vivienda en alquiler de los jóvenes:

“La media de edad de los demandantes de vivienda en alquiler desde 1998 hasta 2004 ha sufrido un paulatino ascenso, pasando de encontrarse en los 22 años a situarse en torno a los 28 años de edad.

Las razones manifestadas en cuanto a necesidad de vivienda se pueden agrupar principalmente en tres grupos:

- *Los que demandan vivienda porque poseen infraviviendas, es decir, viviendas que no reúnen las condiciones mínimas de calidad y, por tanto, necesitan mejorar la situación de la vivienda actual.*
- *Los que quieren emanciparse y no tienen recursos, que son un tercio de los demandantes.*
- *Los que tienen una vivienda de alquiler y pagan una cantidad monetaria elevada, que son otro tercio de los solicitantes.*

De este modo, el perfil del joven canario demandante de vivienda en alquiler sería el de un hombre de unos 28 años, con un nivel de estudios medio y un empleo eventual.

El análisis de la demanda exige conocer el tipo de vivienda al que aspiran los jóvenes con necesidades y hasta qué punto sus expectativas se adecuan a la oferta del mercado inmobiliario. Las variables que se ha tenido en cuenta son:

- *Superficie: Reducir el tamaño de la vivienda nueva para adecuarla a las necesidades de espacio y al precio.*
- *Régimen de tenencia: La vía que se supone más directa para que los jóvenes accedan a una vivienda es la del alquiler. No obstante, los costes de entrada en este mercado, que incluyen seguro, fianza y alquileres por anticipado, añadidos al contraste entre demanda fuerte y oferta escasa, también favorecen la exclusión de los jóvenes en este campo, al ser vistos por los propietarios como inquilinos de riesgo elevado. El de la vivienda en alquiler sólo recurren aquellos sectores que, no pudiendo acudir al crédito hipotecario, se vean favorecidos por la existencia de una política de alquileres subvencionados.”*

Pasando al análisis de la demanda de vivienda protegida, y a partir del análisis de los datos “resultantes de la conclusión de los procedimientos de adjudicación de viviendas de promoción pública de los últimos tres años, así como los datos existentes de compradores de viviendas de protección oficial de promoción privada”, en el documento del Plan se extraen las siguientes conclusiones sobre el perfil del demandante.

Demandante de viviendas protegidas de promoción pública:

- *“Los solicitantes admitidos de viviendas de promoción pública tienen cierto arraigo en el municipio donde solicitaron la vivienda, dado que una gran parte de ellos llevan residiendo en estos municipios más de 5 años.*
- *Son personas jóvenes, dado que la mayoría tienen menos de 45 años. También hay que destacar que aproximadamente el 30% el son menores de 30 años.*
- *Por regla general, las familias cuya solicitud ha admitida no supera los 3 miembros en la unidad familiar.*

Además, las medias más cercanas a 3 miembros se encuentran en los solicitantes admitidos con edades comprendidas entre los 30 y 45 años.

- *Más del 98% de los individuos analizados, residían en viviendas que no eran de su propiedad. Fundamentalmente en viviendas alquiladas, donde la renta de alquiler media oscila entre los 100 y los 300 Euros mensuales, o, con un familiar cercano.*
- *Las viviendas donde residen tienen unas dimensiones medias que oscila entre los 60 y 100 m² (55% aproximadamente). Hay que destacar negativamente que más del 20% ocupan viviendas de menos de 50 m².”*

Demandante de viviendas protegidas de promoción privada:

- *“El demandante de este tipo de vivienda se puede considerar como joven, ya que prácticamente el 75% son menores de 36 años.*
- *En torno al 3% de las familias compradoras de este tipo de viviendas tienen algún miembro con discapacidad. Al analizar este dato por municipios, hay que señalar que el Puerto de la Cruz (10%), Santa María de Guía (5,71%) y Santa Cruz de Tenerife (5,31%) tienen las unidades familiares con mayores índices de discapacidad.*
- *En cuanto a las dimensiones de este tipo de viviendas, se constata que más del 50% tiene unas dimensiones entre los 80 y 100 m². Algo más del 6% son viviendas con menos de 60 m².”*

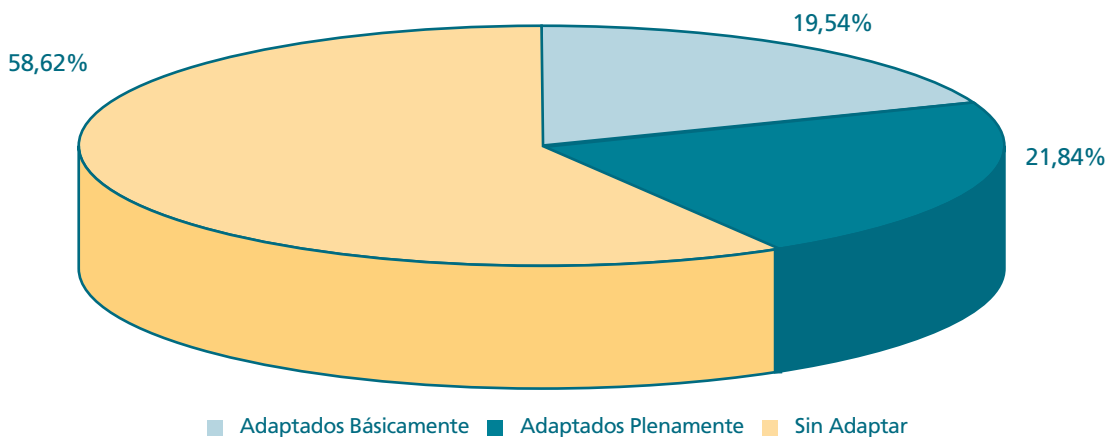
Necesidades de suelo:

A lo largo del texto del Plan, se afirma que uno de los problemas principales, sino el mayor, para la construcción de vivienda protegida, es el elevado precio del suelo. Siendo entonces el suelo un elemento clave, en el apartado 4.6 del Plan se realiza un esfuerzo por explicar las medidas normativas tomadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias para potenciar las reservas de suelo con destino a viviendas protegidas.

La Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, destaca el problema de la escasez de suelo y aborda este problema “con la afectación directa de suelo a construcción de viviendas protegidas mediante el establecimiento de un estándar urbanístico mínimo que debe incorporar los instrumentos municipales de planeamiento. La Ley atribuye a los Planes Insulares y, en su caso, a los planes de vivienda la localización de aquellos municipios de preferente localización de viviendas protegidas. Para dar cobertura de ese estándar urbanístico la Ley admite la afectación expresa a ese fin del Patrimonio Municipal de Suelo.”

La Ley 19/2003, de 14 de abril, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, incluye modificaciones al Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (TRLOTENAC, en adelante) y a la Ley 2/2003 de Vivienda de Canarias, para reforzar su eficacia, entre las que se encuentra el establecimiento de una reserva mínima, a nivel municipal del 20% del suelo residencial,

GRÁFICO 1. PLANES GENERALES DE ORDENACIÓN: ADAPTADOS AL TRLTENAC



siendo este porcentaje del 25% en el caso de los municipios declarados de preferente localización de viviendas protegidas:

- *“La modificación del artículo 32.2.A.8 y el 71.1.a del TRLTENAC persiguiendo potenciar las reservas de suelo con destino a viviendas protegidas, estableciendo la obligatoriedad de una reserva mínima, a nivel municipal, del 20% del aprovechamiento residencial en suelo urbanizable y urbano no consolidado, poniendo como límite que dentro del ámbito o sector se destine un máximo de 33% del aprovechamiento residencial con destino a viviendas protegidas de autoconstrucción o de promoción pública en régimen de alquiler. Con esta limitación se pretende fomentar la integración social.”*
- *“La modificación al artículo 27 de la Ley 2/2003 en la que se establece que en los municipios declarados de preferente localización de viviendas protegidas, los planes generales habrán de destinar a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública como mínimo el 25% del aprovechamiento con destino residencial del conjunto de los suelos urbanizables y urbanos no consolidados.”*

En el Plan se afirma que *“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 y a las Directrices de Ordenación General, 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”,* es decir, que si bien a largo plazo aumentará la reserva de suelo para vivienda protegida, a corto plazo sigue existiendo problemas de suelo. Así, en el documento del Plan se afirma que: *“Existen, todavía, pocos suelos reservados para viviendas sometidas a algún régimen de*

protección pública y la respuesta la encontramos en que la regulación urbanística que crea medidas que aseguran los suelos reservados a esta tipología de viviendas es relativamente reciente”. Así, se afirma que *“prácticamente la totalidad de los municipios están adaptando su planeamiento al Decreto Legislativo 1/2000 y, en muchos casos, también a las Directrices de Ordenación General”,* aunque los datos que se incluyen establece que aún existe un 58.62% de los Planes Generales de Ordenación sin adaptar a las Directrices.

Esta situación es la que ha dado pie a la modificación¹ de la Ley de Vivienda de Canarias que se está tramitando actualmente en el Parlamento de Canarias. Con esta modificación puntual a la Ley de Vivienda de Canarias, se pretende según el texto del Plan *“dar respuesta a corto plazo a la disponibilidad de suelo destinado a la construcción de vivienda protegida, orientándose dicha modificación a permitir la reclasificación de 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.”*

Ámbitos de actuación preferente. Municipios de preferente localización de viviendas sujetas a un régimen de protección pública:

El Plan dedica su apartado 4.7 a analizar los ámbitos de actuación preferente concretados en la determinación de los municipios de preferente localización de viviendas sujetas a un régimen de protección pública atendiendo especialmente *“a las necesidades de las áreas metropolitanas y capitales insulares, los núcleos urbanos de nueva creación o en expansión, y las zonas turísticas”.* Las consecuencias de que un municipio obtenga esta declaración supone la elevación del 20% al

¹. Este proyecto de ley fue informado en su día por el CES mediante el Dictamen 3/2004, sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley de Vivienda de Canarias.

25% de las reservas de suelo con destino a viviendas protegidas.

En dicho apartado se afirma que hasta la fecha los planes insulares de ordenación aprobados no han determinado dichos municipios de preferente localización de viviendas protegidas, estimando conveniente que el *Plan de Vivienda de Canarias* proceda a dicha determinación. En este sentido, según se establece en el Plan, el Instituto Canario de la Vivienda se ha dirigido a los Cabildos Insulares y a la FECAM, solicitando que informen sobre los municipios que se considera que deben declararse de preferente localización de viviendas protegidas, atendiendo a las circunstancias previstas en el artículo 26.1 de la *Ley de Vivienda de Canarias*, sin que se haga referencia en el documento del plan a la respuesta dada por estas instituciones. En cuanto a las variables que se han tenido en cuenta para la determinación de los municipios de preferente localización de viviendas de protección pública, el documento enumera tres: evolución de la población, mercado de trabajo y déficit de vivienda y precio de la vivienda. En el documento se presentan de forma detallada y para cada una de las Islas, datos relacionados con estas variables. Como conclusión, se establece la relación de municipios de preferente localización de viviendas protegidas:

“A la vista de estos datos y de las aportaciones realizadas por los Cabildos Insulares el Plan de Vivienda de Canarias determina como municipios de preferente localización de viviendas protegidas los siguientes:

- *En la isla de Fuerteventura: Puerto del Rosario, Pájara, Antigua, La Oliva y Tuineje.*
- *En la isla de Lanzarote: Arrecife, Tías, Tegui, San Bartolomé y Yaiza.*
- *En la isla de Gran Canaria: Las Palmas de Gran Canaria, Telde, San Bartolomé de Tirajana, Mogán, Aguimes, Santa Lucía de Tirajana, Ingenio, Gáldar, Santa Brígida y Arucas.*
- *En la isla de Tenerife: Santa Cruz de Tenerife, San Cristóbal de la Laguna, Adeje, Arona, San Miguel de Abona, Puerto de la Cruz, Granadilla de Abona, Guía de Isora, Candelaria, Santiago del Teide, La Orotava, Tegueste, El Rosario y Los Realejos.*
- *En la isla de La Palma: Santa Cruz de la Palma y Los Llanos de Aridane.*
- *En la isla de La Gomera: San Sebastián de la Gomera.*
- *En la isla de El Hierro: Valverde.”*

2.5. Ejecución del Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005

En el epígrafe 5 se trata uno de los temas esenciales del *Plan de Vivienda*, la ejecución del plan anterior, cuyo examen es imprescindible para poder valorar las medidas propuestas en el nuevo Plan.

Antes de iniciar el análisis de la ejecución del *Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005*, en el documento se realizan dos aclaraciones oportunas sobre las actuaciones y el marco temporal de la ejecución de dicho Plan.

En primer lugar, se destaca que el *Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005* incluye todas las actuaciones realizadas en materia de vivienda, *“tanto las contempladas en el Convenio Marco firmado entre Canarias y el Estado y en otros Convenios específicos (rehabilitación y reposición de las viviendas de los Patronatos) como las establecidas y financiadas exclusivamente por esta Comunidad”*. Y en segundo lugar, se explica la razón por la que solamente se reflejan los niveles de ejecución de los años 2002, 2003 y 2004: *“El Plan de Vivienda de Canarias, igual que el Plan Estatal, establecía una programación de las actuaciones a ejecutar durante un período cuatrienal 2002-2005, no obstante antes de la finalización de este período, mediante Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, e igualmente, el Instituto Canario de la Vivienda elabora un nuevo Plan de Vivienda de Canarias para los ejercicios 2005-2008. Por ello la ejecución del plan de vivienda que pasamos a analizar comprende únicamente los programas 2002, 2003 y 2004 ya que el programa 2005 se integrará en el nuevo plan de vivienda.”*

La tabla 1 muestra de forma resumida los niveles de ejecución del *Plan de Vivienda 2002-2005* durante los ejercicios 2002, 2003 y 2004, siendo la unidad de medida el número de actuaciones calificadas. Sobre estas cifras, en el documento del Plan se realiza las siguientes valoraciones:

“Se observa que el porcentaje de ejecución de las actuaciones inicialmente previstas ha ido mejorando paulatinamente. Así el año que registra el menor porcentaje de ejecución es el ejercicio 2002, con una ejecución del 80%, este resultado se explica si se tiene en cuenta que se trata del año en que se puso en marcha este Plan. En el ejercicio 2003 se observa un notable incremento en el cumplimiento de los objetivos previstos que se sitúa en cifras cercanas al 100%, concretamente en el 93%. En el 2004 se superan ampliamente los objetivos iniciales del Plan con una ejecución del 137%, estos excelentes resultados se deben en parte a la inclusión en este ejercicio de dos nuevas líneas de actuación creadas en el marco del Plan de Choque para el ejercicio 2004 que han tenido un gran éxito, una estatal, las actuaciones para el fomento del alquiler, y otra autonómica, las subvenciones genéricas para la adquisición o utilización de suelo para la construcción de viviendas protegidas.”

A continuación, en el documento del Plan se analiza de forma más detallada la ejecución por separado de las actuaciones del Convenio Marco con el Estado y las actuaciones propias de la Comunidad Autónoma de Canarias.

2.6. El Plan de Vivienda de Canarias para el período 2005-2008

El epígrafe 6 constituye el núcleo fundamental del documento, ya que contiene los instrumentos, objetivos y líneas de actuación de dicho Plan, por lo que en esta

TABLA 1. EJECUCIÓN GLOBAL DEL PLAN DE VIVIENDA 2002-2005 DURANTE LOS EJERCICIOS 2002, 2003 Y 2004. NUMERO DE ACTUACIONES CALIFICADAS

Actuaciones	Ejercicio 2002			Ejercicio 2003			Ejercicio 2004			Total
	Obj. Plan	Act. Calif.	% Ejecución	Obj. Plan	Act. Calif.	% Ejecución	Obj. Plan	Act. Calif.	% Ejecución	Calif. 2002-2005
Convenio Ministerio:										
- Total Vivienda	3.540	3.788	107,01%	3.515	3.030	86,20%	3.615	6.069	167,88%	12.887
- Total Suelo	500	277	55,40%	800	412	51,50%	1.000	765	76,50%	1.454
- Total Convenio	4.040	4.065	100,62%	4.315	3.442	79,77%	4.615	6.834	148,08%	14.341
Actuaciones Propias CAC:										
- Total Vivienda	5.500	4.109	74,71%	5.400	4.239	78,50%	4.200	4.750	113,10%	13.098
- Total otros	4.650	3.178	68,34%	5.150	6.178	119,96%	4.950	5.823	117,64%	15.179
- Total CAC	10.150	7.287	71,79%	10.550	10.417	98,74%	9.150	10.573	115,55%	28.277
Suelo:										
Subv Genéricas Suelo Adquisición y Destino							0	1.505		1.505
Total Actuaciones:										
- Total	14.190	11.352	80,00%	14.865	13.859	93,23%	13.765	18.912	137,39%	44.123

Fuente: *Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008.*

revisión de contenidos, se le dedica una atención especial.

2005-2008, un 10 por 100 superior al del precio básico a nivel nacional.”

2.6.1. Instrumentos

El documento subraya el papel central que ejerce el Instituto Canario de la Vivienda como principal agente operador y el Decreto del Gobierno de Canarias que recoge las medidas del Plan como principal instrumento normativo.

Destacar dos instrumentos novedosos que aparecen en el Plan:

- Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida de Canarias: *“El nuevo Plan de Vivienda crea el Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida de Canarias, que tiene por finalidad, en primer lugar, facilitar los datos precisos para la adjudicación y venta de las viviendas protegidas, tanto en la primera como ulteriores transmisiones, y por otro, proporcionar, a las diferentes Administraciones Públicas, una información actualizada de la demanda de vivienda protegida existente en Canarias.”*
- Precio Básico Canario: *“El Ministerio de Vivienda ha reconocido, por primera vez, en el citado Real Decreto, la especialidad de la Comunidad Autónoma Canaria, debido a su condición de insularidad ultraperiférica, en el ámbito de la Unión Europea. Como consecuencia de dicho reconocimiento se establece que el precio básico de venta de las viviendas protegidas en nuestra comunidad, será, durante el período*

2.6.2. Objetivos

En este subepígrafe se recoge otro de los contenidos claves del Plan, los objetivos básicos a cumplir. Debido a su importancia se transcriben a continuación:

- *“Incentivar la puesta en el mercado de suelo para la construcción de viviendas protegidas, facilitando la clasificación, calificación, adquisición y urbanización de suelo destinado a la construcción de viviendas protegidas e incentivando la puesta en el mercado del mismo, de forma que se satisfaga la demanda de primera vivienda a los residentes de las islas.*
- *Se mantendrá la línea de ayudas de urbanización de suelo, creándose una nueva línea de ayudas a la adquisición de suelo con destino a la construcción de vivienda protegida.*
- *Se declararán los municipios de preferente localización de viviendas protegidas, previa audiencia a los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos, para garantizar una mayor reserva de suelo destinado a este tipo de viviendas en los municipios con mayor demanda de vivienda, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias.*
- *Fomentar la construcción de viviendas protegidas para lograr que todos los canarios puedan acceder a una vivienda a precios asequibles, simplificando la tipología de vivienda protegida, adaptada a los distintos niveles de rentas.*

CUADRO 1. LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL PLAN DE VIVIENDA DE CANARIAS PARA EL PERIODO 2005-2008

LINEAS DE ACTUACIÓN	CONTENIDO
Viviendas Protegidas de nueva construcción de Promoción Privada	Vivienda de promoción privada, a través del fomento, mediante diversas actuaciones, de la actividad de los promotores privados y sociedades participadas por las distintas administraciones
<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de viviendas protegidas destinadas a venta o uso propio 	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevo tipo de vivienda protegida: Régimen General Medio (6.5 IPREM) - Actualización precios vivienda protegida - Supresión de las subvenciones al promotor - Nuevas subvenciones al adquirente (CAC)
<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de viviendas protegidas destinadas al arrendamiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Nuevo tipo de vivienda protegida en arrendamiento: Régimen General Renta Media (6.5 IPREM)
Viviendas Protegidas de nueva construcción de Promoción Pública	Viviendas de promoción pública directa por parte de la Administración
<ul style="list-style-type: none"> • Promoción pública de viviendas en régimen de arrendamiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Destinada a unidades familiares con grave necesidad de vivienda (1.5 IPREM)
<ul style="list-style-type: none"> • Promoción pública de alojamientos en régimen de alquiler 	<ul style="list-style-type: none"> - Alojamientos colectivos en arrendamiento, sobre suelos cedidos gratuitamente por Ayuntamientos o Cabildos que además asumirán la gestión, conservación y mantenimiento de los mismos - Ocupantes: colectivos preferentes con necesidades transitorias de alojamiento
<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo económico a los inquilinos de las viviendas de promoción pública 	<ul style="list-style-type: none"> - Bonificaciones de parte del alquiler mensual tasado
Adquisición de Viviendas Usadas	Facilitar la movilización del importante parque de viviendas libres ya construidas
<ul style="list-style-type: none"> • Adquisición de viviendas usadas para uso propio 	<ul style="list-style-type: none"> - Requisitos restrictivos de superficie y precio máximo - Sistema de ayudas similar al establecido para las viviendas protegidas de nueva construcción de promoción privada
<ul style="list-style-type: none"> • Adquisición de viviendas usadas para alquiler 	<ul style="list-style-type: none"> - Ayudas destinadas a entidades sin ánimo de lucro, los organismos públicos y las sociedades que incluyan en su objeto social el arrendamiento de viviendas - Entre los requisitos se encuentra que el arrendatario tenga unos ingresos familiares ≤ 5.5 IPREM
Autoconstrucción de Viviendas	Promoción por parte del autoconstructor o cooperativas de vivienda
	<ul style="list-style-type: none"> - Subvenciones y préstamos convenidos al autoconstructor según nivel de renta
Actuaciones de Fomento del Alquiler	Ampliar la tenencia de viviendas en este régimen (acceso a la vivienda, la movilidad laboral, ...)
<ul style="list-style-type: none"> • Puesta en arrendamiento de viviendas usadas y desocupadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Subvención de 6.000 euros para los propietarios de viviendas libres que cumpliendo una serie de requisitos, las ofrezcan en arrendamiento
<ul style="list-style-type: none"> • Rehabilitación de viviendas para alquiler 	<ul style="list-style-type: none"> - Subvención de 6.000 euros para la rehabilitación de viviendas libre destinadas a arrendamiento
<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo económico de los inquilinos 	<ul style="list-style-type: none"> - Subvención del alquiler, limitado y temporal, para colectivos concretos y rentas bajas
<ul style="list-style-type: none"> • Bolsa de vivienda vacía 	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios de intermediación y gestión de arrendamientos gratuitos y garantizados

CUADRO 1. LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL PLAN DE VIVIENDA DE CANARIAS PARA EL PERIODO 2005-2008

LÍNEAS DE ACTUACIÓN	CONTENIDO
Programa de Vivienda para Jóvenes	Líneas específicas de actuación para jóvenes y ayudas adicionales en los distintos programas que a continuación se relacionan
• Ayudas estatales directas a la entrada	- Subvención de cuantía superior a la establecida con carácter general.
• Ayudas a la adquisición, promoción para uso propio y autoconstrucción de viviendas	- Subvención de cuantía superior a la establecida con carácter general
• Bolsa de Vivienda Joven	- Servicios de información, asesoramiento, gestión y subvenciones específicas relacionadas con el alquiler y la compraventa de viviendas.
Actuaciones en materia de Suelo	Disponer de suelo edificable a precios compatibles con la promoción de viviendas protegidas
• Urbanización de suelo para vivienda protegida	- Subvención al promotor en función del % de edificabilidad de las viviendas protegidas sobre el total
• Promoción y fomento de suelo para viviendas de protegidas	- Nueva línea de ayuda a la adquisición de suelo con destino a la construcción de vivienda protegida - Subvención al promotor para financiar la adquisición de suelo destinado a la promoción y construcción de viviendas protegidas de nueva construcción para la venta, uso propio a alquiler para familias con niveles de ingreso bajos (2.5 IPREM)
• Patrimonios públicos de suelo	- Financiación de la adquisición de suelo por parte del Instituto Canario de la Vivienda para la construcción de viviendas de promoción pública, dada la escasez de suelo cedido por los Ayuntamientos
Actuaciones de Rehabilitación	Reducir la presión sobre la demanda de vivienda nueva
• Áreas en proceso de degradación	- Subvenciones especiales al promotor para la rehabilitación de viviendas situadas en estas áreas
• Centros históricos	- Subvenciones especiales al promotor para la rehabilitación de viviendas situadas en estas áreas
• Edificios y viviendas	- Sistema de ayudas para la ejecución de obras de rehabilitación de elementos estructurales y de habitabilidad de los mismos
• Viviendas en el medio rural	- Subvenciones especiales al promotor para la rehabilitación de viviendas situadas en estas áreas

Fuente: *Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008*. Elaboración propia.

- *Crear un nuevo tipo de vivienda protegida para dar respuesta a las unidades familiares con ingresos superiores a los tradicionales de viviendas protegidas pero insuficientes para acceder a una vivienda libre.*
- *Incentivar más el enfoque social del Plan dedicando mayores esfuerzos públicos a facilitar el acceso a una vivienda a las familias con menores recursos económicos, tanto en propiedad como en alquiler.*
- *Potenciar el acceso de los jóvenes a la vivienda contemplando, además de líneas específicas para jóvenes, ayudas adicionales, teniendo en cuenta que este colectivo es de los que mayores dificultades encuentra para acceder a una vivienda. Se incluirá a la Bolsa de Vivienda Joven dentro de las líneas del Plan.*
- *Fomentar la oferta de viviendas en arrendamiento, tanto a través de la construcción de viviendas nuevas como de viviendas existentes, con la finalidad de ampliar la tenencia de viviendas en este régimen; ya que es un instrumento que coadyuvará a facilitar la movilidad laboral.*
- *Mobilizar el parque de viviendas vacías para incrementar la oferta de acceso a una primera vivienda, principalmente en régimen de arrendamiento y para lograr un uso más eficiente del territorio. Se incentiva-*

rá que salgan al mercado el mayor número de viviendas vacías incentivando la rehabilitación, facilitando el acceso a las viviendas existentes como fomentando el arrendamiento de dichas viviendas.

- *Incentivar y potenciar la rehabilitación, rehabilitando para ello el parque público de viviendas; mejorando su equipamiento; incentivando la rehabilitación de viviendas en el medio rural y privadas; así como potenciando la rehabilitación integral por áreas, para mejorar las condiciones de vida de aquellos núcleos de población que residen en zonas degradadas.*
- *Impulsar el concepto de vivienda sostenible y accesible. Se potenciará que las viviendas que se construyan y rehabiliten cumplan los estándares más avanzados en cuanto a diseño y calidad.*
- *Fomentar la implicación en la ejecución del Plan de Vivienda de otras administraciones públicas con competencias en materia de vivienda (cabildos insulares y ayuntamientos), fundamentalmente en lo referido a la concertación necesaria para agilizar los trámites administrativos en la gestión y promoción de viviendas protegidas, en la ejecución de proyectos de rehabilitación de áreas degradadas, así como en materia de ordenación de suelo y constitución de patrimonios públicos de suelo destinado a la construcción de viviendas protegidas.*
- *Simplificar los procedimientos para acceder a las ayudas y subvenciones que contemple el nuevo Plan, evitando la dispersión de normas reguladoras de las líneas de actuación y programas que contenga el mismo."*

2.6.3. Líneas de actuación

En este subepígrafe se recogen las líneas de actuación contenidas en el Plan. Dada la complejidad de su tratamiento, en este apartado se intentará resumir de manera esquemática el contenido principal de estas líneas y algunas apreciaciones que aparecen en el Plan, que pueden ser interesantes. Para un análisis exhaustivo de estas medidas, nos remitimos al texto del Plan (páginas 181-210).

2.7. Anexo: Cuadro de actuaciones y marco financiero

Como parte final del *Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008*, en el Anexo, que lleva como título 'Cuadro de actuaciones y marco financiero', se presenta el número de actuaciones por anualidades y coste para la Comunidad Autónoma en miles de euros.

El contenido de dicho anexo consta de tres cuadros:

- Cuadro 1: Actuaciones en convenio con el Ministerio de Vivienda.
- Cuadro 2: Actuaciones propias de la Comunidad Autónoma Canaria.
- Cuadro 3: Total de actuaciones.

Se reproduce en la tabla 2 el cuadro 3, que es el resumen de los cuadros 1 y 2 del Anexo.

III. OBSERVACIONES AL PROYECTO DE PLAN DE VIVIENDA DE CANARIAS 2005-2008

1. Observaciones de carácter previo

Sobre el trámite de urgencia y su motivación

El Gobierno, de conformidad con lo previsto en el artículo 5.3 de la *Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social de Canarias*, en la redacción dada por la *Ley 4/2001, de 6 de julio*, interesa el dictamen preceptivo a través del procedimiento de urgencia. Su motivación viene explicada, según se nos indica con la solicitud del dictamen, por la *"necesidad de aprobarlo a la mayor brevedad posible por su importante repercusión económica y social en las islas, así como por la entrada en vigor del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda"*.

Con relación a ello el Consejo hace suyas las razones que se indican con la solicitud de dictamen en cuanto a la relevancia y a la conveniencia de que la Comunidad Autónoma se dote de un instrumento como el Plan de Vivienda que se propone, y que además ello ha de hacerse en correspondencia con la programación estatal en la materia.

Sin embargo, a la hora de facilitar los pronunciamientos del CES ha de tenerse en cuenta el inconveniente que significa el escaso tiempo de que se dispone para proceder a un análisis detallado del conjunto del proyecto de Plan y de sus propuestas. Por ello hubiera sido deseable que, también con mayor celeridad, se hubiera procedido respecto de otras actuaciones en el itinerario de gestación administrativa de la propuesta que se analiza, de tal forma que no se precipitara la urgencia, exclusivamente, al momento de la actuación del Consejo.

La urgencia reclamada para dictaminar implica la dificultad, por la limitación del tiempo disponible, para hacer un análisis detallado del proyecto del *Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008*. Por todo ello, y así se menciona en las observaciones que incluye el presente dictamen, el Consejo ha preferido centrar su análisis en aquellos aspectos más relevantes del proyecto de Plan de Vivienda sobre el que se dictamina.

Ha de entenderse que se hace especialmente necesario, y en la perspectiva de expresar la oportunidad y conveniencia de la programación que se analiza, no desatender, entre otros aspectos, el análisis de cómo interactúan en la materia otras políticas públicas. La vivienda ha de contemplarse como un bien de uso necesario y como un derecho. Desde la perspectiva económica constituye un sector estratégico para la economía y el desarrollo, donde el precio del suelo, su disponibilidad y localización en territorios insulares, así como los aspectos que se derivan de su financiación y fiscalidad, constituyen aspectos relevantes. Todo ello determina que la política de la vivienda tenga una dimensión territorial, económica y social re-

TABLA 2. TOTAL DE ACTUACIONES Y COSTE PARA LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS DEL PLAN DE VIVIENDA DE CANARIAS 2005-2008

TIPOS DE ACTUACIÓN	PLAN DE VIVIENDA 2005-2008													Nº TOTAL DE ACTUACIONES	COSTE TOTAL
	EJERCICIO 2005			EJERCICIO 2006			EJERCICIO 2007			EJERCICIO 2008					
	nº act.	cos-te	Total	nº act.	cos-te	Total	nº act.	cos-te	Total	nº act.	cos-te	Total			
ACTUACIONES INCLUIDAS EN EL CONVENIO CON EL MINISTERIO															
TOTAL VIVIENDA	5.227		564	5.995		735	6.310		1.095	6.352		1.236	23.848	3.630	
TOTAL SUELO	280		0	548		0	547		0	565		0	1.940	0	
TOTAL VIVIENDA +TOTAL SUELO	5.507		564	6.507		735	6.857		1.905	6.917		1.236	25.788	3.630	
ACTUACIONES PROPIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA															
TOTAL VIVIENDA	12.741		63.139	12.688		61.679	13.331		65.984	13.632		70.065	52.392	260.867	
TOTAL SUELO	2.546		12.127	3.258		17.209	2.613		16.524	2.533		16.484	10.950	62.343	
TOTAL VIVIENDA +TOTAL SUELO	15.287		75.266	15.946		78.888	15.944		82.508	16.165		86.549	63.342	323.210	
TOTAL CONVENIO+ACTUACIONES CAC															
TOTAL VIVIENDA	17.968		63.703	18.647		62.414	19.641		67.079	19.984		71.301	76.240	264.497	
TOTAL SUELO	2.826		12.127	3.806		17.209	3.160		16.524	3.098		16.484	12.890	62.343	
TOTAL VIVIENDA +TOTAL SUELO	20.794		75.830	22.453		79.623	22.801		83.603	23.082		87.785	89.130	326.848	

Fuente: Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008.

levante, comportándose como un mecanismo privilegiado de intervención sobre la ciudad y el territorio.

2. Observaciones de carácter general

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

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 con 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.

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 con los factores que han determinado el incremento de la demanda: 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.

En la actualidad, y en consonancia a lo ocurrido en los últimos años, la situación del mercado de la vivienda pue-

de 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 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 vivienda².

En el caso de Canarias, con datos que incluyó el CES en su *Informe Anual 2004-2005*, los precios de la vivienda han continuado en el año 2004 su tendencia alcista, obligando a las familias canarias a destinar, según estudios recientes, un 34,5% de su renta a alquiler y un 47,1% de la misma a compra de vivienda. Del mismo modo, continúa en Canarias el crecimiento de la construcción de viviendas desocupadas y el empeoramiento radical del acceso a la vivienda por parte de los sectores de población con las rentas más bajas.

2.2. Evolución de la política de vivienda en Canarias

La *Ley 2/2003, de Vivienda de Canarias* 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. La Ley apuntó como escollos principales que dificultan la solución del problema de la vivienda en Canarias, la limitación de los recursos públicos destinados a vivienda, debido a los ajustes de gasto público, 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.

En el año 2004, esta importante Ley, que obliga a los ayuntamientos a reservar suelo para la construcción de viviendas protegidas, experimentó una modificación puntual que tuvo como objeto posibilitar la habilitación de más suelo para la construcción de viviendas protegidas. Esta modificación se materializó en la adición de un segundo apartado a la disposición transitoria quinta de la Ley, estando orientado dicho apartado a permitir la reclasificación de suelo destinado a la construcción de vivienda protegida, hasta la adaptación plena de todos los municipios de Canarias al texto refundido de la *Ley de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias* y a las *Directrices de Ordenación General* y a las *Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*³.

Por otra parte, el *IV Plan Canario de Vivienda 2002-2005*, iniciado en el año 2002, continuó su aplicación en el 2004 aunque con sustanciales variaciones originadas por el Plan de Choque. Como es sabido, los planes de vivienda representan el instrumento de ordenación y coordinación de todas las acciones públicas en materia de fomento del suelo protegido y de política de vivienda, estableciéndose que en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias se habiliten los créditos suficientes para dar cobertura a su contenido y objetivos.

En este sentido, los *Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio 2004*, últimos presupuestos analizados por el CES, dotaron a la política de gastos en vivienda con unos créditos de 91.039.124 euros, disminuyendo un 5,2 % respecto al ejercicio anterior. Este descenso se produjo, en el momento de elaboración de los presupuestos, por la disminución de los recursos estatales que son gestionados a través de las Comunidades Autónomas, los cuales afectaron también a Canarias por la modificación en

² El cambio de Gobierno experimentado en España en el año 2004 trajo consigo cambios relevantes en la política estatal de vivienda mediante la puesta en marcha de un *Plan de Medidas Urgentes en materia de Vivienda y Suelo* (Plan de Choque). El Plan consta de once medidas, figurando entre las adoptadas en primer lugar la aprobación del *Real Decreto 1721/2004, de 23 de julio*, por el que se modificó el *Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo* del Plan 2002-2005, creándose nuevas líneas de actuaciones protegidas para fomentar el arrendamiento de viviendas. Mediante dicho Decreto se pretende estimular la promoción de nuevas viviendas protegidas y la adquisición de otras existentes, fomentar el incremento de la oferta de viviendas en alquiler con rentas en condiciones ventajosas y mejorar la gestión, la transparencia y el control de la política de vivienda.

Entre las medidas del Plan de Choque figuraban también, además de las relativas al suelo, la puesta en marcha de una Agencia Pública de Alquiler, con la finalidad de intermediar en el mercado español del alquiler y otorgar seguridad jurídica al propietario. La aprobación de dicha Agencia ha supuesto un paso de gran calado en la puesta en práctica de las reformas que el mercado español de la vivienda necesita de forma urgente. La finalidad de la Agencia Pública de Alquiler es arrendar directamente inmuebles privados, haciéndose con un mínimo de 25.000 viviendas en cuatro años para ponerlas en el mercado de alquiler a un precio más bajo de lo que se alquilen en ese momento, con objeto de atraer a jóvenes o familias que opten por esta vía frente a la compra.

³ El Consejo realizó en el año 2004 un dictamen preceptivo sobre la modificación mencionada, que se plasmó en un anteproyecto de ley por el que se modificaba la *Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias*. Las conclusiones y recomendaciones más relevantes emitidas entonces por el CES en dicho dictamen fueron, entre otras, las siguientes:

- 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 es 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.
- 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.
- La escasez de suelo constituye un problema social que se evidencia de forma manifiesta en los municipios más poblados de las Islas, lo 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.

su momento de la normativa estatal de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005, en la que se estableció el pago de la mayor parte de las ayudas a través de las entidades financieras. Así mismo, el comienzo del funcionamiento en el año 2004 del Instituto Canario de la Vivienda, creado en la *Ley 2/2003 de Viviendas de Canarias*, implicó la dotación de un presupuesto de 94.314.136 euros, recogiendo como recursos propios del Instituto los ingresos derivados de la gestión del parque público de viviendas. La consideración de los dos aspectos indicados produjo en realidad un incremento del gasto público real autonómico en vivienda, el cual creció un 3,18%.

La política autonómica de gasto en vivienda recoge dotaciones para la realización de las actuaciones contempladas en los Planes Canarios de Vivienda, especialmente las referidas a sus dos programas más importantes: el de fomento a la construcción, adquisición de viviendas protegidas y el de promoción y rehabilitación del parque público de viviendas en alquiler. En el área de la promoción pública, los presupuestos autonómicos del 2004 contemplaron la continuidad de las obras en construcción y la iniciación de proyectos para la construcción de nuevas viviendas, además de la adquisición y urbanización de suelo público donde las necesidades de vivienda fueran mayores, todo ello directamente o a través de la empresa pública VISOCAN. En rehabilitación de viviendas se destinaron créditos a la rehabilitación o reposición de las viviendas de los patronatos provinciales, en virtud de los convenios suscritos con lo que antes era competencia del Ministerio de Fomento y los Ayuntamientos correspondientes.

Así mismo, los presupuestos contemplaron recursos para el mantenimiento y conservación del parque público de viviendas propiedad de la Comunidad Autónoma y para el fomento de la vivienda protegida, recogiendo actuaciones de incentivo a la construcción de viviendas en régimen general y especial, mediante subvenciones a los promotores y mediante ayudas complementarias para la adquisición de viviendas por parte de los jóvenes. También, y dentro de las actuaciones previstas en el nuevo Plan de Vivienda para el 2004, se incorporaron líneas de actuación destinadas al fomento de la construcción de viviendas de promoción pública en régimen de venta cofinanciadas con los Ayuntamientos, para atender de este modo a los segmentos de población que cuentan con menos ingresos y mantener los incentivos para la rehabilitación de viviendas en el medio rural, a través de los ayuntamientos, con objeto de disminuir el número de potenciales demandantes de viviendas de protección oficial en régimen especial de alquiler.

En relación con el programa 2004 del *Plan de Vivienda 2002-2005*, es necesario señalar la suscripción en noviembre de 2004 del *Acuerdo de Modificación del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de Canarias sobre actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan de Vivienda 2002-2005*, fruto de la nueva política de vivienda

y de la ampliación de los objetivos a lograr en materia de vivienda por la nueva administración estatal. Esta modificación del Convenio de Colaboración se planteó asumiendo el hecho de que las cifras de objetivos que se propusieron para el *Plan de Vivienda 2002-2005*, planificadas por el gobierno anterior, eran insuficientes si se toman en consideración las necesidades de vivienda existentes en los segmentos sociales de ingresos medios y bajos, necesidades que se han ido acumulando al no encontrar posibilidades de satisfacción debido al proceso de encarecimiento de las viviendas libres. Así mismo, la reducida dimensión del parque de viviendas en alquiler en España, especialmente aquellas con rentas moderadas, aconsejaba reforzar las oportunidades en esta materia. En consecuencia, el Gobierno canario amplió las cifras de objetivos a financiar en el marco del programa 2004 del *Plan de Vivienda 2002-2005*, reforzando las vías de acceso a viviendas dignas en régimen de arrendamiento, tanto por el lado de la oferta como de la demanda.

Para la consecución de las nuevas cifras de objetivos, se contó con recursos adicionales a los en su día autorizados para el programa 2004 del *Plan de Vivienda 2002-2005*, destinándose los mismos a reforzar las líneas vigentes de promoción de nuevas viviendas protegidas para venta y arrendamiento, así como a la adquisición protegida de otras viviendas existentes para uso propio. Los recursos adicionales contemplaban, además, objetivos a financiar correspondientes a tres líneas de actuación nuevas o que ampliaban y reforzaban otras que ya existían: la adquisición de viviendas existentes, bajo ciertas condiciones, para cederlas en arrendamiento; la rehabilitación de viviendas libres (incluyendo obras menores de reparación) para cesión en arrendamiento; y las subvenciones a los inquilinos, también bajo ciertas condiciones y límites, para facilitarles el pago de sus rentas.

Por lo que respecta a los nuevos objetivos adicionales a los convenidos inicialmente para el programa 2004, hay que destacar la novedad y especiales características de dos de las líneas de actuaciones protegidas: se trata de las ayudas a los inquilinos para el pago de sus rentas y de las nuevas ayudas para rehabilitación de viviendas a ceder en régimen de arrendamiento.

En cuanto al cumplimiento del programa 2004 en relación con los objetivos iniciales convenidos, Canarias sólo destaca por su cumplimiento, a noviembre del 2004, en la actuación de viviendas de nueva construcción para alquiler, con 771 viviendas construidas, lo que supone un grado de cumplimiento del 244,47% según datos del Ministerio de la Vivienda. En la actuación de viviendas protegidas de nueva construcción la cifra de viviendas construidas en la Comunidad Autónoma Canaria ascendió a 1.005, y el número de viviendas sujetas a la actuación de adquisición protegida de viviendas existentes fue de 100. En lo que respecta a rehabilitación protegida el número de viviendas fue de 15 y el número de actuaciones sobre suelo para viviendas protegidas fue de

716⁴. Conforme a lo anterior, el balance de ejecución del programa 2004 del *Plan de Vivienda 2002-2005* por parte del Gobierno canario, dentro de las actuaciones convenidas con el Estado, sólo destaca en la actuación de viviendas de nueva construcción para alquiler, lo que supone unos bajos niveles de ejecución en la Comunidad Autónoma Canaria para las restantes actuaciones en comparación con las demás comunidades autónomas. La escasa disposición de suelo y una insuficiente gestión pueden ser los motivos que hayan dado origen a una ejecución reducida.

Por último, y según datos de la Consejería de Infraestructuras, Transportes y Vivienda de la Comunidad Autónoma de Canarias, el porcentaje de ejecución del *Plan de Vivienda 2002-2005* alcanzaba la cifra del 95%, habiéndose ejecutado en el 2004 un 116% de las actuaciones propias y un 106% de las sujetas a convenio. Por lo que se refiere al número de actuaciones al final del año 2004 se habían realizado un total de 28.277 actuaciones propias y 12.385 de las convenidas⁵.

2.3. Evolución de los precios y accesibilidad de la vivienda⁶

Según los datos de la Sociedad de Tasación, a 31 de diciembre de 2004, el precio de la vivienda nueva en el mercado libre⁷ en las capitales de provincia españolas se incrementó en el año 2004 en un 12,5%, lo que situó el precio del m² en 2.286 euros, siendo la primera vez desde el año 2001 en que el crecimiento se modera respecto al ejercicio anterior⁸. En el año 2003 el precio de la vivienda se incrementó un 15,8%, siendo la mayor subida en catorce años y alcanzando el punto máximo en la evolución alista de los precios comenzada en el año 1997, lo que ha supuesto la duplicación del precio de los pisos.

Por comunidades autónomas, y según los datos de la Sociedad de Tasación, las comunidades que más vieron incrementados sus precios medios de viviendas nuevas en capitales de provincia respecto al año 2003 en relación con la media nacional del 12,5% fueron: Andalucía (16,3%), Aragón (15,5%), Valencia (14,6%), La Rioja (14,3%), Extremadura (14,3%), Baleares (13,9%), Castilla-La Mancha (13,9%) y Madrid (12,6%), mientras que las comunidades de Cataluña (12,3%), Euskadi (12,1%), Murcia (11%), Castilla-León (10,8%), Cantabria (8,2%) y Galicia (6%) experimentaron crecimientos de sus precios

medios por debajo de la media nacional. Canarias, con un incremento de precios medios de la vivienda nueva en el mercado libre del 3,2% se situó incluso por debajo de Galicia ocupando el penúltimo lugar por delante de Asturias.

Por otra parte, nuestra Comunidad Autónoma, según precios medios de viviendas nuevas en capitales de provincia, se sitúa entre las comunidades autónomas españolas con menor precio medio, 1.537 euros/m², justo en quinto lugar después de Extremadura (1.213 euros/m²), Galicia (1.337 euros/m²), Murcia (1.343 m²) y Castilla-La Mancha (1.528 euros/m²)⁹.

Según estos mismos datos, la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, con un precio de 1.572 euros por m², continúa registrando en el año 2004 una media en el precio de la vivienda nueva, en el mercado libre, superior a la ciudad de Santa Cruz de Tenerife¹⁰, con un precio de 1.478 euros por m². En la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria el precio del m² de vivienda de segunda mano ascendía en junio del 2004 a 1.477,1 euros, un valor que era de 1.298,6 euros en la capital tinerfeña¹¹.

Los índices de precios por m² de la vivienda libre, tanto nueva como usada, elaborados por el Ministerio de la Vivienda correspondientes al año 2004 superan a los de la Sociedad de Tasación, alcanzando la media nacional la cifra del 17,45%¹². Entre las comunidades con una evolución de precios por debajo de esta media, destacan Asturias, en donde los precios en el año 2004 crecieron un 7,84%; Navarra, con un 10,65%; y Galicia, con un 11,74%, mientras que los mayores incrementos se ubican en Andalucía (21,38%), el arco mediterráneo: Cataluña (19,82%), la Comunidad Valenciana (20,47%), Murcia (27,17%), Madrid (15,36%) y el País Vasco (14,62%).

El incremento de precios de la vivienda que según el Ministerio de la Vivienda le correspondió a la comunidad autónoma canaria en el año 2004 fue del 12,47%, porcentaje considerablemente superior al registrado por la Sociedad de Tasación, aunque se sitúe por debajo de la media nacional. En cuanto a la evolución del precio medio del m² de las viviendas en los últimos años, comparándose los mismos con la evolución de la media nacional pudo comprobar el CES que la evolución de los precios tomando como base el año 2001 ha sido inferior en Canarias a la experimentada por la media nacional¹³.

⁴. Véase *Plan de Vivienda 2002-2005: datos a 30 de noviembre 2004*, en nota de prensa del Ministerio de la Vivienda, www.mviv.es.

⁵. Según dejó dicho el Consejo en su *Informe Anual 2004-2005*, donde se recogieron tanto las actuaciones convenidas como las propias ejecutadas en las dos principales islas del Archipiélago, las viviendas protegidas de nueva construcción representan la cifra mayor de las actuaciones convenidas tanto en la isla de Gran Canaria como de Tenerife, mientras que en actuaciones propias son las viviendas de promoción pública en alquiler las que alcanzan una mayor cifra en ambas islas.

⁶. Datos incluidos en el *Informe Anual del Consejo 2004-2005*.

⁷. Excluye, por tanto, la vivienda protegida y usada.

⁸. Véase Sociedad de Tasación (2004): *Informe sobre el mercado inmobiliario*, www.st-tasacion.es

⁹. Ver nota anterior.

¹⁰. Ver Sociedad de Tasación (2004): *Informe sobre el mercado inmobiliario*, www.st-tasacion.es.

¹¹. Véase Sociedad de Tasación (2004): *Valores de Tasación de la vivienda a 30/06/2004*, www.tinsa.es.

¹². Ver Ministerio de la Vivienda: www.mviv.es.

¹³. Los últimos datos publicados por el Ministerio de Vivienda corroboran esta tendencia, al aumentar en un 9,7% los precios de la vivienda libre en Canarias durante 2005, respecto al 12,8% de la media estatal, situándose el precio por m² en Canarias en 1.599 euros, por debajo de los 1.824 euros de la media estatal.

El precio de la vivienda viene creciendo de forma muy intensa en todo el territorio español, con una variación porcentual del 63,2% en el período 2001-04 y del 35,43% en Canarias en el mismo período. 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. Entre las posibles causas que explican la menor evolución del precio de la vivienda en Canarias en relación con la media estatal pueden estar el elevado esfuerzo financiero que actualmente representa la adquisición de vivienda en Canarias, el 55% del salario medio en el tercer trimestre del año 2004, según el Banco de España; o el hecho de que Canarias represente en la actualidad la segunda autonomía española con mayor número de hipotecas constituidas por cada 100.000 habitantes, según la *Encuesta de Constitución de Hipotecas* del INE.¹⁴

En lo referente a los precios máximos de las viviendas protegidas de nueva construcción, el precio del m² útil de este tipo de vivienda 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 el 2004, los datos ofrecidos por el recién creado Ministerio de la Vivienda muestran un incremento sustancial del precio de la vivienda protegida para España, aunque un descenso notable para Canarias.

La construcción de viviendas alcanzó en España en el año 2004 la cifra de 675.000 nuevas viviendas iniciadas (unos 100.000 destinados al negocio turístico), lo que según SEOPAN¹⁵, representa la mayor cifra de Europa; habiéndose construido en nuestro país en el 2004 tanto como lo construido en el mismo año por Francia, Italia y Alemania juntas. La demanda sigue fuertemente alentada por los bajos tipos de interés a pesar del fuerte incremento de los precios.

Organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la OCDE han continuado alertando en el año 2004 sobre el peligro que supone esta expansión constante del precio de los activos inmobiliarios, especialmente en lo que se refiere a la repercusión que una eventual subida de los tipos de interés tendría sobre la capacidad de las familias españolas para hacer frente a sus hipotecas. Sin embargo, las previsiones para el año 2005 vaticinan una cierta desaceleración en el mercado inmobiliario español, con una ralentización del incremento de los precios como consecuencia de los altos niveles alcanzados, tal como se mencionó anteriormente.

En relación con la evolución del precio de la vivienda en Canarias se hace también necesario afirmar que dicha

evolución se asienta en bases reales derivadas del intenso crecimiento económico experimentado por nuestra economía en los últimos años. Elementos tales como la mejora de la renta disponible, la positiva evolución del empleo, el aumento del número de familias (tanto por razones de inmigración como por el cada vez mayor porcentaje de familias unipersonales) y la caída de los tipos de interés, conforman la base real que ha impulsado los precios de la vivienda al alza.

Con respecto a los precios del alquiler, estos subieron en España un 4,1% en el año 2004, conforme a los datos del Instituto Nacional de Estadística. La tendencia alcista continuó en los dos primeros meses del año 2005, experimentando un incremento del 4,2% con relación a los mismos meses del ejercicio anterior. Por comunidades autónomas, Murcia y Extremadura fueron las que registraron mayores encarecimientos en las rentas de alquiler, mientras que las comunidades con subidas de alquiler más moderadas fueron Castilla y León (2,8%) y Canarias (2,7%).

En cuanto a accesibilidad, los datos extraídos del informe estadístico del Colegio de Registradores de España para el tercer trimestre de 2004, último periodo analizado¹⁶, sitúan la hipoteca tipo en las Islas en un importe de 99.379 euros, con un plazo de amortización de 23,4 años, un tipo de interés del 3,18%, una cuota mensual de 501,61 euros y un porcentaje financiado sobre el valor escriturado del 87%. Según los datos de este informe, el Archipiélago sólo está por debajo de tres comunidades autónomas en cuanto al esfuerzo presupuestario mensual para hacer frente al pago de la hipoteca, Baleares, Cataluña y Madrid, aunque en las restantes características de las hipotecas mencionadas, Canarias se sitúa por debajo de la media nacional, lo que pone de manifiesto un endeudamiento de la población canaria por debajo del promedio estatal para la adquisición de vivienda, es decir: menor desembolso por metro cuadrado durante menos tiempo y con tipos de interés inferiores a la media. Sin embargo, según datos del Banco de España correspondientes al tercer trimestre del año 2004, los asalariados canarios destinan el 55% de su sueldo medio a financiar la compra de su vivienda, frente al porcentaje del 33% que se considera adecuado. Así mismo, la *Encuesta de Constitución de Hipotecas* del INE referente a diciembre del año 2004 coloca al Archipiélago canario como la segunda autonomía española con mayor número de hipotecas constituidas por 100.000 habitantes, 524 hipotecas, solamente por detrás de Baleares con 554.

Conforme al informe mencionado, el coste salarial mensual medio en Canarias de los solicitantes de hipotecas en el periodo analizado fue de 1.248,85 euros, frente a los 1.461,46 euros que representó la media nacional, lo que supone 212,61 euros menos que la media de las comunidades autónomas y hasta 532.45 euros mensuales

¹⁴. Véase www.ine.es, datos a diciembre del 2004.

¹⁵. Ver www.seopan.es.

¹⁶. Véase Colegio de Registradores de España (2004): *Informe trimestral de coyuntura*, <http://www.registradores.org>.

menos que el País Vasco, área de nuestro país en donde se registran los salarios más elevados.

Otra de las características de la adquisición de viviendas en Canarias señalada en el informe es la preeminencia de las construcciones nuevas sobre las usadas, situándose las primeras en el 54% en el segundo trimestre de 2004 y en el 50,25% en el tercero. Esta característica diferencia claramente a las adquisiciones de vivienda realizadas en Canarias de las realizadas el resto del país, cuyo porcentaje se limita al 42,14%, sólo superado por Baleares, Canarias y Cataluña.

Dentro de la vivienda de nueva construcción, el índice de residencias de Protección Oficial sólo alcanza el 2,67% del total de ventas en Canarias, medio punto por debajo de la media nacional. Sólo cinco comunidades autónomas venden menos viviendas de protección oficial que el Archipiélago: Baleares, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Madrid y Navarra.

Comparando las características de las operaciones registradas en Canarias con respecto al territorio nacional, el informe señala que el importe medio de crédito solicitado por metro cuadrado de vivienda es de 1.192 euros, 220 euros menos que la media nacional, y que el porcentaje financiado en relación al valor declarado es del 87%, también por debajo del 92,6% estatal. En cuanto al importe medio total solicitado para adquirir la vivienda, Canarias se sitúa en el sexto lugar a partir del último lugar, con 99.379 euros por operación frente a los 117.766 euros de media nacional, lo que indica que en las Islas se solicitan 18.387 euros menos de media por hipoteca para adquirir una vivienda de un promedio de 70 metros cuadrados.

En cuanto a la duración del compromiso de pago adquirido, las Islas rebajan en casi un año el plazo de amortización en relación con la media nacional, alcanzando los 24,3 años frente a los 25,3 de media. Sólo dos comunidades autónomas, Valencia y Murcia, realizan operaciones de este tipo a plazos inferiores. El tipo de interés medio de los créditos hipotecarios en el Archipiélago está en el 3,18%, también por debajo del medio del país, que se sitúa en el 3,24%. Esto ofrece una cuota media mensual de 501,61 euros, aproximadamente 100 euros menos que el promedio de todas las comunidades autónomas y sólo por encima de siete de ellas.

2.4. El problema social de la vivienda en Canarias¹⁷

En cuanto a accesibilidad, los asalariados canarios destinaban en el año 2003 a la compra de una vivienda de 70 m² el total de sus salarios brutos anuales durante más de seis años, mientras que para los asalariados del resto de España este período se reduce a algo más de cinco. En el año 2004, y debido al fuerte ascenso de los precios de las viviendas libres, esta ratio ha empeorado tanto en

España como en Canarias, aunque el esfuerzo de los asalariados canarios siempre es superior al de la media nacional. Si la vivienda es de 90 m², el esfuerzo de acceso de los asalariados canarios se elevó en el 2004 a casi nueve años, siendo de 7,9 para los asalariados españoles.

El encarecimiento de la vivienda afecta fundamentalmente a la juventud. El esfuerzo financiero que tienen que realizar los jóvenes españoles para acceder a la compra de una vivienda supone el 50,8% de su salario medio anual, que se sitúa en 14.926,93 euros, lo que supone el nivel máximo alcanzado en los últimos cinco años, según un estudio realizado por el Consejo de la Juventud de España (CJE) sobre el acceso de los jóvenes a la vivienda libre y protegida en el segundo trimestre de 2004¹⁸. El informe indica que los jóvenes con edades comprendidas entre 18 y 24 años tienen que dedicar el 64,2% de su salario, mientras que entre 25 y 29 años esa cifra desciende al 51,7%, y entre 30 y 34 años se sitúa en el 44,4% de sus ingresos.

Por comunidades autónomas, Madrid es la región en la que los jóvenes destinan mayor parte de sus ingresos a la compra de una vivienda, con el 77%, seguido de Baleares, con el 66%, el País Vasco, con el 64,7%, mientras que en Cataluña y Canarias ese porcentaje es del 58,9 y 55%, respectivamente. Por contra, Extremadura, Castilla-La Mancha y Galicia son las regiones donde este colectivo dedica menos ingresos a la compra de vivienda, con un 27, 35 y 37,5%, respectivamente.

Por otro lado, las solicitudes de vivienda de protección oficial se incrementan notablemente en el Archipiélago en los últimos años como consecuencia del fuerte encarecimiento experimentado por la vivienda. En la ciudad de Las Palmas de GC, las solicitudes de vivienda social alcanzan en el primer trimestre del año 2005 la cifra de 8.000, según el Instituto Municipal de la Vivienda, de las cuales la mitad podrían ser derivadas hacia algún tipo de solución distinta de la vivienda de protección oficial y el resto, de menor nivel de renta, a la adjudicación¹⁹.

2.5. La función de la política de vivienda

El acceso a la vivienda es uno de los problemas sociales más relevantes, al existir un alto porcentaje de población con dificultades de acceder a una vivienda digna, derivado de una situación económica que no permite la adquisición de una vivienda en propiedad, pero tampoco costear los gastos que implica acceder a una vivienda en alquiler.

Según el artículo 47 de la *Constitución Española*, "todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés gene-

¹⁷. Según datos recogidos en el *Informe Anual del CES 2004-2005*.

¹⁸. Véase Observatorio Joven de la Vivienda en España (2004): *Boletín nº 7*, <http://www.cje.org/actividades.nsf/docs/5LVHAZISAZ>.

¹⁹. Véase *Canarias7* (06/03/2005), página 2.

ral para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.” En lo que respecta a la política de vivienda, desde el punto de vista de este Consejo, la actuación de los poderes públicos debe implicar la estructuración de un sistema de apoyos para el acceso a la vivienda para la población con bajos niveles de renta pero también una actuación más general que consiste en velar por el correcto funcionamiento de los mecanismos del mercado de la vivienda.

Otras consideraciones generales que realiza el CES en torno a la función de la política de vivienda son las siguientes:

- a) **Planificación territorial y planeamiento urbanístico:** Como el CES ha manifestado en repetidas ocasiones, la planificación territorial y el planeamiento urbanístico son dos instrumentos claves para mejorar la ordenación de la actividad económica en un territorio con tantas peculiaridades como es el canario. En el caso de la problemática social de la vivienda, esta planificación juega un papel estratégico.
- b) **Alternativas a la nueva construcción:** La política de vivienda en Canarias y en España ha venido apostando de forma tradicional por el incremento del parque de viviendas como solución a las dificultades de acceso, mediante una política de ordenación territorial y planificación urbanística tendente al incremento de zonas urbanas y el fomento de la nueva edificación. Después de un periodo de expansión de este parque de viviendas ya no se puede hablar con rotundidad de escasez de vivienda, por lo que es necesario reflexionar sobre las alternativas a esta constante que es la construcción de viviendas. En este sentido debe apostarse por alternativas como la movilización del parque de viviendas ya existente mediante el apoyo a la rehabilitación de viviendas construidas, incentivos a los propietarios para la puesta de su propiedad en el mercado, mejora de los mecanismos de intermediación y mayor seguridad jurídica y también, sistemas de apoyo a la adquisición y alquiler de vivienda usada.
- c) **Sobre la construcción de vivienda protegida:** Relacionado con esta preferencia por el incremento del parque de viviendas está la consideración de la promoción y construcción de viviendas protegidas como una de las principales líneas de inversión de las políticas de vivienda. En este sentido, la construcción y subsidiación de la compra de viviendas es una alternativa que requiere la inversión de cuantiosos recursos y por tanto es una medida con un alto coste de oportunidad. En opinión del CES, esta línea de actuación debe contar con una serie de requisitos para que la asignación de recursos sea eficiente. Así, la administración debe velar por garantizar la función social de la vivienda protegida y establecer todos los medios necesarios tendentes a erradicar comportamientos especulativos en la adjudicación y sobre todo en las posteriores compraventas o arrendamientos de estas viviendas. Por otra parte, y con el objeto de cubrir a toda la población con problemas de acceso a una vivienda, la alternativa del alquiler

debe ganar terreno respecto a la compraventa de vivienda protegida.

Debe tenerse también en cuenta la necesidad de establecer todo un sistema de medidas complementarias a la construcción de viviendas protegidas, con el objetivo de favorecer la integración social de las personas que pasan a formar parte de una nueva comunidad. Así, es necesario realizar una planificación adecuada para que estas nuevas promociones pasen a formar parte de los barrios, pueblos y ciudades donde se integran. También es necesario dotar de infraestructuras sociales, educativas, sanitarias, culturales y deportivas suficientes a estos nuevos espacios de convivencia. Y por último, como medidas complementarias de carácter transitorio, instrumentar programas de acompañamiento de carácter comunitario para fomentar la convivencia entre los vecinos y prevenir situaciones que puedan conllevar riesgo de exclusión social.

- d) **Neutralidad en la fiscalidad:** En consonancia con la apuesta que tradicionalmente ha existido por la construcción de nueva vivienda y la opción de la adquisición frente al alquiler, la política fiscal ha venido estableciendo incentivos a la adquisición de vivienda, respecto a la opción del alquiler. En este sentido, parece aconsejable ir equilibrando las medidas de fomento a la compra con las de alquiler de manera que los incentivos fiscales no sean un elemento que condicione la decisión de las familias a la hora de elegir entre estas dos opciones.

2.6. Necesidad de colaboración entre los actores institucionales que participan en la política de vivienda

Ámbito competencial ‘compartido’:

En opinión del Consejo Económico y Social de Canarias se debe avanzar en el esfuerzo de concertación entre las distintas Administraciones Públicas sobre todo en materias como la vivienda donde si bien la Comunidad Autónoma ostenta la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, tanto la Administración estatal como la insular y la municipal ostentan competencias conexas.

Cabe recordar aquí lo ya establecido en el *Dictamen 2/2005* del Consejo sobre la necesidad de colaboración y planificación integral en el caso de los servicios sociales, que también se aplica al caso de la vivienda: *“Dada la concurrencia o complementariedad de los servicios sociales de los distintos niveles de las Administraciones Públicas y en aras a los principios de colaboración, cooperación y corresponsabilidad, resulta necesario que la planificación se realice con la participación de todos los agentes sociales y en especial todas las administraciones públicas con competencias en la materia. Esto supone que a partir de un diagnóstico común de las necesidades y los recursos sociales disponibles se establezca un marco de planificación coherente entre el plan general, los planes insulares y municipales”.*

En este sentido debe tenerse en cuenta que los ciudadanos perciben la administración pública como una entidad única que debe velar por sus derechos sociales, sin poderse distinguir en muchos casos si es la Administración municipal, insular, autonómica, estatal o supraestatal la prestadora del servicio.

Colaboración con la iniciativa privada:

El mercado de la vivienda implica un gran número de actividades económicas de carácter primordialmente privado (promoción, construcción, servicios de venta y alquiler y servicios asociados). En España y en Canarias este es un sector fuerte, desarrollado y competitivo, por lo que las políticas públicas de vivienda que tienen como objetivo garantizar a todos los ciudadanos el acceso a una vivienda digna, deben instrumentalizar sus medidas apoyándose en la iniciativa privada y no sustituir su actuación. Así, en las actuaciones encaminadas a la construcción de vivienda nueva, las actuaciones encaminadas a la movilización del parque de vivienda no utilizada, las labores de intermediación entre compradores y vendedores, arrendatarios y arrendadores... debe tenerse en cuenta el enorme potencial que tiene la iniciativa privada y evitar en lo posible que la iniciativa pública realice actividades que pueda realizar eficientemente la iniciativa privada.

En el caso específico de la vivienda protegida, es necesaria una mayor participación de la iniciativa privada, para lo cual es necesario crear los estímulos suficientes para hacer atractivo para los promotores privados la promoción y construcción de viviendas protegidas. En este sentido, en los últimos años no se han dado las condiciones suficientes para que la vivienda protegida resulte atractiva para los promotores privados. Entre los incentivos necesarios para que la construcción de viviendas protegidas sea una opción rentable para los promotores privados está la calificación de los municipios canarios como ámbitos territoriales de precio máximo superior, el aumento del precio del módulo para el caso de las viviendas protegidas de régimen especial, el establecimiento de condiciones de mayor igualdad en la competencia entre la promoción pública y privada de vivienda protegida, la tramitación burocrática más ágil para la edificación de vivienda protegida y la mayor publicidad del patrimonio público del suelo disponible para su construcción del que dispone cada Administración.

3. Observaciones de carácter particular

3.1. A propósito de la documentación que se incorpora con la solicitud de dictamen preceptivo

3.1.1. Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto

En opinión de este Centro Directivo del Departamento de Economía y Hacienda, los datos económico-financieros del proyecto de *Plan de Vivienda 2005-2008*, en ciertos

casos plantean dudas sobre su interpretación debido, entre otras cuestiones, a su falta de concreción e insuficiente información explicativa. El mencionado Informe, punto 8 de los fundamentos, advierte sobre las repercusiones que sobre el déficit y deuda pública pueden tener ciertas actuaciones de concertación, tanto con promotores públicos como privados.

En este sentido, y dada la relevancia de estas posibles repercusiones sobre el equilibrio de las finanzas públicas, el Consejo Económico y Social aconseja tomar en cuenta la recomendación de la Dirección General de Planificación, Presupuesto y Gasto Público, en cuanto a la necesidad de establecer los suficientes mecanismos y cautelas necesarias que aseguren una correcta ejecución de la programación en materia de vivienda y su adecuación a las exigencias del SEC-95 y que, además, los previsible impactos en el déficit público sean previstos y autorizados.

3.1.2. Trámite de audiencia a otras representaciones con interés directo en la programación

Nos llama la atención la ausencia o no inclusión en la documentación aportada de observaciones al proyecto de *Plan de Vivienda 2005-2008*, por parte de los Cabildos Insulares.

En opinión del Consejo y con relación a las observaciones realizadas por la FECAM en este trámite de audiencia, conviene destacar la Conclusión Tercera, con la que se afirma que *"El Plan de Vivienda de Canarias debe apostar por diseñar un modelo de concertación entre las Administraciones Públicas en virtud del cual se logre poner la política urbanística al servicio de la de vivienda. Solo en la medida en que los Ayuntamientos canarios sientan y valoren su condición de agentes imprescindibles del proceso pondrá conseguirse el suficiente suelo urbanizado para dar soporte a los programas de construcción de viviendas protegidas"*.

El CES hace suyas esta demanda de la FECAM, en línea con recomendaciones expresas del Consejo incluidas en varios dictámenes sobre la materia. En efecto, desde el Consejo se ha defendido la utilidad de la planificación territorial y el planeamiento urbanístico como instrumentos eficaces para ordenar la actividad económica en territorios como el de nuestras Islas. De manera particular, en el diseño de las políticas de vivienda, la coordinación y la actuación conjunta de ambos esfuerzos planificadores juegan un papel estratégico.

3.2. Sobre los recursos financieros para el proyecto de Plan de Vivienda 2005-2008

En comparación con el anterior periodo de programación, se observa un incremento en los recursos financieros del Plan, así como en el número de actuaciones. En gran medida, este incremento en la ficha financiera es debido a la financiación estatal, al marcarse el nuevo ejecutivo nacional como línea prioritaria de actuación en esta legislatura la política de vivienda.

TABLA 3. RESUMEN DE LA FINANCIACIÓN Y NÚMERO DE ACTUACIONES DE LOS PLANES DE VIVIENDA DE CANARIAS 2002-2005 Y 2005-2008

	Financiación (millones de euros)			Nº de actuaciones		
	Estado	Comunidad Autónoma	Total	Convenio	Propias	Total
2002-2005	144	316	460	17.250	38.700	55.950
2005-2008	257	327	584	25.788	63.342	89.130

Fuente: *Planes de Vivienda de Canarias*. Ministerio de Vivienda.

Tal como aparece en la tabla 3, el nuevo *Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008* prevé la ejecución de 89.130 actuaciones, un 59% superior a lo planificado en el periodo anterior. Para llevar a cabo estas actuaciones, la ficha presupuestaria es de 584 millones de euros, que representa un incremento del 27% respecto a la ficha financiera del plan anterior. De este esfuerzo presupuestario, destaca el incremento del 78% de la financiación estatal²⁰. Se trata por tanto de un Plan con una dotación presupuestaria sustancial, que supone un incremento significativo de recursos respecto al plan anterior y donde será necesaria la implicación de todos los actores institucionales que participan en la política de vivienda para su puesta en marcha y eficiente ejecución.

3.3. Esfuerzo de anticipación

En el proyecto de Plan de Vivienda que se analiza, se explican las razones por las que su programación temporal se inicia en 2005, superponiéndose en este ejercicio el nuevo *Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008* y el anterior (2002-2005). Tal y como se nos indica: *“la modificación de las condiciones demográficas, económicas y sociales producidas en los últimos años en Canarias, unida a la elaboración de un nuevo Plan de Vivienda por el Estado para el período 2005-2008, motiva la necesidad de elaborar un nuevo Plan de Vivienda de Canarias que se adecue a la realidad actual de la demanda de vivienda en nuestra Comunidad Autónoma. Además, con ello se da cumplimiento a lo previsto en la disposición transitoria segunda de la Ley 5/2004, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2005.”*

En opinión del Consejo Económico y Social, ha de valorarse positivamente el esfuerzo de anticipación que ha supuesto la realización de un nuevo Plan en fecha anterior a la finalización del *IV Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005*, englobando las actuaciones de 2005 en la filosofía del nuevo Plan.

La nueva programación estatal en materia de vivienda, que incluye aspectos novedosos respecto a planes anteriores, junto al resto de las consideraciones citadas, son razones que aconsejan este proceder

planificando anticipadamente, si bien es cierto que, finalmente, el propio itinerario de tramitación del proyecto de *Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008*, no ha permitido ajustarse al periodo de vigencia que propone.

3.4. El aspecto demográfico del proyecto de Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008

Entre los factores determinantes de la demanda de vivienda, tal y como se recoge en el proyecto de Plan que se analiza, se citan los factores demográficos junto con los sociales y los económicos. Respecto al análisis demográfico que se incorpora en el proyecto, el CES hace suya la constatación de que *“...la estructura demográfica de las islas y la composición de los hogares y de las unidades familiares no presenta grandes diferencias con respecto al resto de las Comunidades del Estado, salvo por la intensidad de los cambios”*.

Esta intensidad en los cambios de la estructura demográfica en las islas y en concreto el rápido aumento de población en los últimos años es, en opinión del CES, un factor que afecta de forma decisiva al incremento de la demanda de vivienda, de manera que habrá que concentrar las actuaciones prioritarias en aquellos territorios que hayan tenido mayor dinamismo demográfico.

Con datos de la revisión del *Padrón de Habitantes* a 1 de enero de 2005, la población residente alcanzó la cifra de 44.108.530 en España y 1.968.280 en Canarias. Estos datos definitivos de la explotación estadística del Padrón implican que con relación a enero de 2004 estaríamos ante un aumento del 2,1% en España y 2,75% en Canarias, debido principalmente a las inscripciones de extranjeros, de tal forma que para el conjunto del Estado estaríamos ante un 22,9% de incremento en el número de inmigrantes (19,6 % en Canarias).

La información facilitada por el Instituto Nacional de Estadística avanza que las Comunidades Autónomas que a la fecha, citada, de 1 de enero de 2005, registran los mayores aumentos de población fueron, por este orden, Cataluña, con un aumento de 181.887, Andalucía, 162.281, Madrid, 159.314 y la Comunidad Valenciana 149.145.

²⁰. Este incremento en la financiación estatal está en consonancia con el incremento presupuestario que implica el nuevo *Plan Estatal de Vivienda 2005-2008*, que con un presupuesto de 6.822 millones de euros, dobla el presupuesto del anterior periodo de actuación 2002-2005, que contó con un presupuesto de 3.380 millones de euros.

En términos relativos, siempre con las cifras de la explotación estadística del Padrón, los mayores incrementos de población se produjeron en la Comunidad Valenciana, con el 3,3%, Murcia, 3,2% y las Islas Baleares con el 2,9%. Por el contrario, los menores aumentos se dieron en Asturias, 0,3%, Galicia, 0,4% y País Vasco, 0,5%. Dato significativo es el descenso de la población de Melilla en un 3,7%.

Respecto al resto de factores que influyen en la demanda de vivienda, el CES quiere destacar que en algunos casos estos factores son también variables sobre las que se puede incidir. Así, en el plano social, una mayor estabilidad en el empleo, sobre todo en el caso de los jóvenes, supone una mayor certidumbre y afectaría positivamente a la independencia económica que exige las decisiones de emancipación y por tanto de adquisición o alquiler de vivienda.

Por último, el CES también considera acertado el análisis que se realiza sobre la evolución del tamaño de los hogares, que pone de manifiesto la mayor presencia de hogares de dimensión reducida y en especial la mayor presencia de hogares unipersonales, sobre todo personas mayores, reconociendo el Plan la necesidad de un parque de viviendas que se adapte a esta nueva realidad.

3.5. Incidencia de la vivienda en las economías domésticas

El proyecto de *Plan de Vivienda 2005-2008*, al abordar la situación de la vivienda en Canarias, analiza su tipología y los factores para su adquisición. Finalmente se establecen una serie de conclusiones que reflejan la incidencia que tiene la vivienda en las economías de las familias canarias. Sobre estos datos, desde el Consejo Económico y Social se quiere realizar una serie de matizaciones.

En primer lugar y respecto al precio de la vivienda, y así lo ha venido sosteniendo el Consejo en su último *Informe Anual*, el incremento del precio de la vivienda libre en Canarias ha sido más moderado en los últimos años en comparación con la media nacional, cuestión abordada en las observaciones de carácter general del presente dictamen.

Sin embargo, los datos del esfuerzo financiero no son concluyentes. Mientras que los datos que se presentan en el proyecto de Plan que se analiza representarían un esfuerzo financiero ligeramente menor en Canarias respecto a la media estatal, los que ha hecho suyos el Consejo, incluidos también en nuestro último *Informe Anual 2004-2005* apuntarían lo contrario.

En efecto, según los datos del INE y Ministerio de Fomento sobre costes salariales y precios de vivienda, el esfuerzo salarial en la compra de vivienda es significativamente superior en Canarias respecto a la media estatal tanto en 2003 como en 2004, tal y como hemos dejado dicho en las observaciones de carácter general del presente dictamen.

La conclusión que extrae el CES es que si bien los precios medios de la vivienda son menores en Canarias que en el conjunto del Estado, también lo son los salarios, de manera que al medir el esfuerzo salarial que dedican las familias canarias en la compra de vivienda, los resultados ofrecen una situación en Canarias ostensiblemente peor a la observada en el conjunto del Estado.

La importancia de estas consideraciones, en opinión del Consejo, estriba en que se revelaría que existe un problema de accesibilidad a la vivienda en Canarias que hace que la vivienda sea percibida por los ciudadanos como un problema prioritario a resolver y donde los poderes públicos deben instrumentar políticas públicas eficaces que faciliten el acceso a la vivienda y remuevan los obstáculos existentes.

3.6. Actuaciones para facilitar el acceso de los jóvenes a la vivienda, demanda de vivienda en alquiler de los jóvenes y movilidad funcional

El Consejo Económico y Social de Canarias considera prioritarias las actuaciones para facilitar el acceso de los jóvenes a la vivienda y en concreto las actuaciones de fomento del alquiler por lo que valora positivamente que en el Plan se preste una atención preferente a este colectivo. Los jóvenes es uno de los colectivos que encuentra mayores obstáculos para la adquisición de vivienda debido a la falta de solidez de sus recursos económicos, siendo el alquiler la opción más demandada. Sin embargo, el mercado de alquiler en España es estrecho y poco desarrollado, lo que dificulta aún más el acceso a la vivienda por parte de los jóvenes. Por otra parte el desarrollo de actuaciones de fomento del alquiler para jóvenes vendría a paliar los déficits de movilidad geográfica interinsular que se da entre los jóvenes canarios.

En este sentido, en el *Dictamen 5/2005 sobre Movilidad geográfica del empleo en Canarias*, desde el CES se destacaban las siguientes actuaciones para fomentar la movilidad geográfica por motivos laborales:

“Entre las posibles actuaciones, desde el Consejo Económico y Social, se destacan las siguientes:

- *Incluir parámetros relacionados con la movilidad geográfica en la declaración de municipios de preferente localización de viviendas protegidas que se efectúe en el Plan de Vivienda 2005-2008.*
- *Potenciar el acceso de los jóvenes a la vivienda, mediante instrumentos específicos para este grupo de población, con el objeto de fomentar la movilidad geográfica en uno de los segmentos de edad con menos adversidad a los cambios de residencia por motivos de trabajo.*
- *Promover actuaciones que fomenten la oferta de vivienda en alquiler mediante la mejora en los mecanismos de mercado, la movilización de las viviendas vacías, la mejora de la seguridad jurídica en este mercado y el incremento de vivienda protegida en régimen de alquiler -viviendas de alquiler social-. Respecto a este último punto, se destaca la conveniencia de una*

localización preferente de este tipo de actuaciones en aquellos municipios receptores de trabajadores desde otros territorios.”

3.7. Del Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida de Canarias

Este instrumento constituye una de las novedades del proyecto de *Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008* que, según nos indica, tiene por finalidad “... en primer lugar, facilitar los datos precisos para la adjudicación y venta de las viviendas protegidas, tanto en la primera como ulteriores transmisiones, y por otro, proporcionar, a las diferentes Administraciones Públicas, una información actualizada de la demanda de vivienda protegida existente en Canarias”.

En opinión del CES esta iniciativa debe ser valorada positivamente en la medida en que contribuirá a ofrecer más transparencia al proceso de adjudicación y venta de viviendas protegidas y podría ser un instrumento que ayude a cumplir el marco jurídico establecido en lo relativo a los requisitos que se deben reunir para proceder a la primera y ulteriores transmisiones de estas viviendas. Desde el Consejo se recomienda a la Consejería competente para que se haga efectivo lo antes posible este Registro mediante el desarrollo normativo correspondiente y que su gestión cuente con los recursos apropiados para garantizar su correcto funcionamiento.

3.8. Sobre el precio básico canario

Por primera vez el Ministerio de Vivienda ha establecido un precio básico de venta de las viviendas protegidas en la Comunidad Autónoma de Canarias “un 10 por 100 superior al del precio básico a nivel nacional”. El Consejo valora positivamente esta medida entendiendo que hará más viable la oferta de vivienda protegida en Canarias, mejorando la capacidad por parte de la Administración de llegar a acuerdos con los promotores para la construcción de vivienda protegida. El Consejo entiende además que una actualización de los precios de los diferentes tipos de viviendas protegidas es una solución más eficiente que el anterior sistema de subvenciones al promotor. Sin perjuicio de esta valoración, desde el Consejo se considera necesario que, complementariamente, se establezcan las medidas correctoras para que esta actualización de precios siga garantizando el acceso a la vivienda de los colectivos más desfavorecidos.

Por otra parte, cabe destacar la existencia de otro instrumento de gran potencialidad, que por el momento no ha sido aprovechado. Se trata de la calificación de los municipios canarios como ‘ámbitos territoriales de precio máximo’. El *Real Decreto 801/2005, de 1 de julio*, por el que se aprueba el *Plan de Vivienda Estatal 2005-2008*, define en el artículo 2.12 los ámbitos territoriales de precio máximo superior como aquellas zonas que sean así declaradas mediante Orden del titular del Ministerio de

Vivienda, a propuesta de las Comunidades Autónomas, en consideración a la existencia de especiales dificultades de acceso a la vivienda, como consecuencia de sus elevados precios medios comparativos con los de venta de las viviendas libres.

En dichos ámbitos territoriales, el precio máximo de venta de las viviendas objeto de las ayudas financieras previstas en dicho Real Decreto podrá incrementarse, en relación con los precios máximos establecidos con carácter general, estableciéndose tres categorías A, B y C donde el precio de venta de la vivienda protegida podrá ser superior al precio básico a nivel nacional en un 60%, 30% ó 15%, según la categoría.

A la vista de lo publicado en la *Orden VIV/4080/2005, de 13 de octubre*, por la que se declaran los ámbitos territoriales de precio máximo superior, para el programa 2005, comunidades autónomas como las Islas Baleares han conseguido que un alto porcentaje de sus municipios sea declarado ámbitos territoriales de precio máximo superior en alguna de las tres categorías mencionadas, mejorando en cualquiera de los casos el precio básico canario.

En la medida que el *Real Decreto 801/2005, de 1 de julio*, citado, permite que durante el primer trimestre de cada uno de los años de programación del *Plan de Vivienda Estatal 2005-2008*, y a propuesta de las Comunidades Autónomas, se establezcan nuevos ámbitos territoriales de precio máximo superior, el Consejo Económico y Social recomienda al Gobierno de Canarias se analice las ventajas e inconvenientes que tendría acogerse a este instrumento y, en su caso, que realizara las gestiones necesarias para la declaración de los municipios canarios como ámbitos territoriales de precio máximo superior en alguna de las tres categorías mencionadas.

3.9. Nueva tipología de vivienda protegida

Con el nuevo proyecto de *Plan de Vivienda de Canarias* se establece un nuevo tipo de vivienda protegida, para dar respuesta a la demanda de las unidades familiares con ingresos superiores a los tradicionales de viviendas protegida pero insuficientes para acceder a una vivienda libre. Se trata de familias con renta media con ingresos familiares anuales de hasta 6,5 veces el IPREM.

El Consejo valora positivamente la graduación de ayudas existentes para este tipo de viviendas, ya que en este caso y debido a la mayor renta relativa respecto a los otros dos grupos, el adquirente no puede optar a la subvención del préstamo convenido, las ayudas directas a la entrada ni a las subvenciones para los adquirentes de vivienda protegida.

No obstante, el Consejo Económico y Social quiere llamar la atención sobre la necesidad de establecer mediante criterios rigurosos los requisitos de acceso a la vivienda protegida, de manera que se minimicen las situaciones de inequidad, lo que exigiría igual tratamiento a igual nivel renta y tratamiento diferencial según niveles de renta desiguales.

Además, siempre con relación a la tipología de vivienda protegida, el Consejo sugiere se reflexione sobre la necesidad de optar entre, por un lado, seguir ampliando el colectivo protegido y, por tanto, incrementar igualmente los recursos asignados para vivienda protegida o, alternativamente, centrarse en garantizar el acceso a una vivienda adecuada a los colectivos que en ningún caso podrían hacerlo sin apoyo público. Esta última opción permitiría asignar mayor esfuerzo presupuestario a otras necesidades sociales.

Por ejemplo, a las puertas de iniciarse en el ámbito estatal un complejo sistema de protección a la dependencia, y sobre cuyas repercusiones en Canarias ha tenido oportunidad de pronunciarse el CES en un reciente dictamen a iniciativa propia²¹, se pretende potenciar tanto los servicios de proximidad como los residenciales, directamente relacionados con la política de vivienda.

En efecto, una mayor implantación de servicios de proximidad, con el objetivo de mantener a las personas dependientes en su entorno natural, exigirá esfuerzos presupuestarios para la necesaria rehabilitación y adaptación de los hogares de estas personas. Aún mayores serán las implicaciones presupuestarias y la necesidad de asignar recursos para el refuerzo de los servicios residenciales. El previsible incremento de la demanda social no cubierta, en materia de dependencia, exigirá la construcción en los próximos años de un gran número de plazas residenciales.

Desde otra perspectiva no menos importante, habrá de evitarse que la promoción de vivienda protegida pueda entrar en competencia de precios con la vivienda libre, ya que en este caso no se estaría cumpliendo uno de los objetivos de la política de vivienda.

3.10. Actuaciones de promoción pública de alojamientos en régimen de alquiler

El proyecto de *Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008* incluye una nueva línea de actuación destinada a la promoción por el Instituto Canario de la Vivienda, con cargo a sus presupuestos, de alojamientos colectivos en arrendamiento. Estos alojamientos se definen como una fórmula intermedia entre la vivienda individual y la residencia colectiva, destinándose a personas con necesidades transitorias de alojamiento e ingresos familiares bajos, señalando como grupos de población prioritaria a los jóvenes, tercera edad, víctimas de violencia doméstica y colectivos con riesgo de exclusión social.

En este sentido cabe destacar el riesgo de que este nuevo instrumento de intervención, de marcado carácter social se superponga a otros ya existentes en el sistema de protección social de la Comunidad Autónoma, como son los 'pisos tutelados'. Estos pisos tutelados están re-

gulados por el *Decreto 230/1998* y, en opinión del Consejo, aparentemente cubren las mismas necesidades y se refieren a los mismos destinatarios o grupos de población que los nuevos alojamientos colectivos previstos en esta nueva línea de actuación del proyecto de Plan de Vivienda. Además, la panificación sectorial en nuestra Comunidad en materia de Servicios Sociales establece ya la necesidad de construir un porcentaje de pisos tutelados en las nuevas promociones públicas.

Por todas estas consideraciones, el Consejo Económico y Social sugiere se reflexione sobre la conveniencia de evitar la superposición de instrumentos de intervención con los mismos objetivos, para atender las mismas situaciones y dirigidos a los mismos usuarios.

En relación con todo ello, en la descripción de esta medida en el proyecto de *Plan de Vivienda 2005-2008* que se analiza, se establece que la construcción de estos alojamientos colectivos en régimen de alquiler debe hacerse sobre suelos cedidos gratuitamente por Ayuntamientos o Cabildos, que además asumirán su gestión, la conservación y mantenimiento de los mismos. A este respecto se ha pronunciado la FECAM en su documento de alegaciones, al que ya nos hemos referido, señalando que, aun reconociendo que es una línea de actuación oportuna, "...no se aprecian las razones por las cuales el proyecto les da vía libre en unas condiciones tan difíciles de asumir para los Ayuntamientos".

3.11. Ámbitos de actuación preferente: municipios de preferente localización de viviendas protegidas

La determinación de los municipios de preferente localización de viviendas sujetas a un régimen de protección pública es una de las novedades más destacadas del Plan. Las consecuencias de que un municipio obtenga esta declaración supone la elevación del 20% al 25% de las reservas de suelo con destino a viviendas protegidas²². Sobre este respecto el Consejo Económico y Social quiere expresar la conveniencia de haber determinado en el *Plan de Vivienda de Canarias* la relación de estos municipios, si bien, a pesar de que en el documento se exponga de forma exhaustiva los indicadores analizados, no se hace mención a la fórmula por la que finalmente se estableció la relación de municipios de preferente localización.

En este sentido, según se establece en el proyecto de Plan de Vivienda, el Instituto Canario de la Vivienda se ha dirigido a los Cabildos Insulares y a la FECAM, solicitando que informen sobre los municipios que se considera que deben declararse de preferente localización de viviendas protegidas, sin que se haga referencia en el documento del plan a la respuesta dada por estas instituciones.

²¹. Ver Dictamen 2/2005 de iniciativa propia del Consejo Económico y Social de Canarias sobre Los servicios de proximidad y la atención a las dependencias en Canarias.

²². En los municipios declarados de preferente localización de viviendas protegidas, los planes generales habrán de destinar a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública como mínimo el 25% del aprovechamiento con destino residencial del conjunto de los suelos urbanizables y urbanos no consolidados (artículo 27 de la Ley 2/2003, según modificación introducida por la Ley 19/2003).

En cuanto al análisis de las variables que se han tenido en cuenta para la determinación de los municipios de preferente localización de viviendas de protección pública, el documento analiza variables relacionadas con la evolución de la población, con el mercado de trabajo y con el déficit de vivienda y el precio de la misma, exponiendo de forma detallada los datos derivados del análisis de las diferentes variables en cada una de las Islas. En las conclusiones se relacionan los municipios de preferente localización, estableciendo que esta relación se establece a la vista de estos datos y de las aportaciones de los Cabildos Insulares.

3.12. Especial atención al tratamiento del recurso del suelo

Una de las principales preocupaciones que trascienden del contenido del proyecto de *Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008* es el de la insuficiente dotación de suelo, que dificulta la construcción de vivienda protegida en Canarias. A este respecto se afirma que acabado el actual proceso de adaptación de los planes generales al *Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias* y a las *Directrices de Ordenación General*, se producirá una bolsa importante de suelo destinado a la construcción de viviendas protegidas, debido a la mayor reserva de suelo. Hasta entonces se espera que las modificaciones incluidas en la modificación de la *Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias* puedan temporalmente aliviar este problema.

En lo que respecta a este proyecto de Plan, es significativo que al establecer los objetivos generales del *Plan de Vivienda de Canarias*, el objetivo de incentivar la puesta en el mercado de suelo para la construcción de viviendas protegidas aparezca en primer lugar y que la declaración de los municipios de preferente localización de viviendas protegidas, en segundo lugar.

Esta preocupación por la insuficiente dotación de suelo para la construcción de vivienda protegida se refleja, en la propuesta de programación que se analiza, asignando mayores recursos para las actuaciones en materia de suelo en relación con el anterior Plan de Vivienda y también con la inclusión de una nueva línea de ayudas a la adquisición de suelo con destino a la construcción de vivienda protegida.

Sobre la problemática del suelo, y en línea con anteriores pronunciamientos, el Consejo quiere destacar que aquél constituye un recurso natural escaso e insustituible y cuya utilización debe ser racional y conveniente al interés general. Una vez más reiteramos que una planificación territorial y urbanística eficiente es el mejor instrumento para conseguir un uso más racional de este recurso.

Especial preocupación quiere manifestar el Consejo ante la existencia de un alto porcentaje de *Planes Generales de Ordenación* que según el propio documento de pro-

yecto de Plan todavía estarían sin adaptar al marco normativo básico en la materia, casi el 60% de la totalidad de los *Planes Generales de Ordenación* estarían en esa situación.

En opinión del CES, se hace imprescindible redoblar los esfuerzos para la completa adaptación del planeamiento municipal al *Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias* y a las *Directrices de la Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*, y atenuar así las necesidades de suelo destinado a viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, aspectos éstos sobre los que ha venido insistiendo el Consejo.

Desde el punto de vista de la oferta, un factor importante que desde luego influye en el aumento del precio de la vivienda es, sin lugar a dudas, el valor del suelo edificable; por ello es 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 y sólo, de manera excepcional y limitadamente, habrá de acudir a la calificación de suelos rústicos en urbanos.

3.13. Deficiencias de información en el proyecto de Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008

Como ya se ha expuesto al sintetizar los contenidos del proyecto de Plan, éste se estructura en 6 apartados y un anexo. Los 4 primeros apartados se refieren a cuestiones preliminares, el quinto a la ejecución del *Plan de Vivienda 2002-2005* y el sexto, bajo el título de 'El Plan de Vivienda de Canarias para el periodo 2005-2008' es el que contiene, en sentido estricto, el nuevo catálogo de actuaciones y la programación del mismo. El anexo económico-financiero consta únicamente de 3 cuadros.

En opinión del CES tanto el apartado 5, sobre la ejecución del *Plan de Vivienda de Canarias*, como el apartado 6, del proyecto de *Plan de Vivienda 2005-2008*, se nos presentan con un desarrollo insuficiente y con serias carencias de información. En esta misma línea, el anexo económico-financiero del proyecto de Plan de Vivienda, que pudiera haber completado esta información, resalta de manera aún más evidente la insuficiencia de información al tiempo que traslada dudas sobre su propia sostenibilidad financiera.

Ambos aspectos se desarrollan con mayor detalle a continuación:

3.13.1. Deficiencias en el tratamiento de la ejecución del Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005

En opinión del Consejo el apartado 5 sobre la ejecución del *Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005* está desarrollado de forma incompleta y presenta, también, serias carencias de información. Según se establece en el *Acuerdo de Gobierno de Canarias, de 12 de abril de 2005, de aprobación de las Directrices de elaboración del*

Plan de Vivienda de Canarias, entre el contenido del Plan está la “*evaluación del grado de ejecución y cumplimiento del anterior Plan de Vivienda*”.

Sin embargo, para el Consejo Económico y Social, el análisis establecido en el apartado 5 es excesivamente cuantitativo y lineal. Sólo analiza los niveles de ejecución de las líneas de actuación, tomando como unidad de medida el número de actuaciones, sin hacer ninguna referencia al nivel de ejecución presupuestaria y otros indicadores de cumplimiento.

No se conocen, por no incluirse en el texto de proyecto de Plan que se analiza, las conclusiones finales a las que se llega a la vista de la evaluación de los resultados obtenidos.

El Consejo Económico y Social ha venido reiterando, al evaluar anteriores esfuerzos de programación sectorial, que “*la planificación debe ser concebida como proceso en lugar de documento. La elaboración del plan debe estar acompañado de un proceso de seguimiento y evaluación continua del mismo, de manera que aporte la información necesaria para conocer en cada momento la dimensión del problema, la eficacia de los instrumentos planteados, los niveles de coordinación entre Administraciones alcanzado y en definitiva dotar de racionalidad la gestión diaria de las políticas sociales*”.

Este tipo de consideraciones, traídas a los contenidos del proyecto de *Plan de Vivienda 2005-2008*, exigiría, en opinión del Consejo, una mayor profundización en la evaluación del anterior Plan de Vivienda. Es a partir de este análisis con la identificación las debilidades y aciertos desde donde se debe partir para la elaboración de la nueva programación.

Para el Consejo Económico y Social, con relación a las consideraciones apuntadas, entre los elementos de análisis que habría que incluir estarían:

- Evaluación general del funcionamiento del Plan.
- Identificación de principales fortalezas y debilidades, así como de las oportunidades y amenazas.
- Datos económico-financieros: En el Plan se refleja únicamente la ejecución en cuanto a número de actuaciones se refiere. Es relevante también conocer los datos económico-financieros que soportan estas actuaciones: ejecución presupuestaria, costes relativos de las distintas modalidades de apoyo a la vivienda, desviaciones de precio respecto a lo planificado (por ejemplo, en la construcción de viviendas protegidas, ...). También sería relevante conocer en el caso del Convenio Marco con el Estado, los montantes finalmente aportados por el Estado.
- Medidas de eficiencia de cada programa, para conocer, mediante un análisis coste-beneficio, cuales han sido más exitosas y cuales deben ser reformuladas.
- Nivel de cumplimiento de los objetivos generales establecidos en el Plan. En el texto del *IV Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005* se establecen una serie de objetivos a cumplir. A pesar de que en esta relación de objetivos no se establecen indicadores, se debería ha-

cer un esfuerzo para conocer el nivel de cumplimiento de cada objetivo y sus implicaciones.

3.13.2. Deficiencias en la información del Anexo económico-financiero de las medidas del Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008

Desde el punto de vista del Consejo, el Anexo al *Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008* es a todas luces insuficiente, condicionando de manera esencial el contenido del Plan. Básicamente los tres cuadros establecen para cada año el número de actuaciones en cada programa y el coste económico previsto para la Comunidad Autónoma de Canarias.

En opinión del Consejo, la programación de una planificación sectorial, con la relevancia social y económica del proyecto de Plan que se analiza, no puede presentarse con un anexo económico tan incompleto. Para el Consejo la mejora en la información relevante que, además, facilitaría el pronunciamiento de la institución, exigiría lo siguiente:

- Escenario presupuestario consolidado de los *Planes de Vivienda de Canarias*: La superposición de planes y la plurianualidad que suponen en muchos casos las actuaciones de los Planes de Vivienda aconsejan presentar una visión consolidada de los presupuestos de los planes de vivienda, al igual que se han hecho en planes anteriores. Esto es especialmente relevante en el presente plan en el que debido a la superposición en el año 2005 de los planes 2002-2005 y 2005-2008, no queda suficientemente documentado como se realiza esta superposición de planes en cuanto a recursos se refiere. En el Plan solamente se afirma que el análisis de ejecución del Plan 2002-2005 comprende únicamente los programas 2002, 2003 y 2004, ya que el programa 2005 se integrará en el nuevo plan de vivienda. Ante esta carencia de información relevante, es necesario reflejar en el Plan de forma explícita esta situación.
- Distribución territorializada de actuaciones por Islas, al igual que se han hecho en planes anteriores.
- Descripción de actuaciones incluidas en cada tipo de actuación y priorización de dichas actuaciones, estableciendo para cada año la relación priorizada de actuaciones a desarrollar.
- Datos económico-financieros complementarios: Como es el caso de la aportación del Estado en las actuaciones incluidas en el convenio marco. En el cuadro 1 del Anexo (actuaciones en convenio con el Ministerio de Vivienda), solamente se refleja la financiación por parte de la Comunidad Autónoma, que según estos datos, tiene un carácter residual, no constando la financiación principal que realiza el Estado.

En la medida en que la ejecución de las actuaciones de este Convenio Marco es competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, parece necesario que se tenga en consideración y se recoja en el documento del Plan la financiación estatal. De esta forma, se ofrecería una información relevante sobre el montante global de los recursos invertidos en el Plan y facilita-

ría el posterior seguimiento y evaluación de las medidas comprendidas en el Plan de Vivienda. Si bien a la fecha de solicitud del dictamen preceptivo del Consejo por parte del Gobierno, y como parece razonable aún no se había firmado el Convenio-Marco, quizás hubiera sido recomendable incluir cifras provisionales que nos aproximaran a la financiación procedente del Gobierno de la Nación. Cifras que, según a tenido conocimiento del Consejo, no habrían sufrido grandes cambios respecto de las definitivas.

- Indicadores de gestión de cada programa, para poder medir a lo largo del Plan la eficiencia de las medidas programadas, y conocer cuales han sido más exitosas y cuales deben ser reformuladas.
- Comparación de los principales datos (importes y número de actuaciones) del *Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008* respecto al anterior Plan 2002-2005.

3.14. Ejecución de la programación anterior. El Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005

Tal y como se nos indica en el documento que analizamos, la ejecución del *Plan de Vivienda 2002-2005* representaría un alto nivel, superior al 100% en 2004. Sobre estos niveles de ejecución, el Consejo quiere destacar en primer lugar que estos datos se refieren al número de actuaciones calificadas. No se ofrecen datos sobre actuaciones finalizadas ni sobre la ejecución presupuestaria. En lo relativo a los altos niveles de ejecución conseguidos, sin perjuicio de valorar positivamente estos resultados, se observa algunos criterios de contabilización discutibles. Así, se reconoce en el Plan que la ejecución del 137% en 2004 "...se debe en parte a la inclusión en este ejercicio de dos nuevas líneas de actuación creadas en el marco del Plan de Choque para el ejercicio 2004 que han tenido un gran éxito, una estatal, las actuaciones para el fomento del alquiler, y otra autonómica, las subvenciones genéricas para la adquisición o utilización de suelo para la construcción de viviendas protegidas". En opinión del CES, se ha dado una deficiente contabilización de resultados, ya que las 1.642 actuaciones para el fomento del alquiler y las 1.505 actuaciones sobre el suelo, sobre las que no se habían marcado objetivos, se han computado como objetivos alcanzados. Por otra parte, en el caso de las actuaciones convenidas con el Ministerio, se incluyen en los niveles de ejecución de 2004, las actuaciones financiadas y calificadas hasta el 13 de julio de 2005.

3.14.1. A propósito de las que se citan como actuaciones propias de la Comunidad Autónoma en el Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005

La información de referencia de la tabla 4 recoge porcentajes de objetivos cumplidos en cada línea de actuación. Se añade también como referencia el presupuesto, en miles de euros, inicialmente previsto para el periodo 2002-2005, según el propio *Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005*, para identificar las grandes líneas de gasto.

Del análisis de estos datos cabe destacar los buenos resultados generales con ciertas excepciones, algunas de gran calado. Los malos resultados se concretan, en opinión del CES, en las siguientes líneas de actuación:

- Vivienda de Promoción Pública en Venta, donde el nivel de cumplimiento de objetivos es nulo, teniendo esta partida una importancia relativa del presupuesto del 23% del total.
- Autoconstrucción, que con un porcentaje sobre el presupuesto inicial de un 14%, tiene un nivel de ejecución del 55%.
- Otras líneas de actuación como la de Alquiler Régimen Especial Canario o la Rehabilitación de Viviendas Desocupadas tampoco ha podido ser ejecutada, aunque su importancia presupuestaria era baja.

El caso más relevante de los aquí expuestos es el de Vivienda de Promoción Pública en Venta, ya que era la línea de actuación más relevante del presupuesto, comprometiendo un 23% del presupuesto total. En el documento del Plan se explica las razones que ha causado esta situación:

"El Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005 incorporó un nuevo programa de promoción pública en régimen de venta, cofinanciado entre la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos, destinado a aquellas unidades familiares cuyos ingresos anuales no superen en 2,5 veces el S.M.I. Dichas viviendas debían ser a promovidas y adjudicadas por los Ayuntamientos interesados en la construcción en sus municipios de este tipo de viviendas, bien directamente o a través de sus sociedades participadas, aportando la Administración de la Comunidad Autónoma una subvención de hasta 27.000 euros por vivienda construida.

No obstante esta línea de actuación no ha encontrado la acogida esperada entre los municipios canarios y durante la vigencia del citado Plan de Vivienda sólo se ha presentado, en el ejercicio 2005, una solicitud, que se encuentra en tramitación, para la construcción de este tipo de viviendas."

La conclusión más importante que extrae el Consejo Económico y Social es la de que ésta inaplicación del presupuesto al objetivo programado representaría una deficiente planificación al haber diseñado una medida clave del Plan que no ha sido atractiva para los promotores, en este caso los Ayuntamientos, y por tanto ha supuesto una importante distorsión respecto a los objetivos inicialmente planteados. El Consejo recomienda que se tenga en cuenta esta situación, que las actuaciones se planifiquen debidamente y se destinen a las diferentes líneas de actuación niveles de gasto que puedan gestionarse adecuadamente.

3.14.2. Respecto de las actuaciones concertadas con el Ministerio de la Vivienda del Gobierno de la Nación

En la tabla 5 únicamente aparece la ejecución en cuanto al número de actuaciones calificadas y financiadas.

TABLA 4. EJECUCIÓN DE ACTUACIONES PROPIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS CORRESPONDIENTE AL PERIODO 2002-2004. (Porcentaje de cumplimiento de objetivos)

ACTUACIONES PROPIAS C. AUTÓNOMA DE CANARIAS	Obj. Plan 2002-2004	Calif. 2002-2004	% cumplimiento objetivos	Total coste 2002-2004	% sobre el presupuesto
Viviendas de Promoción Pública	2.250	833	37%	108.000	46%
a) En Venta	1.500	-	0%	54.000	23%
b) En Alquiler	750	833	111%	54.000	23%
Alquiler Régimen Especial Canario Vivienda Existente	1.500	-	0%	6.000	3%
Jóvenes	200	618	309%	-	0%
Autoconstrucción	2.400	1.318	55%	33.000	14%
a) Individual	900	453	50%	13.200	6%
b) Colectiva	1.500	865	58%	19.800	8%
Vivienda Rural	3.750	3.627	97%	12.000	5%
Rehabilitación Parque Público	5.00	6.702	134%	14.400	6%
Otros Programas	14.750	15.179	103%	59.700	26%
a) Rehab. Vdas. Desoc.	750	-	0%	9.000	4%
b) Patronatos Prov.	700	467	67%	14.400	6%
c) Incidencias Obras	300	167	56%	2.400	1%
d) Patrim. Público de S.	1.500	3.638	243%	6.000	3%
e) Ayuda Alquileres	11.500	10.907	95%	27.900	12%
Total Vivienda	15.100	13.098	87%	173.400	74%
Total otros prog.	14.750	15.179	103%	59.700	28%
Total Actividades Propias CAC	29.850	28.277	95%	233.100	100%

Fuente: *Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008* y *Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005* (datos presupuestarios). Elaboración propia.

Puesto que en las cifras del *Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005* no aparece la financiación del Estado, no ha sido posible conocer el presupuesto inicial para cada línea de actuación y por tanto, tampoco se pueden identificar las grandes líneas de gasto, que no tiene por que coincidir con las líneas de actuación con mayor número de actuaciones.

Como valoración general destaca el alto grado de cumplimiento de objetivos en el número de actuaciones en vivienda y menor en actuaciones sobre la dotación de suelo. En las líneas de actuación de vivienda, destaca el grado de cumplimiento de objetivos en Vivienda Protegida de Nueva Construcción, tanto en venta como en alquiler. Aunque no conocemos la magnitud de recursos asignados a esta línea, es probablemente, y debido al gasto unitario de las actuaciones de vivienda protegida, la partida presupuestaria más importante del Plan. En cuanto al menor grado de cumplimiento de objetivos en las actuaciones de urbanización de suelo, del análisis de los datos, se deduce que no se ha cumplido las expectativas en cuanto a la solicitud de préstamos por parte de los promotores destinados a la línea de actuación de 'otras actuaciones de urbanización', mientras

que las subvenciones para esta misma línea presentan mejores porcentajes.

3.15. Comparación entre los Planes de Vivienda de Canarias 2002-2005 y la propuesta de nueva planificación en la materia para el período 2005-2008

Entre las carencias de información detectadas en el proyecto de plan, el consejo señalaba la falta de datos comparativos con la planificación anterior. Dicha comparación podría arrojar luz sobre la evolución de la acción pública sobre el problema de la vivienda en canarias, pudiendo conocer las modificaciones existentes en las líneas prioritarias, mediante el análisis de la evolución de los objetivos fijados por línea de actuación y recursos financieros asignados. En ausencia de estos datos comparativos en el documento de proyecto de plan, queremos presentar a continuación (tabla 6) y a partir de la información disponible, los datos que aparecen en el proyecto de plan 2005-2008 y en el plan anterior 2002-2005 en lo relacionado al número de actuaciones, ya que como se viene expresando a lo largo del dictamen, se carece de información sobre la ejecución presupuestaria del plan anterior.

TABLA 5. EJECUCIÓN DE ACTUACIONES EN CONVENIO CON EL MINISTERIO CORRESPONDIENTE AL PERIODO 2002-2004. (Porcentaje de cumplimiento de objetivos)

ACTUACIONES EN CONVENIO CON EL MINISTERIO	Objetivos del Plan	Calificaciones 2002-2005	% cumplimiento objetivos
Viviendas de nueva construcción	8.895	9.565	108%
En Venta	7.695	8.048	105%
a) Régimen General Tipo I	3.000	3.355	112%
b) Régimen General Tipo II	3.375	4.036	120%
c) Régimen Especial	1.320	657	50%
En Alquiler Arrendamiento a 10 años	1.200	1.517	126%
a) Régimen General	-	219	
b) Régimen Especial	1.200	1.298	108%
Vivienda usada	375	723	193%
Rehabilitación	1.400	957	68%
Áreas de Rehabilitación	700	110	16%
Edificios y Viviendas	700	847	121%
a) Préstamos	300	-	0%
b) Subvención	400	847	212%
Suelo	2.300	1.454	63%
Áreas Urb. prioritaria	-	493	
a) Préstamos	-	-	
b) Subvención	-	493	
Otras act. de Urb.	2.300	961	42%
a) Préstamos	1.150	-	0%
b) Subvención	1.150	961	84%
Total Viviendas	10.670	11.245	105%
Total Suelo	2.300	1.454	63%
Total actuaciones programadas	12.970	12.699	98%
Nuevas actuaciones de fomento del alquiler		1.642	
a) Ayudas al inquilino		1.406	
b) Ayudas al propietario		236	
Total actuaciones del convenio	12.970	14.341	111%

Fuente: *Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008*. Elaboración propia.

Del análisis de estos datos, la conclusión más importante a partir de los datos facilitados, es la existencia de un incremento de un 59% en el número de actuaciones, al pasar

de 55.950 a 89.130, que no se refleja en un incremento de la financiación aportada por la comunidad autónoma de Canarias, que permanece constante. Esto es debido a dos

TABLA 6. PLAN DE VIVIENDA DE CANARIAS 2002-2005 Y 2005-2008: COMPARACIÓN DE ACTUACIONES Y COSTES PARA LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS. (miles de euros)

		2005-2008				2002-2005			
		Actuaciones	%	Coste CAC	%	Actuaciones	%	Coste CAC	%
ACTUACIONES PROPIAS									
1	PROMOCIÓN PÚBLICA	22.260	35%	178.468	55%	17.500	45%	81.300	35%
1,1	viviendas promoción pública	2.000	3%	142.000	44%	2.000	5%	54.000	23%
1,2	ayuda a los alquileres	20.260	32%	36.468	11%	15,500	40%	27.900	12%
2	VIVIENDAS PARA JÓVENES	4.693	7%	18.225	6%		0%		0%
3	AYUDAS AL ADQUIRENTE	4.639	7%	16.734	5%		0%		0%
4	BOLSA DE VIVIENDA VACÍA	1.200	2%	3.740	1%	1.000	3%	9.000	4%
5	BOLSA DE VIVIENDA JOVEN	5.600	9%	1.652	1%	0%	0%		
6	AUTOCONSTRUCCIÓN	1,200	2%	5.400	2%	3.000	8%	33.000	14%
7	REHAB. VIVIENDA RURAL	5.000	8%	12.000	4%	5.000	13%	12.000	5%
8	REHAB, PARQUE PÚBLICO	7.800	12%	24.648	8%	6.800	18%	28,800	12%
9	SUELO	10.950	17%	62.343	19%	2000	5%	6.000	3%
10	VIVIENDAS EN ALQUILER					3.000	8%	60.000	26%
11	OTROS PROGRAMAS					400	1%	2.400	1%
	TOTAL VIVIENDAS	52,392	83%	260.867	81%	36.700	95%	227.100	97%
	TOTAL SUELO	10.950	17%	62,343	19%	2.000	5%	6.000	3%
	TOTAL	63.342	100%	323.210	100%	38.700	100%	233.100	100%
ACTUACIONES DEL CONVENIO MARCO									
1	VIVIENDA PROTEGIDA NUEVA CONSTRUCCIÓN	13,675	53%			11.850	59%	77.430	93%
1.1	en venta	11.039	43%			10.250	51%	55.350	67%
1,2	en alquiler	2.636	10%			1.600	8%	22.080	27%
2	ADQUISICIÓN DE VIVIENDAS PARA ALQUILER	263	1%				0%		0%
3	ADQUISICIÓN DE OTRAS VIVIENDAS	1.000	4%			500	2%	2.550	3%
4	REHABILITACIÓN	2.910	11%	3.630	100%	1.900	9%	3.000	4%
5	SUELO	1.940	8%			3.000	15%	500	1%
6	ACTUACIONES DE FOMENTO DEL ALQUILER	6.000	23%				0%		0%
7	PROMOCIÓN PÚBLICA COFINANCIADA					-	0%		0%
	TOTAL VIVIENDA	23.848	92%	3.630	100%	14.250	71%	82.980	100%
	TOTAL SUELO	1.940	5%			3.000	15%	-	0%
	TOTAL	25.788	100%	3.630	100%	17.250	85%	82.980	100%
TOTAL ACTUACIONES									
	TOTAL VIVIENDA	176.240	85%	234.497	81%	50.950	91%	310.080	98%
	TOTAL SUELO	12.890	14%	62.343	19%	5.000	9%	6.000	2%
	TOTAL	89.130	100%	326.840	100%	55.950	100%	316.080	100%

Fuente: Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005 y Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008.

factores de muy distinta naturaleza. Por una parte, a una mayor financiación por parte del estado, consecuencia de un reforzamiento de la financiación establecida para canarias en el convenio marco, y en segundo lugar, posiblemente a la preferencia por actuaciones de fomento que implican menores recursos.

Otras conclusiones que se extraen de este análisis son las siguientes:

- Cambio en las condiciones de cofinanciación: Analizando separadamente las actuaciones propias y las actuaciones del Convenio-Marco, se infiere que la financiación autonómica se concentra en este Plan, en las actuaciones propias, con una financiación propia de 323 millones de euros, que supera la financiación propia del anterior periodo de programación para las actuaciones propias (233 millones de euros) y para las del convenio (83 millones de euros). En cuanto a las actuaciones del convenio, y según las cifras que aparecen en el documento, la financiación autonómica es residual. Salvo que existan otras aportaciones autonómicas a las actuaciones del Convenio-Marco no reflejadas en el documento del Plan, esto supone un cambio estructural en las condiciones de cofinanciación con el Estado, al financiar este último la práctica totalidad de las actuaciones del convenio marco (ver apartado 3.2.). Sin embargo, la ausencia de datos económico-financieros sobre la parte financiada por el Estado no permite verificar estas consideraciones.
- Mayor relevancia de las actuaciones en torno al suelo: Otro cambio relevante se produce respecto a las actuaciones en torno al suelo. En el nuevo Plan, el número de actuaciones sobre el suelo se multiplica por dos y los recursos propios de la comunidad autónoma, por diez. Este es el reflejo cuantitativo de la mayor preocupación por la escasez de suelo que se hace patente en todo el documento.
- Vivienda de promoción pública: En las actuaciones propias de la Comunidad Autónoma, destaca el incremento sustancial en el presupuesto destinado a las viviendas de promoción pública mientras que se mantiene constante el número de actuaciones. Esto supone un incremento importante de los costes unitarios de la vivienda protegida, probablemente ligado al nuevo precio básico canario, la creación de la nueva categoría de viviendas para renta media y la actualización de otros parámetros
- Autoconstrucción: Disminución en el número de actuaciones (-60%) y presupuesto previsto destinado a la autoconstrucción (-84%). Este es el reflejo de unos menores objetivos en esta línea derivado de las mayores exigencias urbanísticas que se vienen planteando por parte de las Administraciones Públicas, que ha provocado un endurecimiento de los requisitos exigidos para acogerse a esta línea de actuación
- Alquileres: Las diversas líneas de fomento de esta alternativa a la adquisición de vivienda han aumentado en importancia. Destaca el crecimiento en un 65% del número de viviendas protegidas de nueva construcción en alquiler y la nueva línea de actuaciones de fomento

del alquiler, así como el significativo incremento en la línea de actuación de rehabilitación (53%), todas ellas del convenio-marco y el crecimiento en las ayudas en los alquileres (31%), esta vez de las actuaciones propias.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. A propósito del procedimiento de urgencia

El Gobierno, de conformidad con lo previsto en el artículo 5.3. de la *Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social*, en la redacción dada por la *Ley 4/2001, de 6 de julio*, interesa el dictamen preceptivo a través del procedimiento de urgencia. Su motivación viene explicada, según se nos indica con la solicitud del dictamen, por la *"necesidad de aprobarlo a la mayor brevedad posible por su importante repercusión económica y social en las islas, así como por la entrada en vigor del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda"*.

Con relación a ello el Consejo hace suyas las razones que se indican con la solicitud de dictamen en cuanto a la relevancia y a la conveniencia de que la Comunidad Autónoma se dote de un instrumento como el Plan de Vivienda que se propone, y que además ello ha de hacerse en correspondencia con la programación estatal en la materia.

Sin embargo, a la hora de facilitar los pronunciamientos del CES ha de tenerse en cuenta el inconveniente que significa el escaso tiempo de que se dispone para proceder a un análisis detallado del conjunto del proyecto de Plan y de sus propuestas. Por ello hubiera sido deseable que, también con mayor celeridad, se hubiera procedido respecto de otras actuaciones en el itinerario de gestión administrativa de la propuesta que se analiza, de tal forma que no se precipitara la urgencia, exclusivamente, al momento de la actuación del Consejo.

2. Respecto de la función de la política de vivienda

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 de su vivienda. Por todo ello, los esfuerzos públicos en relación con la vivienda y su eventual expresión normativa, tienen un amplio impacto social.

Desde el punto de vista del CES, la actuación de los poderes públicos en relación con la vivienda debe implicar, con carácter general, las actuaciones necesarias para garantizar el correcto funcionamiento de los mecanismos del mercado de la vivienda y con carácter más concreto, estructurar un sistema de apoyos para el acceso a la vivienda para la población con bajos niveles de renta. Para

garantizar estos objetivos, este Consejo considera que la planificación territorial y el planeamiento urbanístico juegan un papel crucial en la política de vivienda. Por otra parte, que frente a la opción de incrementar el parque de viviendas debe valorarse la necesidad de movilizar el parque de viviendas ya existente, y frente a la opción de adquisición, debe impulsarse medidas de fomento al alquiler, así como una mayor neutralidad fiscal entre ambas opciones.

Respecto al papel de la vivienda protegida, puesto que es una línea de actuación que requiere la inversión de cuantiosos recursos, en opinión del CES ésta debe contar con una serie de requisitos para que la asignación de recursos sea más eficiente. Así, la Administración debe velar por garantizar la función social de la vivienda protegida y establecer todos los medios necesarios tendentes a erradicar comportamientos especulativos en la adjudicación y sobre todo en las posteriores compraventas o arrendamientos de estas viviendas. Por otra parte, y con el objeto de cubrir a toda la población con problemas de acceso a una vivienda, la alternativa del alquiler debe ganar terreno respecto a la compraventa de vivienda protegida.

Por último, debe tenerse también en cuenta la necesidad de establecer todo un sistema de medidas complementarias a la construcción de viviendas protegidas, con el objetivo de favorecer la integración social de las personas que pasan a formar parte de una nueva comunidad.

3. Sobre el problema de la vivienda en Canarias

El mercado de la vivienda en Canarias en los últimos años, se ha venido caracterizando por el crecimiento del precio de la vivienda, los elevados ritmos de construcción, el escaso peso de la vivienda en alquiler frente a la propiedad y el gran volumen de endeudamiento familiar necesario para el acceso a la vivienda.

Respecto al precio de la vivienda en Canarias y a partir del análisis de los datos oficiales en el periodo 2001-2005, cabe destacar el menor ritmo de crecimiento del precio de la vivienda en Canarias respecto a la media estatal durante todo este periodo, que ha conseguido situar el precio medio del m² de las viviendas libres en nuestra comunidad por debajo de la media estatal. Aún así, y como el Consejo ha destacado en pronunciamientos anteriores, si bien los precios medios de la vivienda son menores en Canarias que en el conjunto del Estado, también lo son los salarios, de manera que el esfuerzo salarial que dedican las familias canarias en la compra de vivienda sigue siendo superior a la media nacional.

4. En cuanto a la necesidad de colaboración entre los actores institucionales que participan en la política de vivienda

Como el Consejo ha venido reiterando en numerosas ocasiones, se debe avanzar en el esfuerzo de concerta-

ción entre las distintas administraciones públicas sobre todo en materias como la vivienda donde si bien la Comunidad Autónoma ostenta la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, tanto la Administración estatal como la insular y la municipal ejercen competencias conexas. En este sentido, debe tenerse en cuenta que los ciudadanos perciben la Administración Pública como una entidad única que debe velar por sus derechos sociales, sin poderse distinguir en muchos casos si es la Administración municipal, insular, autonómica, estatal o supraestatal la prestadora del servicio.

En cuanto a la colaboración de las Administraciones Públicas con la iniciativa privada, éstas deben instrumentalizar sus programas de acceso a la vivienda apoyándose en la medida de lo posible en la iniciativa privada y no sustituir su actuación. En el caso específico de la vivienda protegida, es necesaria una mayor participación de la iniciativa privada, para lo cual es preciso crear los estímulos suficientes para hacer atractivo para los promotores privados la promoción y construcción de viviendas protegidas.

5. Respecto del esfuerzo presupuestario, que incluye el proyecto de Plan de Vivienda

En referencia al *Plan de Vivienda 2005-2008*, el Consejo quiere destacar en primer lugar el esfuerzo presupuestario y de anticipación que supone la aprobación del nuevo proyecto de Plan. Se trata de un plan con una dotación presupuestaria sustancial, que supone un incremento significativo de recursos respecto al plan anterior y donde será necesaria la implicación de todos los actores institucionales que participan en la política de vivienda para su puesta en marcha y eficiente ejecución.

6. A propósito de la estructura demográfica y acceso a la vivienda

La intensidad de los cambios en la estructura demográfica en las Islas y en concreto el rápido aumento de población en los últimos años, en opinión del CES, es un factor que afecta de forma decisiva al incremento de la demanda de vivienda, de manera que habrá que concentrar las actuaciones prioritarias en aquellos territorios que hayan tenido mayor dinamismo demográfico.

Por otra parte, el CES considera acertado el análisis que realiza el proyecto de Plan de Vivienda sobre la evolución del tamaño de los hogares, que pone de manifiesto la mayor presencia de hogares de dimensión reducida y en especial la mayor presencia de hogares unipersonales, sobre todo personas mayores, reconociendo el Plan la necesidad de un parque de viviendas que se adapte a esta nueva realidad.

Por último, el CES también considera prioritarias las actuaciones para facilitar el acceso a los jóvenes a la vivienda y en concreto las actuaciones de fomento del alquiler, por lo que valora positivamente que en el proyecto de

Plan de Vivienda se preste una atención preferente a los jóvenes.

7. Respeto del precio básico canario

El Consejo valora positivamente esta medida entendiendo que hará más viable la oferta de vivienda protegida en Canarias, mejorando la capacidad por parte de la Administración de llegar a acuerdos con los promotores para la construcción de vivienda protegida.

Por otra parte, cabe destacar la existencia de otro instrumento de gran potencialidad, que por el momento no ha sido aprovechado. Se trata de la calificación de los municipios canarios como 'ámbitos territoriales de precio máximo' y al que nos hemos referido en las observaciones incluidas en el presente dictamen.

El Consejo recomienda que por parte del Gobierno de Canarias se analicen las ventajas e inconvenientes que tendría acogerse a este instrumento y en su caso, se realicen las gestiones necesarias para que, sin dilación y en la próxima oportunidad posible atendiendo a la programación del Plan de Vivienda, se inste al Gobierno de la Nación, para la declaración de los municipios canarios como ámbitos territoriales de precio máximo superior.

8. El Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida de Canarias

Constituye, en opinión del CES, otra iniciativa que debe ser valorada positivamente en la medida en que contribuirá a ofrecer más transparencia al proceso de adjudicación y venta de viviendas protegidas y podría ser un instrumento que ayude a cumplir el marco jurídico establecido en lo relativo a los requisitos que se deben reunir para proceder a la primera y ulteriores transmisiones de estas viviendas.

Este mecanismo deberá orientarse también a la centralización de datos sobre las promociones de este tipo de viviendas, condiciones y características de la edificabilidad, plazos previsibles de ejecución, previsión de necesidades de este tipo de viviendas y su distribución por islas y municipios, de tal forma que contribuya a estructurar el análisis del mercado inmobiliario en nuestra comunidad.

Desde el Consejo se recomienda a la Consejería competente para que se haga efectivo lo antes posible este Registro mediante el desarrollo normativo correspondiente y que su gestión cuente con los recursos apropiados para garantizar su correcto funcionamiento.

9. La nueva tipología de vivienda protegida, destinada a familias con rentas medias

El Consejo sugiere que se reflexione sobre la necesidad de optar entre, por un lado, seguir ampliando el colectivo protegido o, alternativamente, centrarse en garantizar el acceso a una vivienda adecuada a los co-

lectivos que en ningún caso podrían hacerlo sin apoyo público. Esta última opción permitiría asignar mayor esfuerzo presupuestario a otras necesidades sociales. En este sentido y a título de ejemplo, debe destacarse los importantes esfuerzos presupuestarios que exigirá la puesta en marcha del sistema de atención a la dependencia tanto para fortalecer la red de servicios de proximidad como la red de servicios residenciales.

A las puertas de iniciarse en el ámbito estatal un complejo sistema de protección a la dependencia, y sobre cuyas repercusiones en Canarias ha tenido oportunidad de pronunciarse el CES en un reciente dictamen a iniciativa propia, se pretende potenciar tanto los servicios de proximidad como los residenciales, directamente relacionados con la política de vivienda.

En efecto, una mayor implantación de servicios de proximidad, con el objetivo de mantener a las personas dependientes en su entorno natural, exigirá esfuerzos presupuestarios para la necesaria rehabilitación y adaptación de los hogares de estas personas. Aún mayores serán las implicaciones presupuestarias y la necesidad de asignar recursos para el refuerzo de los servicios residenciales, ya que el previsible incremento de la demanda social no cubierta, en materia de dependencia, va a exigir la construcción en los próximos años de un gran número de plazas residenciales.

Desde otra perspectiva no menos importante, habrá de evitarse que la promoción de vivienda protegida pueda entrar en competencia de precios con la vivienda libre, puesto que en este caso no se estaría cumpliendo uno de los objetivos de la política de vivienda.

10. Aumento del precio del módulo para el caso de las viviendas protegidas en régimen especial

El artículo 19, apartado 1.a) del *Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008* permite que en las viviendas de protección oficial de régimen especial el precio máximo de venta no exceda de 1,40 veces el precio básico nacional.

En relación a ello, el proyecto de *Plan de Vivienda de Canarias para el período 2005-2008* que se dictamina, al establecer la tipología de vivienda protegidas de promoción privada en venta o para uso propio, establece un máximo de un 1,30 veces el precio básico canario (PBC). En opinión del Consejo debería fijarse el máximo de 1,37 veces, siempre del precio básico canario (PBC), por ser más acorde con la actual estructura de costes de producción en el sector.

11. Sobre los alojamientos en régimen de alquiler

Esta nueva línea de actuación consiste en la construcción de alojamientos definidos como una fórmula intermedia entre la vivienda individual y la residencia colectiva, destinándose a personas con necesidades transitorias de alojamiento e ingresos familiares bajos. En este sentido cabe destacar el riesgo de que este nuevo

instrumento de intervención, de marcado carácter social, se superponga a otros ya existentes en el sistema de protección social de la Comunidad Autónoma, como son los 'pisos tutelados'. Respecto a esta nueva medida, el Consejo considera, con carácter general, que debe evitarse la superposición de instrumentos de intervención sobre los mismos objetivos y que por tanto debe aclararse los objetivos diferenciales que persigue este nuevo instrumento sobre los ya existentes.

12. Respeto del suelo

Una de las principales preocupaciones que trascienden del contenido del proyecto de *Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008* es el de la insuficiente dotación de suelo, que dificulta la construcción de vivienda protegida en Canarias. Esta preocupación se refleja en la asignación de mayores recursos para las actuaciones en materia de suelo y la inclusión de una nueva línea de ayudas a la adquisición de suelo con destino a la construcción de vivienda protegida.

Desde el punto de vista de la oferta, un factor importante que influye en el incremento del precio de la vivienda es, sin lugar a dudas, el valor del suelo edificable; por ello es imprescindible disponer de instrumentos que faciliten la disponibilidad de suelo acudiendo, en primer lugar, a los actuales instrumentos que permite la legislación que sobre la ordenación del territorio tiene la Comunidad Autónoma y sólo, de manera excepcional y limitadamente, habrá de acudir a la calificación de suelos rústicos colindantes con urbanos, en urbanos.

Respecto al proceso de adaptación de los *Planes Generales de Ordenación* a la normativa de ordenación territorial y urbanística, que producirá una bolsa importante de suelo destinado a la construcción de viviendas protegidas, el Consejo quiere manifestar su especial preocupación por la existencia de un alto porcentaje de *Planes Generales de Ordenación* (60%) que según el propio documento de proyecto de Plan todavía estarían sin adaptar al marco normativo básico en la materia.

En opinión del CES, se hace imprescindible redoblar los esfuerzos para la completa adaptación del planeamiento municipal al *Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias* y a las *Directrices de la Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*, y atenuar así las necesidades de suelo destinado a viviendas protegidas, aspectos éstos sobre los que ha venido insistiendo el Consejo.

En cuanto a la determinación de los municipios de preferente localización de viviendas sujetas a un régimen de protección pública, esta es en opinión del Consejo, una de las novedades más destacadas del Plan. Sobre este respecto el Consejo Económico y Social quiere expresar la conveniencia de haber determinado en el *Plan de Vivienda de Canarias* la relación de estos municipios.

13. En cuanto a las carencias de información observadas en el proyecto de Plan de Vivienda

En opinión del CES, tanto el apartado 5, sobre la ejecución del *Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005* como el apartado 6, sobre los instrumentos, objetivos y líneas de actuación del proyecto de Plan 2005-2008, son desarrollados de forma insuficiente y presentan serias carencias de información. En cuanto al Anexo al Plan de Vivienda, que pudiera haber completado esta información, contiene únicamente tres cuadros resúmenes, lo que evidencia de forma más clara esta insuficiencia en el desarrollo del proyecto de Plan que se analiza.

En opinión del CES, se debería haber profundizado en la evaluación del anterior Plan de Vivienda y en la presentación de información económico-financiera básica del plan presentado. En cuanto a la evaluación del anterior plan, insistir en que es a partir de este análisis de donde se deben identificar los aciertos, errores y campos de mejora para la elaboración del nuevo plan. La ausencia de datos sobre la ejecución presupuestaria de las líneas de actuación del Plan 2002-2005 y de indicadores de gestión dificulta este análisis. En cuanto a la nueva programación para el período 2005-2008, desde el Consejo se recomienda que se de a conocer el escenario presupuestario consolidado de los últimos planes de vivienda de Canarias, siendo esto especialmente relevante por la superposición en el ejercicio 2005 de dos periodos de planificación.

14. Ejecución del anterior Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005

En el análisis de la ejecución del anterior *Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005* se han identificado una serie de problemas de ejecución, siendo el caso más relevante la inejecución de la línea de actuación de Vivienda de Promoción Pública en Venta, dentro de las actuaciones propias de la Comunidad Autónoma.

En opinión del CES, esta inaplicación del presupuesto al objetivo programado es consecuencia de una deficiente labor de planificación, al haberse diseñado una medida clave del Plan que no ha sido atractiva para los promotores, en este caso los Ayuntamientos, lo que ha supuesto una importante distorsión respecto a los objetivos inicialmente planteados.

El Consejo recomienda que se tenga en cuenta esta situación, de manera que las actuaciones se planifiquen debidamente y se destinen a las diferentes líneas de actuación niveles de inversión que puedan gestionarse adecuadamente.

15. Comparación entre el Plan de Vivienda de Canarias 2002-2005 y la nueva propuesta de planificación para el período 2005-2008

El incremento en los recursos financieros y las nuevas actuaciones del proyecto del Plan respecto al plan anterior suponen un reto importante. El esfuerzo por asignar su-

ficientes recursos al proyecto de Plan de Vivienda debe ser acompañado por un esfuerzo en la mejora de la gestión del mismo. Será necesario para ello redoblar el esfuerzo por parte de las administraciones competentes para gestionar adecuadamente estos recursos y conseguir el cumplimiento de los objetivos marcados para cada línea de actuación. De la comparación de las líneas de actuación del *Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008* respecto del anterior periodo de programación 2002-2005, se extraen las siguientes conclusiones:

a) Incremento de recursos: La conclusión más importante a partir de los datos facilitados, es la existencia de un incremento de un 59% en el número de actuaciones, al pasar de 55.950 a 89.130 y un mantenimiento de los recursos propios. Si bien la parte de financiación proveniente del Estado no se contempla en el Plan, a partir de otras fuentes consultadas por este Consejo, se constata que este incremento es debido a la consecución de una mayor cofinanciación por parte del Estado.

Por otra parte la preferencia por actuaciones de fomento que implican menores recursos por actuación explica también en parte este incremento en el número de actuaciones.

b) Mayor relevancia de las actuaciones de adquisición de suelo: En el nuevo proyecto de Plan, el número de actuaciones sobre el suelo se multiplica por dos y los recursos propios de la Comunidad Autónoma, por diez. Este es el reflejo cuantitativo de la mayor preocupación por la escasez de suelo que se hace patente en todo el documento.

c) Nuevas actuaciones de fomento del alquiler: Destaca el crecimiento del número de viviendas protegidas de nueva construcción en alquiler y la nueva línea de actuaciones de fomento del alquiler, así como el significativo incremento en la línea de actuación de rehabilitación y el crecimiento en las ayudas en los alquileres.

En Las Palmas de Gran Canaria, a 26 de enero de 2006

Vº. Bº.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO
Fdo.: José Luis Rivero Ceballos

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

