

Dictamen del CES 4/2019

# Dictamen del CES sobre el Anteproyecto de Plan de Vivienda de Canarias 2019-2022

Sesión del Pleno del  
Consejo Económico y Social de Canarias  
de fecha 22 de mayo de 2019



Consejo  
Económico y Social  
de Canarias





Dictamen del CES 4/2019 sobre el  
**Anteproyecto de Plan de Vivienda de Canarias 2019-2022**



# Índice

## Índice

I. ANTECEDENTES.....	5
II. CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE PLAN DE VIVIENDA DE CANARIAS.....	7
II.1. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE PLAN.....	7
II.2. OBJETO Y FINALIDAD DEL ANTEPROYECTO DE PLAN.....	8
III. OBSERVACIONES AL ANTEPROYECTO DE PLAN DE VIVIENDA CANARIAS.....	9
III.1. OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL.....	9
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	12



## Dictamen del CES 4/2019 sobre el Anteproyecto de Plan de Vivienda de Canarias 2019-2022

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la *Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social*, previa tramitación de la **Comisión Permanente de Trabajo de Desarrollo Regional y Planificación Económica**, y de conformidad con el procedimiento establecido en el *Decreto 312/1993, de 10 de diciembre, de Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo*, el **Pleno del Consejo Económico y Social de Canarias aprueba por unanimidad, en la sesión de trabajo celebrada el día 22 de mayo de 2019**, con los requisitos que establece el artículo 10.1.c) de la precitada *Ley 1/1992, de 27 de abril*, el siguiente:

### DICTAMEN

#### I. ANTECEDENTES

1. El día 2 de mayo de 2019 tiene entrada en el Consejo oficio solicitud de la Presidencia del Gobierno, de 30 de abril de 2019, a petición de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, de Dictamen preceptivo del CES, por el procedimiento de urgencia en el plazo máximo de 10 días hábiles, sobre el Anteproyecto de Plan de Vivienda Canarias 2019-2022, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.2.a) y 5.1 de la *Ley 1/1992, de 27 de abril del Consejo Económico y Social*.
2. Conforme a lo dispuesto en los artículos 4.2.a) y 5.3 de la citada *Ley 1/1992, de 27 de abril*, el dictamen habrá de ser emitido en el **plazo de 10 días hábiles**, contado desde la recepción de la petición de Dictamen.
3. En relación a lo dispuesto en el artículo 5.2 de la *Ley 1/1992*, con la solicitud de dictamen se acompaña la siguiente **documentación**:
  - *Texto del anteproyecto de Plan de Vivienda de Canarias.*
  - *Certificación del Acuerdo del Gobierno de 29 de abril de 2019 por el que se solicita, con el carácter de urgencia, el preceptivo Dictamen del Consejo sobre el anteproyecto del Plan de Vivienda de Canarias 2019-2022.*
  - *Informe solicitud de la Directora del Instituto Canario de la Vivienda de fecha 2/04/2019.*
  - *Acuerdo de Gobierno de 2 de abril de 2018 sobre aprobación de la Directrices de elaboración del Plan de Vivienda de Canarias 2019-2022.*
  - *Orden de la Consejera de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda de 19/12/2018 por la que se aplica la tramitación de urgencia al procedimiento de aprobación del Plan.*
  - *Informe de Participación Ciudadana en el trámite de consulta pública previa de la iniciativa normativa de un proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Plan.*
  - *Certificado que emite la Jefa del Plan de Vivienda relativo al Programa de Participación y Comunicación para el Plan de Vivienda de Canarias 2019-2022.*
  - *Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto sobre el primer borrador del Plan.*
  - *Certificación de la Secretaria del Instituto Canario de la Vivienda de 7/02/2019.*

- *Informe de evaluación de 04/04/2019 de la Directora del Instituto Canario de la Vivienda sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el Plan.*
- *Informe de comprobación de 09/04/2019 de la Unidad de Igualdad sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el Plan.*
- *Informe de 26/04/2019 de la Directora del Instituto Canario de la Vivienda sobre el impacto por razón de género del anteproyecto de Plan.*
- *Solicitud de informe evaluación de impacto ambiental de 15/04/2019.*
- *Informe de la Directora del Instituto Canario de la Vivienda relativo a la no aplicabilidad de la Ley de evaluación ambiental al Plan de Vivienda.*
- *Solicitud de 09/04/2019 de informe de la Intervención General sobre la idoneidad de los indicadores de seguimiento del Plan.*
- *Informe de la Intervención General sobre la idoneidad de los indicadores del Plan de Vivienda.*
- *Audiencia a los Cabildos de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, La Palma, Lanzarote, y Tenerife.*
- *Audiencia a la Federación Canaria de Municipios (FECAM).*
- *Certificación de la Secretaria del Instituto Canario de la Vivienda de 4/04/2019.*
- *Solicitud de 09/04/2019 de informe del anteproyecto de Plan a la Comisión de Coordinación y Planificación.*
- *Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 (Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo).*
- *Remisión al Instituto Canario de Igualdad del anteproyecto de Plan.*
- *Informe de la Directora del Instituto Canario de la Vivienda en relación con el Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos de Gobierno de 24/04/2019*

4. Conforme a las previsiones que se establecen en el artículo 28.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social, el Presidente del Consejo acuerda remitir la solicitud del dictamen previo y sus antecedentes a la Comisión Permanente de Trabajo de Desarrollo Regional y Planificación Económica, para la preparación del Proyecto de Dictamen y su posterior valoración y emisión del Dictamen, en su caso, por el Pleno del Consejo.
5. La Comisión competente celebró una única sesión de trabajo el día 14 de mayo de 2019. En la sesión indicada la Comisión Permanente, dándose las exigencias legales y reglamentarias, **aprueba el Proyecto de Dictamen preceptivo** para su valoración por el Pleno del Consejo, que en la sesión de trabajo del día 22 de mayo de 2019 aprueba por unanimidad como **Dictamen 4/2019 del CES**.

## II. CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE PLAN DE VIVIENDA DE CANARIAS

### II.1. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE PLAN.

6. De forma esquemática, la estructura y contenido del Anteproyecto de Plan de Vivienda de Canarias 2019-2022 que se dictamina es la que se señala a continuación:
  1. Introducción.
  2. Análisis.
    - 2.1. Estado del parque de viviendas en Canarias, necesidades de equipamiento y servicios complementarios.
      - 2.1.1. Necesidades de rehabilitación.
    - 2.2. El sector de la construcción en Canarias.
    - 2.3. Precios de la vivienda en España y Canarias.
      - 2.3.1. Precios de venta y de renta según el régimen de tenencia.
      - 2.3.2. Cambios de entidades financieras.
    - 2.4. Demanda de vivienda.
      - 2.4.1. La demanda de vivienda de la población extranjera.
      - 2.4.2. Los fondos buitres o fondos oportunistas.
      - 2.4.3. El alquiler de la vivienda vacacional.
      - 2.4.4. Perfil del demandante.
      - 2.4.5. La demanda de vivienda jóvenes.
    - 2.5. Oferta de la vivienda.
      - 2.5.1. Suelo finalista.
      - 2.5.2. Obra nueva en construcción.
      - 2.5.3. Stock de vivienda nueva vacía.
    - 2.6. Estudio demográfico.
      - 2.6.1. Sectores de población con necesidades de protección de vivienda.
    - 2.7. Movilidad de la estructura poblacional.
  3. Análisis de Benchmarking de políticas de vivienda.
    - 3.1. Análisis nacional.
    - 3.2. Análisis internacional.
  4. Evaluación Plan de Vivienda de Canarias 2009-2012.
  5. Plan de Vivienda Estatal 2018-2021.
  6. Directrices para el Plan Canario de Vivienda 2019-2022.
  7. Proceso de participación, difusión y comunicación.
  8. Programas Plan Canario de Vivienda 2019-2022.
  9. Indicadores de seguimiento.
  10. Ficha financiera.
  11. Conclusiones y recomendaciones.

## II.2. OBJETO Y FINALIDAD DEL ANTEPROYECTO DE PLAN.

7. Según la propia introducción del anteproyecto de Plan, *“...tras el estallido de la burbuja inmobiliaria en 2007, y la aparejada crisis económica y financiera que se atravesó durante los últimos años, con especial incidencia en el sector de la construcción, se está asistiendo a la recuperación del sector inmobiliario...”*, que junto con el sector de la construcción *“...están directamente relacionados con la demanda y la oferta de viviendas por lo que se ven afectados por los ciclos económicos de igual forma”*.
8. Continúa la introducción indicando que *“...actualmente podemos hablar de una nueva tendencia alcista con claros signos de recuperación a través de la subida del precio de la vivienda y el aumento de las compraventas”*, a diferencia de lo que ocurría hace tan solo unos años. Este nuevo escenario, según la introducción del texto que se dictamina, *“...ha llevado a los diferentes Gobiernos a buscar fórmulas alternativas que faciliten el acceso a la vivienda de los colectivos con mayores dificultades, siendo el fomento del alquiler y el impulso de la rehabilitación de vivienda y regeneración urbana las principales líneas de actuación”*.
9. El Plan Canario de Vivienda pretende, pues, *“...equilibrar el mercado inmobiliario en cuanto a la oferta de vivienda, incentivando la construcción y puesta en el mercado de vivienda de protección oficial en ambas categorías, por un lado, de promoción pública para garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda de muchísimas familiar vulnerables y, por otro, de promoción privada a precios de renta y venta asequibles para la mayor parte de la población que, aún teniendo ingresos económicos, están excluidos del mercado de la vivienda libre”*.
10. En este sentido, concluye la introducción, *“...el presente Plan de Vivienda, nace con la vocación de dar respuesta a las necesidades y prioridades de la población canaria en materia de vivienda, atendiendo a las particularidades propias de nuestra Comunidad Autónoma, para la que se ha llevado a cabo un estudio previo para el diagnóstico de la situación actual, que ha determinado cuáles han de ser los ejes y acciones, que ha de contener este nuevo Plan, donde además se recojan datos que posibiliten el diagnóstico del contexto actual, así como una evaluación del grado de ejecución del Plan de Vivienda de Canarias 2009-2012, en base a la información ofrecida por el propio Instituto Canario de Vivienda”*, todo ello con el fin de *“...hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada”*.

### III. OBSERVACIONES AL ANTEPROYECTO DE PLAN DE VIVIENDA CANARIAS

#### III.1. OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL

11. El Título VI de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias esta dedicado al Plan de Vivienda. El artículo 73 define el objeto que tiene el Plan de Vivienda, entendiéndose que el Plan es el instrumento de ordenación, programación y coordinación de la actividad de fomento de vivienda y suelo, para atender las necesidades de vivienda existentes en Canarias.

Cara al presente dictamen, lo más importante del Título VI es el artículo 74, que describe el contenido mínimo que tiene que tener el Plan de Vivienda, a saber:

1. Evaluación del grado de ejecución del Plan anterior.
2. Análisis de las necesidades de vivienda y de suelo, de disponibilidad de viviendas deshabitadas en cada una de las islas.
3. Análisis de necesidades de equipamiento.
4. Priorización de las actuaciones.
5. Objetivos a conseguir.
6. Programación de las actuaciones.
7. Medidas jurídicas, económicas y administrativas para la ejecución del Plan.
8. Medidas de fomento tendentes a evitar la existencia de viviendas deshabitadas.
9. Recursos económicos necesarios para financiar los objetivos del Plan

El citado Título VI de la Ley de Vivienda también crea el Fondo Canario de Vivienda que se dota con los fondos asignados por el Estado así como las dotaciones de la CC.AA., el periodo mínimo de vigencia del Plan, y la prorrogación automática en caso de ausencia de planificación.

Concluye el citado título con el procedimiento y aprobación del Plan así como con los programas de vivienda para la ejecución de los objetivos definidos.

12. El Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el 02.04.2018 adoptó el Acuerdo de aprobación de las directrices de elaboración del Plan de Vivienda de Canarias 2019-2022. Las directrices citadas reflejan el contenido de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, en cuanto al contenido, objetivos, procedimiento de elaboración, financiación y vigencia, referidas con anterioridad.
13. El Estado aprobó el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, ello en función de lo dispuesto en el artículo 149.1.13ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

El Plan Estatal como se observa en el párrafo anterior, tiene que formar parte de los inputs del Plan de Vivienda Canario, entre otras cuestiones por su componente financiera.

14. Visto lo anterior y el documento remitido para su dictamen, cabe señalar lo siguiente:
- En el documento que se informa no se identifican las necesidades y demanda de vivienda. Tampoco se determina la oferta de vivienda, no se aporta información actualizada sobre el parque de viviendas, es más, destaca el hecho de no existir información relativa a la disposición de suelo residencial en general, ni el destinado a viviendas protegidas.
  - No se presenta una evaluación del Plan de Vivienda de Canarias 2009-2012, de hecho se incluye una enumeración de las actuaciones protegibles en el periodo objeto del Plan, si bien es cierto que en la tabla situada en la página 134 del documento analizado, se pueden observar los objetivos fijados y la consecución de los mismos a nivel de actuación y no de indicador referenciado.

Para el periodo 2013-2017 se facilita información de ejecución presupuestaria y no de nivel de actuación, por ello no es homogénea con la relativa al periodo 2009-2012.

El análisis realizado y el Proyecto de Plan no contempla un análisis a nivel de isla, cuando es necesario y obligatorio (art. 74.1.b) Ley 2/2003). Las diferentes islas presentan situaciones y circunstancias diversas.

- Las necesidades de vivienda tiene que ser analizadas como mínimo a nivel municipal, no tiene sentido alguno los análisis globales ya que la información al concentrarse alisa tanto la demanda como la oferta y provoca errores a la hora de fijar actuaciones.
- La Ley de Vivienda de Canarias establece que, para la ejecución de los objetivos definidos, el Gobierno aprobará los programas específicos de cada una de las actuaciones incorporadas al Plan.

El documento presentado propone un total de 14 programas para el Plan de Vivienda de Canarias 2019-2022, estos programas propuestos (páginas 187-195) son similares, en su denominación, a los establecidos en el Plan de Viviendas Estatal (artículo 2 RD106/2018 ).

Los programas propuestos solamente describen su destino, son carentes de metas, es decir, no se sabe hasta donde debe de llegar la actuación y por tanto, se puede afirmar que no se han fijado metas a los objetivos que se pretenden alcanzar.

Los últimos documentos de planificación remitidos por el Gobierno para su dictamen son carentes de metas, y si no se establecen las metas no se sabe a donde se quiere llegar en cada momento, y por supuesto no se puede estimar la financiación necesaria para alcanzar las metas que no conocemos.

Recientemente los medios de comunicación, han publicado que el Plan de Vivienda Canario contempla la construcción de 4.000 viviendas, afirmación que no ha encontrado este Consejo en el documento remitido para su dictamen.

- El Plan propuesto contempla 14 programas que constituyen una extensión de los programas contemplados en el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 pero con una falta de concreción y cierta limitación instrumental al no incorporar especificidades incrementando límites de las cuantías, estableciendo ingresos mínimos.
- El seguimiento del Plan se dice que tiene carácter bianual y/o cuatrienal, habida cuenta que la duración del Plan es de cuatro años y que el artículo 75 del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, fija una periodicidad semestral para la información que tiene que remitir las CC.AA. al Estado. Debe de fijarse un periodo de seguimiento más corto para poder implantar las medidas de corrección pertinentes que permitan trasladar eficacia al Plan.
- Para la mejora del análisis debe de existir información estadística oficial, de la materia que nos ocupa, para ello parece oportuno establecer los mecanismos que lo permitan.
- No se ha hecho referencia al Sistema de Información Urbana (SIU), como herramienta de ordenación del recurso suelo así como su disponibilidad, tampoco se hace referencia a los Convenios para recabar información urbanística de los municipios.
- El Parlamento de Canarias está comprometido con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), contemplados en la Estrategia Canaria para un Desarrollo Sostenible, por ello este documento debería alinearse con los citados ODS.

La Orden de la Consejera de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda de 19 de diciembre de 2018 por la que se aplica la tramitación de urgencia al procedimiento de aprobación del Plan de Vivienda de Canarias 2019-2022, así como al proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento que establece el régimen jurídico del mismo, es la base jurídica que determina la actuación urgente cara al recibo de los correspondientes informes, por ello y habida cuenta de la diferencia temporal que existe entre las fechas de la Orden y la solicitud al CES del Dictamen urgente, debió de remitirse la propuesta de Plan de Viviendas de Canarias 2019-2022 con tiempo suficiente para su trámite en el CES, permitiendo un análisis más sosegado por parte de los Consejeros que conforman este Órgano Colegiado.

Se observa en el documento analizado información proveniente de portales informáticos de carácter privado, tanto en lo relativo a la demanda como a la oferta; también en diferentes ocasiones se acude a datos pretéritos , con lapsus temporales de más de 8 años.

- El Documento presentado no hace referencia alguna a la simplificación administrativa, que permita acortar tiempos y facilitar a los usuarios el acceso a este tipo de ayudas.

15. El documento remitido plantea para el seguimiento del Plan tres indicadores de opinión, respecto a la satisfacción de los ciudadanos; así mismo plantea cinco indicadores de resultado:

1. Número de vivienda rehabilitadas

2. Número de población demandante, medible mediante números índice y que tiene como objetivo la puesta en el mercado de vivienda vacía nueva o existente, que no parece tener un título muy adecuado ya que lo que esta midiendo no es satisfacción, si no demanda.

3. El indicador F trata de medir el índice de ciudadanos y ciudadanas a las que se ha solucionado problema de exclusión social, midiéndolo por el número de demandantes en el programa C+V x F. No parece adecuado asimilar la demanda de acceso a este programa con solucionar la exclusión social.

4. El indicador G, denominado presupuesto aprobado, parece referirse al presupuesto ejecutado por como se define, no obstante el indicador debería ser el grado de ejecución presupuestaria en cada programa.

5. Respecto al indicador de cesiones de suelo, parece que se medirá por el porcentaje de Ayuntamientos que han llevado a cabo la cesión, esta medición es poco homogénea, debe de relativizarse en función de la superficie y edificabilidad.

Con carácter general se observa que estos indicadores no miden la ejecución del Plan, no reflejan las actuaciones habidas en cada uno de los programas ni en cada uno de los territorios, y tampoco incluyen la variable sexo.

16. La financiación del Plan se recoge en dos anexos sin explicación alguna, el anexo I refleja un gasto, para los cuatro años, de 169.865.100 €, entre los que figura la aportación del Estado para los ejercicios 2018-2021, por un importe de 76.479.000 €, así como una previsión de 6.000.000 € de un futuro plan estatal.

La suma de créditos anuales en el Anexo I no incluye las necesidades para atender a las dotaciones del programa 14. Programa para el diseño y la puesta en marcha del Observatorio Canario de la Vivienda.

Se aporta el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, en el expediente, diciendo que se proyectan los créditos 2019 a ejercicios posteriores y que se deberá ajustar al marco presupuestario a medio plazo.

17. Las conclusiones introducen el factor del reto demográfico de futuro así como la escasez de datos estadísticos en materia de vivienda, cuestiones que son de suma importancia para este Plan.

18. La Introducción del documento es muy parca y no muestra relación ajustada al contenido del documento, las prioridades que se fijan en la citada instrucción no se ajustan al contenido que se fija en la financiación del Plan (la segunda partida económica en cuantía de la financiación es la relativa al incremento del parque público de vivienda, y no se menciona en la introducción).

19. El documento remitido debe de mejorar sustancialmente los datos que son la base de la planificación, tanto acudiendo a fuentes oficiales, como incrementando la frecuencia de publicación. En diferentes tablas y gráficos se observan errores de edición y de datos base.

20. En la redacción dada al Programa 7 de Fomento de la Mejora de la Eficiencia Energética y sostenibilidad de viviendas debe de corregirse el último beneficiario de los declarados vinculándolo a los contratos que se generen entre los titulares de viviendas y las empresas de servicios energéticos para la mejora de la eficiencia energética.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El texto del Anteproyecto de Plan de Vivienda de Canarias 2019-2022 que se dictamina es un documento poco preciso y un tanto superficial, es carente de un análisis de situación que permita conocer las necesidades, la demanda y la oferta; no fija metas ni objetivos y por ello no es posible el análisis de las propuestas programáticas.
2. El documento presentado no contempla el análisis territorial de la necesidad de vivienda, tampoco de la oferta.

Los territorios insulares obligan a estudiar los diferentes asuntos a nivel insular, no se tienen las mismas necesidades en cada uno de los territorios fragmentados.

3. Este Consejo ya ha manifestado en otras ocasiones, que los planes tienen que contener objetivos determinados y medibles, el Plan que nos ocupa, en la versión remitida, no plantea objetivo alguno.

Es oportuno recordar que tanto la Ley de Vivienda de Canarias como las propias Directrices para el Plan de Viviendas de Canarias 2019-2022, contemplan como requisito de contenido de los planes, los objetivos que se determinen.

4. El seguimiento del Plan parece oportuno que se realice con periodicidad semestral, pues, en el caso de detectar alguna disfuncionalidad, permite actuar sobre ella en momento y forma, cuestión a la que obliga la legislación estatal.
5. Por último, desde el Consejo se hace un llamamiento expreso al estudio y consideración, en su caso, del conjunto de observaciones que incluye el presente Dictamen.

Vº Bº  
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

EL SECRETARIO GENERAL

Fdo.: Blas Trujillo Oramas

Fdo.: Alberto Mario Pazos Astrar



**Dictamen del CES sobre  
el Anteproyecto de Plan  
de Vivienda de Canarias  
2019-2022**



**C/ Secretario Artiles, 47  
35007 Las Palmas de Gran Canaria  
Tlf: 928 117 114 - 928 117 121**

**[cescanarias.ces@gobiernodecanarias.org](mailto:cescanarias.ces@gobiernodecanarias.org)  
[www.cescanarias.org](http://www.cescanarias.org)**