

DICTAMEN 2/2013

Del Consejo Económico y Social de Canarias

sobre el avance de

**Anteproyecto de Ley de
modificación de la Ley
2/2003, de 30 de enero, de
Vivienda, de Canarias**

Dictamen preceptivo, solicitado por el Gobierno con fecha 8
de julio de 2013 por el procedimiento de urgencia

Proyecto de Dictamen aprobado por la Comisión Permanente de
Desarrollo Regional y Planificación Económica en la
sesión de trabajo de 31 de julio de 2013.

Sesión de trabajo del Pleno del Consejo,
de fecha 31 de julio de 2013



Gobierno
de Canarias

DICTAMEN 2/2013

DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS

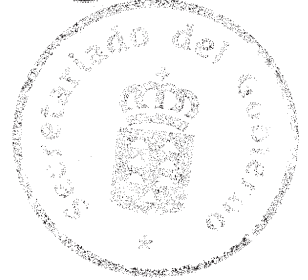
sobre el avance de

Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias.

Preceptivo, solicitado por el Gobierno de Canarias por el trámite de urgencia.

Sumario

I. ANTECEDENTES	5
II. CONTENIDO DEL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 2/2003, DE 30 DE ENERO DE VIVIENDA DE CANARIAS".	7
1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina.	7
2. Contenido.....	7
2.1. Exposición de Motivos.....	7
2.2. Texto articulado.....	8
2.3. Otras disposiciones.....	9
III. OBSERVACIONES AL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 2/2003, DE 30 DE ENERO, DE VIVIENDA DE CANARIAS."	10
1. Observaciones de carácter previo.	10
1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo:.....	10
1.1.1. Acerca de la solicitud de Dictamen por el procedimiento de urgencia.	10
1.1.2. Acerca de la documentación que acompaña al Anteproyecto de Ley.....	11
1.2. Acerca del contenido de la Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley.....	13
1.3. Acerca de las medidas contempladas en el Anteproyecto de Ley	14
2. Observaciones de carácter general.	16
2.1. El CES y las programaciones en materia de vivienda.	16
2.2. Sobre el contexto económico y la situación de la vivienda en Canarias.	16
2.2.1. Evolución reciente del mercado de la vivienda.	17
2.2.2. Parque de viviendas en Canarias.....	19
2.3. Aproximación a la incidencia de los desahucios en Canarias.	22
3. Observaciones de carácter particular	25
3.1. Sobre la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley.	25
3.2. Respecto del Capítulo primero: "Modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Viviendas de Canarias".....	25
3.3. Respecto al Capítulo segundo: "Normas reguladoras del depósito de los importes de las fianzas derivados de los contratos de arrendamientos de fincas urbanas y de los suministros complementarios a los mismos".	26
3.4. En cuanto a la Disposición Adicional Cuarta: "Declaración del interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social".....	27
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	29
1.1. Sobre la solicitud de dictamen por el procedimiento de urgencia.	29
1.2. Acerca de la documentación que acompaña al Anteproyecto de Ley.....	30
1.3. Sobre la Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley.....	30
2.1. El CES y las programaciones en materia de vivienda.	30
2.2. Evolución reciente del mercado de la vivienda.	31



DICTAMEN 2/2013 del CES:

*Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2003,
de 30 de enero, de Vivienda de Canarias.*

Dictamen preceptivo, solicitado por el Gobierno con fecha
8 de julio de 2013 por el procedimiento de urgencia y aprobado por el
Pleno del Consejo en sesión de trabajo de 31 de julio de 2013

Proyecto de dictamen elaborado por la *Comisión Permanente
de Desarrollo Regional y Planificación Económica*, y aprobado
por la misma en sesión de trabajo de 31 de julio de 2013.

Para más información:

Gabinete Técnico de Estudios y Documentación
Secretaría General

Ramón Aymerich de Vega (Estudios): Extensión 172
Juan Peña García (Documentación): Extensión 147
Francisco Cruz Delgado (Apoyo Documental). Extensión 173
Mari Carmen Reyes Marrero (Publicaciones): Extensión 143
Jaime de Querol Orozco (Apoyo Informático): Extensión 144

Plaza de la Feria, nº 1. Edificio Marina - Entreplanta
35003 LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

Telf.: 928 384963 y 928 384932
Fax: 928 384897

E-mail: gabinete.ces@gobiernodecanarias.org
Web: www.cscanarias.org

Dictamen del CES 2/2013, preceptivo, solicitado por el Gobierno,
sobre el avance de
*"Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero,
de Vivienda de Canarias ."*

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, previa tramitación de la *Comisión Permanente de Trabajo de Desarrollo Regional y Planificación Económica* y de conformidad con el procedimiento establecido en el *Reglamento de Organización y Funcionamiento, Decreto 312/1993, de 10 de diciembre*, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba por unanimidad, en sesión del día 31 de Julio de 2013, 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 8 de julio de 2013, tiene entrada en el Consejo la solicitud del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, de dictamen, preceptivo previo, por el procedimiento de urgencia, sobre el avance de *"Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias"*, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 4.2 a) y 5 de la Ley citada.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 4.2 a) y 5.3, de la *Ley 1/1992, de 27 de abril*, el dictamen habrá de ser emitido en el plazo de diez días, contado desde la recepción de la petición de Dictamen.

2. En 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:
 - Avance del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias.
 - Acuerdo de Gobierno de 5 de julio de 2013, de solicitud, por el trámite de urgencia, del dictamen preceptivo del Consejo Económico y Social.
 - Acuerdo de Gobierno de 2 de mayo de 2013, sobre Informe de la Lista de Evaluación y texto articulado del Anteproyecto.
 - Orden de la Consejera de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, de apertura del trámite de audiencia a Cabildos insulares, Ayuntamientos canarios y demás entidades sociales interesadas.
 - Informe relativo a las alegaciones presentadas durante el periodo de información pública y del trámite de audiencia el Anteproyecto.
 - Certificación relativa al trámite de audiencia y a las alegaciones registradas.



DICTAMEN DEL CES 2/2013

3. Conforme a las previsiones que se establecen en el *artículo 28.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social*, se acuerda remitir inicialmente 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. Ante la imposibilidad de habilitar las sesiones de trabajo de la Comisión, se remite la solicitud de Dictamen preceptivo previo y sus antecedentes a la Comisión Permanente de Trabajo de Desarrollo Regional y Planificación Económica.
4. La Comisión Permanente de Desarrollo Regional y Planificación Económica, convocada para una primera sesión de trabajo el día 23 de julio de 2013, no se pudo constituir formalmente por ausencia de quórum, celebró finalmente una única sesión de trabajo el día 31 de julio de 2013 en la que, dándose las exigencias legales y reglamentarias, aprueba por *unanimidad* el Proyecto de Dictamen preceptivo analizado por el Pleno.





II. CONTENIDO DEL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 2/2003, DE 30 DE ENERO DE VIVIENDA DE CANARIAS".

1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina.

El avance de Anteproyecto de texto normativo que se dictamina se compone de una exposición de motivos, dos capítulos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El contenido del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, se incluye como **ANEXO 1** al presente dictamen.

2. Contenido.

El *avance de Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias*, tiene como objetivo principal, posibilitar la intervención de la Administración en el ámbito de la vivienda libre, con medidas tanto de policía como incentivadoras y velar por la puesta a disposición de los ciudadanos más necesitados de todas las viviendas deshabitadas, cumpliendo así con la función social de la propiedad, y garantizar en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, el derecho a una vivienda digna y adecuada, previsto en el artículo 47 de la Constitución Española. La modificación de la Ley 2/2003 de 30 de enero, de Vivienda de Canarias tiene dos finalidades: fomentar la ocupación efectiva de las viviendas y evitar el lanzamiento de familias con especiales dificultades, como consecuencia de procedimientos de ejecución hipotecaria.

Del contenido del avance del Anteproyecto de Ley que se dictamina, se distingue entre la exposición de motivos, el texto articulado y otras disposiciones. Así:

2.1. Exposición de Motivos.

En la *Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley*, dividida en cuatro apartados, se hace referencia a la actual dimensión de la crisis económica por la que atraviesa España y Canarias, a la precariedad económica, laboral y social, al derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, consagrado en el artículo 47 de la Constitución Española, a la necesidad de habilitar mecanismos correctores para fomentar la ocupación efectiva de viviendas y evitar el lanzamiento de familias con dificultades, como consecuencia de procedimientos de ejecución hipotecaria.

Se mencionan las medidas que incorpora el presente Anteproyecto de Ley: se habilitan mecanismos de información para realizar un diagnóstico de la situación real de las viviendas desocupadas en Canarias y diseñar medidas que procedan para corregir la desocupación y favorecer el acceso a la vivienda de la ciudadanía, se permita a las administraciones canarias poner en marcha medidas de fomento dirigidas a favorecer el uso habitacional efectivo de la vivienda (incentivos fiscales, apoyo en la intermediación inmobiliaria, subvenciones para la cobertura de seguros que cubran el riesgo de impago, etc.) y se establece de forma expresa el deber de destinar de forma efectiva la vivienda al uso habitacional, en coherencia con la función social que debe cumplir. Se crea un sistema de inspección y un procedimiento sancionador para penalizar aquellas situaciones de desocupación efectiva de la vivienda, y que operan como elemento corrector de las desviaciones en el funcionamiento del mercado de la vivienda, penalizando la no inserción en el mismo de viviendas habitables y desocupadas y que están en manos de organizaciones dotadas de personalidad jurídica.



En la exposición de motivos también se hace referencia a la función social que la vivienda está llamada a cumplir, articulando una serie de medidas para que, ante los casos más graves de emergencia social, pueda evitarse el lanzamiento de familia de su vivienda, a través de una medida excepcional, como es la expropiación del uso de las mismas a sus adjudicatarios, siempre que sean entidades financieras.

Finalmente, se señala brevemente la estructura y contenido del Anteproyecto de Ley sometido a dictamen.

2.2. Texto articulado.

Como se mencionó antes, el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Viviendas de Canarias se compone de dos capítulos.

El Capítulo primero, se ocupa de la modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias. Cuenta con un único artículo, titulado “Modificación de la Ley de Viviendas de Canarias” en el que a través de veinticuatro apartados se modifica la mencionada norma. Se introducen cambios relacionados con el objeto y los principios rectores de la Ley, se añade el deber de colaboración de las personas físicas o jurídicas con las Administraciones canarias en el ejercicio de sus funciones en materia de vivienda, se modifican las competencias de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y particularmente las del Instituto Canario de la Vivienda y se introducen cambios respecto a la composición de la Comisión de Vivienda.

Asimismo, entre otros aspectos, se modifica parcialmente el concepto de vivienda protegida, el de habitualidad en la ocupación de la vivienda, la calidad de las mismas, introduciéndose algunos cambios en los artículos 48 (Modos de acceso), 50 (Conservación y administración) y 69 (Procedimiento para del desahucio administrativo).

Se introducen cambios en el artículo 74, relativo al contenido de los Planes de Vivienda, en los artículos 77 y 78 (Viviendas libres) y se suprime el precepto referente a la cédula de habitabilidad (artículo 80).

Se sustituye el actual Título VIII de la Ley de Viviendas de Canarias por uno nuevo, denominado “Medidas para evitar la existencia de viviendas deshabitadas”. El nuevo Título VIII se divide en tres capítulos. El Capítulo I del mismo, titulado “De las viviendas deshabitadas. Procedimiento para su declaración”, se divide a su vez en dos secciones, relativas al concepto de vivienda deshabitada (que recoge la definición de lo que ha de entenderse por vivienda deshabitada y los indicios de no habitación) y al procedimiento contradictorio para la declaración de una vivienda deshabitada, en la que se regula, entre otros aspectos, las actuaciones previas, con referencia al alcance y contenido de las comunicaciones por parte de las compañías suministradores de servicios, por parte de los Ayuntamientos, por las entidades financieras y sus filiales inmobiliarias, entidades de gestión de activos y entidades inmobiliarias, la instrucción del procedimiento y la resolución del mismo. El Capítulo II del citado Título VIII trata sobre el “Registro de Viviendas Deshabitadas”, como instrumento de control y seguimiento de las viviendas que hayan sido declaradas como tal. Y en el Capítulo III, titulado “De las actuaciones de fomento para evitar la existencia de viviendas deshabitadas”, se señala el deber del Gobierno de Canarias de impulsar políticas de fomento para asegurar el cumplimiento efectivo del destino de la vivienda al uso legalmente establecido de dar habitación y que las acciones de fomento que se ofrecerán a los propietarios de las viviendas deshabitadas se incluirán en los planes de vivienda o en los programas de fomento en materia de vivienda, según las disponibilidades presupuestarias.



El Capítulo Segundo establece las Normas reguladoras del depósito de los importes de las fianzas derivados de los contratos de arrendamientos de fincas urbanas y de los suministros complementarios a los mismos, de acuerdo con la Disposición Adicional Tercera de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre de Arrendamientos Urbanos. Se regulan entre otros aspectos, la obligación de los arrendadores de fincas urbanas y las empresas que presten servicios y suministros complementarios a las mismas, de ingresar en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en concepto de depósito, de una cantidad del dinero equivalente al importe de las fianzas exigibles en metálico, derivadas de los respectivos contratos, la cuantía, constitución y gestión de esos depósitos, el registro de fianzas, el régimen sancionador y las multas coercitivas.

El avance de Anteproyecto se cierra con una **Disposición Transitoria única**, en la que se regula la calificación en régimen de venta de viviendas de promoción pública y con **dos Disposiciones Finales**, de desarrollo reglamentario a favor del Gobierno de Canarias y la entrada en vigor de la norma.

III. OBSERVACIONES AL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 2/2003, DE 30 DE ENERO, DE VIVIENDA DE CANARIAS."

1. Observaciones de carácter previo.

1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo:

1.1.1. Acerca de la solicitud de Dictamen por el procedimiento de urgencia.

Con la solicitud inicial de Dictamen preceptivo, suscrita por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, tal y como hemos señalado en el apartado que hace referencia a los antecedentes, se acompaña, además del texto del avance de *Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias*, certificación del Acuerdo de Gobierno, por el que se solicita, por el trámite de urgencia el Dictamen del Consejo Económico y Social, conforme a lo establecido en el artículo 4.2 del *Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Canarias*, aprobado por el Decreto 312/1993, de 10 de diciembre, en conexión con lo establecido en el artículo 5.3 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del CES, en su redacción dada 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.

De acuerdo con esa certificación de 5 de julio de 2013 del Acuerdo de Gobierno, se acordó solicitar al Consejo Económico y Social la emisión de dictamen preceptivo, con carácter de urgencia, fijándose el plazo de diez días para la emisión del mismo.

La sustitución del procedimiento normal, que incluye el plazo de 30 días para dictaminar, por otro excepcional cuya característica más relevante es, según aprecie el peticionario de la consulta, justamente la reducción del término a 10 días, como es el presente caso, exige su motivación, exigiendo, además, una correcta configuración formal y material del expediente y sus antecedentes, en la medida en que se presenta ésta como elemento determinante y constitutivo del fin perseguido con la solicitud de dictamen previo.

Según se dispone en dicha certificación del Acuerdo de Gobierno, así como en la solicitud del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, el fundamento de la utilización del trámite de urgencia para recabar el Dictamen del CES, se encuentra en la siguiente argumentación:

"...la urgencia para la emisión del dictamen interesado se fundamenta en la necesidad de acelerar la tramitación de la Ley, y obtener a la mayor brevedad su aprobación como proyecto de ley del Gobierno de Canarias, dada las situaciones de necesidad social planteadas, y el interés público de acometer de forma apremiante un conjunto de iniciativas de actuación sobre la vivienda deshabitada, reformando y adecuando las herramientas normativas de que se dispone en el marco competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias".

En su virtud, el Gobierno, tras deliberar y a propuesta de la Consejera de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, acuerda solicitar, con carácter urgente, para su emisión en el plazo de diez días, el preceptivo dictamen del Consejo Económico y Social sobre el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias ..."

El Consejo asume la necesidad de adoptar medidas que, en un contexto de crisis, con tribuyan a resolver las situaciones en que se encuentra el acceso a la vivienda de determinados colectivos sociales, y que faciliten, además, la recuperación de la actividad económica y del mercado. El principal argumento para la utilización de dicho trámite es el de dar respuesta a estas situaciones de necesidad social planteadas y al interés público de acometer de forma rápida determinadas iniciativas sobre la vivienda deshabitada. En opinión del Consejo dichas iniciativas podían haber sido tomadas con anterioridad, la situación que, en principio, fundamentaría las mismas se remontan al año 2008. Parece razonable, en consecuencia, se hubiese acometido esta iniciativa legislativa con la suficiente y debida antelación. Además, y en relación a todo ello, tal y como se desprende de la tramitación del procedimiento del Anteproyecto de Ley que se dictamina, ésta se inicia con fecha 2 de mayo de 2013, siendo así que es con fecha 5 de julio de 2013 cuando se solicita el dictamen preceptivo del Consejo, por término de 10 días.

Tampoco queda acreditado en el expediente si la tramitación urgente del mismo se ha aplicado a los diferentes centros directivos y órganos señalados en la norma tercera del Decreto 20/2012 de 16 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura, publicado mediante Resolución de 21 de marzo de 2012, de la Secretaría General de la Presidencia (BOC nº 64, de 30-03-2012), o, como parece ser, la urgencia solo se ha proyectado a la preceptiva actuación del Consejo, limitando así la efectiva participación de los agentes económicos y sociales en este proceso y, en consecuencia, restando eficacia a la misma.

Reiteradamente se ha señalado desde el Consejo la conveniencia de hacer un uso razonado, meditado y prudente del procedimiento de urgencia, a la hora de solicitar los dictámenes, que también deberá venir con el debido soporte documental, en particular en lo que concierne a la identificación de los *supuestos de hecho* base de la fundamentación del proyecto normativo. Nos referimos con esto último, y más adelante se alude a ello, a la inexistente, en algún caso, o insuficiente información y diagnósticos que permitan determinar que el avance de anteproyecto de Ley resuelve las situaciones a las que pretende enfrentarse.

Las consideraciones expuestas sitúan la participación del CES en fase preeliminar de la gestación de la norma, más situada en el terreno de las actuaciones previas de tipo administrativo que en el del momento de la expresión de la voluntad del Gobierno en relación a los propósitos, fundamentos y objetivos de la iniciativa objeto de Dictamen.

1.1.2. Acerca de la documentación que acompaña al Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias.

Consta en el expediente¹, junto con el avance de Anteproyecto de Ley, la solicitud inicial de Dictamen preceptivo al Consejo, firmada por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, como exige el artículo 5.1 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social, a tenor del cual *"corresponde al Presidente del Gobierno*

¹ La tramitación del Anteproyecto de Ley que se dictamina se rige por lo dispuesto en el Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura; Decreto al que se le ha otorgado publicidad mediante Resolución de 21 de marzo de 2012, de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, tal y como consta en el Boletín Oficial de Canarias nº 64, de 30 de marzo de 2012.

solicitar del Consejo la emisión de informes y dictámenes cuando así lo haya acordado el Gobierno o lo interese cualquiera de sus miembros”.

Tal y como hemos señalado en el apartado que hace referencia a los antecedentes, se aporta certificación del Acuerdo de Gobierno de 5 de julio de 2013, relativo a la solicitud de dictamen del Consejo por el procedimiento de urgencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Canarias.

Consta en el expediente, además, Acuerdo de Gobierno de 2 de mayo de 2013 relativo al Informe sobre la lista de evaluación y texto articulado del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de Vivienda de Canarias, que recoge la mencionada Lista de evaluación, suscrita por la Consejera de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, conforme a lo dispuesto en la norma primera, apartado 1 del Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente.

Dispone además la norma tercera, apartado 2 del Decreto 20/2012¹, que la remisión del anteproyecto de ley “*podrá hacerse de forma simultánea a todas las instituciones, entidades, organismos y órganos previstos en el apartado anterior*”, salvo lo previsto para el informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, que se solicitará una vez evacuado el trámite de informes a que se refiere el apartado 1 de la norma tercera.

No obstante la posibilidad de remisión simultánea contemplada en el citado apartado 2 de la norma tercera del Decreto 20/2012, lo deseable hubiese sido que se aportara al expediente, para una mejor valoración del Consejo del Anteproyecto de Ley que se dictamina, el Informe de la Oficina Presupuestaria, conforme al artículo 2.2 f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias (según redacción dada por la Disposición Adicional Segunda del Decreto 234/1988, de 18 de diciembre), el Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de conformidad con el artículo 26.4. a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, el Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, de acuerdo con el artículo 20.f) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado mediante el Decreto 19/1992, de 7 de febrero, así como el Informe sobre el impacto por razón de género, emitido por el Instituto Canario de Igualdad, de acuerdo con el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Respecto a la realización del trámite de audiencia, preceptivo de conformidad con la Norma Tercera, apartado 1, letra h) del Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, en el Acuerdo de Gobierno de 5 de julio de 2013 se señala que el Anteproyecto ha sido sometido a información pública y trámite de audiencia a los Cabildos Insulares, Ayuntamientos canarios y demás Entidades sociales interesadas. Asimismo, y en relación con este trámite, el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias ha sido sometido a información pública por un plazo de veinte días hábiles.

También consta en el expediente Orden de 24 de mayo de 2013, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia a Cabildos insulares, Ayuntamientos Canarios y demás entidades sociales interesadas, así como se aporta igualmente, Informe del Instituto Canario de la Vivienda, relativo a las alegaciones presentadas durante el trámite de audiencia del Anteproyecto de Ley y certificación relativa al trámite de alegaciones.

Consta, asimismo, entre los antecedentes que acompañan a la solicitud de dictamen, Informe relativo a las alegaciones presentadas durante el período de información pública y del trámite de audiencia del anteproyecto de Ley, evacuado por el Instituto Canario de la Vivienda.

Finalmente, no consta en el expediente el Informe de la Inspección General de Servicios de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, de conformidad con el artículo 7 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa, así como el Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería competente en la elaboración del Anteproyecto de Ley, de acuerdo con el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

1.2. Acerca del contenido de la Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias.

Tal y como se ha advertido en anteriores párrafos, consta en el expediente la Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley, suscrita por la Consejera de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, con fecha 2 de mayo de 2013. Respecto al contenido de dicha Lista de evaluación, considera el Consejo que, en líneas generales se ajusta a la normativa que regula el procedimiento de elaboración².

En lo que se refiere a la Memoria Económica, que prevé la Lista de Evaluación, se debe determinar cómo repercutirá financieramente el anteproyecto en términos que permitan el pronunciamiento formal de los órganos de dirección presupuestaria y del gasto público, y exprese, si son previsibles, los costes sociales de la norma proyectada, ilustrando los datos referidos a las cuestiones planteadas mediante cuadros, gráficos, diagramas o tablas.

En concreto, en la Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, se hace referencia a la evaluación del impacto económico de la disposición en el entorno socioeconómico al que va a afectar, a la evaluación del impacto financiero en los ingresos y gastos de la Administración autonómica y sus organismos autónomos y demás entes públicos, a la evaluación del impacto financiero en los ingresos y gastos de otras Administraciones, a la evaluación de las medidas que se proponen y su posible incidencia fiscal, al análisis de la acomodación de la iniciativa a los escenarios plurianuales, al análisis del impacto sobre planes generales y sectoriales, al análisis del impacto sobre los recursos humanos, al análisis sobre la necesidad de adoptar medidas en relación con la estructura organizativa, al análisis de otros aspectos con implicación en la estructura o en el régimen presupuestario, al resultado de la relación coste/beneficio, a la cuantía previsible de las cargas económicas sobre los destinatarios u otras personas afectadas, a la aproximación de la regulación al sentir de los ciudadanos, y a los otros costes sociales previsibles de la iniciativa.

² La tramitación del Anteproyecto de Ley que se dictamina se rige por lo dispuesto en el Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura; Decreto al que se le ha otorgado publicidad mediante Resolución de 21 de marzo de 2012, de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, tal y como consta en el Boletín Oficial de Canarias nº 64, de 30 de marzo de 2012



En opinión del Consejo, si bien se responden todas y cada una de las cuestiones detalladas, no se determina el cómo repercutirá desde el punto de vista financiero el anteproyecto de Ley. No se ilustran en anexos los datos referidos a las cuestiones planteadas mediante cuadros, gráficos, diagramas o tablas, como exige precisamente la citada norma decimoquinta y de acuerdo con lo señalado en las instrucciones de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de 23 de mayo de 2002; cuestiones que se reproducen en la mencionada norma undécima del Decreto 20/2012.

1.3. Acerca de las medidas contempladas en el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias.

En la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley se señala que la norma que se dictamina contiene un paquete de medidas similar a las previstas en el Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, de la Junta de Andalucía³.

Acerca del hecho de que las medidas que se introduzcan y se regulen en el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, sean idénticas a las del citado Decreto-Ley 6/2013, de la Junta de Andalucía, el Consejo quiere expresar sus dudas respecto a las mismas. Dudas que tienen su origen en la interposición por parte del Gobierno de España, ante el Tribunal Constitucional, de un recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley andaluz, que ha producido a fecha actual la suspensión del mismo, y por los motivos siguientes⁴:

1º.- Inconstitucionalidad debido a la idoneidad del instrumento normativo empleado para abordar la regulación contenida en él: la regulación del contenido esencial del derecho a la propiedad es una materia vedada a los Decretos-leyes, según los artículos 53 y 86 de la Constitución Española, correspondiendo al Estado la regulación del contenido esencial del derecho de propiedad y de los derechos básicos de acuerdo con los artículos 81 y 149.1.1º de la Constitución.

2º.- El artículo 1.3 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, al que da nueva redacción el Decreto-Ley de la Junta de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, a través de su artículo 1.uno, define el contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda, ejerciendo para ello competencias en materia de vivienda y urbanismo de la Comunidad Autónoma. Contenido esencial del derecho de propiedad privada que no puede integrarse desde

³ Observado el texto del Anteproyecto de Ley, vemos que efectivamente así es, de tal forma que incluso algunos preceptos o disposiciones prácticamente están redactados de una manera casi idéntica al Decreto-Ley de la Junta de Andalucía, como es el caso, por poner un ejemplo de la Disposición Adicional Cuarta "Declaración del interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social", que se corresponde con la Disposición Adicional Segunda del Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, de la Junta de Andalucía.

⁴ Dicho recurso de inconstitucionalidad se ha dirigido contra el artículo 1, por el que se da nueva redacción a los artículos 1.3 y 53.1 a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía y la Disposición adicional segunda del Decreto-Ley de la Junta de Andalucía 6/2013, de 9 de abril. El recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno, al amparo del artículo 161.2 de la Constitución Española que establece que "El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses", impugna el Decreto-Ley andaluz por los motivos siguientes:



las competencias sectoriales de vivienda y urbanismo, al menos cuando se esté afectando a la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, dado que el artículo 149.1.1º de la Constitución reserva al Estado tal competencia, así como su artículo 149.1.8º reserva al Estado la competencia en materia de legislación civil.

3º.- La nueva redacción dada al artículo 25 de la Ley andaluza, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, en el que se establece la definición de viviendas deshabitadas, con una serie de criterios basados en presunciones y en meros indicios, contravieniéndose el principio de presunción de inocencia que rige en el procedimiento administrativo sancionador y los artículos 24 y 25 de la Constitución, en los que se consagran como límites a la actividad sancionadora de la Administración los principios de legalidad y tipicidad, presunción de inocencia, información, defensa, responsabilidad, proporcionalidad e interdicción de la analogía.

4º.- La modificación del artículo 53.1 tipifica como infracción muy grave “no dar efectiva aplicación a la vivienda en los términos establecidos en el artículo 25, siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica, bien en régimen de pleno dominio, bien como titular de una participación mayoritaria en condominio sobre la misma”. Dado que en el ordenamiento jurídico español no puede establecerse una responsabilidad penal o administrativa sancionadora al margen del principio de culpabilidad, se vulnera el artículo 130 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Asimismo, se considera que este precepto incurre en otro motivo de inconstitucionalidad, al discriminar arbitrariamente a las personas jurídicas respecto de las personas físicas, pues sólo aquellas se consideran infractores, vulnerándose los artículos 9.3 y 14 de la Constitución Española.

5º.- Finalmente, se considera por el Gobierno de España que la Disposición adicional segunda del Decreto-ley andaluz, establece una discriminación arbitraria entre los propietarios de viviendas incursas en procedimientos de desahucio, pues sólo expropia el derecho de uso de la vivienda por tres años a entidades financieras, o a sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, y no al resto de los propietarios que incurran en el mismo supuesto de hecho, vulnerando los artículos 9.3 y 14 de la Constitución, así como el artículo 149.1.18, al vulnerarse la legislación estatal en materia de expropiación forzosa.

Vistos los argumentos del Gobierno Estatal para impugnar la norma andaluza, similar en sus medidas a las del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, considera el Consejo que sería conveniente que por parte del Gobierno de Canarias se esperase por la decisión del Tribunal Constitucional, a efectos bien de una posible ratificación de la suspensión de la norma, bien a efectos de un posible levantamiento de la misma.

Relacionado con este aspecto, volvemos a recabar una vez más, la conveniencia de que, entra la documentación aportada, constase el preceptivo informe de la Dirección General del Servicio Jurídico, sobre todo a efectos de lo que ese centro directivo pueda informar en relación con la adecuación o no de determinados artículos del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, a la Constitución Española.

2. Observaciones de carácter general.

2.1. El CES y las programaciones en materia de vivienda.

En materia de vivienda, tal y como ha venido sosteniendo el Consejo, inciden factores de muy diversa índole, no siempre coincidentes, que hacen de ella no sólo un bien necesario sino algo apreciado y con valor para distintos segmentos sociales.

Factores de tipo social, los de mayor trascendencia en la medida en que afectan a las necesidades básicas de la familia, de alojamiento, integración social y desarrollo. Ello hace que la vivienda se constituya como un elemento imprescindible para la formación de hogares, demandada como pieza clave para la emancipación de los más jóvenes, y elemento necesario para facilitar e impulsar la movilidad de las personas.

Desde el *punto de vista económico*, la vivienda es fuente de creación de patrimonio y riqueza familiar, genera desarrollo económico e impulsa la creación de empleo y, finalmente, canaliza importantes recursos económicos a las Administraciones públicas para financiar sus actuaciones.

Desde el *punto de vista financiero*, la vivienda constituye un importante activo o producto de los mercados financieros, estimulado por este tipo de entidades con una gran importancia generadora de ingresos y negocio para las mismas.

Es esta particular complejidad, con que se muestra todo lo concerniente al mundo de la vivienda, lo que contribuye a resaltar su importancia vital como instrumento de mejora de las condiciones de vida ligado al crecimiento económico.

En opinión del Consejo, por esta particular relevancia que tiene todo lo que concierne a la vivienda, las programaciones en políticas sectoriales en esta materia, en particular cuando se afrontan por medio de desarrollos legislativos, deben asumir los siguientes *grandes objetivos*: En primer lugar, y atendiendo al actual contexto económico y social, dar una respuesta eficaz a la situación general de crisis del mercado de la vivienda y a las dificultades de financiación de aquéllos sectores particularmente vulnerables en el acceso a la misma. Ello habrá de hacerse, en segundo lugar, optimizando al máximo los recursos económicos y financieros disponibles destinados a ello. Una tercera cuestión, importante también en opinión del Consejo, sería mejorar las estructuras de gestión y las vías de cooperación y coordinación interadministrativa, y con la iniciativa privada empresarial y las entidades financieras y sociales, de tal forma que se generen sinergias positivas en el sector. Finalmente, habrá de propiciarse también un razonable redimensionamiento de la actividad inmobiliaria hacia modelos más eficaces, flexibles y con mayor rentabilidad social.

2.2. Sobre el contexto económico y la situación de la vivienda en Canarias.

Tal y como se ha advertido ya desde las *observaciones de carácter previo* incluidas en el presente dictamen, en opinión del Consejo adquiere particular relevancia, a la hora de valorar las medidas propuestas en el anteproyecto de Ley, disponer de un análisis de contexto y de la situación del mercado de la vivienda en Canarias, análisis que no se incluye con los antecedentes enviados al Consejo. Es indispensable, en este sentido, analizar el cambio de contexto que se está dando en el mercado de la vivienda en Canarias a raíz de la crisis económica.

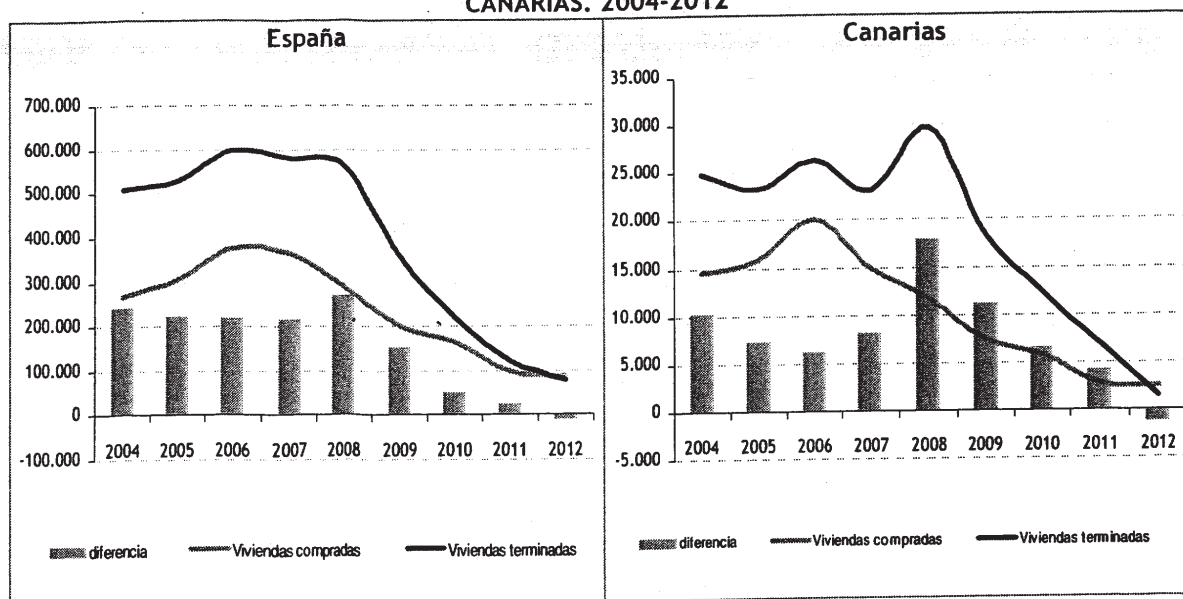


2.2.1. Evolución reciente del mercado de la vivienda.

El mercado de la vivienda es probablemente el que se ha visto más afectado por la crisis económica, condicionando el comportamiento de la oferta y de la demanda de vivienda, así como la evolución de los precios. La anterior fase de crecimiento económico se caracterizó por un gran dinamismo tanto de la oferta como de la demanda de viviendas. En ese periodo, el ritmo de construcción de nuevas viviendas fue superior a la demanda por parte de las familias e inversores, incrementándose el stock de viviendas sin vender, mientras que los precios seguían subiendo. Es a principios de 2008, y coincidiendo con el inicio de la crisis económica internacional cuando se produjo un cambio de tendencia, con una contracción de la demanda y ofertas de vivienda, y un descenso en los precios.

Como se puede observar en el gráfico 1, el ritmo construcción de nuevas viviendas ha sido muy superior al de la venta de viviendas en el periodo 2004-2011, tanto en Canarias como en España, generando el stock de viviendas sin vender al que antes se hacía referencia⁵. En cuanto a su evolución en dicho periodo, el número de viviendas compradas empezó a caer en 2006, tanto en Canarias como en el conjunto estatal, mientras que el número de viviendas terminadas inicia su descenso dos años más tarde. Esta tendencia en la construcción como en la demanda de viviendas continúa en 2012, siendo destacable que este último año es el primero en el que el número de viviendas terminadas se coloca por debajo del de viviendas vendidas, produciéndose por tanto una primera reducción del stock de viviendas sin vender.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE VIVIENDAS COMPRADAS Y TERMINADAS EN ESPAÑA Y CANARIAS. 2004-2012



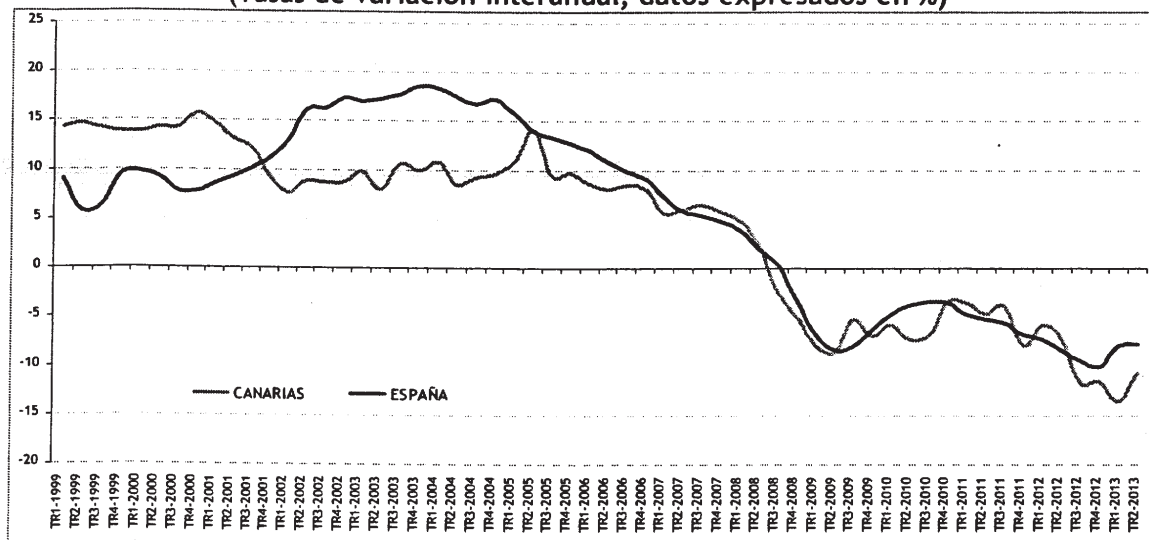
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Fomento.

⁵ Según las estimaciones realizadas, la diferencia entre las viviendas terminadas y las viviendas vendidas en el periodo 2004-2012, es de 1.394.892 para España, de las que 70.661 (5%) se encuentran en Canarias. Otras estimaciones, como la que realiza el Ministerio de Fomento en su "informe sobre el stock de vivienda nueva 2011", cifra el incremento del stock en el periodo 2005-2011 en 676.038 viviendas en España, de las cuales 41.684 (6%) se encuentran en Canarias (esta estimación utiliza una metodología de cálculo diferente).

En cuanto a la evolución de los precios (ver gráfico 2), en España el mercado de la vivienda se caracterizó en el periodo 2001-2008 por un incremento continuado del precio de la vivienda, iniciándose un cambio de tendencia a partir de la segunda mitad de 2008. Para Canarias, las tasas máximas de crecimiento (15%) se alcanzaron puntualmente en 2005, mientras que para el conjunto estatal, en el periodo 2002-2005 se registraron de forma continuadas crecimientos interanuales por encima del 15%. Como consecuencia de este crecimiento continuado en el precio de la vivienda se alcanzaron precios máximos en 2008, año en el que el metro cuadrado de la vivienda libre llegó a alcanzar los 1.841 euros en Canarias y 2.101 para la media nacional. A partir de la segunda mitad de 2008, se observa un cambio de tendencia en la evolución de los precios, que inician un descenso que continúa hasta la actualidad.

Según los datos recientemente publicados por el Ministerio de Fomento, en el segundo trimestre de 2013, el precio por metro cuadrado de la vivienda nueva en Canarias se sitúa en 1.235,5 euros, y 1.481,7 euros para la media nacional. Para Canarias, esto supone una reducción en el precio de la vivienda libre del 10,6% respecto al segundo trimestre de 2012 (-7,8% para España) y del 33% desde el máximo histórico alcanzado en 2008 (29% para la media estatal).

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL PRECIO DE LA VIVIENDA LIBRE EN ALGUNAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS. 1999-2012
(Tasas de variación interanual; datos expresados en %)

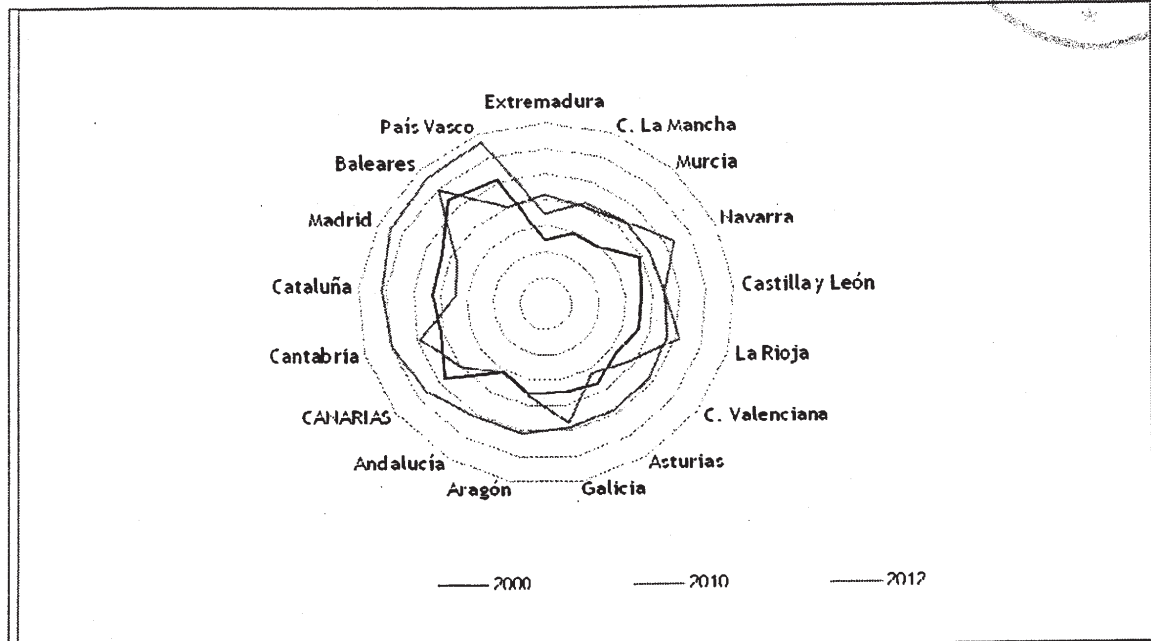


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Fomento.

Otro indicador relevante es el del coste de acceso a la vivienda, que mide el precio de la vivienda en relación a la renta media de las familias⁶. Según este indicador, el coste de acceso a la vivienda se incrementó en todas las comunidades autónomas entre 2000 y 2010, para volver a descender en la mayoría de las comunidades autónomas en los últimos dos años. En el caso de Canarias, y según este indicador, el coste de acceso de la vivienda en 2012 es incluso menor al de 2000.

⁶ Este indicador mide el esfuerzo financiero que realizan las familias en la compra de la vivienda y se calcula como el número de años que una familia tardaría en pagar una vivienda destinando la totalidad de su salario a dicho fin.

GRÁFICO 3. COSTE DE ACCESO A LA VIVIENDA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS. 2000-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Fomento y del Instituto Nacional de Estadística (Encuesta Trimestral de Costes Laborales).

2.2.2. Parque de viviendas en Canarias

Recientemente (18 de abril de 2013) se han publicado los primeros resultados sobre edificios de vivienda del Censo de Población y Viviendas del 2011, la operación estadística de mayor envergadura del INE, que realiza cada diez años. A partir de esta operación estadística se puede generar una radiografía del parque de viviendas de Canarias y comparando estos datos con los del censo de 2001, analizar su evolución en la última década.

Los datos del Censo 2011 reflejan en Canarias un incremento del 22,9% de la población y del 43% del número de hogares⁷ en los 10 últimos años. En ese periodo, Canarias ha sido la comunidad autónoma que ha experimentado un mayor crecimiento demográfico, y la segunda, después de Baleares, con mayor incremento en el número de hogares.

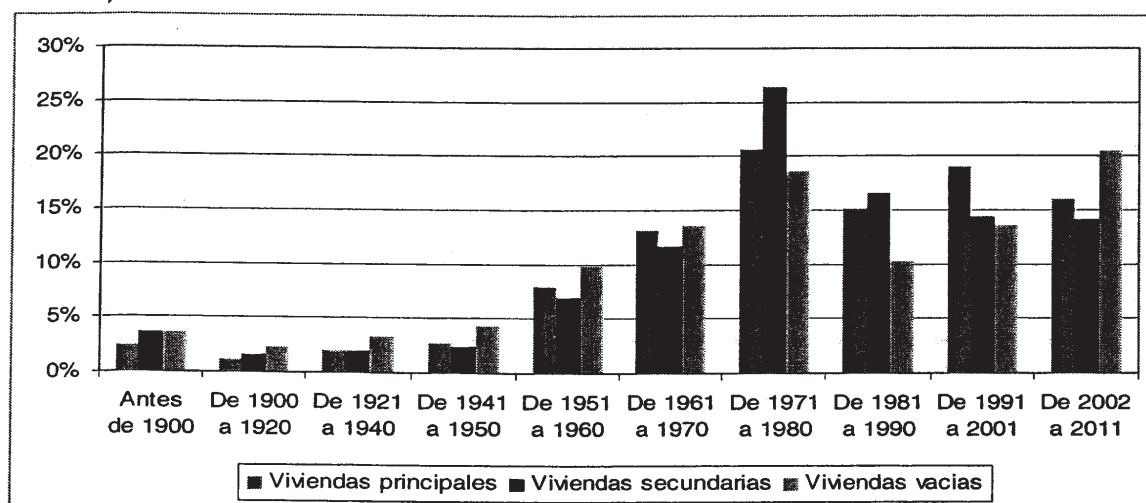
TABLA 1. PARQUE DE VIVIENDAS SEGÚN TIPOS. CANARIAS Y ESPAÑA. 2001 Y 2011 (número de viviendas)

		2 Total viviendas familiares (2.1+2.2)	2.1 Total viviendas principales	2.2 Total viviendas no principales (2.21+2.22)	2.21 Viviendas secundarias	2.22 Viviendas vacías
2011	CANARIAS	1.040.945	789.953	250.992	112.730	138.262
	ESPAÑA	25.208.623	18.083.692	7.124.931	3.681.565	3.443.365
2001	CANARIAS	851.463	552.497	298.966	160.074	138.892
	ESPAÑA	20.946.554	14.187.169	6.759.385	3.652.963	3.106.422

Fuente: Censos de Población y Viviendas 2001 Y 2011. INE.

⁷ Tal como señala el INE en su nota de prensa del 18 de abril de 2013, a efectos del censo, el término número de hogares se corresponde con el número de viviendas principales.

GRÁFICO 4. VIVIENDAS SEGÚN DÉCADA DE CONSTRUCCIÓN (distribución porcentual por tipo de vivienda)



Fuente: Censos de Población y Viviendas 2011. INE.

Pasando a analizar el régimen de tenencia de las viviendas principales, según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2011, el 72,8% de los hogares canarios dispone de una vivienda en propiedad⁸, el 9% está pagando un alquiler a precio de mercado, el 2,8% un alquiler inferior al precio de mercado y el 15,4% vive en una vivienda cedida.

En la comparativa regional, Canarias aparece como la comunidad autónoma con menor porcentaje de hogares con vivienda en propiedad. Pero esto no ocurre a costa de un mayor peso del alquiler, que prácticamente se da en igual proporción que en la media nacional, sino que es compensado con un mayor peso relativo del régimen de cesión gratuita. De hecho, Canarias es la región donde mayor peso tiene este régimen de tenencia⁹.

TABLA 2. HOGARES POR RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA. 2011

	Propiedad	Alquiler a precio de mercado	Alquiler inferior al precio de mercado	Cesión gratuita
Canarias	72,8	9	2,8	15,4
España	82,2	9,3	2,8	5,7

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2011

Y en cuanto a la vivienda protegida, en Canarias el número de nuevas viviendas protegidas calificadas muestra un descenso en el periodo 2005-2009, para incrementarse en los últimos tres años. Para el conjunto estatal, se aprecia un descenso continuado desde 2009.

TABLA 3. VIVIENDA PROTEGIDA. NÚMERO DE CALIFICACIONES DEFINITIVAS. PLANES ESTATALES Y PLANES AUTONÓMICOS.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CANARIAS	988	2.404	975	1.307	543	72	384	636	892
ESPAÑA	54.630	62.850	60.878	67.514	68.587	67.904	58.311	58.308	53.332

Fuente: Ministerio de Fomento.

TABLA 4. VIVIENDA LIBRE. NÚMERO DE VIVIENDAS LIBRES TERMINADAS.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CANARIAS	24.835	23.213	26.286	23.176	29.618	18.472	12.405	6.955	1.314
ESPAÑA	509.293	528.754	597.632	579.665	563.631	356.555	218.572	121.043	80.083

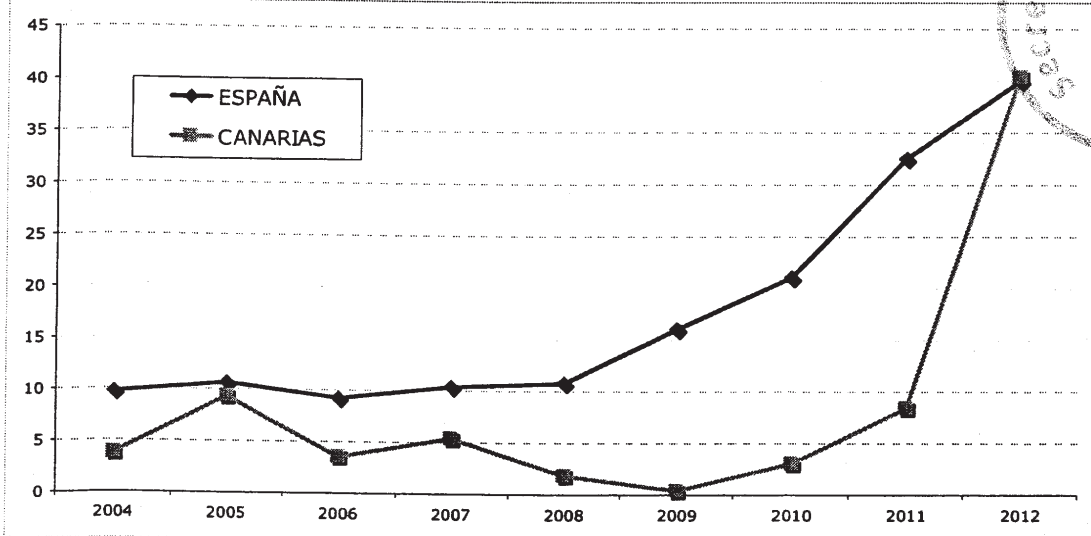
Fuente: Ministerio de Fomento.

El análisis de esta evolución en términos absolutos debe completarse con el análisis de la evolución de la vivienda protegida con relación al total de viviendas. Sobre esta cuestión, debe destacarse el incremento del peso de la vivienda protegida respecto al total de viviendas construidas desde el inicio de la crisis. El peso de la vivienda protegida en España ha mostrado una tendencia creciente pasando de representar el 11% de las viviendas construidas en 2008 al 40% del total de viviendas construidas en 2012. En el caso de Canarias, el peso de la vivienda protegida respecto al total de viviendas finalizadas aparece por debajo de la media nacional en el periodo 2004-2011 y su tendencia ha sido decreciente hasta 2009, año a partir del cual empieza a crecer, llegando en 2012 al 40,4% del total de viviendas construidas, por encima de la media nacional.

⁸ Para la media nacional, el 63% de las viviendas en propiedad no tienen hipoteca (no existen datos por regiones).

⁹ Consultadas anteriores ediciones de la Encuesta de Condiciones de Vida, se constata que este alto valor relativo de la cesión gratuita se repite en años anteriores.

GRÁFICO 5. RELEVANCIA DE LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA PROTEGIDA RESPECTO AL TOTAL DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS EN ESPAÑA Y CANARIAS. 2004-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Fomento.

2.3. Aproximación a la incidencia de los desahucios en Canarias.

La crisis económica ha generado situaciones que a su vez han despertado gran interés por conocer sus efectos sobre las familias, entre estas situaciones las que se generan por la pérdida del hogar familiar, bien por la ejecución de una hipoteca o bien por no satisfacer las rentas de un alquiler. Sin embargo, la información estadística sobre estas cuestiones es escasa, y aunque existen varias fuentes estadísticas que ofrecen datos sobre algunas de estas cuestiones: lanzamientos, ejecuciones hipotecarias, impagos de alquileres.... Sin embargo, la mayoría de los datos son limitados, existiendo además amplias diferencias en los resultados, según la fuente consultada¹⁰. De ahí la dificultad, ya apuntada por el Consejo desde las observaciones preliminares de este dictamen, para sostener y fundamentar los fundamentos de hecho y las situaciones que se pretenden afrontar.

Dada esta limitación en los datos y la demanda social existente actualmente sobre un mayor conocimiento de estas cuestiones, desde distintas instituciones se están iniciando acciones tendentes a mejorar la información estadística¹¹.

¹⁰ Para más información sobre esta cuestión se puede consultar el Boletín Información Estadística nº 35 de junio de 2013 "Una aproximación a la conciliación de los datos sobre ejecuciones hipotecarias y desahucios" del Consejo General del Poder Judicial.

¹¹ entre las que se encuentran las siguientes:

- El Plan de Estadística Nacional 2013-2016 ha incluido una nueva operación estadística, encomendada al Instituto Nacional de Estadística, la 6316 Estadística sobre Ejecuciones Hipotecarias, que tiene como finalidad "conocer con carácter trimestral la evolución de las ejecuciones hipotecarias distinguiendo según la naturaleza de las fincas, como aproximación al análisis de los lanzamientos y desahucios", publicándose los primeros resultados previsiblemente en 2014.
- Desde el Consejo General del Poder Judicial se ha iniciado diversos esfuerzos por mejorar el nivel de detalle de las estadísticas judiciales. Entre otras cuestiones, la Comisión Nacional de Estadística Judicial ha iniciado la recogida de datos en 2013 de información sobre lanzamientos practicados, bien directamente por el juzgado o bien por un servicio común.
- El Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España, ha empezado a publicar en mayo un nuevo informe que recoge para 2012 el número de ejecuciones de hipoteca relativas a vivienda iniciadas en 2012, el número de adjudicaciones de vivienda por ejecución de hipoteca en 2012 y el número de daciones en pago en 2012.
- El Banco de España ha empezado a elaborar una nueva estadística de Procesos de ejecución hipotecaria de viviendas, habiéndose publicado el primer informe el 10 de mayo de 2013. Esta estadística se basa en los resultados obtenidos de una encuesta dirigida a un conjunto de entidades bancarias que representan el 85% del crédito hipotecario vivo concedido a hogares para la compra de viviendas.

De las fuentes consultadas por el Consejo, es el Consejo General del Poder Judicial la institución que ofrece datos más completos sobre el efecto de la crisis económica en el régimen de tenencia de la vivienda de las familias, siendo además la única fuente que cuenta con información para los últimos años, lo que permite realizar un análisis histórico, si bien también en este caso los datos son limitados y su interpretación debe realizarse con la debida prudencia.

Sobre los lanzamientos, la serie histórica del CGPJ presenta datos sobre los lanzamientos realizados por los servicios comunes de actos de comunicación y ejecución. Una primera limitación es que al no existir servicios comunes de esta naturaleza en todos los partidos judiciales, este número de lanzamientos sólo tienen interés para hacer un seguimiento de su evolución. Además, no se distingue si el lanzamiento tiene su origen en una ejecución hipotecaria, en un proceso de la LAU, u otro motivo. Tampoco si se ha conseguido ejecutar o ha sido imposible hacerlo. Igualmente no se distingue si se trata de una finca rústica o urbana ni si es o no una vivienda.

Según los datos aportados, en el periodo 2008-2012, se ha producido una media anual de 1.180 lanzamientos en Canarias y 48.856 para el conjunto nacional. Salvo el decrecimiento que se observa en Canarias en 2009 respecto a 2008, la tendencia es al alza, más marcada en la media nacional que en Canarias.

TABLA 3. LANZAMIENTOS RECIBIDOS POR LOS SERVICIOS COMUNES DE ACTOS DE COMUNICACIÓN Y EJECUCIÓN. CANARIAS Y ESPAÑA (2008-2012)

	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012	Media anual
CANARIAS	1.531	812	999	1.240	1.316	5.898	1.180
ESPAÑA	27.251	35.422	49.227	62.121	70.257	244.278	48.856

Fuente: Consejo General del Poder Judicial (España). Sección de Estadística Judicial.

El CGPJ también ofrece datos sobre las ejecuciones hipotecarias presentadas en los juzgados de primera instancia e instrucción. Se computan aquí aquellos procedimientos que, tramitados en los Juzgados de Primera Instancia, permiten exigir el pago de las deudas garantizadas por prenda o hipoteca al acreedor con escritura de hipoteca a su favor, debidamente inscrita en el Registro de la Propiedad Según esta fuente estadística, Canarias pasa de 1.436 ejecuciones hipotecarias presentadas en 2007 a 4.252 en 2012, lo que supone un incremento del 196% en dicho periodo. Para la media nacional, el número de ejecuciones hipotecarias presentadas pasa de 25.943 en 2007 a 91.622 en 2012, con un incremento en el periodo del 253%.

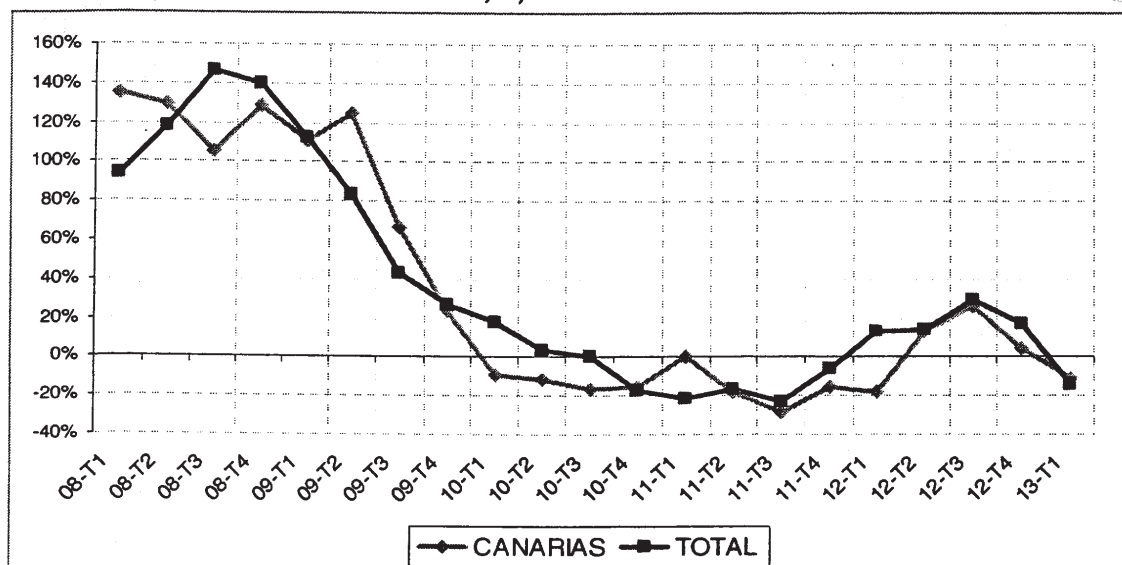
TABLA 4. NÚMERO DE EJECUCIONES HIPOTECARIAS PRESENTADAS EN LOS JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA E INSTRUCCIÓN. CANARIAS Y ESPAÑA. 2007-2012.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007-2012
CANARIAS	1.436	3.216	5.551	4.819	4.108	4.252	196%
ESPAÑA	25.943	58.686	93.319	93.636	77.854	91.622	253%

Fuente: Consejo General del Poder Judicial (España). Sección de Estadística Judicial.

En cuanto a la evolución en el periodo, cabe destacar dos fases diferenciadas. Una primera fase (2007-2009), caracterizada por el fuerte incremento en el número de ejecuciones hipotecarias presentadas y una segunda fase (2010-2012) en la que el número de ejecuciones hipotecarias se estabiliza.

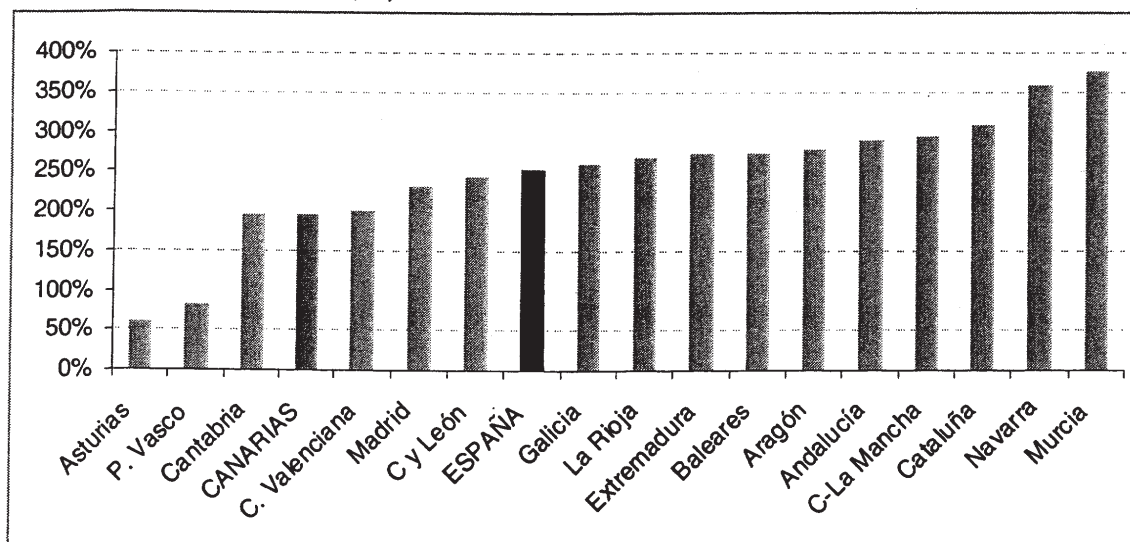
GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN EN EL NÚMERO DE EJECUCIONES HIPOTECARIAS PRESENTADAS EN LOS JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA E INSTRUCCIÓN. CANARIAS Y ESPAÑA. Datos trimestrales. 2007-2012 (tasa de variación interanual, %)



Fuente: Consejo General del Poder Judicial (España). Sección de Estadística Judicial.

En la comparativa autonómica, todas las comunidades autónomas ven incrementado el número de ejecuciones hipotecarias desde el inicio de la crisis, situándose Canarias entre las comunidades autónomas con un crecimiento inferior a la media estatal.

GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN EN EL NÚMERO DE EJECUCIONES HIPOTECARIAS PRESENTADAS EN LOS JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA E INSTRUCCIÓN. COMPARATIVA AUTONÓMICA. 2007-2012, (tasa de variación acumulada, %)



Fuente: Consejo General del Poder Judicial (España). Sección de Estadística Judicial.

3. Observaciones de carácter particular

3.1. Sobre la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley.

La *Exposición de Motivos*, pieza aparte que precede al texto articulado y que no participa de la división interna de la parte dispositiva, implica una parte importante de la justificación del avance de anteproyecto.

Por ello, el CES entiende, ha de exigirse su correcta delimitación, y con independencia de que en la mayoría de los casos la exposición de motivos se haya degradado a simple rutina y se limite a explicaciones sumarias e inexpresivas y a reiteraciones del contenido material de la norma. Su presencia constituye parte de las garantías que el procedimiento legislativo establece para un conveniente ejercicio de las funciones del Consejo.

3.2. Respetto del Capítulo primero: "Modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Viviendas de Canarias".

El Capítulo 1º del avance de anteproyecto de Ley que se analiza modifica sustancialmente la actual Ley en materia de vivienda, introduciendo un nuevo tratamiento sobre las viviendas deshabitadas así como el procedimiento para su declaración.

3.2.1. En opinión del Consejo es necesario precisar el concepto "*vivienda deshabitada*", en la medida en que, en el anteproyecto de Ley, en primer lugar se determina un procedimiento administrativo contradictorio para calificar de esta forma a una vivienda y, en segundo lugar, de tal calificación se desprenden eventuales efectos sancionadores y la imposición de sanciones derivadas de la falta de uso/alquiler de la vivienda. En este sentido el Consejo expresa sus dudas sobre los supuestos que el proyecto de norma describe para definir una vivienda como deshabitada, básicamente basados en presunciones, así como a propósito de introducir, en materia de potestad sancionadora, conductas que hasta el momento forman parte del derecho formal de propiedad.

3.2.2. El Consejo Económico y Social cree necesario que por el Gobierno se adopten medidas inmediatas, eficientes y efectivas para evitar el desalojo de familias que, por razones de emergencia social, no puedan hacer frente al pago de sus hipotecas o sus alquileres, viéndose abocados por ello a situaciones de desamparo. No obstante, no parece razonable que ello sólo se considere respecto de aquellos casos en que se trata de alzamientos por hipoteca, sin entrar a valorar el problema en su conjunto. Tal y como ya se ha advertido con anterioridad, cualquier actuación en esta materia debe fundamentarse bajo el principio de igualdad constitucional, ello exigiría afrontar también las eventuales situaciones de desamparo relacionadas con el impago de alquileres.

3.2.3. En opinión del Consejo, y sin perjuicio de las medidas que finalmente se incluyan en el Anteproyecto de Ley, no debe desestimarse la conveniencia de la puesta en marcha de forma inmediata las herramientas previstas en el Plan Estatal de Viviendas y en la planificación sectorial de la Comunidad Autónoma, en materia de rehabilitación, facilitándose la coordinación entre las administraciones competentes y habilitando, en consecuencia, la ficha financiera correspondiente en relación a los alquileres protegidos y de rotación, desmovilizar el stock de viviendas

no ventas o vacías mediante incentivos. En relación a ello es fundamental disponer del stock de viviendas construidas por Visocan, la puesta en marcha de los Convenios de Rehabilitación y Regeneración Urbana suscritos entre el Gobierno de España, la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos, profundizando así en las fórmulas de cooperación público-privadas, permitiendo la habilitación de suelo público y su licitación por derecho de superficie para la conformación de un parque público de viviendas en alquiler, facilitándose la promoción de licitaciones de captación de suelo privado protegido para su puesta a disposición mediante la construcción de parques de viviendas de alquiler público, entre otras medidas. Actuaciones todas que, en opinión del Consejo, podrían evitar desalojos de familias en situación de emergencia social y generarían empleo.

3.2.4. Las medidas que, finalmente, se incluyan en el Anteproyecto de Ley que se dictamina, en opinión del Consejo deberían venir acompañadas de las siguientes modificaciones en el marco normativo: suspender la adjudicación por sorteo de las viviendas de promoción pública en régimen de alquiler hasta que mejore la situación económica de la Comunidad Autónoma de Canarias, dado que se debe valorar la adjudicación en función de la necesidad y evitar así exclusión social. Asimismo, debería aumentar las partidas económicas para fortalecer el Fondo de Vivienda y hacer frente a la expropiación de las viviendas privadas en poder de las entidades financieras, y también a las viviendas de titularidad pública en régimen de compra venta y crédito hipotecario.

3.2.5. Respecto al Capítulo primero, relativo a la modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero de Vivienda de Canarias, se propone que se recojan medidas como la posibilidad de evitar desahucios en Visocan, así como la publicación y difusión de una Lista de Viviendas, la supresión de cláusulas suelos y otras cláusulas abusivas de la Hipoteca Joven Canaria, y la adjudicación de viviendas según necesidades, por criterios de urgencia y situación actual, sin necesidad de tener en cuenta la declaración de la renta del ejercicio anterior.

3.2.6. En cuanto a la composición de la Comisión de Vivienda, modificada como consecuencia de una nueva redacción del apartado 2 del artículo 24 de la Ley de Vivienda de Canarias, se sugiere cambiar la composición de la misma, de modo que esté formada aparte de por representantes de las Administraciones Públicas canarias, promotores y constructores de viviendas y por los dos sindicatos más representativos, por colegios profesionales, tanto técnicos como sociales, por representantes de la banca, por representantes de las asociaciones de consumidores y usuarios, y por otras representaciones en el ámbito de colectivos y ONG,s vinculados a esta materia.

3.3. Respecto al Capítulo segundo: “Normas reguladoras del depósito de los importes de las fianzas derivados de los contratos de arrendamientos de fincas urbanas y de los suministros complementarios a los mismos”.

3.3.1. En opinión del Consejo, parece que hay una indebida afección del importe de las fianzas procedentes de contratos de arrendamiento a sufragar las expropiaciones de uso que se realicen en los procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, a las medidas de fomento para propiciar el alquiler de viviendas deshabitadas y a la rehabilitación o reparación del parque público de viviendas de la Comunidad Autónoma de Canarias. Resulta contradictorio cómo una cantidad aportada en concepto de fianza, que con posterioridad debe devolverse al

depositante, puede ser afrontada para afrontar un pago que, por otro lado, no se precisa, como la expropiación de uso que se realicen en los procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria.

En opinión del Consejo existe una indeterminación a la hora del gasto destinado a esta actuación, que, según la Administración, será el equivalente a aplicar la remuneración, según tipo de interés retributivo de las cuentas del Gobierno de Canarias, al saldo vivo del conjunto de los depósitos por fianzas de arrendamiento y suministros constituidos en la Comunidad Autónoma de Canarias.

3.4. En cuanto a la Disposición Adicional Cuarta: “Declaración del interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social”.

3.4.1. En opinión del Consejo, las previsiones incluidas en esta Disposición Adicional constituyen uno de los aspectos más controvertidos que se abordan en el avance de anteproyecto de Ley, y que inciden directamente sobre los procedimientos de ejecución hipotecaria, de tal forma que fija, esta D.A., una serie de medidas que podrían paralizar en la práctica estos procedimientos, sobre cuya constitucionalidad, no siendo el CES el órgano llamado a pronunciarse al respecto, expresa sus dudas, en la medida en que podría invadir competencias reservadas al legislador estatal por afectar a la legislación civil.

La fórmula elegida para ello consiste en habilitar de manera general la *expropiación forzosa del derecho de uso* de la vivienda objeto de ejecución hipotecaria, lo que se obtendría, siempre según el tratamiento dispensado por el anteproyecto de Ley, por medio de la *declaración legal de interés social y de urgente ocupación*. La expropiación así determinada extendería sus efectos durante un plazo máximo de tres años, a partir de la fecha del lanzamiento dispuesto por el tribunal competente.

3.4.2. En opinión del Consejo, con la redacción dada a esta Disposición Adicional Cuarta, se estaría también dando cobertura a un tratamiento doblemente discriminatorio que podría resultar también inconstitucional. De un lado se establece una suerte de cobertura privilegiada del uso de la vivienda por parte de los expropietarios frente a la de los exinquilinos. De otro lado existe también un trato discriminatorio a la hora de determinar quien se va a ver afectado por la expropiación, en la medida en que los procedimientos que desencadenarían éstas sólo han de ser instados por entidades financieras o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activo, en los cuales resulte adjudicatario alguno de ellos, si por el contrario el procedimiento derivado de una ejecución hipotecaria lo insta una figura jurídica no incluida en la tipología anterior, un particular o la administración pública, no habría expropiación de uso.

3.4.3. En opinión del Consejo, debería contemplarse la posibilidad de incluir en el eventual régimen de expropiación forzosa del derecho de uso aquellas viviendas en poder de la Agencia Tributaria procedentes de la RIC.

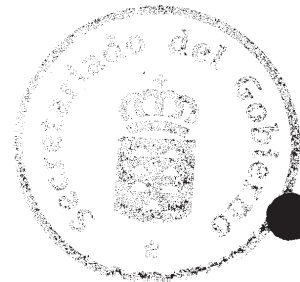
3.4.4. Respecto a los beneficiarios de esta expropiación forzosa del derecho de uso, debería precisarse que podrán serlo las personas desahuciadas o en riesgo de serlo por entidades financieras o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, o en riesgo de ser desahuciados por impago de alquileres, debiendo darse prioridad en el alojamiento a las familias que cumplan estos requisitos, por el



siguiente orden de importancia: 1º) familias con menores a cargo; 2º) mayores con minusvalías o problemas de dependencia; 3º) adultos con minusvalías o problemas de dependencia; 4º) mayores con autonomía y 5º) adultos con autonomía.

Asimismo, se sugiere que el tiempo que puedan permanecer las familias en las viviendas, se extienda más allá de tres años, mediante acuerdo prorrogable por ambas partes, con mediación administrativa.

3.4.5. Respecto al justiprecio que haya de abonarse por las viviendas expropiadas, en opinión del Consejo sería conveniente que se habilitaran los mecanismos para que el pago de dicho justiprecio se dirija a aminorar la amortización de la deuda bancaria si la hubiera.



DICTAMEN DEL CES 2/2013

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. Sobre las observaciones de carácter previo.

1.1. Sobre la solicitud de dictamen por el procedimiento de urgencia.

Con la solicitud inicial de Dictamen preceptivo se acompaña, además del texto del avance de *Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias*, certificación del Acuerdo de Gobierno, por el que se solicita éste, por el trámite de urgencia, fijándose el plazo de diez días para su emisión.

La sustitución del procedimiento normal, que incluye el plazo de 30 días para dictaminar, por otro excepcional cuya característica más relevante es, según aprecie el peticionario de la consulta, justamente la reducción del término a 10 días, como es el presente caso, exige su motivación, exigiendo, además, una correcta configuración formal y material del expediente y sus antecedentes, en la medida en que se presenta ésta como elemento determinante y constitutivo del fin perseguido con la solicitud de dictamen previo.

El Consejo asume la necesidad de adoptar medidas que, en un contexto de crisis, con tribuyan a resolver las situaciones en que se encuentra el acceso a la vivienda de determinados colectivos sociales, y que faciliten, además, la recuperación de la actividad económica y del mercado.

El principal argumento para la utilización de dicho trámite es el de dar respuesta a estas situaciones de necesidad social planteadas y al interés público de acometer de forma rápida determinadas iniciativas sobre la vivienda deshabitada.

En opinión del Consejo dichas iniciativas podían haber sido tomadas con anterioridad, la situación que, en principio, fundamentaría las mismas se remontan al año 2008. Parece razonable, en consecuencia, se hubiese acometido esta iniciativa legislativa con la suficiente y debida antelación.

Además, y en relación a todo ello, tal y como se desprende de la tramitación del procedimiento del Anteproyecto de Ley que se dictamina, ésta se inicia con fecha 2 de mayo de 2013, siendo así que es con fecha 5 de julio de 2013 cuando se solicita el dictamen preceptivo del Consejo, por término de 10 días.

Tampoco queda acreditado en el expediente si la tramitación urgente del mismo se ha aplicado a los diferentes centros directivos y órganos que han de pronunciarse en el proceso de configuración del proyecto de norma, o si, como parece ser, la urgencia solo se ha proyectado a la preceptiva actuación del Consejo, limitando así la efectiva participación de los agentes económicos y sociales en este proceso y, en consecuencia, restando eficacia a la misma.

Se ha señalado desde el Consejo la conveniencia de hacer un uso razonado, meditado y prudente del procedimiento de urgencia, a la hora de solicitar los dictámenes, que también deberá venir con el debido soporte documental, en particular en lo que concierne a la identificación de los *supuestos de hecho base* de la fundamentación del proyecto normativo. Nos referimos con esto último, y más adelante se alude a ello, a la inexistente, en algún caso, o insuficiente información y diagnósticos que permitan determinar que el avance de anteproyecto de Ley resuelve las situaciones a las que pretende enfrentarse.

DICTAMEN DEL CES 2/2013



1.2. Acerca de la documentación que acompaña al Anteproyecto de Ley.

En opinión del Consejo, y así se recoge en las observaciones de carácter previo, en líneas generales se da cumplimiento a las exigencias en cuanto a la documentación que ha de acompañar a la solicitud de dictamen previo sobre el anteproyecto de Ley de referencia. Todo ello con las precisiones que también se hacen en ese apartado del dictamen, en particular, el Consejo ha venido reiterando la conveniencia de que se solicite su participación en el proceso de elaboración de los proyectos de norma una vez se cuente con determinados informes preceptivos previos, en la medida en que ello ayudaría a que los conocimientos del Consejo se hicieran en momentos lo más próximos posible al de la expresión de la voluntad política del Gobierno. En este sentido, y en relación a la materia objeto de dictamen, disponer de un proyecto adaptado a las observaciones que en su caso se hicieran desde la Dirección de los Servicios Jurídicos, hubiera despejado determinadas dudas que el Consejo tiene sobre la constitucionalidad de alguna de las medidas propuestas.

1.3. Sobre la Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley.

En opinión del Consejo, si bien la lista de evaluación del anteproyecto de Ley responde formalmente a todas y cada una de las cuestiones que se exigen, en ocasiones parece que nos encontramos ante respuestas meramente formales y sin que se aporten datos e información que la sostenga, en particular en lo que se refiere a la evaluación del impacto económico, financiero en los ingresos y gastos, y en lo que concierne a la incidencia y evaluación de las medidas que se proponen, en lo que a la determinación del coste de las medidas de fomento, etc... Tal y como también se señaló ya en las observaciones de carácter previo, todo esto determina una insuficiente identificación de los *supuestos de hecho base* de la fundamentación del proyecto de Ley.

Esta falta de información conduce inevitablemente a la configuración de una iniciativa legislativa con escaso aporte de conocimiento de la realidad, y por tanto poco consistente y eficaz para la resolución de los problemas que afronta.

2. Sobre las observaciones de carácter general.

2.1. El CES y las programaciones en materia de vivienda.

En materia de vivienda, tal y como ha venido sosteniendo el Consejo, inciden factores de muy diversa índole, no siempre coincidentes, que hacen de ella no sólo un bien necesario sino algo apreciado y con valor para distintos segmentos sociales. Factores a los que se ha hecho referencia en las *observaciones de carácter general*.

En opinión del Consejo, por esta particular relevancia que tiene todo lo que concierne a la vivienda, las programaciones en políticas sectoriales en esta materia, en particular cuando se afrontan por medio de desarrollos legislativos, deben asumir los siguientes *grandes objetivos*: dar una respuesta eficaz a la situación general de crisis del mercado de la vivienda y a las dificultades de financiación de aquéllos sectores particularmente vulnerables en el acceso a la misma; optimizar al máximo los recursos económicos y financieros disponibles destinados a ello; y mejorar las estructuras de gestión y las vías de cooperación y coordinación interadministrativa, y con la iniciativa privada empresarial y las entidades financieras y sociales, de tal forma que se generen sinergias positivas en el sector.

Tal y como se ha advertido ya desde las *observaciones de carácter previo* incluidas en el presente dictamen, para el CES adquiere particular relevancia, a la hora de valorar las medidas propuestas en el anteproyecto de Ley, disponer de un análisis de contexto y de la situación del mercado de la vivienda en Canarias, análisis que no se incluye con los antecedentes enviados al Consejo.

2.2. Evolución reciente del mercado de la vivienda.

Como consecuencia de la crisis económica se ha producido un cambio radical en el mercado de la vivienda, cuestión que es necesario tener en cuenta a la hora del diseño de la política pública en la materia. La anterior fase de crecimiento económico se caracterizó por un gran dinamismo tanto de la oferta como de la demanda de viviendas. En ese periodo, el ritmo de construcción de nuevas viviendas fue superior a la demanda por parte de las familias e inversores, incrementándose el stock de viviendas sin vender, mientras que los precios seguían subiendo. Sin embargo, a principios de 2008, y coincidiendo con el inicio de la crisis económica internacional se inicia un cambio de tendencia, con una contracción de la demanda de viviendas, debido al empeoramiento de la situación económica de las familias, a lo que siguió un descenso en la construcción de nuevas viviendas y una marcada caída de los precios. Según los últimos datos, el precio de la vivienda libre en Canarias descendió un 10,6% en el último año (-7,8% para España), lo que supone un descenso acumulado del 33% desde el máximo histórico alcanzado en 2008 (29% para la media estatal).

2.3. Parque de viviendas en Canarias.

Del conjunto de viviendas familiares, el 75,9% son viviendas principales, el 10,8% son secundarias y el 13,3% están vacías. En comparación con la distribución media estatal, en Canarias el peso de las viviendas principales es superior y el de las viviendas secundarias menor mientras que el peso de las viviendas vacías es muy similar al de la media nacional.

Y en comparación con la situación de hace diez años, se observa en Canarias un fuerte crecimiento en el número de viviendas principales (43%), mientras que el número de viviendas secundarias descendió un 30% y el de viviendas vacías se mantuvo constante. A este respecto cabe destacar que Canarias fue la comunidad autónoma donde el número de hogares (viviendas principales) experimentó un mayor aumento en la última década, y la segunda, tras Baleares, con mayor crecimiento demográfico.

En cuanto al régimen de tenencia de las viviendas principales, el 72,8% de los hogares canarios dispone de una vivienda en propiedad, el 9% está pagando un alquiler a precio de mercado, el 2,8% un alquiler inferior al precio de mercado y el 15,4% vive en una vivienda cedida. Del total de viviendas en propiedad, se estima que el 63% no tiene hipoteca.

2.4. Aproximación a la incidencia de los desahucios en Canarias.

Uno de los efectos de la crisis que está creando una mayor alarma social es el incremento en el número de familias que pierden sus hogares, bien por la ejecución de una hipoteca o bien por no satisfacer las rentas de un alquiler. Sin embargo, resulta difícil valorar su magnitud puesto que la información estadística es escasa y parcial, aunque en 2012 se han incrementado los esfuerzos por parte de las autoridades competentes para tener un mayor conocimiento de este grave problema social.

Según estimaciones realizadas a partir de los datos del Consejo General del Poder Judicial, el número de ejecuciones hipotecarias se ha incrementado año tras año desde 2007, de manera que en 2012 el número de éstas en Canarias triplican a las de 2007 y casi se cuatuplican para el conjunto nacional.

3. Sobre las observaciones de carácter particular.

Tal y como se ha señalado, en el presente dictamen se formulan objeciones serias en relación a la defectuosa identificación de los supuestos de hecho básicos que permitan afrontar los dos grandes objetivos que persigue el Anteproyecto de Ley, *fomentar la ocupación efectiva de viviendas* y, de otro lado, *evitar el lanzamiento de familias con especiales dificultades* como consecuencia del procedimiento de ejecución hipotecaria, en la medida en que no se aporta diagnóstico de partida ni análisis de los previsibles efectos, económicos y presupuestarios, de las medidas previstas.

Por otro lado el Consejo reitera sus dudas sobre el necesario ajuste al marco de competencia de la Comunidad Autónoma de la iniciativa legislativa que se analiza.

Sin perjuicio de ello, el CES valora la pertinencia de establecer un marco de actuaciones que afronte la delicada situación en que se encuentran las familias que, en claro desequilibrio, corren riesgo de perder su vivienda por los efectos, a veces imprevisibles y sobrevenidos, de la crisis económica. Marco de actuaciones que, sin perjuicio de que finalmente se modifique la actual legislación en materia de vivienda, podría tener también margen para su concreción en los actuales instrumentos que ya se disponen en materia de vivienda.

En cualquier caso, el Consejo recomienda se tengan en cuenta, y de cara a la configuración definitiva de esta iniciativa legislativa, el conjunto de *observaciones* que incluye el presente dictamen.

DICTAMEN DEL CES 2/2013



Vº.Bº.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Edo.: Fernando Redondo Rodríguez



EL SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO

Pdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez