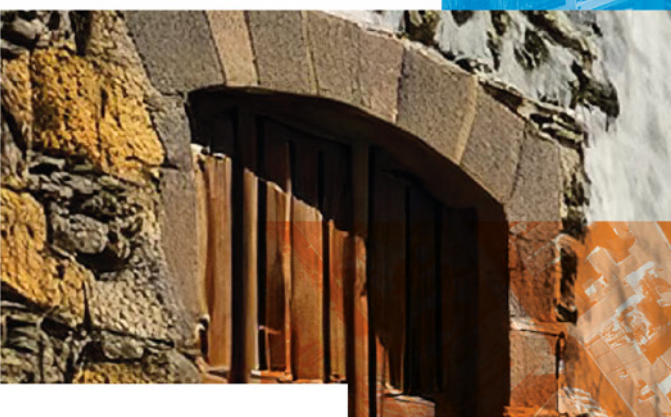


# LA VIVIENDA EN CANARIAS

## Situación, perspectivas y propuestas

Juan Manuel Parreño Castellano  
Alejandro Armas Díaz  
Dirección



Este libro constituye una nueva aportación del Servicio de Estudios Económicos y Sociales de la Fundación Fyde CajaCanarias, que tiene como objetivo principal aportar conocimientos y bases de análisis de la realidad económica y social de Canarias. Para ello desarrolla una labor de estudio e investigación de la mano de personas expertas, investigadoras y otros agentes económicos y sociales, cuyos resultados son transferidos a la sociedad a través de sus publicaciones.

Esta obra colectiva ha sido dirigida por el investigador de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Juan Manuel Parreño Castellano, y el investigador de la Universidad de La Laguna, Alejandro Armas Díaz, en el marco de un convenio de investigación firmado con ambas universidades, que ha permitido la colaboración de otras cinco universidades y de otras tres instituciones.

La Fundación Fyde CajaCanarias, a través de su Servicio de Estudios Económicos y Sociales, ha querido aportar un marco de análisis, de reflexión y de propuestas sobre la vivienda en Canarias, con el propósito de contribuir a un debate constructivo, con amplia información de su situación y perspectivas, que trata de motivar actuaciones que ayuden a construir un futuro mejor para Canarias.

En esta obra colectiva se han reunido las aportaciones de treinta y cinco autores y autoras de siete universidades españolas y de tres instituciones públicas y privadas, de diversas áreas de conocimiento, que ha permitido abordar la situación de la vivienda en Canarias de una manera integral y desde diferentes perspectivas.

La obra se estructura en veintidós capítulos, agrupados en tres bloques. El primero sobre problemática general y contextualización, el segundo sobre vivienda, sociedad y territorio en Canarias, y el tercero sobre política de vivienda en Canarias, cerrándose el contenido con un capítulo de conclusiones y propuestas.

No se trata de un trabajo académico al uso, sino de capítulos breves, tanto de corte teórico y sintético como empírico, que incluyen propuestas de acción. Las aportaciones tienen diferentes marcos temporales y territoriales, desde estudios de casos hasta análisis globales para todo el archipiélago.

El libro tiene la doble vocación de ser una herramienta que permita la difusión y transferencia del conocimiento al conjunto de la sociedad, pero también de convertirse en elemento de referencia para los tomadores de decisiones públicos y privados.



# LA VIVIENDA EN CANARIAS

## Situación, perspectivas y propuestas

Juan Manuel Parreño Castellano  
Alejandro Armas Díaz  
Dirección

© 2024 Fundación Fyde CajaCanarias (Edición)  
© 2024 Los autores

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright.

**Edita:** Fundación Fyde CajaCanarias  
Plaza del Adelantado, nº3  
38201 San Cristóbal de La Laguna  
Teléfono: +34 922 22 78 35  
E-mail: [administracion@fyde-cajacanarias.es](mailto:administracion@fyde-cajacanarias.es)  
<http://www.fyde-cajacanarias.es>

**ISBN:** 978-84-09-66536-5

**Depósito Legal:** TF 681-2024

**DOI:** <https://doi.org/10.25145/b.2024.12>

**Diseño y maquetación:** Mobydick S.L.

**Impresión:** Litografía Drago

Esta publicación ha sido impresa en papel ecológico



Impreso en España

# Presentación

El derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y las dificultades para hacerlo efectivo constituyen en la actualidad uno de los principales temas de preocupación tanto de la sociedad canaria como la española en general. Esta cuestión presenta una alta complejidad por sus diversas dimensiones y debe ser tratada desde disciplinas y perspectivas diferentes.

Por ello, hemos decidido elaborar un estudio exhaustivo con un enfoque integral, en el que se aborden sus diversos aspectos y al mismo tiempo se incorporen propuestas de acción, con distintos marcos temporales y territoriales, incluyendo ámbitos como el derecho a la vivienda, las políticas habitacionales y sus consecuencias, la vivienda como elemento de inversión, la vivienda vacía, los desahucios, las condiciones habitacionales de la población, los procesos de gentrificación, los modelos habitacionales, etc.

Dada la heterogeneidad actual del mercado inmobiliario, las deficiencias y obsolescencias del marco regulatorio, la dinámica de los espacios insulares y la evolución socio-demográfica en Canarias, nuestra intención es colaborar en el desarrollo de un amplio debate con ideas y sugerencias al desafío que actualmente afronta el archipiélago: el acceso a la vivienda.

Con este objetivo, se recogen en el presente libro los resultados de este nuevo estudio que impulsamos desde el Servicio de Estudios Económicos y Sociales de la Fundación Fyde CajaCanarias. El proyecto ha sido desarrollado en el marco de un convenio de investigación firmado por la Fundación Fyde CajaCanarias con las dos universidades públicas canarias, la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y la Universidad de La Laguna, lo cual ha permitido la participación de veinticuatro personas de diversas áreas de investigación de estas dos universidades, e incluir las colaboraciones de once personas de otras cinco universidades y tres instituciones públicas y privadas.

Los objetivos de acción social de nuestra Fundación CajaCanarias y el propósito de contribuir al avance de nuestra sociedad canaria se encuentran en la base de este marco de colaboración con las universidades públicas y estas otras instituciones, articuladas, en esta ocasión, a través de nuestra Fundación Fyde CajaCanarias. La finalidad última de este proyecto para abordar la problemática de la vivienda en Canarias es cumplir con la doble vocación de aportar una herramienta que permita la difusión y transferencia

del conocimiento al conjunto de la sociedad canaria y, por otra parte, convertirse en elemento de referencia para los agentes e instituciones públicos y privados en la toma de decisiones.

Quiero expresar un especial agradecimiento a los directores de esta publicación, Juan Manuel Parreño Castellano y Alejandro Armas Díaz, por su total implicación con este objetivo y su concienzuda tarea de coordinación para que este trabajo haya conseguido un enfoque transversal, examinando sus múltiples dimensiones y desde la pluralidad necesaria, con el amplio equipo de personas investigadoras y profesionales que han intervenido. Agradecemos a todo el equipo participante en esta obra colectiva su trabajo de prospección, análisis, reflexión y propuestas. Y expresamos el firme deseo de que este estudio sirva de base para un debate constructivo en el abordaje de esta cuestión absolutamente esencial, la del acceso a la vivienda en Canarias, como reto común de nuestra sociedad.

**Margarita Ramos Quintana**

*Presidenta Fundación CajaCanarias*







# Índice

## **Introducción. Una mirada sobre la vivienda en Canarias..... 19**

Juan Manuel Parreño-Castellano  
Alejandro Armas-Díaz

## **PROBLEMÁTICA GENERAL Y CONTEXTUALIZACIÓN**

### **Capítulo 1. La vivienda en España. Diagnóstico y principales dinámicas .....31**

María J. Piñeira-Mantiñán  
Luis A. Escudero-Gómez  
Jesús M. González-Pérez

1. Introducción .....	31
2. El acceso a la vivienda como un problema global.....	32
3. España en el contexto de los países de la Unión Europea.....	33
4. Contrastes provinciales. Las islas como laboratorios de análisis.....	40
5. Conclusiones.....	45
Referencias bibliográficas.....	46

### **Capítulo 2. Análisis de la problemática actual del acceso a la vivienda en España desde la óptica jurídica ..... 49**

Estefanía Hernández Torres

1. Introducción. Planteamiento .....	49
2. Estado de la cuestión: el acceso a la vivienda en España .....	50
3. El acceso a la vivienda en régimen de alquiler .....	52
4. El control de rentas en la nueva Ley de Vivienda: el sistema de índices de precios de referencia.....	55
5. Conclusiones.....	58
Referencias bibliográficas .....	59

**Capítulo 3. La vivienda en los centros históricos españoles..... 61**

Antonio-José Campesino Fernández

1. Introducción .....	61
2. Antecedentes .....	61
3. Vivienda: rehabilitación, ordenación patrimonial y turismo .....	62
4. Conclusiones propositivas .....	68
Referencias bibliográficas.....	69

## VIVIENDA, SOCIEDAD Y TERRITORIO EN CANARIAS

**Capítulo 4. Compraventa de vivienda y precios en Canarias..... 75**

Francisco Guijarro Martínez

Gumersindo Ruiz Bravo de Mansilla

1. Introducción .....	75
2. Precios: de la formación de una burbuja a la estabilidad actual .....	76
3. Un mercado con tendencia a ajustar las compraventas antes que los precios.....	77
4. Los precios de vivienda nueva y usada, dos mercados muy distintos.....	79
5. Aspectos diferenciadores del mercado inmobiliario en Canarias .....	81
6. Conclusiones y recomendaciones.....	84
Referencias bibliográficas.....	84

**Capítulo 5. Formas de convivencia y parque de viviendas: una creciente discordancia ..... 87**

Josefina Domínguez-Mujica

Mercedes de los Ángeles Rodríguez-Rodríguez

1. Introducción .....	87
2. La dispar evolución de la población, las viviendas y el tamaño de los hogares en Canarias .....	88
3. La dimensión territorial de la dispar tipología de los hogares.....	93
4. La residencialización múltiple: el incremento de las viviendas no principales .....	96
5. Conclusiones y propuestas.....	99
Agradecimientos.....	100
Referencias bibliográficas.....	100

**Capítulo 6. ¿Se evidencia diferencia de género en la elección del tipo de tenencia de vivienda en Canarias? ..... 103**

José Enrique Rodríguez Hernández

1. Introducción .....	103
2. Datos, variables y modelo de tenencia de vivienda.....	104
3. Resultados.....	106
4. Conclusiones.....	110
Referencias bibliográficas.....	111

## **Capítulo 7. Precio de la vivienda en el proceso de vaciado demográfico de las ciudades de Santa Cruz de Tenerife y de Las Palmas de Gran Canaria..... 113**

Luis Manuel Jerez Darías

Juan Israel García Cruz

1. Introducción .....	113
2. El descenso demográfico de los espacios urbanos: una realidad creciente.....	114
3. Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria, dos ciudades en contracción.....	115
4. Aproximación explicativa del vaciado demográfico a partir del precio de la vivienda y el alquiler.....	120
5. Conclusiones.....	125
Referencias bibliográficas.....	126

## **Capítulo 8. El turismo en los centros históricos de Canarias. Implicaciones en la vivienda..... 129**

Cristian David Ortiz García

1. Introducción .....	129
2. Dinámica residencial de los cascos históricos .....	131
3. Desarrollo turístico de los cascos históricos.....	135
4. ¿En la senda de la turistificación y la gentrificación turística?.....	138
5. Conclusiones y líneas de actuación .....	139
Referencias bibliográficas.....	140

## **Capítulo 9. La vivienda en los municipios canarios demográficamente estancados..... 143**

Ramón Díaz-Hernández

1. Introducción .....	143
2. Municipios canarios que han perdido población en las cuatro últimas décadas .....	146
3. La vivienda familiar en los municipios con pérdida de población.....	148
4. El tamaño de los hogares y la vivienda.....	150
5. Propuestas relacionadas directamente con la vivienda.....	151
6. Propuestas relacionadas con la ordenación del territorio y el paisaje .....	154
7. Conclusiones.....	155
Referencias bibliográficas .....	156

## **Capítulo 10. El encaje de la vivienda en el Suelo Rústico de Canarias..... 157**

Víctor Jiménez Barrado

Lorenzo C. Quesada Ruiz

1. Introducción .....	157
2. Una mirada sobre el Suelo Rústico y su uso residencial.....	159
3. Estructura y procedimientos de análisis .....	161
4. Resultados.....	161
5. Conclusiones propositivas .....	168
Agradecimientos.....	171
Referencias bibliográficas.....	171

**Capítulo 11. Políticas públicas de vivienda y calidad residencial en las periferias urbanas de la segunda mitad del siglo XX. Tejidos residenciales rechazados en Las Palmas de Gran Canaria.....173**

Juan Manuel Parreño-Castellano

Claudio Moreno-Medina

1. Introducción .....	173
2. La construcción de una periferia de polígonos de viviendas de mínimo existencial en Las Palmas de Gran Canaria.....	175
3. La creación de una periferia de vivienda obrera racionalista pauperizada.....	179
4. Inadecuación residencial y dinámicas sociodemográficas.....	182
5. Conclusiones y recomendaciones.....	185
Agradecimientos.....	186
Referencias bibliográficas.....	186

**Capítulo 12. La residencialización de las áreas turísticas litorales de Canarias y su incidencia sobre la oferta de viviendas.....189**

Moisés Simancas Cruz

David González Medina

David Suárez Perera

1. Introducción .....	189
2. La utopía legal: la prohibición del uso residencial en las áreas turísticas litorales .....	191
3. La realidad territorial: la residencialización de las áreas turísticas litorales.....	193
4. Algunos efectos de la residencialización de las áreas turísticas de litoral sobre la oferta de viviendas .....	198
5. Conclusiones.....	204
Referencias bibliográficas.....	205

## **POLÍTICAS DE VIVIENDA EN CANARIAS**

**Capítulo 13. Política de vivienda en Canarias: cómo llegamos hasta aquí y propuestas de futuro .....211**

Javier A. Barrios García

1. Introducción .....	211
2. Cómo llegamos hasta aquí.....	212
3. Situación actual.....	216
4. Propuestas de futuro.....	220
5. Conclusiones.....	222
Referencias bibliográficas.....	223

**Capítulo 14. La materialización directa e indirecta de la RIC en bienes inmuebles que se afecten a la promoción de viviendas protegidas destinadas al arrendamiento por la sociedad promotora .....225**

Francisco Clavijo Hernández

1. Introducción .....	225
2. La materialización de los fondos dotados a la RIC en bienes inmuebles que se afecten a la promoción de viviendas protegidas destinadas al arrendamiento por la sociedad promotora.....	226

3. La materialización indirecta de los fondos de la RIC en la suscripción de acciones de una sociedad que invierta en bienes inmuebles que se afecten a la promoción de viviendas protegidas destinadas al arrendamiento por la propia sociedad.....	230
4. Conclusiones.....	233
Referencias bibliográficas.....	235

## **Capítulo 15. Los procesos de regularización de la edificación irregular en Canarias.....237**

Carlos S. Martín Fernández

1. Introducción .....	237
2. Breve aproximación a la indisciplina urbanística en Canarias .....	237
3. El borrador de reglamento regulador de edificaciones en régimen de fuera de ordenación .....	239
4. Desestimación del borrador de reglamento regulador de edificaciones en régimen de fuera de ordenación .....	239
5. El Decreto 11/1997 .....	240
6. Retraso en la aplicación del decreto e incremento en paralelo de la ilegalidad urbanística .....	242
7. La solución a través de una enmienda a las Directrices .....	243
8. La fórmula a través de una proposición de ley del Cabildo de El Hierro .....	244
9. La Ley 4/2006 y sus limitados efectos .....	245
10. La regularización de los núcleos costeros litorales .....	246
11. Tendencia actual en cuanto a la edificación irregular .....	247
12. Conclusiones .....	248
Referencias bibliográficas.....	250

## **Capítulo 16. La política de vivienda en Canarias. Desafíos y soluciones desde las Administraciones locales.....253**

Santiago Hernández Torres

1. Introducción .....	253
2. Los desafíos de la política pública de la vivienda en Canarias. Un diagnóstico sintético de la situación.....	254
3. Algunas soluciones en la política municipal de vivienda .....	260
4. Conclusiones.....	266
Referencias bibliográficas.....	267

## **Capítulo 17. La regulación sostenible de la vivienda vacacional ¿realidad o ficción?.....269**

Inmaculada González Cabrera

1. Introducción .....	269
2. La vivienda vacacional con carácter previo .....	270
3. Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de abril de 2024 sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724.....	272
4. ¿Qué podemos entender por sostenibilidad de la vivienda vacacional?.....	274
5. La turismofobia .....	276

6. Algunos apuntes críticos sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas .....	278
7. Conclusiones.....	281
Referencias bibliográficas.....	282

**Capítulo 18. Breve balance histórico y social sobre viviendas protegidas (siglo XX) y su renovación en Las Palmas de Gran Canaria .....283**

José Manuel Domínguez Santana

1. Introducción .....	283
2. Nueva población y vivienda social .....	284
3. Rehabilitación y renovación urbana .....	294
4. Conclusiones.....	298
Referencias bibliográficas.....	299

**Capítulo 19. Las Rehoys-Arapiles, las casas cambian, las personas quedan: reposición ante la acumulación de vulnerabilidad en la vivienda mínima .....301**

Federico E. González-Ramírez

1. Introducción .....	301
2. Del origen agrícola a la <i>vivienda mínima</i> .....	302
3. Vecinos en la <i>vivienda mínima</i> : las tendencias del empobrecimiento .....	304
4. Conclusiones.....	310
Referencias bibliográficas.....	311

**Capítulo 20. La vivienda colaborativa en Canarias. Hacia un modelo ampliado de habitar colectivamente ..... 313**

Vicente Javier Díaz García

José María López Medina

Ricardo García Molina

1. La crisis habitacional como contexto .....	313
2. El modelo cooperativo.....	319
3. Vivienda colaborativa en Canarias.....	321
4. Conclusiones.....	325
Referencias bibliográficas .....	326

**Capítulo 21. Vivienda, cambio climático y sostenibilidad ambiental. La certificación verde, el caso de Las Palmas de Gran Canaria .....329**

Mario Suárez Naranjo

Cecilia Santana Rivero

1. Introducción .....	329
2. La vivienda sostenible .....	330
3. La certificación verde .....	331
4. La certificación BREEAM. El caso de Las Palmas de Gran Canaria.....	332
5. Conclusiones.....	338
Referencias bibliográficas.....	339



**Capítulo 22. La vivienda en La Palma tras la erupción volcánica de 2021:  
entre la emergencia habitacional y la especulación inmobiliaria .....341**

David Ramos Pérez

1. Introducción .....	341
2. Un enorme parque de viviendas (vacías) .....	341
3. Desposesión de viviendas y crisis habitacional como corolario de la burbuja inmobiliaria.....	344
4. El escenario actual: burbuja de precios, vivienda vacacional y emergencia habitacional.....	347
5. La vivienda en la estrategia de reconstrucción poscatástrofe.....	352
6. Conclusiones.....	354
Agradecimientos.....	355
Referencias bibliográficas.....	355

**Conclusiones y recomendaciones.....359**

Alejandro Armas-Díaz

Juan Manuel Parreño-Castellano



## Introducción

# Una mirada sobre la vivienda en Canarias

La vivienda es un derecho constitucionalmente reconocido en España. A pesar de esto, un número elevado de personas, bien no cuentan con una vivienda digna o adaptada a sus necesidades, bien deben realizar un esfuerzo económico por encima de lo razonable para acceder a ella. La dificultad de acceso a la vivienda tiene, además, implicaciones en la actividad económica en general, favorece procesos de exclusión social, frustra la constitución de nuevos hogares e incide directamente en el mapa urbano y social (Bescós Olaizola, 1988); y ahonda en procesos segregadores del espacio urbano, entre otros efectos negativos. Por todo ello, la vivienda se ha convertido en una de las principales preocupaciones de la sociedad española y en un tema central en el debate político y en los medios de comunicación (CIS, 2024).

Canarias, con su singularidad turística, insular y ultraperiférica, es una región muy dependiente de los procesos globales que caracterizan al mercado de la vivienda, hasta el punto de que podríamos decir que su mercado es global. Al mismo tiempo, las islas presentan unos bajos niveles de renta en el contexto español y europeo, incidiendo en que el problema residencial sea especialmente grave.

Por sí sola, la dificultad en el acceso a la vivienda en Canarias justifica la realización de un libro como el que aquí se presenta. En este sentido, no podemos olvidar que cualquier aproximación a la vivienda debe ir más allá del análisis de las dinámicas de mercado y el esfuerzo de acceso. El problema de la vivienda encierra una problemática aún más compleja. Es necesario destacar el diferencial impacto según clase, edad, nacionalidad o género (Domínguez-Mujica y Parreño-Castellano, 2021; Rodríguez-Rodríguez y Domínguez-Mujica, 2024), la evolución de los gustos y comportamientos de la población respecto a la misma, con el desarrollo de la residencialización múltiple (Díaz-Hernández, Domínguez-Mujica y Parreño-Castellano, 2017), la inadecuación de la vivienda a las necesidades y a los cambios en el hogar (Domínguez-Mujica, Parreño-Castellano, y Jiménez Barrado, 2023), el desahucio y la desposesión (García-Hernández, Armas-Díaz y Díaz-Rodríguez, 2020; García-Hernández, Díaz-Rodríguez y García-Herrera, 2018; Parreño-Castellano, Domínguez-Mujica y Moreno-Medina, 2020 y 2021), entre otros muchos aspectos. Además, el tema debe abordarse teniendo en cuenta las diferencias territoriales dentro de las islas, algo que hace aún más complejo el problema.

Pero, además, no podemos olvidar otras facetas de la vivienda de gran interés como la problemática específica de los cascos históricos (Herrera, 2012; López, 2012; Ortiz García y Parreño-Castellano, 2023), la residencialización de las zonas turísticas (Domínguez-Mujica, González y Parreño-Castellano, 2008; Parreño-Castellano, 2006b; Peñarrubia Zaragoza et al., 2016; Simancas Cruz, 2016; Simancas Cruz y García Cruz, 2013; Suay Rincón y Santana Rodríguez, 2021), la producción y el parque de viviendas ilegales en suelo rústico (Martín Fernández, 2011; Martín Fernández, Martín Martín y Jerez Darías, 2020) y los procesos de autoconstrucción y creación de ciudad marginal (Casariego Ramírez, 1987; García Herrera, 1981 y 1994; García Herrera y Ginés de la Nuez, 1994; García Herrera y Pulido Mañes, 1982; Navarro Casanova, 1989), la producción de vivienda suburbana (Sobral García, 1988 y 1995), la rehabilitación edificatoria y urbana del espacio construido (Casariego Ramírez, 2017; Cerpa, 2017; Gago Vaquero, 2010; González-Ramírez, 2017 y 2021; Parreño-Castellano y Suárez Naranjo, 2020), las limitaciones que la vivienda introduce en el desarrollo de algunas zonas, especialmente las rurales despobladas (Parreño-Castellano, 2005-2006), la vivienda turística (Parreño-Castellano et. al, 2023; Ramos-Pérez, 2022), la aportación de la vivienda al desarrollo sostenible y la sostenibilidad de la función residencial, la gentrificación (Domínguez-Mujica, Parreño-Castellano y Moreno-Medina, 2020; García Herrera, Smith y Mejías Vera, 2007), etc.

La complejidad que encierra la vivienda conlleva la puesta en práctica de una acción institucional que atienda este carácter multifacético. Hasta ahora la actuación pública se ha centrado en la edificación de viviendas protegidas (Cabrera López, 1986; Camacho González, 1994; Martínez Zimmermann, 2011; Parreño-Castellano 2002, 2004 y 2006a; Parreño-Castellano y Díaz Hernández, 2005). La aprobación de la *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda* y del *Decreto Ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda en Canarias* suponen un mayor reconocimiento a la necesidad de emprender acciones. El intento que se propone de control del precio de los alquileres es una expresión de ello, en apariencia podría ir en un camino similar el *Anteproyecto de Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas de Canarias*. Seguramente, dada la diversidad y gravedad de la situación, no bastan los planes de vivienda, aunque una política de vivienda protegida más ambiciosa debería llevarse a cabo y algunas de las medidas pueden ahondar más en la crisis habitacional que darle una solución (eldiario.es, 2024).

En este libro se aborda el carácter multifacético que encierra la vivienda en las islas a lo largo de sus veintidós capítulos, atendiendo la complejidad de su situación y la diversidad de puntos de vista. Todas las contribuciones presentan una mirada específica, con el propósito de aportar perspectivas de futuro y recomendaciones de actuación.

Los tres primeros capítulos pretenden acercarnos a la vivienda desde un marco contextualizador y holístico. Este es el objetivo de María J. Piñeira Mantiñán, Luis A. Escudero Gómez y Jesús M. González Pérez en la primera de las aportaciones que se centra en el problema del acceso de la vivienda desde diferentes escalas territoriales: la europea, la española, la regional y la provincial, con especial atención a las comunidades autónomas insulares, el archipiélago balear y el de Canarias. El análisis les permite identificar la interacción entre factores económicos, políticos y sociales a la hora de explicar la situación residencial, con una especial referencia a los regímenes de tenencia, la vivienda vacacional y el carácter especulativo de la intervención de una parte de los agentes.

Si en este trabajo el enfoque es geográfico, en el capítulo de Estefanía Hernández Torres, centrado en el problema del acceso a la vivienda en España, la perspectiva es jurídica. La autora presenta la situación diferenciándola por régimen de tenencia y centrándose especialmente en el alquiler. El capítulo supone una reflexión sobre las medidas que se han puesto en marcha con la aprobación de la *Ley 4/2013, de 4 de junio, de Medidas de Flexibilización y Fomento del Mercado del Alquiler de Viviendas*, que en parte explican el actual encarecimiento de los arrendamientos, y el control de rentas de alquiler que se materializará en los próximos años tras la reciente aprobación de la *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*.

El tercer capítulo, realizado por Antonio Campesino Fernández, centrado en los centros históricos españoles, también se caracteriza por un análisis multidimensional. A partir de la presentación de los principales procesos que caracterizan estos espacios, analiza la actual revalorización por producción inmobiliaria y turistificación que se está produciendo con el objetivo de reclamar otro tipo de intervención. La suya es una aportación sobre la vivienda que considera la ciudad y, por tanto, la diversidad de espacios construidos, cada uno caracterizado por problemáticas diferenciadas. En consecuencia, esta aportación nos introduce, más allá del análisis de los centros históricos, en la necesidad de incluir la macro escala a la hora de aportar soluciones.

Los siguientes tres capítulos se enfocan de un modo más específico en la realidad residencial de Canarias, abordándola desde diferentes perspectivas y ámbitos temáticos. El primero de ellos, realizado por Francisco Guijarro y Gumersindo Ruiz, pone de relieve el esfuerzo de los hogares en Canarias para poder afrontar los gastos en vivienda, centrandó el análisis en la evolución de los precios y las transacciones inmobiliarias y diferenciando el mercado de segunda mano y el de vivienda nueva. El capítulo se dedica especialmente al impacto que tiene la compra por extranjeros en el acceso a la vivienda en las islas como elemento diferenciador respecto a otras áreas españolas.

Si el análisis a partir de variables de mercado caracteriza a esta última aportación, la que realizan Josefina Domínguez Mujica y Mercedes Rodríguez Rodríguez se centra en una faceta diferente, la falta de adaptación del parque de viviendas y, por tanto, de la oferta, a los cambios en el hogar. Las autoras dirigen su análisis habitacional en el hogar y en las disparidades territoriales que presenta en Canarias, para abordar un aspecto de gran interés e impacto en el acceso a la vivienda, la tendencia a la residencialización múltiple de la población de las islas.

El tercer capítulo es el de José Enrique Rodríguez Hernández, que presenta un estudio en el que se relaciona género y vivienda, en concreto, régimen de tenencia. Usando modelos econométricos logit multinomiales, el autor refuerza la idea del diferencial acceso a la vivienda según género, sobre todo entre la población más joven, algo que permite ahondar en la caracterización de los colectivos vulnerables desde una perspectiva de género en Canarias.

A continuación, se suceden en el libro seis capítulos que abordan la realidad de la función residencial en áreas específicas establecidas a partir de diversos criterios. De esta manera se presentan estudios sobre las ciudades capitalinas de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria, los centros históricos de Canarias, los municipios demográficamente estancados, las zonas de suelo rústico de Canarias, las periferias urbanas de la segunda mitad del siglo XX en Las Palmas de Gran Canaria y las áreas turísticas

litorales existentes en las islas. En su conjunto, estos trabajos enriquecen con nuevos enfoques el conocimiento de la realidad habitacional en Canarias, destacando las especificidades territoriales.

Luis Miguel Jerez Darias y Juan Israel García Cruz abordan una temática que no tiene precedentes en las islas, la relación entre el encarecimiento de la vivienda y el vaciado demográfico de las ciudades de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria. Los autores, a partir de un estudio geodemográfico y de la búsqueda de relaciones espaciales con el precio de la vivienda en venta y alquiler, en lo que ellos delimitan como «ciudades» dentro de sus términos municipales, relacionan procesos urbanos como la gentrificación con las condiciones de acceso a la vivienda.

Con un enfoque macro, Cristian David Ortiz García analiza la evolución de la situación residencial de cuatro cascos históricos de Canarias ubicados en las áreas metropolitanas de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife. Estudia los niveles de turistificación de estos espacios con el fin de concluir si la función residencial está en una dinámica regresiva y gentrificadora. Aunque concluye que estos procesos están aún en una fase inicial, las perspectivas futuras no son tan halagüeñas, según este autor. En este trabajo es interesante que se destaque la responsabilidad de la intervención urbanística y patrimonial a la hora de explicar los procesos que se están desarrollando.

Los municipios donde predomina el suelo rústico son los que centran el interés de los capítulos de Ramón Díaz Hernández, por un lado, y Víctor Jiménez Barrado y Lorenzo Quesada Ruiz, por otro. El primero se centra en el papel de la vivienda en el proceso de revitalización de los municipios estancados demográficamente, abogándose por políticas fiscales. Paradójicamente, en el segundo artículo se analiza el desarrollo residencial irregular en suelo rústico, lo que aparentemente parece la radiografía opuesta. El desarrollo de la función residencial en suelo rústico no es sino otra faceta de la problemática que rodea el acceso a la vivienda. Los autores presentan un amplio esquema de medidas normativas y competenciales al respecto.

El capítulo realizado por Juan Manuel Parreño Castellano y Claudio Moreno Medina aborda las condiciones habitacionales en las periferias urbanas de la segunda mitad del siglo XX en Las Palmas de Gran Canaria y la inadaptación de estas zonas a las necesidades actuales de vivienda. Los autores centran su interés en los espacios de rechazo, muy diferentes a los que suelen atraer a los demandantes de viviendas e inversores, para caracterizar su situación y destacar la necesidad de realizar políticas integrales de intervención que permitan valorizar estos espacios en el mercado de la vivienda y mejorar las condiciones habitacionales de sus residentes.

Por último, Moisés Simancas Cruz, David González Medina y David Suárez Perera concentran su análisis en los municipios litorales en los que se encuentran las principales áreas turísticas de Canarias y, en concreto, en los procesos de residencialización de estas áreas. El estudio, que llega a cuantificar la población empadronada en estos espacios y establece una clasificación de las diferentes tipologías de residentes y de procesos de residencialización, muestra otras facetas en torno a las dificultades de acceso a la vivienda, residencialización múltiple y la dimensión internacional que caracteriza la demanda de viviendas en Canarias.

Los diez últimos capítulos del libro se dedican a las políticas de vivienda. Tres de ellos se centran en las políticas y herramientas destinadas a la provisión de viviendas protegidas

y otras medidas orientadas al mercado de la vivienda en propiedad y alquiler. En este sentido, Javier A. Barrios García realiza un sintético análisis de las políticas de vivienda llevadas a cabo en Canarias desde 1911 hasta la actualidad para, tras evaluar la acción pública, explicar la situación actual en el mercado de la vivienda libre en propiedad y alquiler. Acaba su capítulo volviendo a las políticas de vivienda que debieran ponerse en marcha para reconducir el difícil panorama actual.

Con un objetivo más específico, Francisco Clavijo Hernández analiza como herramienta de intervención en vivienda la posibilidad de materializar fondos de la RIC en bienes inmuebles afectados a la promoción de viviendas protegidas en arrendamiento o a la suscripción de acciones de sociedades que realicen estas promociones. El autor propone cambios normativos necesarios que permitan la obtención de mejores resultados para quienes realizan las inversiones.

El trabajo de Santiago Hernández Torres, centrado en las actuaciones que en política de vivienda pueden llegar a desarrollar las Administraciones locales, y focalizándose en el caso de Las Palmas de Gran Canaria, ahonda en las posibilidades de intervención que se abren para la Administración local. Entre estas, señala los planes de acción en el marco de la Agenda Urbana Española, la existencia de una red de enclaves destinados a vivienda protegida y las que ofrecerán el desarrollo de la *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda* y el *Decreto ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda en Canarias*.

Las actuaciones de regularización de la edificación irregular en Canarias es el principal objetivo del capítulo elaborado por Carlos S. Martín Fernández. El autor analiza las acciones llevadas a cabo en Canarias, especialmente entre 1996 y 2006, como ejemplo representativo de la acción política desarrollada para gestionar este problema. Sitúa buena parte del mismo en el ámbito de la carestía de la vivienda por lo que, según este autor, las diferentes regularizaciones no suponen centrarse en las causas reales del problema.

Inmaculada González Cabrera aborda uno de los temas más candentes en vivienda en los últimos años, la vivienda turística. Tras un esclarecedor análisis conceptual y normativo sobre la vivienda de uso turístico, centra su capítulo en el actual *Anteproyecto de Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas*, aportando la autora una lectura de este texto, lo que permite una interpretación de su contenido, aunque en algunos aspectos discutibles.

La renovación de los polígonos de viviendas protegidas de promoción pública, una de las líneas de intervención que más recursos absorbe en política de vivienda, es analizada en las aportaciones de José Manuel Domínguez Santana y Federico E. González Ramírez, centradas en los crecimientos periféricos de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria durante el franquismo. El primer autor presenta lo que supuso la actividad promotora pública desde la óptica del análisis histórico para luego centrarse en las actuaciones de reposición que se han realizado en los últimos años a partir de diferentes instrumentos urbanísticos. La aportación defiende la necesidad de contemplar políticas sociales integradoras junto a los programas de renovación o rehabilitación. En el segundo capítulo, dedicado al estudio de la reposición que se está realizando en el barrio de Rehoyas-Arapiles, el autor analiza las diferentes vulnerabilidades que coexisten en esta zona, centrándose en el proceso participativo que acompaña estas iniciativas urbanísticas e indicando las prácticas que debieran tenerse en cuenta.

Los dos siguientes capítulos abordan líneas de intervención más innovadoras en el contexto de la política de vivienda en Canarias. Al hilo del crecimiento del *cohousing*, Vicente Javier Díaz García, José María López Medina y Ricardo García Molina presentan un capítulo sobre la vivienda colaborativa en Canarias concluyendo sobre las posibilidades, limitaciones y riesgos que la cohabitación tiene específicamente en el archipiélago. Por otro lado, Mario Suárez Naranjo y Cecilia Santana Rivero analizan la vivienda sostenible y los sellos de calidad ambiental en edificaciones, centrándose en el nuevo modelo que está llevando a cabo la empresa municipal GEURSA en Las Palmas de Gran Canaria a través de proyectos de viviendas en alquiler asequibles adscritos a la certificación verde que otorga el Consejo para la Edificación Sostenible en España. El estudio de casos en ambos capítulos resulta esclarecedor sobre cómo la política de vivienda debe contemplar de una manera más firme nuevos modos de vida y consideraciones ambientales en sus programas.

El último capítulo del libro se dedica a la problemática residencial surgida en La Palma a raíz de la erupción volcánica de 2021 y a la capacidad de intervención que tienen las Administraciones públicas en situaciones como estas. David Ramos Pérez analiza el problema de la vivienda previo a la emergencia volcánica, para luego estudiar el auge de los precios y su impacto en el esfuerzo de los hogares tras la erupción. El capítulo analiza las actuaciones que se están desarrollando y reflexiona sobre las políticas de vivienda que deberían ponerse en marcha.

Tras esta breve presentación de los diferentes capítulos que conforman este libro, podemos concluir que en él se ofrece un análisis exhaustivo sobre la problemática de la vivienda en Canarias, abordando el tema desde una perspectiva amplia y tomando en cuenta las particularidades insulares, sin desestimar la influencia del contexto global. Asimismo, creemos que el texto constituye una reflexión sobre las intervenciones públicas que se han llevado a cabo hasta la fecha, sin renunciar a una parte propositiva, señalando acciones que deberían implementarse para enfrentar las diversas dimensiones de una realidad compleja y multifacética. Con todo ello, se da cumplida cuenta con el propósito de esta obra que pretende abordar el estudio de la situación y la perspectiva de futuro de la vivienda en Canarias, así como proponer posibles líneas de intervención.

### **Los directores**

#### **Juan Manuel Parreño-Castellano**

*Catedrático de Universidad*

*Departamento de Geografía*

*Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

*<https://orcid.org/0000-0002-1082-456X>*

#### **Alejandro Armas-Díaz**

*Profesor Ayudante Doctor*

*Departamento de Geografía e Historia*

*Universidad de La Laguna*

*<https://orcid.org/0000-0003-2944-6017>*



## Referencias bibliográficas

- Bescós Olaizola, A. (1988). El “problema de la vivienda” y su influencia en la forma de la ciudad: Las Palmas 1940-1980. *Ciudad y territorio: Revista de ciencia urbana*, (77), 59-67.
- Cabrera López, H. M. (1986). *La incidencia de la protección oficial de viviendas en el crecimiento urbano de Las Palmas de Gran Canaria*. [Memoria de licenciatura, inédita]. Universidad de La Laguna.
- Camacho González, M. A. (1994). *Estructura política de la vivienda en Canarias durante el periodo 1960-1985*. Universidad de La Laguna y Gobierno de Canarias.
- Casariego Ramírez, J. (1987). *Las Palmas: Dependencia, marginalidad y autoconstrucción*. Instituto de Estudios de la Administración Local.
- Casariego Ramírez, J. (2017). Venturas y desventuras del “Bloque lineal”. En *Reconsiderando la ‘renovación urbana’. Alternativas para la vivienda pública en Las Palmas de Gran Canaria*, (pp. 40-63). Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.
- Cerpa, J. M. (2017). Las Rehoyas. Crónica de una reposición anunciada. En *Reconsiderando la ‘renovación urbana’. Alternativas para la vivienda pública en Las Palmas de Gran Canaria*, (pp. 32-38). Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.
- CIS-Centro de Investigaciones Sociológicas. (2024). Barómetro de julio. Avance de resultados. 3468. [https://www.cis.es/documents/d/cis/es3468mar\\_a](https://www.cis.es/documents/d/cis/es3468mar_a)
- Díaz-Hernández, R., Domínguez-Mujica, J. & Parreño-Castellano, J. M. (2017). La vivienda secundaria y vacacional en la diversificación de la oferta alojativa de Canarias. *Revista Atlántida*, 8, 243-264. <https://accedacris.ulpgc.es/handle/10553/25247>
- Domínguez-Mujica, J., González-Pérez, J. y Parreño-Castellano, J. M. (2008). Transformaciones recientes en barrios turísticos maduros. Los casos de Palma de Mallorca y Las Palmas de Gran Canaria, *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XII, 270 (93). <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-93.htm>
- Domínguez-Mujica, J. y Parreño-Castellano, J. M. (2021). A gender approach to housing loss in Spain: the case of Las Palmas de Gran Canaria. *Geografie-Sbornik CGS*, 126, 123-147. <https://doi.org/10.37040/geografie2021126020123>
- Domínguez-Mujica, J., Parreño-Castellano, J. M. y Jiménez Barrado, V. (2023). Housing Change During the COVID-19 Pandemic in the Metropolitan Areas of the Canary Island Capitals (Spain). En E. Navarro-Jurado et al. (eds.), *Urban Dynamics in the Post-pandemic Period: Tourist Spaces and Urban Centres*, (pp. 169-184). Springer International Publishing.
- Domínguez-Mujica, J., Parreño-Castellano, J. M. y Moreno-Medina, C. (2020). Vacation rentals, tourism, and international migration: Gentrification in Las Palmas de Gran Canaria (Spain) from a diachronic perspective. En C. Ribeiro de Almeida et al. (eds.), *Handbook of research on the Impacts, challenges, and policy responses to overtourism*, (pp. 237-260). IGI Global.
- Eldiario.es (13 de abril de 2024). Media docena de geógrafos cuestionan la futura ley canaria de alquiler vacacional: “Es una norma orwelliana”. [https://www.eldiario.es/canariasahora/turismo/media-docena-geografos-cuestionan-futura-ley-canaria-alquiler-vacacional-norma-orwelliana\\_1\\_11283612.html](https://www.eldiario.es/canariasahora/turismo/media-docena-geografos-cuestionan-futura-ley-canaria-alquiler-vacacional-norma-orwelliana_1_11283612.html)
- Gago Vaquero, J. L. (2010). *El Polvorín. Reposición e historia de un barrio*. Ediciones del Umbral.
- García-Hernández, J. S., Armas-Díaz, A. y del Carmen Díaz-Rodríguez, M.ª (2020). Desposesión de vivienda y turistificación en Santa Cruz de Tenerife (Canarias-España): los desahucios a inquilinos en el barrio de El Toscal. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (87). <https://doi.org/10.21138/bage.2982>
- García-Hernández, J. S., Díaz-Rodríguez, M. C. y García-Herrera, L. M. (2018). Auge y crisis inmobiliaria en Canarias: desposesión de vivienda y resurgimiento inmobiliario. *Investigaciones Geográficas*, (69), 23-39. <https://doi.org/10.14198/INGEO2018.69.02>

- García Herrera, L. M. (1981). *Santa Cruz de Tenerife, la formación de la ciudad marginal*. Aula de Cultura de Tenerife.
- García Herrera, L. M. (1994). Los asentamientos marginales. En M.<sup>a</sup> L. Campos Romero, A.-J. Campesino Fernández y M. Á. Troitiño Vinuesa (coords.), *Las ciudades españolas a finales del siglo XX*, (pp. 133-138). Universidad de Castilla-La Mancha.
- García Herrera, L. M. y Ginés de la Nuez, C. (1994). Las urbanizaciones marginales. En G. Morales Matos (dir.), *Geografía de Canarias. Volumen I. Geografía General*, (pp. 485-496). Prensa Ibérica.
- García Herrera, L. M. y Pulido Mañes, T. (1982). Los procesos de crecimiento urbano en la periferia de Santa Cruz de Tenerife. *Ciudad y Territorio*, 53, 25-44.  
<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/81685>
- García Herrera, L. M., Smith, N. y Mejías Vera, M. A. (2007). Gentrification, Displacement, and Tourism in Santa Cruz de Tenerife. *Urban Geography*, 28(3), 276-298.  
<https://doi.org/10.2747/0272-3638.28.3.276>
- González-Ramírez, F. E. (2017). *Diagnosis sobre Expectativas Vecinales para la Reforma de Las Rehoyas-Arapiles. Estudio Cualitativo*. Geursa, 1-154.  
[https://www.geursa.es/wp-content/uploads/2018/07/INFORME-2017-DIAGNOSIS-NECESIDADES-VECINOS-ARAPILES-REHOYAS\\_opt.pdf](https://www.geursa.es/wp-content/uploads/2018/07/INFORME-2017-DIAGNOSIS-NECESIDADES-VECINOS-ARAPILES-REHOYAS_opt.pdf)
- González-Ramírez, F. E. (2021). Los mismos vecinos, elección de preferencia para una nueva ubicación en la reposición del barrio Las Rehoyas-Arapiles. En J. M. Parreño-Castellano y C. Moreno-Medina (eds.), *La reconfiguración capitalista de los espacios urbanos: transformaciones y desigualdades*, (pp. 325-338). Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.  
<https://geourbana.age-geografia.es/publicaciones/actas-coloquios/>
- Herrera, N. (2012). Peatonalización y dinamismo comercial: el caso del Centro Histórico de la ciudad de La Laguna (Canarias-España). *XX Coloquio de Historia Canario-Americana. Homenaje a Francisco Morales Padrón*, (pp. 107-115). Las Palmas de Gran Canaria: Casa de Colón.
- López, J. S. (2012). Diagnóstico de los Centros Históricos de Canarias: un Balance desde las Normas de Quito. *Revista de Historia Canaria*, (194), 41-57. Universidad de La Laguna.
- Martín Fernández, C. S. (2011). El proceso reciente de regulación de la vivienda ilegal en Canarias (1996-2009). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (57), 101-122.  
<https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1377>
- Martín Fernández, C. S., Martín Martín, V. O. y Jerez Darias, L. M. (2020). Núcleos litorales informales en la provincia de Santa Cruz de Tenerife (Canarias). Génesis y evolución. *Estudios Geográficos*, 81 (288).  
<https://doi.org/10.3989/estgeogr.202049.029>
- Martínez Zimmermann, M. L. (2011). *Los proyectos de vivienda de promoción oficial para la población civil en la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria: 1939-1954*. [Tesis doctoral, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria].  
<http://hdl.handle.net/10553/17168>
- Navarro Casanova, M. (1989). *La autoconstrucción en Canarias*. Dirección General de la Vivienda del Gobierno de Canarias.
- Ortiz García, C. D. y Parreño-Castellano, J. M. (2023). La turistificación de los conjuntos históricos (BIC) de Vegueta y Triana (Las Palmas de GC, España). En *Geografía: cambios, retos y adaptación. XVIII Congreso de la Asociación Española de Geografía, Logroño, 12 al 14 de septiembre de 2023. Libro de actas*, (pp. 1483-1492). Asociación Española de Geografía y Universidad de La Rioja.  
<https://doi.org/10.21138/CG/2023.lc>
- Parreño-Castellano, J. M. (2002). *Análisis geográfico de la vivienda en Canarias: la promoción privada de protección oficial en el área metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria (España)*. [Tesis doctoral, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria].  
<https://accedacris.ulpgc.es/handle/10553/2079>

- Parreño-Castellano, J. M. (2004). *La vivienda protegida de promoción privada en Las Palmas de Gran Canaria (1940-1998)*. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.  
<http://hdl.handle.net/10553/130253>
- Parreño-Castellano, J. M. (2005-2006). La vivienda en el medio rural de Canarias (España): diagnosis y criterios de ordenación. *Vegueta*, 9, 219-242.  
<https://revistavegueta.ulpgc.es/ojs/index.php/revistavegueta/article/view/35>
- Parreño-Castellano, J. M. (2006a). La protección pública a los promotores privados de vivienda como instrumento de capitalización (1956-98). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 42.  
<https://www.bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/570>
- Parreño-Castellano, J. M. (2006b). Turismo residencial de europeos y consecuencias inmobiliarias en Canarias. En A. A. Artigues i Bonet et al., *Los procesos urbanos postfordistas. VIII Coloquio y jornadas de campo de Geografía Urbana*, (pp. 383-398). Universitat de les Illes Balears-Asociación de Geógrafos Españoles.  
<https://geourbana.age-geografia.es/publicaciones/actas-coloquios/>
- Parreño-Castellano, J. M. y Díaz-Hernández, R. (2005). El espacio residencial en las áreas de viviendas protegidas en Las Palmas de Gran Canaria (1956-2000): desde el abandono a la privatización del espacio público. En *Actas del XIX Congreso de Geógrafos Españoles. Espacios Públicos, espacios privados: un debate sobre el territorio*. Editorial Universidad de Cantabria.  
<http://hdl.handle.net/10553/130198>
- Parreño-Castellano, J. M., Domínguez-Mujica, J. y Moreno-Medina, C. (2020). Real estate dispossession, income and immigration in Las Palmas de Gran Canaria (Spain). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 87.  
<https://doi.org/10.21138/bage.3000>
- Parreño-Castellano, J. M., Domínguez-Mujica, J. y Moreno-Medina, C. (2021). Etnificación, desahucio por impago de alquileres y desplazamiento residencial en una ciudad turística insular (Las Palmas de Gran Canaria-España). *Estudios Geográficos*, 82(291).  
<https://doi.org/10.3989/estgeogr.202192.092>
- Parreño-Castellano, J. M., Hernández Luis, J. Á., Moreno-Medina, C. y Ramón Ojeda, A. (2023). Análisis de la percepción ciudadana sobre la vivienda vacacional: el caso de Las Palmas de Gran Canaria (España). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 97.  
<https://doi.org/10.21138/bage.3374>
- Parreño-Castellano, J. M. y Suárez Naranjo, M. (2020). El difícil camino para la reposición de los polígonos de vivienda de promoción pública en Las Palmas de Gran Canaria. En J. M. Parreño-Castellano y C. Moreno-Medina (coords.), *Geografías urbanas de Gran Canaria y Fuerteventura*, (pp. 59-73). Mercurio.  
<http://hdl.handle.net/10553/77379>
- Peñarrubia Zaragoza, M.ª P., Simancas Cruz, M., Temes-Cordovez, R. y García-Amaya, A. (2016). El impacto de los procesos de residencialización sobre la llegada de nuevos usuarios de las áreas turísticas de litoral. En M. Simancas Cruz y J. Mañoso Valderrama (coords.), *La residencialización de las áreas turísticas de Canarias*, (pp. 93-111). Promotur Turismo Canarias, S.A.-Universidad Internacional Menéndez Pelayo.
- Ramos-Pérez, D. (2022). La vivienda vacacional en La Palma (Canarias): evolución y distribución espacial (2015-2020). *Cuadernos de Turismo*, 50, 143-181.  
<https://doi.org/10.6018/turismo.541901>
- Rodríguez-Rodríguez, M. & Domínguez-Mujica, J. (2024). Cuarenta años de modernización sociodemográfica en Canarias: las estructuras de convivencia (1991-2021). *Actas del XVIII Congreso de la Población Española*. En prensa.
- Simancas Cruz, M. (2016). Los procesos de residencialización de las áreas turísticas de litoral. En M. Simancas Cruz y J. Mañoso Valderrama (coords.), *La residencialización de las áreas turísticas de Canarias*, (pp. 13-38). Promotur Turismo Canarias, S.A.-Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

Simancas Cruz, M. y García Cruz, J. I. (2013). La dimensión territorial de la residencialidad en las áreas turísticas de Canarias. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 63, 271-299. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1615>

Sobral García, S. (1988). La dinámica del crecimiento de la periferia de la ciudad de Las Palmas. En J. M. Palerm Salazar y J. Ramírez Guedes (eds.), *Arquitectura y urbanismo en Canarias 1968-1988*, (pp. 97-103). Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Las Palmas.

Sobral García, S. (1995). *La formación suburbana de baja densidad del municipio de Las Palmas de Gran Canaria*. La Caja de Canarias-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Suay Rincon, J. y Santana Rodríguez, J. J. (2021). La difícil convivencia entre el uso turístico y el uso residencial. Las bases del modelo canario. *Revista General de Derecho del Turismo*, 3.

# PROBLEMÁTICA GENERAL Y CONTEXTUALIZACIÓN





# Capítulo 1

## La vivienda en España. Diagnóstico y principales dinámicas

**María J. Piñeira-Mantiñán**

*Profesora Titular de Universidad  
Departamento de Geografía  
Universidade de Santiago de Compostela  
<https://orcid.org/0000-0003-3223-2239>*

**Luis A. Escudero-Gómez**

*Profesor Permanente Laboral  
Departamento de Geografía  
Universitat de les Illes Balears  
<https://orcid.org/0000-0002-7954-4064>*

**Jesús M. González-Pérez**

*Catedrático de Universidad  
Departamento de Geografía  
Universitat de les Illes Balears  
<https://orcid.org/0000-0002-3751-174X>*

### 1. Introducción

El precio y acceso a la vivienda capitaliza el debate político y mediático, es una de las principales preocupaciones de la sociedad española y se está convirtiendo en el principal responsable de la construcción del mapa social de la ciudad. Unos impactos que, tanto debido a los altos precios como a una escasa oferta motivada por la existencia de múltiples competidores (vivienda vacacional, fondos de inversión especulativos...), son especialmente notables en aquellos espacios de alta especialización turística, tanto se analice a escala regional (principales ciudades y comunidades autónomas litorales) como intraurbana (centros históricos, frentes marítimos urbanos...). Estas dinámicas adquieren un especial interés en los territorios insulares que, en muchos casos, funcionan como auténticos laboratorios de análisis. En este contexto, el objetivo de este capítulo es realizar un diagnóstico sobre la vivienda y su problemática de acceso en España. El mismo se estructura en tres apartados. En el primero, estudiamos el acceso a la vivienda como un problema global. En el segundo, se realizará un diagnóstico sobre la situación de España en el contexto de la Unión Europea. En tercer lugar, estudiamos el régimen de tenencia, la inversión pública de vivienda en España, así como una evolu-

ción territorializada del precio de la vivienda y el acceso a la misma, focalizando en los espacios insulares.

## 2. El acceso a la vivienda como un problema global

El acceso a una vivienda adecuada está ampliamente reconocido como un derecho en los principios fundamentales que determinan la organización, funcionamiento y poderes del gobierno en los países democráticos. Este derecho abarca no solo la disponibilidad de viviendas asequibles, sino también su calidad digna y su legalidad. No obstante, sigue siendo un objetivo difícil de alcanzar para millones de personas en todo el mundo. La crisis de la vivienda se ha intensificado a escala global, mientras la mayoría de la humanidad reside ya en ciudades, se ha generalizado la insostenibilidad y destructividad de las formas neoliberales de urbanización (Brenner et al., 2012). Se han ampliado las disparidades económicas, planteando un grave reto con profundas implicaciones económicas, medioambientales y sociales. De esta forma, hoy la falta de una vivienda asequible y adecuada es un problema mundial generalizado que exige una solución polifacética, basada en la innovación política, los avances tecnológicos y la colaboración internacional para garantizar que todo el mundo, independientemente de su situación económica, pueda acceder a una residencia segura y económica (Galster & Lee, 2020).

En realidad, la historia de los problemas de vivienda es tan antigua como la propia urbanización, evolucionando a lo largo de los siglos a medida que las ciudades se expandían y la población crecía. No obstante, se agrava en la época contemporánea cuando la rápida industrialización provoca un aumento de la población urbana en Europa y Norteamérica, en un primer momento. En este periodo, surgieron los barrios marginales y las condiciones de hacinamiento, lo que suscitó los primeros debates serios sobre políticas de vivienda urbana (Engels, 1872; Johnson, 1949). Se aplicaron posteriormente políticas de vivienda pública que intentaron solucionar el problema de múltiples formas, sobre todo en los países europeos avanzados y dentro del denominado estado del bienestar, entre 1945 y 1975. Sin embargo, desde finales del siglo pasado, el neoliberalismo dio lugar a una retirada gradual del Estado de la provisión directa de viviendas. Esto allanó el camino a soluciones impulsadas por el mercado que, aunque aumentaron el parque de residencias, dieron lugar a una crisis de asequibilidad para la población con rentas bajas y medias (Uitemark et al., 2017; Walks, 2020).

El cambio de milenio ha traído consigo un renovado interés por el desarrollo sostenible y el reconocimiento de una vivienda adecuada como un derecho humano fundamental, ya consagrado, no obstante, mucho antes, en el artículo 25 de la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (United Nations, 1948). A pesar ello, el siglo XXI está marcado por un creciente déficit de asequibilidad, agravado por las crisis financieras mundiales y la escalada del valor del suelo urbano (Wetzstein, 2017). El problema principal se debe al hecho de que los gastos domésticos relacionados con la vivienda están aumentando más rápidamente que los incrementos salariales en muchas ciudades de todo el mundo, una situación desencadenada por al menos tres grandes tendencias mundiales: la (re)urbanización acelerada del capital y las personas, la concesión de créditos baratos y el aumento de la desigualdad dentro de la sociedad (Wetzstein, 2017). De hecho, en el centro de la crisis de la vivienda está la asequibilidad. Millones de personas en todo el mundo —alrededor de 1.600 millones (United Nations Human



Settlements Programme, 2022)— viven en infraviviendas. Muchas más están sobrecargadas económicamente por los costes de la vivienda. Esta brecha de asequibilidad se ve exacerbada por las prácticas inmobiliarias especulativas y la escasez de residencias económicas, lo que contribuye a un ciclo de pobreza e inseguridad en la vivienda.

Más allá de la asequibilidad, la calidad y la adecuación de la vivienda siguen siendo preocupaciones fundamentales. Millones de personas residen en viviendas inseguras, superpobladas o carentes de servicios básicos como agua potable y saneamiento. La Organización Mundial de la Salud ha destacado la relación directa entre la calidad de la vivienda y la salud pública, ya que las malas condiciones de vida contribuyen a una serie de problemas, desde infecciones respiratorias hasta trastornos de salud mental (World Health Organization, 2018).

Asimismo, los marcos jurídicos y políticos contribuyen a menudo a los problemas de vivienda. Las leyes restrictivas de zonificación, los complejos sistemas de tenencia de la tierra y una gobernanza inadecuada suelen obstaculizar el desarrollo de viviendas asequibles (Bratt & Vladeck, 2014). Igualmente, la discriminación en los mercados de la vivienda, ya sea por motivos de ingresos, raza, etnia o estatus migratorio, limita aún más el acceso a una residencia de las poblaciones vulnerables (Zschirnt & Ruedin, 2016). Los esfuerzos para reformar estas barreras legales y políticas están en marcha, pero se enfrentan a la resistencia de intereses arraigados y al reto de equilibrar el desarrollo económico con la protección de los derechos de los ciudadanos.

Finalmente, a medida que se navega por el intrincado panorama del acceso a la vivienda como problema global, se hace evidente también que, si bien el reto es universalmente reconocido, sus manifestaciones y soluciones están profundamente influenciadas por los contextos nacionales, culturales y económicos. En Europa, un continente marcado por diversas políticas y modelos de vivienda, España destaca como un caso particularmente intrigante por su modelo de capitalismo residencial (Moreno-Zacarés, 2024).

### 3. España en el contexto de los países de la Unión Europea

La política de vivienda refleja la ideología política del gobierno en el poder. En general, los gobiernos de centroderecha tienden a favorecer menos intervención estatal, dar solo un apoyo limitado al sector de alquiler social, y promover el régimen en propiedad. Los gobiernos de izquierdas normalmente aceptan la necesidad de intervenir en el mercado, dar responsabilidades y fondos a las autoridades locales y organizaciones de vivienda sin fines de lucro (Balchin, 1996). Aunque el derecho al alojamiento es reconocido en importantes documentos internacionales, en la práctica es una política nacional, regional y local. Las instituciones de la Unión Europea no tienen competencia en esta materia, al no estar recogida en los tratados y los derechos que de ellos se derivan (Aguerrí, 2005).

La política de vivienda social ha sido uno de los pilares en los que se han fundamentado los países que abrazaron el Estado del bienestar después de la Segunda Guerra Mundial. Un mayor porcentaje de viviendas en propiedad parece estar relacionado con un menor gasto público en bienestar y más desigualdad de ingresos tanto en 1980 como en 2001 (Stamsø, 2008). En España, la política de vivienda franquista, defensora del régimen de propiedad, unido a una tardía llegada del Estado del bienestar donde, además, la vivienda nunca se entendió como una de las estrategias principales, son aspectos que tradicionalmente se han usado para marcar diferencias respecto a otros países eu-

ropeos. En diferentes clasificaciones de finales del siglo XX, España es catalogada por dos características principales: predominio del régimen de propiedad y baja inversión en política de vivienda (Cuadro 1).

**Cuadro 1.** Clasificaciones de países europeos según políticas de vivienda y regímenes de tenencia

Políticas de vivienda en Unión Europea (European Parliament, 1996)

- Intensa intervención estatal. Países Bajos, Suecia y Reino Unido. Estos países cuentan con los sectores de viviendas sociales de alquiler más extensos de la Unión Europea y sus gobiernos dedican más del 3 % del PIB a la política de vivienda.
- Desplazamiento menor del mercado y se mantienen unos sectores de viviendas privadas de alquiler importantes. Austria, Dinamarca, Francia y Alemania. El gasto del Estado en política de vivienda generalmente es del orden del 1-2 % del PIB.
- Grupo dispar, pero todos disponen de destacada oferta de viviendas en propiedad y viviendas sociales de alquiler relativamente poco importantes. Italia, Bélgica, Finlandia y Luxemburgo. El gasto del Estado en política de vivienda se sitúa alrededor del 1 % del PIB.
- Dominio de las viviendas en propiedad, con baja representatividad de viviendas sociales de alquiler y unos sectores privados de alquiler de baja calidad y en declive. Portugal, España y Grecia. El gasto del Estado en política de vivienda es inferior al 1 % del PIB.

Regímenes de tenencia en Europa (Balchin, 1996)

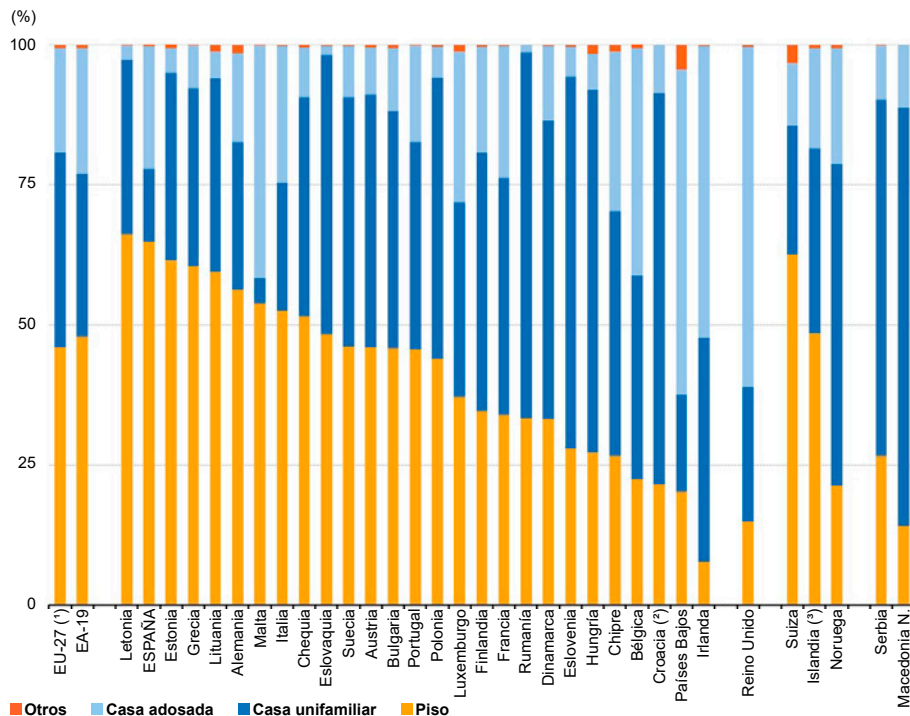
- Alta presencia de alquiler privado, superior al 21 % (media europea). Suiza, Alemania, Luxemburgo, Bélgica y Dinamarca.
- Vivienda social predominante, superior al 18 % (media europea). Holanda, Austria, Suecia, Francia, Dinamarca y Reino Unido.
- Predominio de la propiedad. La modalidad de propietarios-ocupantes es muy superior al alquiler, y representa más del 61 % de referencia. España, Irlanda, Italia, Grecia, Portugal, Reino Unido y Finlandia.

*Fuente: Elaboración propia*

Este componente histórico es importante para interpretar la situación actual. A continuación, realizamos una aproximación comparativa a partir de tres variables: tipo de vivienda; régimen de tenencia; asequibilidad y sobrecoste de vivienda.

Un primer aspecto que nos diferencia de la media europea es el alto porcentaje de personas que reside en pisos. A pesar de los excesos constructivos y la apuesta por la ciudad difusa durante los años de la burbuja inmobiliaria de 1996-2007 (González-Pérez, 2010), el 64,9 % de la población española reside en pisos en 2018 (64,6 % en 2009), solo superado por Letonia y muy por encima de la media de la Unión Europea (UE-27) que representa el 46 % en 2018 (41,7 % en 2009). Este es un indicador que favorece el modelo de ciudad compacta, socialmente más inclusivo y medioambientalmente más sostenible. Y que parece no afectar al nivel de hacinamiento (medido a través del número de habitaciones por persona), donde la tasa en España está entre las más bajas de la Unión Europea en 2018. En España, el 4,7 % de la población habita en un hogar superpoblado (15,5 % de media en la UE), muy alejado de las cifras de países como Rumanía (46,3 %), Bulgaria (41,6 %) o Croacia (39,3 %) (Gráfico 1).

Gráfico 1. Distribución de la población por tipo de vivienda en Europa, 2018



EA-19: zona euro. (1): estimado. (2): otros, sin valores significativos. (3): 2016.

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat

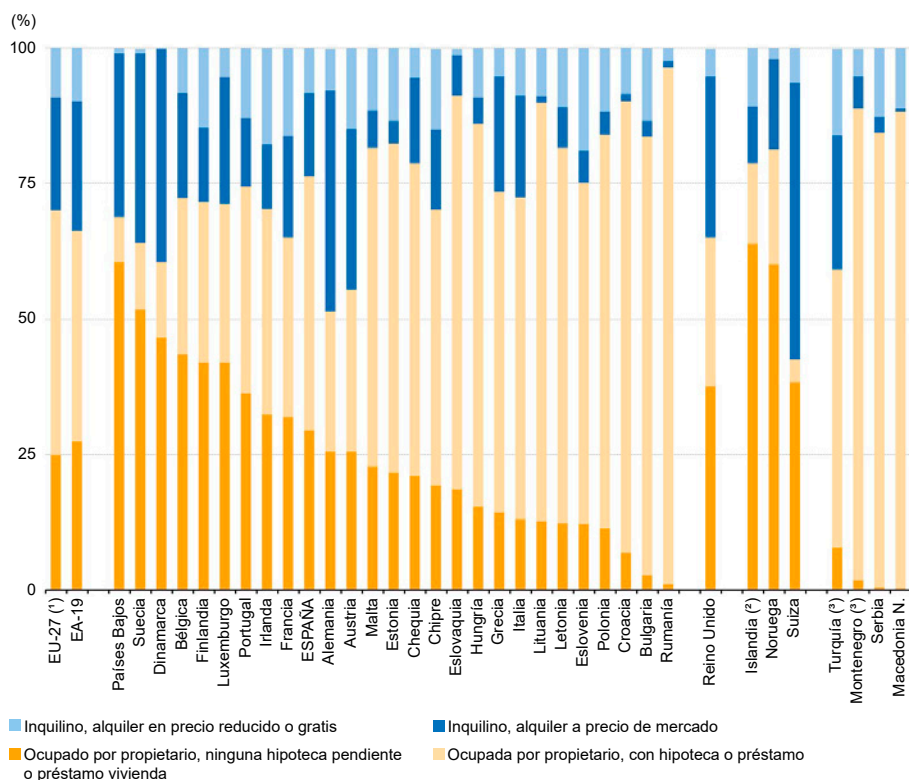
En segundo término, el régimen de tenencia es posiblemente el mejor sistema para estudiar las estrategias seguidas por los países en materia de política de vivienda. El modelo del que partimos está claramente segregado: países del centro y norte de Europa que tradicionalmente optan por políticas de alquiler; y países mediterráneos que apuestan por la propiedad. Hace más de dos décadas, Trilla (2001, p. 56) pronosticaba que estábamos ante un proceso claro de convergencia, cuyo punto final sería un sistema de vivienda con el que se alcanzase un equilibrio óptimo entre las dos modalidades básicas de tenencia. En cualquier caso, Trilla (2001) advertía igualmente sobre una tendencia a la baja de los parques de alquiler en todos los países de Europa, desde niveles superiores al 50 % en el año 1960 hasta una media del 39 % en UE a principios del siglo XXI. Esta tendencia se constata en la actualidad, cuando solo un 30,1 % de la población europea reside en una vivienda de alquiler en 2018. En España, la cifra es significativamente menor, un 23,7 %, y muy alejada de países como Alemania (48,5 %), Austria (44,6 %), Dinamarca (39,5 %) o Suecia (35,9 %). Unas diferencias que, además, se constatan en las dos modalidades de alquiler: a precio de mercado (privado) o a precio reducido (social). En España, solo el 8,4 % de la población reside en alquiler de precio reducido o gratis, una tasa inferior a la media comunitaria (9,3 %), pero especialmente baja si la comparamos con países con estados del bienestar consolidados (Francia, 16,3 %; Austria, 14,9 %; Finlandia, 14,8 %), con antiguos países socialistas del este de Europa que conservan un elevado parque de vivienda pública de la etapa de posguerra (Eslovenia, 18,9 %; Bulgaria, 13,5 %; Estonia, 13,5 %, Polonia, 11,7 %; Lituania, 10,9 %) y

algunas naciones del sur de Europa (además de Irlanda), en general de rentas medias o bajas a nivel comunitario, pero que han apostado por este tipo de vivienda social en los últimos años: Portugal (12,9 %), Malta (11,6 %), Irlanda (17,7 %).

El régimen en propiedad es claramente el predominante en la Unión Europea, al beneficiarse de mejores ayudas fiscales, de la inflación y del incremento de los alquileres (Trilla, 2001). La población que habita en una vivienda en propiedad supera el 70 % del total (que es la media comunitaria) en 21 de los 27 países. Entre ellas, España que, con un 76,3 %, ocupa el puesto doce con la tasa más alta.

Dentro del régimen de propiedad, España está en la media de la Unión Europea en cuanto a aquellas personas que residen en viviendas con hipoteca, o aquellas que están libres de cualquier tipo de préstamo: 29,4 % con hipoteca o préstamo (UE, 24,9 %), 46,9 % libres de las mismas (UE, 45,1 %). Los mayores porcentajes de población que residen en viviendas hipotecadas se corresponden con países de mayores rentas del centro y norte de Europa y con alta presencia de alquiler a precio de mercado. Son los casos de Países Bajos, Suecia y Dinamarca. Por el contrario, son las naciones del este de Europa, de menores rentas y que más recientemente entraron en la Unión Europea, donde es menor el porcentaje de personas que habitan en viviendas en propiedad con hipoteca (Gráfico 2).

**Gráfico 2.** Distribución de la población por tenencia de vivienda (%) en Europa, 2018

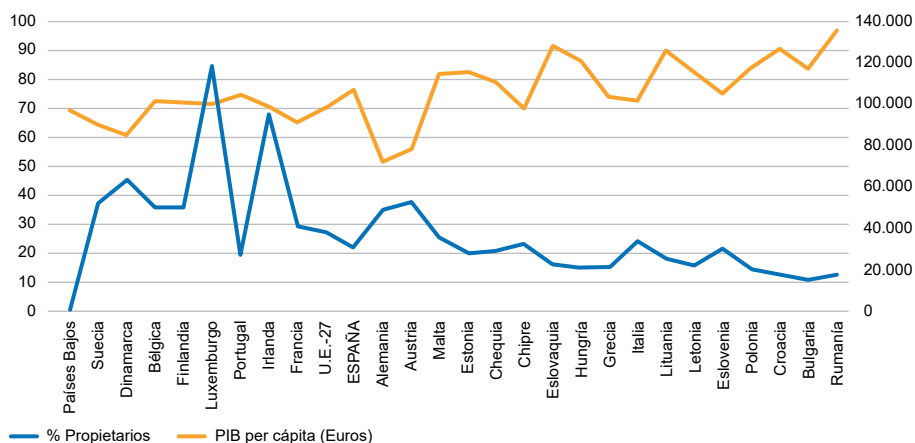


EA-19: zona euro. (1): estimado. (2): 2016. (3): 2017.

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat

En definitiva, en el marco del régimen de tenencia, destacamos dos conclusiones principales. Por un lado, no hay base estadística que pueda afirmar que el predominio del régimen de propiedad se corresponda con niveles elevados de renta. Es más, en UE-27 se observa una correlación inversa entre propiedad y PIB per cápita. El régimen de propiedad dominante se asocia a los países de menor nivel de renta media nacional. Los quince países con tasas más altas son aquellos que entraron en la UE a partir de 2004 (por este orden: Rumanía, Eslovaquia, Croacia, Lituania, Hungría, Polonia, Bulgaria, Estonia, Malta, Letonia, Chequia, Eslovenia) más España, Portugal y Grecia (Gráfico 3). Y una correlación directa entre alquiler y PIB per cápita.

**Gráfico 3.** Riqueza (PIB per cápita, 2023) y propiedad de viviendas (porcentaje de población residiendo en viviendas en propiedad, 2018) de los países miembros y la media de la UE-27



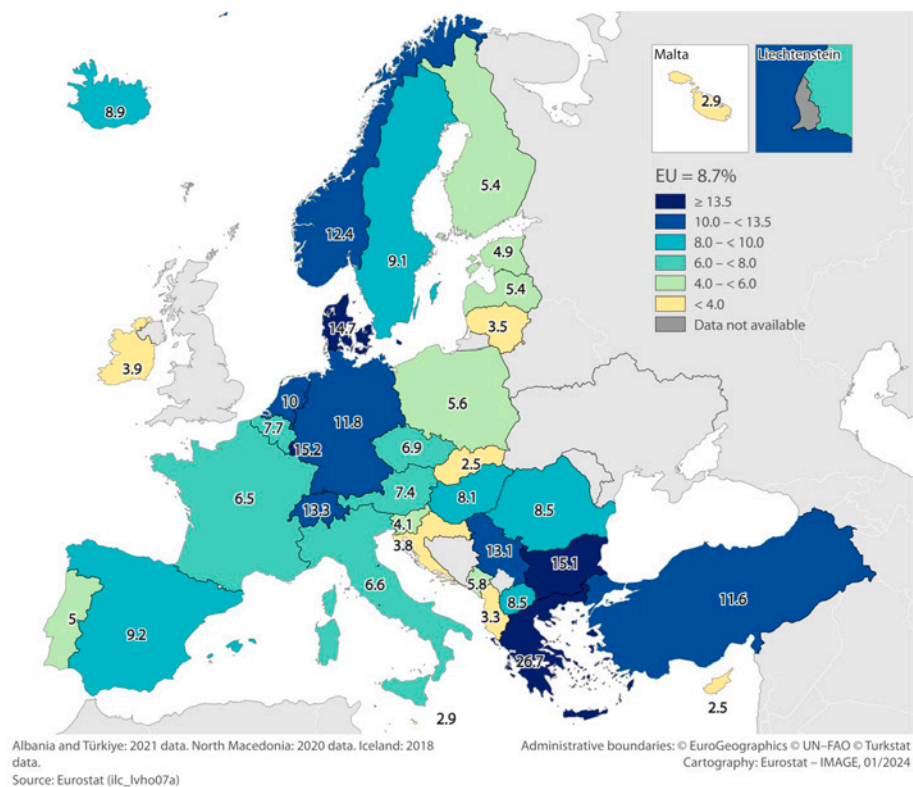
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat

Por otro, España se aproxima a medias europeas en cuanto al porcentaje de propietarios (con dinámicas más próximas a países del este de Europa), más reducidas en cuanto a alquiler privado (muy alejado de las tasas más altas de países del centro y norte de Europa) y también más bajas en cuanto a alquiler social (lejos de los países con sistemas de bienestar consolidados y de algunos antiguos países socialistas que mantienen un importante parque público de vivienda). En este sentido, para autoras como Trilla (2001), la divergencia más sintomática entre Europa y España está en la vivienda social, ya que el parque público de vivienda social de alquiler es muy bajo y durante décadas estuvo en retroceso. A finales de la década de 1990, era tan solo un 2 % del parque nacional, el menor porcentaje de todos los países de la UE-15, y lejos del 18 % de la media europea. Esta divergencia se conserva respecto a la mayoría de los países del centro y norte de Europa, pero se iguala en la media comunitaria (con la entrada de los nuevos países en el siglo XXI) e incluso, en España, se advierte un ligero incremento de este parque social en la actualidad. La media de la Unión Europea en 2020 es de 9,3 % frente al 2,5 % del parque en España.

La tercera reflexión en este apartado se centra en la asequibilidad a la vivienda. A lo que habitualmente nos referimos como problema de la vivienda es, en realidad, el problema de algunos hogares que no alcanzan la renta necesaria para poder satisfacer por sí mismos la necesidad básica de alojamiento (Vinuesa y Palacios, 2008). Los costos de la vivienda suelen constituir el mayor componente del gasto de muchos hogares. Los aumentos en los costos de la vivienda pueden llevar potencialmente a que se aplacen o cancelen otros

gastos. La denominada tasa de sobrecoste de la vivienda define el porcentaje de la población que vive en un hogar, donde el costo total de la vivienda (deducidas las prestaciones de vivienda) representa más del 40 % del ingreso total de los hogares disponibles (deducidas las prestaciones de vivienda). En 2022, el 8,7 % de la población de la UE gastó el 40 % o más de la renta disponible de su hogar en vivienda. Porcentaje superado por diez países, entre ellos España (9,2 %). Se trata de un problema de acceso que afecta a los países más empobrecidos (Grecia: 26,7 % de los hogares, o Bulgaria: 15,1 %), pero que igualmente es un problema presente en las economías más desarrolladas: Dinamarca (14,7 %), Austria (13,3 %), Suecia (12,4 %) o Alemania (11,8 %). Esta variabilidad entre países puede deberse a diferentes niveles regionales de precios de la vivienda, políticas nacionales de vivienda social o subsidios y beneficios públicos proporcionados por los gobiernos para la vivienda. Sea como fuere, es una realidad que nos pone el acento en el papel que desempeña la vivienda como factor principal de desigualdad (Gráfico 4).

**Gráfico 4.** Tasa de sobrecoste de la vivienda en Europa, 2022



Fuente: Eurostat

([https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Living\\_conditions\\_in\\_Europe\\_-\\_housing#Housing\\_affordability](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_housing#Housing_affordability))

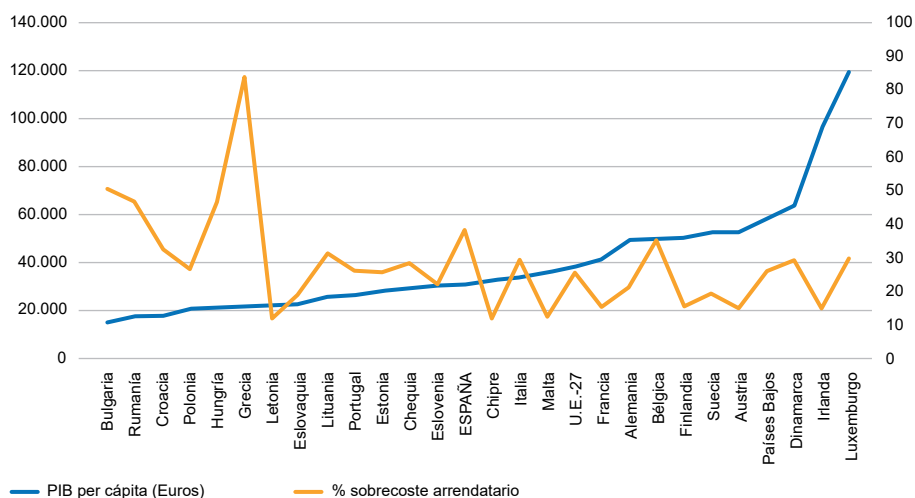
Si analizamos la tasa de sobrecarga de costos de vivienda según el régimen de tenencia, las diferencias son importantes. Destaca el impacto en aquellas personas que viven en régimen de alquiler privado tanto en la Unión Europea (25,1 %) como también en España (38,1 %) que es el quinto país de la Unión Europea con mayor tasa de sobrecoste de vivienda en alquiler a precio de mercado (Tabla 1). En este caso, la riqueza de un país, medida por el

PIB, sí es un indicador que afecta al sobrecoste de alquiler. En aquellos países de renta más baja, la línea del sobrecoste supera ampliamente al del PIB, incluido España (Gráfico 5).

**Tabla 1.** Tasa de sobrecoste de vivienda según el régimen de tenencia, 2018

	Población total	Ocupado por el propietario, con hipoteca o préstamo	Ocupado por el propietario, sin hipoteca ni préstamo de vivienda pendiente	Arrendatario, alquiler a precio de mercado	Arrendatario, alquiler a precio reducido o gratis
EU-27	9,6	4	5,5	25,1	10,2
EA-19	9,8	4	4,5	24,9	10,1
Bélgica	8,9	1,2	1,6	34,8	14,4
Bulgaria	17,9	6,3	16,7	50,1	20,3
Chequia	7,8	2,5	4,1	27,9	10,2
Dinamarca	14,7	5,2	7,1	28,9	-
Alemania	14,2	8,6	8,6	20,9	16,1
Estonia	4	2	2,7	25,5	6,6
Irlanda	3,4	1,2	1,2	14,3	5,2
Grecia	39,5	29,2	29	83,1	8,6
<b>ESPAÑA</b>	<b>8,9</b>	<b>3,5</b>	<b>2,6</b>	<b>38,1</b>	<b>10,1</b>
Francia	4,7	0,7	0,6	14,9	8,9
Croacia	5,1	1,1	4,9	32,1	6,5
Italia	8,2	3,3	2,6	29,1	8,3
Chipre	2	0,6	0,2	11,3	0,7
Letonia	6,7	9,6	5,8	11,5	6
Lituania	5,6	2	4,9	30,9	13,6
Luxemburgo	9,6	1,5	2,3	29,3	24,2
Hungría	9,6	8,3	5,9	46,9	19,9
Malta	1,7	2,1	0,3	12,1	1,7
Países Bajos	9,4	2,2	4	25,6	7,8
Austria	6,8	2,6	2,4	14,5	7,8
Polonia	6,2	6,2	5,1	26,4	6,6
Portugal	5,7	3	2	25,8	4,9
Rumanía	10,3	0,8	9,7	46,3	20,5
Eslovenia	4,9	5,1	2,8	21,7	6,4
Eslovaquia	4,1	1,9	3,1	19,2	7,3
Finlandia	4,3	1,4	1,8	15,2	7,5
Suecia	8,3	1,7	6,4	18,8	0
Reino Unido	15,1	5,1	7	37,7	20,3
Islandia	6,3	4,6	2,1	16,9	12,8
Noruega	10,7	6,5	3,6	35,5	6,5
Suiza	12,8	4,7	6,6	19,4	14,7
Montenegro	15,1	31,2	12,1	52	18,3
Macedonia del Norte	10,2	-	9,8	38,1	12,4
Serbia	31,3	34	28,9	71	38,1
Turquía	9,5	10,9	0,9	32,4	1,2

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat

**Gráfico 5.** Riqueza (PIB per cápita, 2023) y tasa de sobrecoste alquiler a precio de mercado (2018) en los países miembros y la media de la UE-27

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat

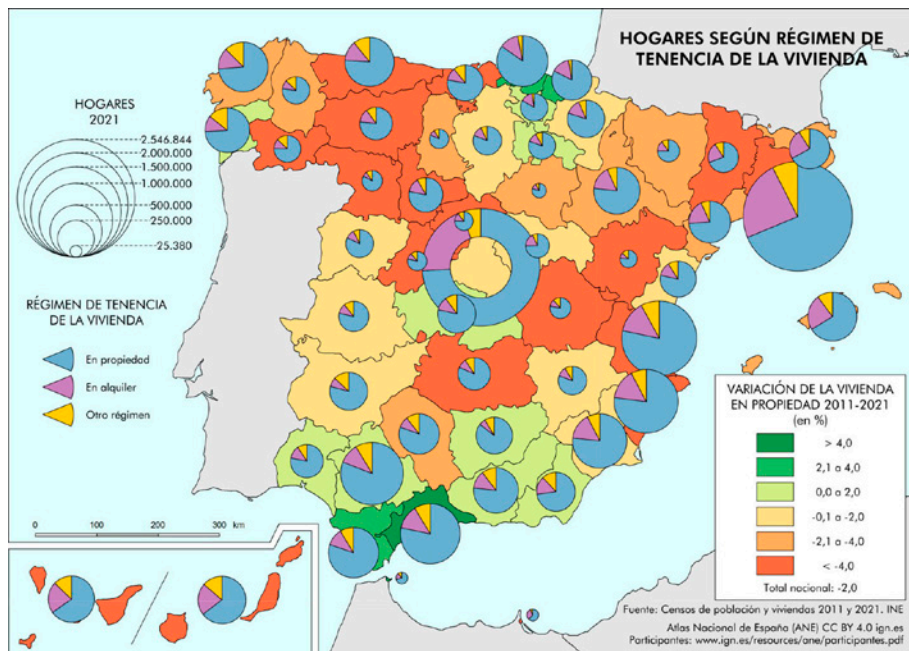
#### 4. Contrastes provinciales. Las islas como laboratorios de análisis

Desde inicios del siglo XXI el parque de viviendas en España se ha incrementado en un 23,94 %, pasando de registrar 21.033.759 unidades en 2001 (514 viviendas por cada 1.000 habitantes) a 26.068.233 en 2022 (550 viviendas por cada 1.000 habitantes). La Región de Murcia es la que más ha crecido en vivienda (33,45 %), mientras que Extremadura es la que menos (16,48 %). En cuanto a los archipiélagos, ejemplo del análisis en este apartado, si bien las islas Canarias han experimentado un crecimiento por encima de la media nacional (24,37 %), las islas Baleares se han quedado en un 21,85 %.

Sin embargo, en España el problema de la vivienda se ha ido cronificando como consecuencia de la pérdida de asequibilidad de la población para acceder a una. Entre las causas principales debemos hacer referencia al alto precio que han ido registrando, el incremento constante del costo del alquiler, el escaso número de vivienda social o la asignación de fondos y reparto presupuestario destinado a vivienda. A pesar de ello, España sigue siendo un país de propietarios. Según el Censo de Viviendas de 2021, un 75,9 % de las viviendas están en régimen de propiedad, si bien desde el año 2007 se asiste a un cambio de tendencia, al haber descendido en 4,2 puntos porcentuales, y perder representatividad en 38 provincias españolas (Gráfico 6).

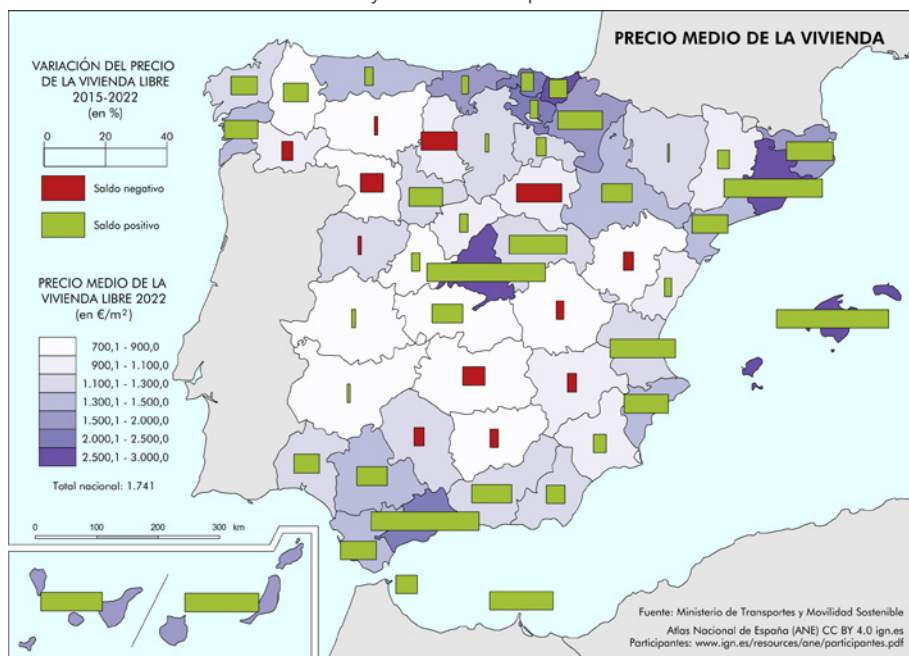


Gráfico 6. Hogares según régimen de tenencia de la vivienda



Fuente: Atlas Nacional de España (ANE) CC BY 4.0 ign.es

Cada vez es mayor la brecha entre la evolución del precio de la vivienda —que en los últimos diez años ha subido un 8,5 %— y la de los salarios —que tan solo han crecido un 3,4 % en el mismo periodo de tiempo—. A pesar de que los precios experimentaron una caída después del estallido de la burbuja inmobiliaria hasta llegar a los 1.463,1 €/m<sup>2</sup> registrados en 2014, a partir de ese año se volvieron a recuperar hasta alcanzar en 2022 los 1.741 €/m<sup>2</sup> para la vivienda libre y los 1.158,1 €/m<sup>2</sup> en la protegida. Madrid y Guipúzcoa son las provincias que registran el precio medio más elevado (2.800 €/m<sup>2</sup>), seguidas de Barcelona, islas Baleares (2.500 €/m<sup>2</sup>), Málaga y las otras dos provincias vascas (más de 2.000 €/m<sup>2</sup>). En todo caso, si atendemos a las variaciones de precio con respecto a 2015, son las provincias de Madrid, Barcelona, islas Baleares y Málaga las que destacan, con incrementos de más de un 30 % (Gráfico 7). En consecuencia, actualmente la adquisición de un inmueble en España supone destinar salario bruto íntegro 6,7 años, si bien en comunidades autónomas como Madrid o islas Baleares se necesitarían 10,4 y 11,3 años, respectivamente.

**Gráfico 7.** Precio medio de la vivienda y variación en el periodo 2015-2022

Fuente: Atlas Nacional de España (ANE) CC BY 4.0 ign.es

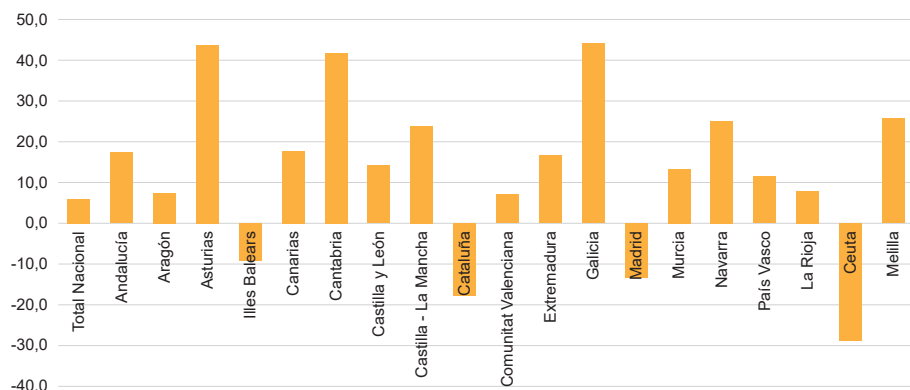
En un contexto en el que la compra deja de ser la alternativa principal, el alquiler se convirtió en la única opción para miles de familias, llegando a registrarse un 18,1 % de residencias en este régimen en el Censo de Viviendas de 2021. Sin embargo, la oferta de vivienda en alquiler es escasa para la demanda que hay, lo que unido a las tensiones generadas por la proliferación de los alquileres turísticos, ha provocado que sus precios también se hayan elevado. Actualmente, el coste del arrendamiento en España supera las cifras de 2007 (8,98 €/m<sup>2</sup>), alcanzando los 11,03 €/m<sup>2</sup>. Madrid y Barcelona son las provincias más caras (10,6 y 9,75 €/m<sup>2</sup>), seguidas en importancia por las islas Baleares (8,34 €/m<sup>2</sup>), Málaga y Sevilla (que rondan los 7,4 €/m<sup>2</sup>), Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas (en torno a 6,7 €/m<sup>2</sup>) en las islas Canarias.

Escogiendo como ejemplo el caso de los archipiélagos, la tendencia alcista del precio del alquiler respecto a 2015 ha llegado a suponer incrementos de casi un 34 % en las islas Baleares, 26 % en Santa Cruz de Tenerife y un 23,3 % en Las Palmas. A escala municipal, en las islas Baleares la subida de precios afectó a todos sus municipios, pero especialmente a los de Sant Antoni de Portmany (Ibiza), Maó (Menorca), e Inca, Palma, Andratx, Manacor, Felanitx y Artà (Mallorca), en los que la variación acumulada del precio del alquiler para el periodo 2015-2021 se incrementó en más del 17,5 %. No obstante, los municipios que mayores precios de alquiler registran son: el único municipio de la pequeña isla Formentera; Sant Josep de Sa Talaia, Santa Eulària des Riu e Eivissa, en Ibiza; y cuatro de los cinco municipios de las islas Pitiusas y Calvià en Mallorca, ninguno en Menorca. Con esta realidad, el alquiler en las islas Baleares, sobre todo en Ibiza y Formentera, está dejando de ser una opción asequible, lo que determina que profesionales del sector público opten por no residir en el archipiélago, se incremente el volumen de trabajadores sin techo y proliferen las condiciones de hacinamiento en los pisos alquilados.

En las islas Canarias, aunque la situación no es tan grave, cabe señalar que nueve municipios han registrado incrementos en el precio del alquiler superiores al 30 %, de los cuales seis se localizan en Santa Cruz de Tenerife (Los Silos —donde la subida fue del 42 %—, San Miguel de Abona, Granadilla de Abona, Tzacorte, Arico y La Victoria de Acentejo) y tres en Las Palmas (Puerto del Rosario, Antigua y La Aldea de San Nicolás). En cuanto a los precios por metro cuadrado, de los diez municipios con importes superiores, tan solo Mogán (Las Palmas) se sitúa en 11,1 €/m<sup>2</sup>, mientras que Tías, Pájara, Antigua y Tegui (Las Palmas), Adeje y Candelaria (Santa Cruz de Tenerife) oscilan entre los 8-8,4 €/m<sup>2</sup>, y Yaiza y Arico se quedan en 7,9 €/m<sup>2</sup>.

En general, se puede afirmar que estamos ante municipios tensionados por el incremento en el precio de la vivienda y lo que este representa en el gasto familiar (más del 30 % de la renta). Una circunstancia que determina reflexionar sobre el impacto que la proliferación de las viviendas de uso turístico (VUT) están teniendo sobre la oferta de vivienda en alquiler. Según datos de la Estadística Experimental del INE, en 2023 existen en España 340.424 VUT, de las cuales el 23,2 % se localizan en Andalucía, el 17,1 % en la Comunidad Valenciana y el 15,3 % en Cataluña. Los archipiélagos acogen el 20,08 % que se reparte entre el 13 % de Canarias y un 7,8 % de Baleares —y se ha de tener en cuenta que todavía persiste un número difícil de calcular de VUT no registrados a pesar de la creciente legislación y normativa para su control—. En los tres últimos años se puede decir que, en general, la presencia de las VUT se ha incrementado en todas las comunidades autónomas, a excepción de las islas Baleares, Cataluña y Madrid, y de la ciudad autónoma de Ceuta, donde la tendencia es negativa con reducciones que oscilan entre casi el 29 % de Ceuta y el 9,3 % de las islas Baleares —en este caso, que sirve de ejemplo, efecto de la citada regulación de estas viviendas, pero la oferta sigue siendo muy amplia—. Por el contrario, las comunidades que experimentaron mayores incrementos en el volumen de VUT fueron Galicia, Cantabria y Asturias (más de un 40 %), Navarra, Ceuta y Castilla y León (con más de un 20 %) y el otro caso resaltado, las islas Canarias (17,4 %) (Gráfico 8).

**Gráfico 8.** Evolución de las viviendas de uso turístico en el periodo 2020-2023



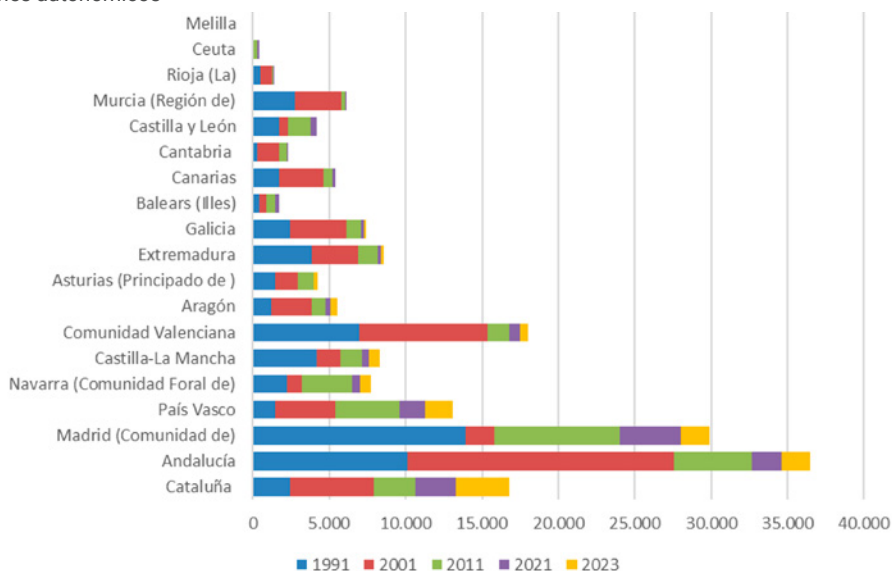
Fuente: Estadística Experimental. Medición del número de viviendas turísticas en España y su capacidad (INE)

En todo caso, los dos archipiélagos son las comunidades autónomas que registran hoy un mayor porcentaje de vivienda turística sobre el total de vivienda, siendo del 4,08 % en las islas Canarias y del 4,06 % en las islas Baleares, si bien mientras en el caso de Canarias se observa una tendencia alcista en comparación a 2020 (3,63 %), en el caso

baleares la tendencia es opuesta (4,98 % en 2020), como se señaló. A escala provincial, aunque aparece una mayor presión en las islas Baleares, no es mucho menor en Las Palmas (4,37 %) o en Santa Cruz de Tenerife (3,78 %), dado que es similar a la de otros destinos turísticos maduros como pueden ser las provincias de Alicante o Málaga que se sitúan en torno a un 3,92 % y 2,81 %, respectivamente.

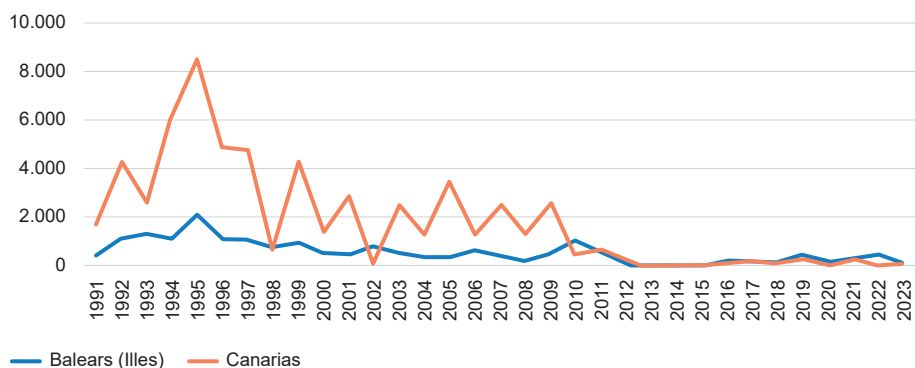
En esta situación, es evidente que la solución al problema de la vivienda —ya cronificado en nuestra sociedad y convertido en factor de segregación y exclusión— es ofertar vivienda pública a precios por debajo de mercado. Sin embargo, lejos de incrementarse su volumen vemos como cada vez son más escasas las calificaciones provisionales (planes estatales y planes autonómicos), hasta el punto de que en 2023 tan solo registraron 11.982, cuando en 1995 se contabilizaban 122.403 (en el Gráfico 9 se recoge la evolución de las calificaciones de vivienda protegida en las comunidades y ciudades autónomas). Un escenario que pone de manifiesto la urgencia de buscar soluciones. La falta de suelo suele ser la que justifica la caída de la vivienda protegida, pero la realidad es que a pesar de la ley de «todo urbanizable» (*Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*) no se construyó más vivienda pública. Es por ello por lo que los factores que realmente justifican su escasa representatividad no son otros que las políticas de fomento de la compra impulsadas bajo un modelo de crecimiento urbano neoliberal desregularizado y especulativo, el escaso alcance de las políticas de vivienda, y la falta de coordinación entre los planes de vivienda y la planificación urbanística. En todo caso, resulta significativo que, en el caso de los archipiélagos, —con tanta necesidad de vivienda— se encuentren entre las comunidades que no tuvieron promociones de vivienda protegida en 2023 (cuando las islas Canarias en el año 1995 llegaron a registrar 8.565 y las islas Baleares 2.086) y que sea precisamente en los años en los que los efectos de la crisis tuvieron mayor incidencia cuando se produzca el punto de inflexión a la baja, y puntualmente a la desaparición, en la promoción de vivienda protegida (Gráfico 10).

**Gráfico 9.** Vivienda protegida. Número de calificaciones provisionales. Planes estatales y planes autonómicos



Fuente: Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible

**Gráfico 10.** Evolución de la vivienda protegida (calificaciones provisionales) en Baleares y Canarias



Fuente: Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible

## 5. Conclusiones

A lo largo de este capítulo se ha explorado con detalle las problemáticas y dinámicas que caracterizan actualmente al sector de la vivienda en España, evidenciando la complejidad y multidimensionalidad del acceso a la vivienda, considerado tanto como un derecho humano fundamental como un desafío económico y social significativo. El análisis realizado ha permitido identificar la interacción entre factores económicos, políticos y sociales que conforman el panorama habitacional del país, destacando profundas desigualdades y desafíos estructurales que demandan una atención política renovada y efectiva.

Se ha evidenciado la persistente centralidad del régimen de propiedad en el contexto español en comparación con otras modalidades de tenencia habitacional predominantes en Europa. Esta tendencia, arraigada en la estructura socioeconómica y cultural del país, se ha visto reforzada por políticas que han favorecido históricamente la propiedad, en detrimento de alternativas como el alquiler social y asequible. Este enfoque ha fomentado la especulación inmobiliaria y ha contribuido a incrementos notorios en los precios, restringiendo la asequibilidad para amplios sectores de la población, particularmente en zonas de alta demanda turística y en las principales ciudades.

Asimismo, se ha discutido cómo el crecimiento de la vivienda turística ha desplazado a residentes permanentes y ha impactado negativamente en los costos de alquiler, especialmente en comunidades autónomas como las islas Baleares y Canarias. Además, la inversión insuficiente en vivienda social y las políticas públicas limitadas en este ámbito no han logrado proporcionar soluciones efectivas a un número creciente de ciudadanos que enfrentan dificultades para acceder a una vivienda adecuada.

Se propone que las futuras políticas y programas de investigación se centren en el desarrollo de soluciones innovadoras y equitativas que respondan a las necesidades cambiantes de la población. Se subraya la importancia de la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno y el sector privado, así como las organizaciones no gubernamentales, para diseñar e implementar estrategias de vivienda que promuevan la inclusión social y la cohesión territorial.

En conclusión, hay una necesidad urgente de transformar la concepción y gestión del derecho a la vivienda en España. La superación de los desafíos actuales y la garantía de que todos los ciudadanos disfruten del derecho a una vivienda digna y asequible requerirán un compromiso conjunto y una redefinición de las prioridades políticas y económicas.

## Agradecimientos

Este trabajo ha sido realizado en el marco de dos proyectos de investigación I+D+i: “Ciudades en transición. Fragmentación urbana y nuevos patrones socioespaciales de desigualdad en el contexto postpandemia. El caso del área urbana de Palma (Mallorca)” (PID2021-1224100B-C31), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/ y FEDER Una manera de hacer Europa y Proyecto PID2022-1407340B-I00 financiado por MICIU/AEI /10.13039/501100011033 y por FEDER, UE.

## Referencias bibliográficas

- Agueri, P. (2005). La vivienda y el Estado de bienestar en Europa. *Acciones Investigaciones Sociales*, (21), 59-76.  
[https://doi.org/10.26754/ojs\\_ais/ais.200521288](https://doi.org/10.26754/ojs_ais/ais.200521288)
- Balchin, P. (ed.). (1996). *Housing Policy in Europe*. Routledge.  
<https://doi.org/10.4324/9780203436417>
- Bratt, R. & Vladeck, A. (2014). Addressing restrictive zoning for affordable housing: Experiences in four states. *Housing Policy Debate*, 24, 594-636.  
<https://doi.org/10.1080/10511482.2014.886279>
- Brenner, N., Marcuse, P. & Mayer, M. (2012). Cities for people, not for profit: An introduction. In N. Brenner, P. Marcuse & M. Mayer (eds.), *Cities for People, not for Profit. Critical Urban Theory and the Right to the City*, (pp. 1-10). Routledge.
- Engels, F. (1872). *The Housing Question*.  
<https://www.hlrn.org/img/documents/Engels%20The%20Housing%20Question.pdf>
- European Parliament. (1996). Overview of Housing Policies. *Working Paper W-14*.  
[https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary_en.htm)
- Galster, G. & Lee, K. (2020). Introduction to the special issue of the global crisis in housing affordability. *International Journal of Urban Sciences*, 25, 1-6.  
<https://doi.org/10.1080/12265934.2020.1847433>
- González-Pérez, J. M. (2010). The real estate and economic crisis: An opportunity for urban return and rehabilitation policies in Spain. *Sustainability*, 2(6), 1571-1601.  
<https://doi.org/10.3390/su2061571>
- Johnson, R. (1949). The Housing Act of 1949 and Health Department programs. *Public health reports*, 64(43), 1331-1336.  
<https://doi.org/10.2307/4587132>
- Moreno-Zacarés, J. (2024). *Residential Capitalism. Rent Extraction and Capitalist Production in Modern Spain (1833-2023)*. Routledge.  
<https://doi.org/10.4324/9781003212126>
- Stamsø, M. A. (2008). Housing and Welfare Policy – Changing Relations? A Cross-National Comparison. *Housing, Theory and Society*, 27(1), 64-75.  
<https://doi.org/10.1080/14036090902764216>
- Trilla, C. (2001). *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*. Fundació “la Caixa”, Colección Estudios Sociales 9.  
[https://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/portaL\\_social/index/assoc/flacai00/14.dir/flacai0014.pdf](https://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/portaL_social/index/assoc/flacai00/14.dir/flacai0014.pdf)

- Uitemark, J., Hochstenbach, C. & van Gent, W. (2017). The statistical politics of exceptional territories. *Political Geography*, 57, 60-70.  
<https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2016.11.011>
- United Nations. (1948). *Universal Declaration of Human Rights*. UN General Assembly.  
<https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). (2022). *World Cities Report 2022: Envisaging the Future of the Cities*. UN-Habitat.  
[https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr\\_2022.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf)
- Vinuesa, J. & Palacios, A. (2008). Marco normativo y organizativo. En L. Moyá (ed.), *La vivienda social en Europa. Alemania, Francia y Países Bajos desde 1945*, (pp. 39-75). Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.
- Walks, A. (2020). On the meaning and measurement of the ghetto as a form of segregation. In S. Muster (ed.), *Handbook of Urban Segregation*, (395-409). Edward Elgar Publishing.  
<https://doi.org/10.4337/9781788115605.00032>
- Wetzstein, S. (2017). The global urban housing affordability crisis. *Urban Studies*, 54, 3159-3177.  
<https://doi.org/10.1177/0042098017711649>
- World Health Organization. (2018). *Who Housing and Health Guidelines*.  
<https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/276001/9789241550376-eng.pdf?sequence=1>
- Zschornt, E. & Ruedin, D. (2016). Ethnic discrimination in hiring decisions: A meta-analysis of correspondence tests 1990–2015. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42, 1115-1134.  
<https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1133279>





## Capítulo 2

# Análisis de la problemática actual del acceso a la vivienda en España desde la óptica jurídica

**Estefanía Hernández Torres**

*Profesora Contratada Doctora*

*Departamento Disciplinas Jurídicas Básicas*

*Universidad de La Laguna*

<https://orcid.org/0000-0002-2858-4082>

### 1. Introducción. Planteamiento

Los problemas relacionados con la vivienda en España han aumentado especialmente en los últimos años. Hace ya más de una década, el crecimiento desmesurado del sector inmobiliario fomentó la adquisición de viviendas por particulares que, llevados por un cierto afán consumista, y resultando beneficiados por una política de acceso al crédito hipotecario sin restricciones, se embarcaron en operaciones financieras sin reparar en el elevado coste de las viviendas. Las entidades financieras llegaron a conceder financiación a deudores de escasa o nula solvencia económica y también a otorgar préstamos superiores al valor real del inmueble, con la connivencia de entidades de tasación que resultaban estar vinculadas a las propias entidades de crédito. Pero con la llegada de la recesión económica y la incapacidad para hacer frente a los pagos, comenzaron las ejecuciones hipotecarias, dando lugar a un importante problema social en nuestro país. Así, el aumento fulgurante de los desahucios privó a muchísimas familias de sus viviendas (Cuenca Casas, 2019a).

En este contexto, y debido a la situación delicada del mercado hipotecario, se intentó favorecer el arrendamiento como vía para hacer efectivo el derecho a la vivienda, a través de una reforma de la *Ley de Arrendamientos Urbanos* (en adelante, LAU), mediante la *Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas*, pero esta no dio los resultados esperados en lo relativo al incremento de la oferta de vivienda y la moderación de los precios y, en los últimos años, el acceso a la vivienda en régimen de alquiler también se ha complicado considerablemente. Uno de los factores ha sido el aumento del precio de la renta que, en los últimos años, se ha disparado, dificultando el acceso a este régimen de tenencia tanto a familias como a los sectores de la población más vulnerable. Sin embargo, no solo los precios elevados del alquiler han supuesto un problema: las excesivas garantías a la hora de formalizar los contratos de arrendamiento (como la exigencia de avales bancarios, fiadores, obligación de abonar más de un mes de fianza, entre otros requisitos) también lo han sido.

Ahora bien, lo que no puede ignorarse es que el auge del alquiler vacacional ha tenido cierta influencia en la elevación de los precios; especialmente en las comunidades autónomas (como, por ejemplo, Canarias) que reciben una mayor afluencia de turistas. Sin embargo, no es ni mucho menos el único factor; y para muchos no constituye, ni siquiera, el factor determinante. Según apunta Cuenca Casas:

Se ha producido un incremento de la demanda de pisos en alquiler que ha provocado un aumento de precios porque la oferta no ha conseguido absorber esa demanda. Pero este aumento de precios es inasumible [...] en un contexto de salarios escandalosamente bajos. Ambas variables inciden en el fenómeno, sin olvidar que la irrupción del arrendamiento turístico de la mano de nuevas formas de contratación a través de plataformas también ha tenido incidencia. (Cuenca Casas, 2019b)

En todo caso, lo que sí puede afirmarse con rotundidad es que el acceso a la vivienda hoy no es igual de sencillo que hace 20 años.

En el presente trabajo, se analizará el problema de acceso a la vivienda que existe actualmente en España y se hará un repaso de las normas que han tratado de aportar soluciones; desde la Ley 4/2013 hasta la más reciente *Ley de Vivienda*.

## 2. Estado de la cuestión: el acceso a la vivienda en España

En nuestro país, las vías tradicionales para acceder a una vivienda han sido, fundamentalmente, dos: por un lado, el acceso en régimen de compra, lo que permite adquirir un derecho de propiedad sobre el bien y, por otro, el acceso en régimen de alquiler, lo que determina la perfección de un contrato de arrendamiento de inmueble; inmueble que se convertirá en la vivienda habitual del arrendatario. Sin embargo, en los últimos años (y debido a múltiples y variados factores) no ha resultado tan fácil acceder a la vivienda por estas vías, como ya se ha indicado.

Nasarre y Ferrándiz apuntan que el sistema que considera como eje esencial la propiedad como forma de acceso a la vivienda digna ha fracasado en nuestro país. Los españoles han manifestado, en las últimas décadas, una clara preferencia por la vivienda en régimen de propiedad en lugar del alquiler por una serie de motivos como, por ejemplo, la creencia de que arrendar una vivienda es desperdiciar el ahorro (sobre todo teniendo en cuenta que la cuota a pagar por un préstamo hipotecario ha venido siendo bastante similar a la suma a pagar por renta) (Salanova Villanueva, 2014). También, porque la adquisición de una vivienda da lugar a una situación de mayor estabilidad, siendo, en cambio, el arrendamiento una situación «transitoria» por la que transcurren quienes aún no han podido (o querido) comprar un inmueble: por ejemplo, jóvenes que se emancipan, parejas de formación reciente, trabajadores cuya profesión lleva aparejada una movilidad geográfica frecuente, etc. Y, además, porque todos los gobiernos han incentivado la compra de vivienda y no el alquiler. Muestra de ello es que hasta 2007 no existía una deducción por alquiler de vivienda habitual para los inquilinos y, en cambio, sí se deducía el préstamo hipotecario contraído para la compra de la vivienda habitual (Nasarre Aznar y Ferrándiz Gabriel, 2011)

Sin embargo, el panorama ha ido cambiando progresivamente y, aunque la demanda de compra sigue siendo fuerte en nuestro país, parece haberse consolidado una tendencia de estabilización. No obstante, para muchos sectores de la población la compra de una vivienda sigue siendo una «misión imposible».

A continuación, analizaré con más detalle las principales vicisitudes para el acceso a la vivienda en régimen de compra en la actualidad.

### 2.1. El acceso a la vivienda en régimen de compra

La dificultad de acceso a la vivienda en régimen de compra se ha hecho palpable en los últimos tiempos debido, especialmente, al aumento del precio de la misma y al aumento de los tipos de interés. Esto ha motivado que el crédito hipotecario se haya encarecido y ello, además, ha aumentado el riesgo de sobreendeudamiento de las familias. A todo eso, se suman también las restricciones de acceso al crédito, especialmente tras la aprobación de la *Ley 5/2019 Reguladora de los Contratos de Crédito Inmobiliario* (en adelante, LCI).

Para entender esta situación, hay que remontarse a la crisis financiera de 2007 y 2008 que, como ya sabemos, fue provocada, entre muchos otros factores, por una concesión irresponsable del préstamo. De este modo, no se evaluaba la capacidad de pago del prestatario/consumidor, sino únicamente el valor de la garantía (inmueble) con la esperanza de que esta valdría más en el momento de la (posible) ejecución. Esto se ha tratado de corregir en la actual *Ley de Crédito Inmobiliario*, que impone en su art. 11, una obligación de evaluar la solvencia por parte del prestamista. Así, el art. 11.5 LCI señala que «el prestamista solo pondrá el préstamo a disposición del prestatario si el resultado de la evaluación de la solvencia indica que es probable que las obligaciones derivadas del contrato de préstamo se cumplan según lo establecido en dicho contrato». Sin embargo, esto no es una novedad, pues esta previsión ya se incluía en la *Ley de Economía Sostenible* del año 2011 (*Ley 2/2011*) en el art. 29.1: «Las entidades de crédito, antes de que se celebre el contrato de crédito o préstamo, deberán evaluar la solvencia del potencial prestatario, sobre la base de una información suficiente [...]». ¿Qué persigue el legislador con la introducción de este precepto? La implantación de políticas de préstamo responsable para evitar las consecuencias negativas del incumplimiento para el prestamista y el sobreendeudamiento del prestatario, de manera que podría afirmarse que existe una doble tutela al proteger los intereses de cada una de las partes (Cuenca Casas, 2019a).

Sin detenerme en el análisis de esta ley (pues ello daría para otro trabajo diferente) este aspecto sí me parece digno de mención, porque así también se va a poder entender que, en la actualidad, es más difícil que antes acceder a una vivienda en régimen de compra. No solo porque esta se haya encarecido, sino porque ya no resulta tan fácil acceder al crédito como antes. Muchos ciudadanos han sido «expulsados» del mercado hipotecario porque, tras la aprobación de la LCI, no tienen la solvencia exigible para poder acceder a una vivienda en propiedad. Pensemos en la población más joven (entre 18 y 35 años) y la no tan joven (generación *millennial*) que ronda ahora los 40 años. ¿Cuánta capacidad de ahorro precisan para poder reunir hasta el 20 % del capital con el que debe contarse *a priori* para embarcarse en una operación hipotecaria? La precariedad laboral de los más jóvenes y los salarios (que no han subido todo lo que deberían en los últimos años) impiden, además, poder sustentar un crédito hipotecario durante tantos años (Nasarre Aznar, 2020).

Por este motivo, y también por el miedo al sobreendeudamiento, muchos particulares han optado por el alquiler, por lo que la demanda de vivienda en este régimen ha crecido considerablemente, cuestión a la que me referiré a continuación.

### 3. El acceso a la vivienda en régimen de alquiler

El acceso a la vivienda en régimen de alquiler también se ha complicado en los últimos años. Como ya adelanté en el epígrafe anterior, los factores que han provocado esta situación son varios.

En primer lugar, un aumento desorbitado de los precios como consecuencia de un incremento notable de la demanda que la oferta no ha conseguido absorber (Cuenca Casas, 2019b). Esto se ha notado, especialmente, en las grandes ciudades españolas (Madrid y Barcelona) y en los lugares más turísticos como Baleares, Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas de Gran Canaria y Málaga, donde muchos inmuebles se han retirado del mercado del alquiler residencial para pasar a formar parte del de alquiler vacacional.

Como ya adelanté, la reforma liberalizadora de 2013 de la LAU tuvo como propósito fundamental la reactivación del mercado de vivienda en alquiler en España y la creación de un marco jurídico del arrendamiento de vivienda que fuera flexible para poder atraer a los profesionales e inversores; de ahí que se implantaran medidas como la reducción de la prórroga forzosa del arrendamiento a tres años, desahucios rápidos en caso de impago, negociabilidad de los índices de actualización de renta y el carácter dispositivo del derecho de adquisición preferente, entre otras. Sin embargo, la reforma no dio los resultados esperados en relación con el incremento de la oferta de vivienda y la moderación de los precios, y situó a los arrendatarios en una posición de debilidad que no responde a las condiciones mínimas de estabilidad y seguridad con las que se debe dotar al inquilino de una vivienda en posesión de justo título.

En un intento de corregir esta situación, se aprobó en marzo de 2019 el *Real Decreto Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler* (en adelante, RD 2019), cuya principal novedad fue la de volver a fijar en 5 años la duración mínima del alquiler (si el arrendador es persona física) y, aumentándola hasta 7 (si es persona jurídica). La fórmula empleada por el Ejecutivo nacional para regular esta cuestión fue la del real decreto, norma pensada para casos de extraordinaria y urgente necesidad, y lo justificó así:

La necesidad de adaptar el marco normativo ha llevado a diferentes agentes sociales y políticos a impulsar modificaciones en la regulación [...] y en las que se destaca la urgencia y se describe la gravedad de la situación que viven actualmente muchos hogares ante el problema de la vivienda [...].

Ya entonces se destacaba, en la exposición de motivos del RD 2019, la situación de vulnerabilidad económica y social de muchas familias, el considerable incremento de los alquileres, el fenómeno creciente del alquiler vacacional (que además estaba incidiendo en un contexto en que la demanda de vivienda en alquiler estaba creciendo considerablemente) y la escasez del parque de vivienda social existente en España.

A pesar de los buenos propósitos del RD 2019, la norma tampoco dio los resultados esperados. No obstante, al ser el prelude de lo que vendría después con la aprobación de la *Ley de Vivienda* del año 2023, considero interesante detenerme aquí a analizar algunas de las soluciones aportadas por el RD para contribuir a aliviar la situación de vulnerabilidad de los arrendatarios; soluciones que, hoy en día, aún siguen vigentes.

### 3.1. Ampliación de la duración mínima del contrato de arrendamiento

Como ya adelanté, se trata de una de las novedades más relevantes de la norma. Se modificó el art. 9 de la LAU, quedando redactado en los siguientes términos:

1. La duración del arrendamiento será libremente pactada por las partes. Si esta fuera inferior a cinco años, o inferior a siete años si el arrendador fuese persona jurídica, llegado el día del vencimiento del contrato, este se prorrogará obligatoriamente por plazos anuales hasta que el arrendamiento alcance una duración mínima de cinco años, o de siete años si el arrendador fuese persona jurídica, salvo que el arrendatario manifieste al arrendador, con treinta días de antelación como mínimo a la fecha de terminación del contrato o de cualquiera de las prórrogas, su voluntad de no renovarlo.

Con el nuevo contenido del artículo 9 de la LAU se volvió, por tanto, a la previsión inicial contenida en la ley del año 1994 de fijar como plazo de duración mínima del contrato el de cinco años. Esto otorga mayor estabilidad al arrendatario ya que, con el régimen previsto en la Ley 4/2013, se veía en la situación de, a los tres años de la firma del contrato, tener que abandonar la vivienda arrendada o bien (casi lo más frecuente) tener que suscribir un nuevo contrato donde, probablemente, la nueva renta iba a ser considerablemente superior a la del contrato inicial. De esta forma, se instaura un sistema de 5+1 en lugar de 3+1, que fue el que fijó la reforma de 2013.

### 3.2. Ampliación de las prórrogas del contrato

También se modificó el art. 10, que regula la prórroga del contrato. Así, llegado el vencimiento del mismo, este se prorrogará obligatoriamente por plazos anuales hasta un máximo de tres años más. Esto sucederá si, llegada la fecha de vencimiento, ninguna de las partes hubiese notificado a la otra su voluntad de no renovarlo. En el caso del arrendador, dicha notificación debería producirse al menos con cuatro meses de antelación, mientras que en el caso del arrendatario dicha notificación debería producirse solo con dos meses de antelación.

Lo anterior será de aplicación salvo que, a la fecha de terminación de cualquiera de las anualidades, el arrendatario comunique, con un mes de antelación, su voluntad de no renovar el contrato (art. 10.1 LAU).

Sobre las prórrogas, la nueva *Ley de Vivienda* (a la que luego me referiré) también ha introducido algunas novedades, como la posibilidad de solicitar una prórroga extraordinaria en situaciones de vulnerabilidad social y económica (art. 10.2) y la aplicación de medidas especiales para los inmuebles que se encuentren en las zonas de mercado residencial tensionado (art. 10.3).

### 3.3. Una mayor moderación de la fianza y las garantías adicionales

En el RD 2019 se siguió manteniendo (como no podía ser de otra manera, a mi juicio) la exigencia del abono de un mes de fianza por parte del arrendatario. De este modo, el artículo 36 establece tras la modificación que «a la celebración del contrato será obligatoria la exigencia y prestación de fianza en metálico en cantidad equivalente a una mensualidad de renta en el arrendamiento de viviendas y de dos en el arrendamiento para uso distinto del de vivienda». Esta previsión, de carácter imperativo a mi entender (lo que se deriva indudablemente de la expresión «será obligatoria la exigencia y prestación de fianza»), vincula necesariamente al arrendatario, pero surge la duda de si, respetándose ese mínimo de una mensualidad, el arrendador pudiera exigir más. No parece que sea

esa la intención del legislador, sobre todo teniendo en cuenta el contenido del resto del artículo 36, que parece no querer gravar en exceso al inquilino con garantías innecesarias. En esta línea se establecen las siguientes medidas:

- La fianza no estará sujeta a actualización durante los primeros cinco (o siete) años de duración del contrato. Sin embargo, cada vez que el arrendamiento se prorrogue, esta podría variar. Así, el arrendador podría exigir que la fianza fuera incrementada, o el arrendatario que disminuyera, hasta hacerse igual a una o dos mensualidades de la renta vigente, según proceda, al tiempo de la prórroga.
- En relación con las garantías adicionales, se reconoce, en el art. 36.5, que «las partes podrán pactar cualquier tipo de garantía del cumplimiento por el arrendatario de sus obligaciones arrendaticias adicional a la fianza en metálico». Sin embargo, en el caso de arrendamiento de vivienda (en contratos de hasta 5 o 7 años) el valor de esta garantía adicional no podrá exceder de dos mensualidades de renta (art. 36.5 *in fine*).

### 3.4. El avance más importante: los intentos para contener la renta

La regla general en los arrendamientos siempre ha sido que la renta es libre y en cada contrato será, lógicamente, la pactada por las partes. No obstante, el primer atisbo de control de rentas vino de la mano de este RD 2019, que estableció en su disposición adicional segunda que, para garantizar la transparencia y el conocimiento de la evolución del mercado del alquiler de viviendas, así como para aplicar políticas públicas que incrementaran la oferta de vivienda asequible, y para facilitar la aplicación de medidas de política fiscal, se crearía el sistema estatal de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda.

La previsión contenida en esta disposición adicional es, a mi juicio, un buen propósito del legislador que, en su momento, planteó algo similar en Cataluña, a través del *Decreto Ley 9/2019, de 21 de mayo, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación del libro quinto del Código civil de Cataluña en el ámbito de la prenda*. Esta norma, aunque no fue convalidada por el Parlamento catalán, fue el primer paso para «limitar el incremento de precios de alquiler de viviendas en zonas de fuerte demanda acreditada» (según apuntaba su exposición de motivos). Luego, otra disposición (la *Ley 11/2020 de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda*) tomó el testigo tras el fracaso del citado Decreto Ley con la intención de favorecer el arrendamiento en los municipios o partes de ellos que estaban en riesgo de no disponer de la suficiente dotación de viviendas a un precio asequible (Aznar Sánchez-Parodi, 2021). No obstante, la norma en cuestión fue posteriormente declarada inconstitucional, en gran parte.

A pesar de ello, y siguiendo la corriente iniciada en otros ordenamientos como el francés o el alemán, el legislador ha hecho una apuesta decidida por implantar un régimen excepcional de contención de rentas de alquiler aplicable en zonas de mercado tenso de vivienda. De este modo, podría llegar a lograrse el tan ansiado equilibrio entre el derecho del propietario a percibir una utilidad económica razonable de sus bienes y el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, conforme a lo dispuesto en el art. 47 de nuestra Constitución; todo ello sin perder de vista la función social de los

bienes destinados a vivienda, lo que puede implicar que sufran la imposición de ciertas condiciones y restricciones en aras del interés general. Así, es preciso recordar que el derecho (constitucionalmente protegido) a la vivienda no es un simple derecho privado a favor de los ciudadanos, sino que impone a los poderes públicos una serie de obligaciones que van más allá de la mera dimensión individual de este derecho. Por eso, estos se encuentran vinculados a llevar a cabo políticas activas para promover el acceso a la vivienda. En este contexto, y con el fin de dar cumplimiento a todo lo anterior, el año pasado se aprobó la *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda*, que resulta ser la primera ley estatal reguladora del derecho a la vivienda desde la aprobación de nuestra carta magna.

A continuación, analizaremos cómo se ha plasmado, en la nueva regulación, el mencionado control de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda.

#### 4. El control de rentas en la nueva Ley de Vivienda: el sistema de índices de precios de referencia

Tal y como señala su exposición de motivos, uno de los principales objetivos de la conocida como «Ley de Vivienda» (en adelante, LV) es:

Facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada a las personas que tienen dificultades para acceder a una vivienda en condiciones de mercado, prestando especial atención a jóvenes y colectivos vulnerables y favoreciendo la existencia de una oferta a precios asequibles y adaptada a las realidades de los ámbitos urbanos y rurales.

Con el fin de favorecer ese equilibrio entre la oferta de vivienda y la necesidad de residencia habitual en las zonas definidas como de mercado residencial tensionado, se fija un límite máximo a la renta conforme a un sistema de índices de precios de referencia, cuya aplicación se define a través de una nueva disposición transitoria que se introduce en la LAU.

El sistema de índices de precios de referencia (en adelante, SIPR) ha sido aprobado recientemente por una Resolución de 14 de marzo de 2024, de la Secretaría de Estado de Vivienda y Agenda Urbana (BOE 15 marzo 2024). Como ya he adelantado, la disposición adicional segunda del RD 2019 ordena la creación de este sistema. Además, la LV (véase disposición adicional primera) también alude al mismo y modifica algunos artículos de la LAU para adaptarlos a esta previsión. De este modo, se conmina a la Administración a crear una base de datos de contratos de arrendamiento de vivienda que tome como referencia la información de algunos registros autonómicos (como los de fianza), del Registro de la Propiedad y de otras fuentes que permitan desarrollar este sistema.

¿Para que servirá de ahora en adelante este SIPR a los efectos del artículo 17.7 LAU? Para determinar el precio aplicable (o, al menos, el límite que no se debe traspasar) a la renta de los arrendamientos que tengan por objeto bienes inmuebles ubicados en zonas de mercado residencial tensionado (en adelante, zonas MRT) cuyo propietario (y arrendador) sea un gran tenedor (persona física o jurídica titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o de más de cinco si se encuentran en una de esas zonas mencionada anteriormente, según establece el art. 3 k) LV). Hay que tener en cuenta que, con la ley actual, la Administración puede declarar zonas de mercado residencial tensionado a aquellos ámbitos territoriales en los que exista un especial riesgo de oferta

insuficiente de vivienda para la población, en condiciones que la hagan asequible para su acceso en el mercado, de acuerdo con las diferentes necesidades territoriales; todo ello a efectos de orientar las actuaciones públicas en materia de vivienda. Este sistema se tendrá en cuenta, por supuesto, en los contratos sujetos a la *Ley de Vivienda* actual, pero no en aquellos que se prorroguen conforme a la normativa anterior. El precio aplicable, por tanto, vendrá determinado por el sistema de índices de precios de referencia, que atenderá a las condiciones y características de la vivienda arrendada, así como del edificio, como, por ejemplo, el año de construcción, estado de conservación, eficiencia energética, ascensor, mobiliario y anexos, entre otros elementos.

Del mismo modo, si el inmueble ya hubiera estado alquilado con anterioridad y se encontrara, igualmente, en una zona MRT, la renta pactada al inicio del nuevo contrato no podrá exceder de la última renta de contrato de arrendamiento de vivienda habitual que hubiese estado vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda, una vez aplicada la cláusula de actualización anual de la renta del contrato anterior, sin que se puedan fijar nuevas condiciones que establezcan la repercusión al arrendatario de cuotas o gastos que no estuviesen recogidas en el contrato anterior (art. 17.6 LAU). De este modo se protege la posición patrimonial adquirida del arrendador y ejercida como derecho con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo régimen contractual. Aquí no importaría, entonces, que la renta se situara por encima de los índices del SIPR.

¿Cabe alguna excepción a la regla anterior? La respuesta que debe darse es afirmativa y viene recogida en el propio art. 17.6 *in fine* LAU. Más allá de lo que proceda de la aplicación de la cláusula de actualización anual de la renta del contrato anterior, podrá incrementarse en un máximo del 10 % en alguno de los siguientes supuestos: viviendas objeto de rehabilitación en determinados casos, viviendas que hayan sido objeto de actuaciones de rehabilitación o mejora en la que se haya acreditado un ahorro de energía primaria no renovable del 30 % en los dos últimos años y viviendas objeto de actuaciones de mejora de la accesibilidad ya finalizadas (véase 17.6 *in fine*). También se exceptúa la aplicación de esta regla imperativa en el caso de los arrendamientos de larga duración (10 años o más) o bien, cuando se establezca un derecho de prórroga al que pueda acogerse voluntariamente el arrendatario, que le permita de manera potestativa prorrogar el contrato en los mismos términos y condiciones durante un periodo de diez o más años.

De este modo, el régimen de contención de rentas se flexibiliza en los contratos de alquiler de viviendas que resultan de un proceso de rehabilitación, mejora o de actuaciones encaminadas a la accesibilidad para contrarrestar el posible desincentivo que el nuevo régimen puede producir en la promoción de tales viviendas (rehabilitadas o remodeladas) con destino al mercado libre de alquiler. De igual modo, se incentiva la celebración de contratos de larga duración al permitirse flexibilizar también la renta; contratos que, no cabe duda, brindan una notable estabilidad al arrendatario.

Son muchos los autores que muestran claramente su desacuerdo con el sistema de contención de rentas. García Montalvo entiende que este tipo de medidas dan lugar «a una reducción de la oferta de vivienda en alquiler, un impacto negativo sobre la movilidad y una mala asignación de recursos que beneficia a unos inquilinos y perjudica a otros». Pone como ejemplo los controles de rentas en San Francisco (EE. UU.) que:



Provocaron que muchos propietarios de unidades en alquiler las vendieran, generando una contracción significativa de la oferta de vivienda en alquiler y un incremento en la desigualdad dado que los compradores, por el elevado precio de la vivienda, eran familias de elevados ingresos.

Concluye afirmando que:

Cualquier medida que provoque una contracción de la oferta sin un beneficio claro y contrastado debe evitarse. [...] La incertidumbre legal [...] puede incentivar a muchos de ellos a transformar en viviendas para la venta residencias que estaban en alquiler, con la consiguiente reducción de la oferta. (García Montalvo, 2019, pp. 10-11)

En el mismo sentido se pronuncia Nasarre Aznar, quien considera que el control de renta duro es un fracaso y provocará:

Una contracción y precarización de la oferta de vivienda en alquiler, aumento de las rentas, aumento de las compra-ventas, mercado negro y expulsión de los que menos tienen; ahora ya no solo del mercado de la vivienda en propiedad como ha sucedido estos últimos 15 años (Leyes 1/2013 y 5/2019), sino también del de alquiler. (Nasarre Aznar, 2023)

No obstante, considero que no se priva totalmente a los contratantes de la libertad absoluta de negociar el precio; para nada. Lo que se procura es que el precio se sitúe dentro de los márgenes del sistema de indexación y siempre mientras siga vigente la declaración administrativa de zona MRT, ya que se trata de una medida que pretende contribuir a paliar un problema concreto que, por el bien de todos, debería poder resolverse a medio plazo. No debemos olvidar, además, que estos límites no han de ser aplicados de manera arbitraria, sino ponderando las características de la vivienda arrendada y que, además, se permite la desviación excepcional de tales márgenes, siempre y cuando se justifique debidamente y tal y como dispone la ley.

En resumen, de la mano del RD 2019 se implementaron considerables ventajas para el arrendatario respecto a la *Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas* por las siguientes razones:

- Porque se vuelve a fijar la duración mínima del contrato de arrendamiento en cinco años (si el arrendador es persona física) y se amplía a siete (si el arrendador es persona jurídica), lo cual proporciona una mayor estabilidad al arrendatario.
- Se amplían las prórrogas del contrato una vez transcurrido el plazo inicial, lo que favorece que el inquilino permanezca en la vivienda más tiempo sin necesidad de celebrar un nuevo contrato. Esto, además, se mejora en la LV, que brinda al arrendatario la posibilidad de solicitar una prórroga extraordinaria en situaciones de vulnerabilidad social y económica y permite la aplicación de medidas especiales para los inmuebles que se encuentren en las zonas MRT.
- La fianza no se somete a actualización en los primeros cinco (o siete, en su caso) años de duración del contrato y, además, se fijan límites a las garantías adicionales que se pueden exigir a los arrendatarios, lo cual supone un menor coste económico del contrato.

De igual forma, cabe destacar que la LV da todavía un paso más en la protección del arrendatario cuando desarrolla lo que el RD 2019 ya apuntaba: la creación de un sistema estatal de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda para poder limitar el incremento desorbitado de las rentas. Este ha sido el primer paso para materializar

una suerte de control que se ha concretado un poco más en la reciente ley, especialmente tras introducir el concepto de zona MRT y los SIPR.

## 5. Conclusiones

A la vista de lo expuesto, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. La reducción de la oferta de inmuebles para alquiler residencial en España ha sido descomunal. Muchos de esos bienes han ido a parar al mercado alquiler vacacional y no resulta complicado entender el por qué. Este, *a priori*, resulta más rentable para los propietarios y compromete menos la vivienda, ya que la duración de la ocupación por parte de los turistas lógicamente es inferior a la de los residentes. Además, existe un temor por parte de los propietarios al impago por parte del inquilino y a la dificultad para recuperar la vivienda en tales casos y proceder al desahucio, especialmente cuando se da una situación de vulnerabilidad. No debe obviarse que la falta de medios de los que dispone la justicia en España provoca que los procesos judiciales se dilaten demasiado y que los lanzamientos tarden mucho en producirse; y esto lleva a muchos propietarios a tomar la decisión de, o bien retirar las viviendas del mercado del alquiler tradicional y derivarlas hacia el alquiler vacacional, o bien ponerlas en venta. Incluso, quienes se lo pueden permitir, optan por mantener sus viviendas vacías ante la posibilidad de encontrarse con este tipo de inconvenientes.
2. Las últimas reformas legislativas han traído consigo una serie de mejoras considerables de cara a reforzar la estabilidad del inquilino. La ampliación de la duración mínima de los alquileres operada por la reforma del año 2019 (con la instauración del sistema 5+1 o 7+1, en algunos casos), así como la nueva regulación referente a las prórrogas, proporciona al arrendatario una cierta tranquilidad a la hora de establecerse en un determinado lugar y desarrollar (si así lo quiere) un proyecto de vida. Desde luego, lo que no se puede discutir es que el arrendatario está en una posición más débil que el arrendador, pero tampoco puede obviarse que este asume también una serie de riesgos cuando pone en alquiler su vivienda.
3. Existen buenos propósitos en relación con la contención de la renta, pero no parece que vayan a producirse los efectos esperados (no, al menos, a corto plazo). Entiendo el recelo al entrar a regular un elemento tan esencial como el precio y puedo entender que no haya prosperado una regulación tan atrevida como la catalana. Pero creo que tampoco puede dejarse exclusivamente bajo las reglas del libre mercado un asunto tan sensible como es el de la vivienda. Es cierto que intervenir en el mercado del alquiler parece una solución un tanto agresiva que genera mucha desconfianza en el propietario, pero una apuesta por la fijación de índices de precio por zonas parece una solución no demasiado radical, que contribuiría a mantener una cierta coherencia en relación con los precios y evitar algunos abusos. Además, esa moderación de los precios podría generar muchos más beneficios a la larga (por ejemplo, evitar el fenómeno de gentrificación en las grandes ciudades, manteniendo a la población residente en sus lugares de residencia, etc.). Ahora bien, ¿cumplirán las diferentes Administraciones implicadas con la tarea de elaborar y mantener esos índices de precio actualizados?

4. La realidad actual en nuestro país es que muchos de los inmuebles que componen la oferta de alquiler de larga duración son propiedad de particulares que, en muchos casos, dependen de esta renta para afrontar una serie de gastos de su día a día (como podría ser, por ejemplo, el pago de la hipoteca de otra vivienda que se ha adquirido con posterioridad o el pago de los estudios universitarios de sus hijos). Esto requiere de un análisis muy profundo, pues el hecho de haber convertido la vivienda en una inversión ha generado en nuestro sistema una serie de efectos perversos y, en muchas ocasiones, es fácil olvidarse de las necesidades habitacionales de los colectivos más vulnerables. Pero, realmente, tampoco podemos hacer recaer el peso de las soluciones al problema de la vivienda en España sobre los propietarios privados. Al hilo de esto, lo que cabe preguntarse es: ¿qué sucede con la vivienda pública? En nuestro país, los porcentajes de vivienda pública construida son mínimos (en torno a un 2 o un 3 por ciento, ya que no hay información clara al respecto), lo cual demuestra que es totalmente insuficiente. Además, durante mucho tiempo los poderes públicos han promovido en mayor medida la venta de viviendas, incluso proporcionando a los ciudadanos ayudas públicas para la compra de las mismas, pero habría sido preferible promover un alquiler social al que pudieran acceder todos los ciudadanos en igualdad de condiciones. Por eso, es imprescindible fomentar la construcción de un parque de vivienda social o pública para poder ofertar en régimen de alquiler.

## Referencias bibliográficas

- Aznar Sánchez-Parodi, I. (2021). El derecho de propiedad y la limitación de la renta en los contratos de arrendamiento residenciales en Cataluña. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, (787).
- Cuena Casas, M. (2019a). Crédito y datos positivos de solvencia patrimonial. Avances en la Ley de crédito inmobiliario. *Hay Derecho*. [bit.ly/3Q4wRn4](https://bit.ly/3Q4wRn4)
- Cuena Casas, M. (2019b). La desmesurada desprotección del arrendador de vivienda ante el riesgo de impago del arrendatario en la reciente reforma de la LAU. *El notario del siglo XXI: revista del Colegio Notarial de Madrid*, 85. [bit.ly/4aXkhhJ](https://bit.ly/4aXkhhJ)
- García Montalvo, J. (2019). Retos del mercado del alquiler en España. *Cuadernos de información económica*, 269.
- Nasarre Aznar, S. (2020). Lluve sobre mojado: el problema del acceso a la vivienda en un contexto de pandemia. *Derecho Privado y Constitución*, 37. <https://doi.org/10.18042/cepc/dpc.37.02>
- Nasarre Aznar, S. (2023). Ley de Vivienda: el Estado renuncia a cumplir con el art. 47 CE. *El Notario del S. XXI: revista del Colegio Notarial de Madrid*, (109). [bit.ly/3xJj5Qs](https://bit.ly/3xJj5Qs)
- Nasarre Aznar, S. y Ferrándiz Gabriel, C. (2011). Métodos alternativos de acceso a la vivienda en Derecho Privado. *IURIS. Actualidad y práctica del Derecho*, 158.
- Salanova Villanueva, M. (2014). Alteraciones en la estructura del contrato de arrendamiento de vivienda vinculadas a la crisis económica: aspectos sustantivos de la Ley 4/2013, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. En M. T. Alonso Pérez (dir.<sup>a</sup>), *Vivienda y crisis económica (estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica)*. Ed. Thomson-Reuters Aranzadi.



## Capítulo 3

# La vivienda en los centros históricos españoles

**Antonio-José Campesino Fernández**

*Catedrático de Análisis Geográfico Regional*

*Universidad de Extremadura*

<https://orcid.org/0000-0002-9157-9534>

### 1. Introducción

En 1975, los Centros Históricos (CH) españoles tocaron fondo en su deterioro formal, social, funcional y ambiental. En esta aportación analizo, en las cinco últimas décadas, las permanencias y mutaciones (vaciamiento, rehabilitación, refuncionalización, renovación, producción inmobiliaria, terciarización y turistificación) de sus arquitecturas habitacionales, impelidas por cambios conceptuales, nuevas prácticas de intervención, coyunturas económicas cambiantes, alternancias políticas, marcos legislativos, planeamiento urbanístico y patrimonial, gestión y políticas de vivienda, con referencias puntuales a los más significados de las ciudades canarias. Aquellos CH despoblados, disfuncionalizados y malentendidos como islas urbanas ajenas a la ciudad total, —como bien explica el profesor arquitecto Alfonso Álvarez Mora en la más reciente publicación sobre la materia (Álvarez, 2024)—, están siendo hoy reconquistados y revalorizados por la producción inmobiliaria con las consiguientes tensiones entre residentes/resistentes, neoburgueses y turistas.

### 2. Antecedentes

Los Centros Históricos constituyen los manuales legibles de la cultura patrimonial, expresada mediante patrones de alta calidad urbanística en sus planos, manzaneros, parcelarios, tramas viarias (calles y plazas) y caserío singular y popular con tipología arquitectónica de diferentes épocas. Durante siglos convivieron de forma simbiótica soporte físico, arquitecturas construidas sobre su propia cantera, grupos sociales de distinto signo y actividades multifuncionales, generando un espacio caracterizado por su complejidad. El plano de cada uno era su huella digital, única e irrepetible, diferenciadora del origen y evolución, con los tejidos urbanos espontáneos, yuxtapuestos y superpuestos, que conformaban la «ciudad histórica» heredada y compacta.

En la segunda mitad del XIX emergió el problema de la vivienda obrera en la ciudad histórica, porque su escasez incitó a los mayores contribuyentes urbanos a mutar su valor de uso (habitar como función dominante) por el de cambio (mercancía especulativa). *Con los Planes de Reforma Interior y Saneamiento* los burgueses procedieron a la «limpieza higienista», abrieron grandes vías para provecho propio, ordenaron plazas, alinearon y ensancharon calles de primer orden y construyeron viviendas de alta calidad en bloques de varias plantas, unifamiliares o plurifamiliares. En ellos conjugaron residencia de lujo,

despachos profesionales y los primeros locales comerciales, produciéndose el tránsito maquiavélico de la casa al piso y de la propiedad horizontal a la vertical. Al tiempo, en los barrios periféricos marginales las viviendas populares, muy envejecidas y densamente ocupadas, cobijaron las miserias del proletariado o del jornalero urbano.

Con los *Planes de Ensanche*, la ciudad total dejó de serlo para convertirse en el ‘Centro Histórico’ de la ciudad moderna policéntrica, que desdobló la gravitación residencial y funcional, marcando con ello el comienzo del fin de su papel rector como centro urbano tradicional. Hecho clave para entender los procesos que afectarán a las viviendas de los CH españoles, donde comenzaron a quedar viviendas vacías que serán ocupadas por los inmigrados de primera generación.

De 1950 a 1975, los CH de las ciudades españolas experimentaron procesos contradictorios en sus áreas internas: en los barrios centrales (mutaciones parcelarias, constructivas, volumétricas y densificatorias); en los de borde (despoblación y abandono del caserío —por los que pudieron hacerlo— hacia los polígonos desarrollistas de las periferias de «ensueño»), y deterioro e invasión-sucesión por nuevos contingentes de población inmigrada de bajo poder adquisitivo (Capel, 1975).

Los CH más emblemáticos de Canarias obtuvieron declaraciones tardías: Vegueta (1973), Santa Cruz de la Palma (1975), San Cristóbal de La Laguna (1985), y Triana (1993). En su dinámica de ordenación han padecido idénticas carencias (ausencia de planeamiento especial de protección; ambiguas políticas de «rehabilitación»; y escasa inversión), con la particularidad de verse sometidos a la presión turística y a la reconversión comercial derivada, con sus tensiones entre usos residenciales y comerciales en gran medida motivadas por la modificación del espacio público (peatonalización), según López (2012).

Sin normativa de protección patrimonial, salvo los Catálogos de los *Planes Generales de Ordenación Urbana* (PGOUs), las fuertes presiones de remodelación interna procedieron al derribo de los viejos edificios, sustituidos por las volumétricas arquitecturas desarrollistas. Los planes de viviendas de la Dictadura fueron ajenos a las problemáticas de los CH, considerados islas extrañas al conjunto urbano, como si en ellos el problema de la vivienda no fuera una cuestión prioritaria para ser abordada junto al funcionamiento sistémico de la ciudad total.

En la transición democrática, gran parte del caserío acusaba envejecimiento, deterioro físico, alquileres congelados y desatención ilegal de las obligaciones de los propietarios para el mantenimiento de sus viviendas en condiciones de salubridad, higiene y ornato público. Por su parte, los ayuntamientos abandonaron sus responsabilidades ante la renovación edificatoria por los escasos impuestos percibidos y la falta de rentabilidad política-electoral de un vecindario envejecido y empobrecido.

### 3. Vivienda: rehabilitación, ordenación patrimonial y turismo

Para analizar la dinámica de la vivienda en los CH durante las cinco últimas décadas entiendo necesario interrelacionarla con las políticas de rehabilitación, de ordenación patrimonial y de planificación turística con sus específicas estrategias inmobiliarias, a lo largo de cinco etapas: (1975-1985); (1986-1995); (1996-2006) —la «década prodigiosa» según Burriel (2008)—; y (2007-2023), en las que se aprobaron cuatro leyes de

suelo-mercancía y solo una de patrimonio, en las alternantes coyunturas económicas y de bipartidismo político.

### 3.1. Rehabilitación integrada: eterna asignatura pendiente

En la transición democrática los CH españoles mostraban los flagrantes resultados de la obsolescencia física y la degradación social, funcional y ambiental. Los ayuntamientos de izquierda, surgidos de las elecciones municipales de 1979, pretendieron enfrentar los problemas de la ciudad interna consolidada con sus escasos presupuestos y frenar la expulsión de las clases populares, mediante la rehabilitación pública de las viviendas.

La *Campaña Europea para el Renacimiento de la Ciudad* del Consejo de Europa (1980-1981) con su lema «Ciudades para vivir» definió el concepto de 'rehabilitación integrada'<sup>1</sup>, cuya teoría y práctica publicitó la Dirección General de Arquitectura y Vivienda (DGAV) con el estudio piloto de la villa asturiana de Cudillero (García et al., 1982). Desde Italia se había difundido la experiencia rehabilitadora del ayuntamiento comunista de Bolonia (1982), según Cervellati y Scannavini (1976), que demostró que la ciudad no era un instrumento de hacer dinero fácil y rápido, mediante la renovación salvaje, sino el marco de convivencia diaria.

Como cada CH es modelo de sí mismo, aunque sus problemas sean comunes, las soluciones rehabilitadoras han de ser específicas (Campesino, 1989). Por ello, la rehabilitación iba a ser una práctica urbanística de acupuntura, multidisciplinar, transversal y muy compleja, tanto en términos técnicos como de gestión política-administrativa. Para su implementación se arbitraron marcos legales específicos, que permitieron delimitar dentro de los CH las Áreas de Rehabilitación Integrada (ARIs), e incentivar las subvenciones públicas. A las ARIs se les encomendó, entre otras, la tarea de rehabilitar viviendas degradadas y tramitar ayudas y subvenciones públicas para la recuperación de inmuebles destinados a vivienda, con el objetivo social de mantener a los residentes, procurar la repoblación con nuevos moradores y devolver la multifuncionalidad perdida a los CH desmantelados.

Sin embargo, en España, se constató el axioma incuestionable de que la rehabilitación se posterga para las etapas de crisis económica y urbanística: cuando la ciudad no crece, se frena el negocio y hay mucho tiempo para 'repensar' la ciudad; ahora bien, en cuanto asoma la bonanza económica, se vuelve a especular, como en las dos coyunturas de *booms* inmobiliarios.

Los resultados de las políticas y planes de rehabilitación de viviendas en los CH se han mostrado francamente insatisfactorios por la conjunción de complejos factores adversos: diseño de los planes desde la Administración central; carencia de promoción de Viviendas de Protección Oficial en Régimen Especial (VPOE); descoordinación urbanística; fragilidad normativa; complejidad burocrática; raquitismo financiero; desinterés de los promotores; carestía de la propia rehabilitación (de un 30 % a un 40 % más que la obra nueva); baja capacidad adquisitiva y mentalidad de los residentes para los que sus «casas viejas» eran desechos en comparación con las nuevas periféricas; deterioro e infrutilización de las arquitecturas vernáculas e inadecuación de los sistemas viarios

1 Conjunto de actuaciones coherentes y programadas dirigidas a potenciar los valores socioeconómicos, ambientales, edificatorios y funcionales de determinadas áreas urbanas y rurales, con la finalidad de elevar la calidad de vida de la población residente en las mismas, mediante alternativas para la mejora de las condiciones del soporte físico existente, la elevación de los niveles de habitabilidad y uso, y la dotación de equipamientos comunitarios, servicios y espacios libres de disfrute público.

y de la trama parcelaria a las nuevas demandas urbanas. Los maquillajes puntuales de rehabilitación arquitectónica de edificios singulares se impusieron sobre las políticas socioresidenciales y funcionales (Campesino, 2003).

Las buenas expectativas que prometía la *Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Renovación y Regeneración Urbanas* (BOE, 53, 27/06/2013) están aún por desarrollar una década después. Cuando lleguen —de hacerlo— tendrán que insertarse en el planeamiento especial de protección y supeditarse a sus determinaciones normativas, para erradicar la práctica generalizada de que proyectos puntuales, perpetrados a calzador, obliguen a la revisión puntual —siempre excepcional hasta la siguiente fechoría— de los *Planes Especiales de Protección y Rehabilitación del Patrimonio* para satisfacer veledades políticas e intereses especulativos. Planes públicos modificados por proyectos privados, la eterna inversión de principios.

### 3.2. Ordenación patrimonial

Derivados de las cuatro *leyes del suelo y ordenación urbana*, aprobadas entre 1978 y 2007, los primitivos PGOUs —más tarde nominados *Planes Generales Municipales* (PGMs)—, en sus distintas generaciones (posibilistas; proyectuales; estratégicos; e intuitivos) (Campesino, 2007), produjeron nuevo suelo urbanizable, pero se desentendieron de los CH, relegando su ordenación patrimonial a los *Planes Especiales de Protección del Patrimonio* (PEPPCH). En sus Catálogos se limitaron a proteger únicamente las arquitecturas «monumentales», relegando al ostracismo a las viviendas populares, que se vacían, se cierran o se derriban. A partir de tal selección elitista, la mayoría de esas arquitecturas no incluidas en los Catálogos estaba ya predestinada a su desaparición, lo que permitía una aviesa lectura «subterránea» de la convivencia de los Catálogos con las estrategias de promoción inmobiliaria.

Por mandato del art. 46 del texto constitucional de 1978, que obliga a los poderes públicos a la conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico, se aprobó la *Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español*<sup>2</sup> (LPHE) (véase Sánchez-Palencia et al., 1985) y su *Real Decreto 11/1986, de 10 de enero* que la desarrolla. Introduce una nueva conceptualización del patrimonio y en su art. 20.1. obliga a los ayuntamientos que posean *Conjuntos Históricos* declarados, a redactar y aprobar *Planes Especiales de Protección y Rehabilitación del Patrimonio* (PEPRPCH), que catalogarán todos y cada uno de los inmuebles, establecerán los diversos niveles de protección, procederán a la rehabilitación edificatoria para mantener a los residentes y favorecer la repoblación con nuevos moradores, y procurarán la revitalización funcional y la recualificación ambiental. Con la LPHE'1985 se pretendió insertar las políticas de rehabilitación de viviendas en CH dentro de las determinaciones del planeamiento especial de protección (VV. AA., 1986).

Cuando analizamos los objetivos generales y específicos de los PEPRPCH sorprenden las múltiples determinaciones, rayanas algunas en la utopía: proteger el patrimonio de los CH; mantener la población residente y favorecer la repoblación con nuevos

2 La LPHE'1985 es heredera de la republicana *Ley de 13 de mayo de 1933, relativa al Patrimonio Artístico Nacional*. Hoy, cuatro décadas después, aquella legislación patrimonial, estatal, democrática, pionera y conceptualmente avanzada, se encuentra totalmente obsoleta, sin que partido político, ni gobierno central alguno promueva su revisión, síntoma inequívoco del nulo interés político por el patrimonio histórico cultural.



moradores; reequilibrar el binomio antagónico gentrificación (formal, social y funcional)<sup>3</sup> vs. gentrificación de barrios degradados; preservar las actividades tradicionales, comerciales y artesanales; compensar el exceso de terciarización con la devolución de la multifuncionalidad perdida, y enfrentar los graves problemas de accesibilidad, movilidad, tráfico, peatonalización (Campesino, 1986), y aparcamientos; ordenar la publicidad comercial, los cableados, tendidos aéreos, antenas y conducciones en fachadas y cubiertas, que han de soterrarse en la denominada ‘zanja única’; recualificar los espacios libres, jardines y zonas verdes con pavimentaciones selectivas y diseño del mobiliario urbano y de las terrazas, y erradicar con normativa las prácticas ilegales, pero consentidas y subvencionadas (conciertos, movidas, botellones...), que banalizan la imagen urbana con sus impactos ambientales.

En el CH de San Cristóbal de La Laguna, el más emblemático por su inclusión en la Lista del Patrimonio Mundial (1999), la política de peatonalización emprendida dentro del *Plan Especial de Protección* (2005) sirvió de locomotora a las mejoras comerciales (Zona Comercial Abierta) y turísticas (Herrera, 2012), siguiendo procesos ya contrastados en ciudades del patrimonio mundial (PM), como Cáceres (1986), estudiados por Campesino (1990). También en La Laguna la terciarización a ultranza está generando más renovación especulativa que reconquista habitacional del centro ciudad.

En materia de PEPRPCH distinguimos varias generaciones de Planes (Norma; Programa; Gestión; Proyecto) (Campesino, 1987), con algunas buenas prácticas de planeamiento y gestión: el *Plan Especial de Rehabilitación Integrada del Centro Histórico de Vitoria-Gasteiz* (1983), en Sánchez (1989), gestionado por el Departamento de Centro Histórico (1982), más tarde convertido en la Agencia Municipal de Renovación Urbana y Vivienda, S. A. (véase González de San Román [coord.], 1995) y el *Plan Especial de Protección y Rehabilitación del Conjunto Histórico de Santiago de Compostela* (1997), en Sánchez y Viña (2000), innovador en sus instrumentos técnicos y de gestión (Real Patronato, 1991; Consorcio de la Ciudad de Santiago, 1992; y Oficina de Conservación y Rehabilitación de la Ciudad Histórica, 1994), bajo el liderazgo de su alcalde (Estévez, 2000). Por desgracia, tales experiencias no se han contagiado a las restantes ciudades españolas del Patrimonio Mundial, como constata Campesino (1998).

El balance de los PEPRPCH (en muchos casos, más bien *Planes de Renovación Urbana*) tampoco ha sido positivo, porque en sus determinaciones primó la rehabilitación morfológica, sin afrontar en paralelo los conflictos sociales, habitacionales y funcionales de los CH. Fracasaron por problemas conceptuales (monumentalismo), instrumentales (planeamiento inadecuado), financieros (raquitismo inversor y de las subvenciones rehabilitadoras), gestores (inexperiencia técnica y administrativa), falta de voluntad política (carencia de liderazgo) y escasa colaboración de los agentes inmobiliarios (prácticas especulativas) que bloquearon la utopía de la revitalización integrada, como bien analizó el desaparecido profesor Troitiño (1992), uno de los geógrafos urbanos más cualificados en la materia.

En las dinámicas de los CH españoles de las cinco últimas décadas se han producido mutaciones morfológicas, sociales y funcionales (Campesino, 2014). Ha primado una preocupación obsesiva por la protección de la piedra y en modo alguno por la carne y

3 De muy difícil solución, porque las intervenciones rehabilitadoras conllevan, automáticamente, revalorización de los precios de suelo, vivienda y locales, que favorecen la expulsión del vecindario insolvente, salvo en los casos contados de construcción pública de viviendas sociales (VPOE).

la sangre, pese a que numerosas intervenciones escondieron estrategias de «saneamiento social neohigienista», como apunta Cruz (1995). El proceso de sustitución de inmuebles fue lento pero continuo (renovación puntual); pudo afectar a una arteria que rompiera el tejido urbano y permitiera la construcción en altura (renovación lineal) o implicar a manzanas completas (renovación por manzanas) o bien a la remodelación de todo el barrio, mediante los *Planes Especiales de Reforma Interior* (PERIs). En el tema habitacional que nos ocupa, no consiguieron el reequilibrio social, por cuanto la rehabilitación física de la mayoría de las intervenciones supuso sustitución social y, al favorecer los desahucios, no propiciaron el mantenimiento de la población residente ni la captación de nuevos moradores.

A finales de los años noventa, los CH españoles mantenían estrangulamientos heredados (envejecimiento; despoblación; infraviviendas; inmigración de bajo poder adquisitivo; bolsas de pobreza; paro; inseguridad; delincuencia), a los que se añadieron las procedentes de las fracasadas políticas de rehabilitación «integrada» (formal y fachadista, sin reforma interior de las viviendas; monocultivo terciario, y decadencia comercial), y de la deficiente ordenación y gestión patrimonial (políticas de vivienda y suelo orientadas a la promoción inmueble especulativa, y no a la resolución de las graves deficiencias infraestructurales).

La carencia rehabilitadora de las arquitecturas populares y la nula promoción de viviendas VPOE se conjugan y contraponen con las fuertes presiones inmobiliarias de construcción de viviendas privadas<sup>4</sup> de elevado precio de venta y renta para una demanda solvente que desea apropiarse del corazón de los CH con imagen de marca patrimonial internacional. Los precios se disparan, lo que facilita la expulsión de los residentes y genera tensiones de convivencia, desigualdad de clase y de renta entre los propietarios autóctonos y los nuevos pobladores con mayor capacidad adquisitiva y procedencia exógena, que modifican la composición social histórica.

### 3.3. Turistificación y gentrificación

Hasta comienzos de los años noventa no emergió el turismo cultural en los CH españoles, que reforzó el proceso de terciarización funcional (institucional-administrativa), pública y privada. Desde entonces, la importancia del fenómeno ha suscitado el interés de la investigación geográfica española, convirtiéndose en una línea prioritaria de mi cátedra en *Ciudades del Patrimonio Mundial* (Campesino, 1999).

Aquel complemento, tan deseado para la revitalización económica de los CH, por ausencia de planificación turística ensamblada con la urbanística y patrimonial, ha llegado a convertirse hoy en monocultivo problemático (turistificación «cultural» de masas), principal activadora de la gentrificación.

Durante la burbuja inmobiliaria (1996-2007) se idean nuevas fórmulas para compartir habitaciones turísticas en viviendas de uso particular, cuyos propietarios pretenden compensar con las rentas parte del coste de las hipotecas y de los alquileres. Tal planteamiento se hizo extensivo al mercado de viviendas turísticas, naciendo plataformas web, como Airbnb (2008) y Homestay, para el alquiler de pisos y apartamentos turísticos, como han estudiado para Extremadura (Sánchez et al., 2019), que ponen en con-

---

<sup>4</sup> Se perpetúa la genuina práctica española de construir destruyendo, sin que lo nuevo construido alcance, casi nunca, la calidad patrimonial de lo destruido.

tacto directo a los propietarios de viviendas en los CH y a los nuevos turistas de bajo coste (*millennials*, entre 20 y 35 años) en cualquier lugar del mundo.

En el primer tercio del siglo XXI, a la dinámica transformadora de los CH se iban a sumar otras dos problemáticas: la turistificación y la gentrificación turística. Ambas invaden el urbanismo y el patrimonio, desalojan a los residentes/resistentes, porque demandan alojamientos en pisos y apartamentos, y generan un nuevo negocio especulativo inmobiliario de adquisición de edificios para su renovación y transformación en pisos turísticos por parte de opacos fondos de inversión, banca y otros activos financieros. Un factor más de despoblación y pérdida de identidad de los barrios históricos tradicionales porque los turistas son transeúntes, ajenos y exógenos que no crean tejido social y distorsionan el existente.

En los CH de Vegueta-Triana, los dos núcleos genéticos de la ciudad de Las Palmas, la pérdida de función residencial ha supuesto el desarrollo descontrolado de la turística, que lleva implícita la gentrificación, con sus mutaciones renovadoras sobre vivienda, ocio y negocios, ocio para destinatarios exógenos, como analizan Ortiz y Parreño (2023). Intervenciones privadas, como la terminal de pasajeros en el muelle de Santa Catalina, aportará más de 2 millones de cruceristas, sin que la aprobación del *Plan Especial de Protección* en 2018 sirva de freno al incremento de edificabilidad y volumetría.

La gentrificación, residencial y turística, se convierte en moneda de trueque y mercancía inversora, en detrimento de la función social de habitación, práctica que se remonta a 160 años atrás, pero no con la virulencia especulativa con la que se plantea hoy en un mercado global. Los nuevos pobladores neoburgueses son gente guapa y solvente, dispuesta a la apropiación del espacio patrimonial emblemático con imagen de marca.

Para los geógrafos urbanos la gentrificación tiene hoy connotaciones urbanísticas mucho más complejas (López, 2010): habitacionales, por mejora o renovación de la vivienda, incrementando su precio en venta y alquiler; sociales, por cambio de la composición poblacional con la llegada de nuevos residentes de mayor renta, a partir del desplazamiento de los residentes tradicionales; comerciales-artesanales, por retroceso y desaparición del comercio minorista, triplemente asediado por las grandes superficies suburbanas, por las franquicias multinacionales y por el comercio *online*; y turísticas, por el predominio de los establecimientos de restauración, cafeterías, bares y terrazas, que invaden y privatizan el espacio público con la connivencia municipal impositiva, creando desde la pandemia el «país de las terrazas».

En España, destino turístico internacional de primer orden, turistificación y gentrificación han despertado la atención de la comunidad científica por sus múltiples y dispares efectos en los CH de grandes, medias y pequeñas ciudades turísticas (Hiernaux y González, 2014), que soportan en distinto grado los múltiples problemas derivados de la utilización del parque edificado, reutilizado y renovado para pisos y apartamentos turísticos: ilegalidad por carencia de registro oficial, competencia desleal con la oferta hotelera reglada, conflicto con los residentes y pérdida de identidad de los barrios históricos.

Los problemas de los pisos y apartamentos turísticos (AT) se sufren de manera distinta en Madrid, como constatan Gil y Sequera (2018); en Toledo, primer destino urbano del Turismo Cultural español, como analiza Camarena (2018) —lo que ha obligado al ayuntamiento a proceder a su regulación normativa porcentual—; o en Las Palmas de Gran

Canaria, como estudian Parreño et al. (2023), con una muy interesante aproximación a la percepción ciudadana del fenómeno de la vivienda vacacional, y el debate público actual de los efectos nocivos sobre precios de vivienda, alquileres, desahucios y conflictos de convivencia vecinal.

En la ciudad de Cáceres, (Patrimonio Mundial en 1986, y primer destino turístico cultural de Extremadura), el fenómeno de los AT ha sido sorprendente en los últimos años. En nuestro primer estudio (Rengifo et al., 2020) constatamos la existencia de 132 AT legales, que ofertaban 608 plazas; en el último trabajo, inédito, de Sánchez y Rengifo (2023), los AT legales se elevan a 336 (+154,5 %) con oferta de 1.356 plazas (+123,2 %), pese al lustro muy complicado por la pandemia de 2020-2022 que bloqueó los movimientos turísticos.

En Cáceres no existe, aún, turistificación/gentrificación, por varias razones: no hay llegadas masivas de turistas (ni llegarán, mientras no se ultime el AVE para 2030...); no hay tensiones con los 5.971 residentes del CH; no se ha encarecido el precio de la vivienda (en venta o alquiler); no se han producido desahucios de residentes; y no se ha modificado la estructura comercial tradicional en los 430 locales censados. Como ventajas incuestionables de los AT en Cáceres reseñamos la rehabilitación de viviendas vacías deterioradas y, en menor medida, edificios enteros por parte de promotores privados autóctonos, sin subvención pública de los costosos proyectos y sin atisbo alguno de inversores exógenos, fondos de inversión, banca, ni estrategias especulativas, lo que no exige, por el momento, regulación municipal alguna.

La turismofobia viene generando ya serios conflictos sociales, como acreditan Marín et al. (2017), y la activación de movimientos sociales urbanos muy combativos a favor de procesos reguladores (Mansilla, 2018).

## 4. Conclusiones propositivas

A tenor de lo expuesto, proponemos:

- Respetar y hacer efectiva la Constitución de 1978, en su art. 47, sobre el derecho de todos los españoles al disfrute de una vivienda digna y adecuada, y la obligación de los poderes públicos de hacer efectivo ese derecho, ratificado por sentencia del Tribunal de Justicia de la UE en 2020.
- Abordar, globalmente, los graves problemas actuales de los CH españoles: despoblación, renovación edificatoria, terciarización, gentrificación y turistificación.
- Reinventar la rehabilitación integrada, con la inoperante Ley 8/2013 de *regeneración urbana* (Vázquez, 2017), reactivando instrumentos normativos, financieros, fiscales, urbanísticos, patrimoniales, de coordinación administrativa y cooperación público-privada, todo ello inserto en el planeamiento especial de gestión del patrimonio, con participación efectiva de la población.
- Mantenimiento de los residentes y construcción de viviendas de protección oficial para venta y alquiler (recurriendo a la renovación solo en casos puntuales) para la repoblación con grupos familiares (frente a la gentrificación de unidades monoparentales) y favorecer la ósmosis social y el rejuvenecimiento demográfico. El porcentaje del equilibrio deseable de usos puede estratificarse desde el plan especial hasta dentro de cada edificio.

- Regular la promoción inmobiliaria especulativa de pisos turísticos en barrios centrales, declarando zonas tensionadas, controlando los registros de licencias, erradicando los ilegales, prohibiendo el alquiler por meses, aumentando las cargas fiscales, impidiendo la transmisión, definiendo un umbral de carga máximo del 20 % sobre el total de viviendas y favoreciendo el retorno de los pisos turísticos al alquiler residencial.
- Controlar por ley el precio de los alquileres desorbitados y de las rentas especulativas para frenar la pasión inversora en la vivienda-mercancía que dispara la inflación.
- Devolver la complejidad funcional perdida, amortiguando el monocultivo terciario administrativo-institucional y de hostelería-restauración (país de terrazas con privatización municipal consentida y convivente del suelo público peatonal) y favoreciendo la apertura de locales cerrados para recuperar el comercio minorista de barrio y proximidad.

Habitar es la función urbana por excelencia. Recuperar la función social de las viviendas de los CH es tarea urgente y prioritaria, porque la ciudad no debe ser un instrumento de hacer dinero fácil y rápido por la renovación salvaje de unos pocos, sino el marco habitacional de convivencia comunitaria.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, A. (2024). *La liquidación del espacio tradicional. Los centros históricos en España 1960-2015*. Instituto Universitario de Urbanística, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad de Valladolid.  
<https://uvadoc.uva.es/handle/10324/67685>
- Burriel, E. L. (2008). La «década prodigiosa» del urbanismo español (1997- 2006). X Coloquio Internacional de Geocrítica. *Geo Crítica. Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* (12), 270. Universidad de Barcelona.  
<https://www.ub.edu/geocrit/-xcol/383.htm>
- Camarena, M. (2018). Turistificación o vida de barrio. El problema de las viviendas de uso turístico en el Casco Histórico de Toledo. En J. Manzano (ed.), *Casco Histórico de Toledo. Construir la convivencia*, (pp. 125-150). Toletum Revolutum.  
<https://doi.org/10.3989/estgeogr.202050.030>
- Campesino, A.-J. (1986). La peatonalización: ¿reconquista ciudadana o renovación especulativa. Oeste. *Revista de Arquitectura y Urbanismo*, (2), 121-130. Colegio Oficial de Arquitectos de Extremadura (COADE).
- Campesino, A.-J. (1987). Patrimonio y planeamiento democrático en nuestras ciudades históricas. *IV Colóquio Ibérico de Geografía. Actas*, (pp. 545-554). Instituto de Estudios Geográficos, Facultad de Letras, Universidade de Coimbra.
- Campesino, A.-J. (1989). La rehabilitación integrada de los centros históricos; el reto urbanístico de finales de los ochenta. *Investigaciones Geográficas*, (7), 7-17. Universidad de Alicante.  
<https://doi.org/10.14198/INGEO1989.07.02>
- Campesino A.-J. (1990). Centro-ciudad y revitalización funcional: las calles peatonales cacereñas de Pintores y Moret. *Ería, revista de Geografía* (22), 139-156. Universidad de Oviedo.  
<https://reunido.uniovi.es/index.php/RCG/article/view/1051>
- Campesino, A.-J. (1998). Experiencias gestoras en planeamiento de centros históricos. En M. Á. Castillo (ed.), *Centros históricos y conservación del patrimonio. (Mesa Redonda: Intervenciones en centros históricos: controles y recursos financieros)*, (pp. 71-78). Fundación Argentaria y Visor Distribuciones.
- Campesino, A.-J. (coord.). (1999). *Comercio, turismo y cambios funcionales en las ciudades españolas Patrimonio de la Humanidad*. Cámara de Comercio e Industria.

- Campesino, A.-J. (2003). La rehabilitación integrada: asignatura pendiente de ayer y de hoy. En J. E. Soriano (dir.), *Nuevo Derecho Urbanístico de Extremadura*, (pp. 49-73). Atelier.
- Campesino, A.-J. (2007). Planeamiento urbanístico democrático. Generaciones de Planes. En M. Corchero (dir.), *Derecho Urbanístico de Extremadura. Tomo I. Planeamiento Urbanístico, Capítulo II*, (pp. 85-111). Editorial Thompson-Aranzadi, S. A.
- Campesino, A.-J. (2014). Centros y periferias urbanas: ordenación y desgobierno. En R. C. Lois y Á. Miramontes (eds.), *Reflexiones sobre las ciudades y el sistema urbano en tiempos de crisis*, (pp. 91-117). Universidad de Santiago de Compostela, Grupo de Geografía Urbana (AGE).
- Campesino, A.-J. (2024). Prólogo. En A. Álvarez, *La liquidación del espacio tradicional. Los Centros Históricos en España 1960-2015*, (pp. 13-18). Instituto Universitario de Urbanística, ETSA de Valladolid.  
<https://uvadoc.uva.es/handle/10324/67685>
- Capel, H. (1975). *Capitalismo y morfología urbana en España*. Los Libros de la Frontera. (La nueva edición ampliada de 1990, incluye un capítulo sobre El planeamiento urbano en España, 1975-1990). Círculo de Lectores.
- Cervellati, P. L. y Scannavini, R. (1976). *Bolonia: política y metodología de la restauración de centros históricos*. Gustavo Gili.
- Cruz, J. (1995). Las transformaciones sociales. En A.-J. Campesino, M. Á. Troitiño y M.ª L. Campos (coords.), *Las ciudades españolas a finales del siglo XX*, (pp. 87-92). Grupo de Geografía Urbana de la AGE, Universidad de Castilla-La Mancha.
- Estévez, X. (2000). Planeamiento y gestión en las ciudades históricas. En L. López (dir.) *Ciudades y Villas Camineras Jacobeas. III Jornadas de Estudio y Debates Urbanos*, (pp. 105-111). Servicio de Publicaciones, Universidad de León.
- García, E., Oria, J., Crespo, S. y Benito, M.ª del M. (1982). *Rehabilitación integrada de Cudillero*. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.
- Gil, J. y Sequera, J. (2018). Expansión de la ciudad turística y nuevas resistencias. El caso de Airbnb en Madrid. *Empiría*, (41), 15-32. UNED.  
<https://doi.org/10.5944/empiria.41.2018.22602>
- González de San Román, M. Á. (coord.). (1995). *Pasado y presente, 10 años de gestión. Rehabilitación Integrada del Centro Medieval de Vitoria-Gasteiz*. Agencia Municipal de Renovación Urbana y Vivienda, Departamento de Centro Histórico.
- Herrera, N. (2012). Peatonalización y dinamismo comercial: el caso del Centro Histórico de la ciudad de La Laguna (Canarias-España). *XX Coloquio de Historia Canario-Americana. Homenaje a Francisco Morales Padrón*, 107-115. Casa de Colón.  
<https://revistas.grancanaria.com/index.php/CHCA/article/view/9158>
- Hiernaux, D. y González, C. I. (2014). Turismo y gentrificación: pistas teóricas sobre una articulación. *Revista de Geografía Norte Grande*, 28(2), 55-75. Pontificia Universidad Católica.  
<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022014000200004>
- López, L. (2010). *Diccionario de términos sobre la ciudad y lo urbano*. Biblioteca Nueva.  
<https://revistas.um.es/geografia/article/view/143601>
- López, J. S. (2012). Diagnóstico de los Centros Históricos de Canarias: un Balance desde las Normas de Quito. *Revista de Historia Canaria*, (194), 41-57. Universidad de La Laguna.  
<http://riull.ull.es/xmlui/handle/915/2340>
- Mansilla, J. A. (2018). Vecinos en peligro de extinción. Turismo urbano, movimientos sociales y exclusión socioespacial en Barcelona. *Pasos*, 16(2), 279-296. Universidad de La Laguna.  
<https://doi.org/10.25145/j.pasos.2018.16.020>
- Marín, P., Guevara, A. y Navarro-Jurado, E. (2017). Renovación urbana y masificación turística en la ciudad antigua: pérdida de población y conflictos sociales. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* (193), 454-468. Ministerio de Fomento.  
<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76572>

- Ortiz, C. y Parreño, J. M. (2023). La turistificación de los conjuntos históricos (BIC) de Vegueta y Triana (Las Palmas de GC, España). En J. Arnáez et al. (eds.), *Geografía: cambios, retos y adaptación: libro de actas. XVIII Congreso de la Asociación Española de Geografía, Logroño, 12 al 14 de septiembre de 2023*, (pp. 1483-1492). Asociación Española de Geografía y Universidad de La Rioja.  
<https://doi.org/10.21138/CG/2023.lc>
- Parreño, J. M., Hernández, J. Á., Moreno, C. y Ramón, A. (2023). Análisis de la percepción ciudadana sobre la vivienda vacacional: el caso de Las Palmas de Gran Canaria (España). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (97). AGE.  
<https://doi.org/10.21138/bage.3374>
- Rengifo, J. I., Campesino, A.-J., Sánchez, J. M., Salcedo, J. C. y Martín, L. M.<sup>a</sup> (2020). Los apartamentos turísticos en la ciudad de Cáceres: Rehabilitación y refuncionalización del centro histórico. *Cuadernos Geográficos*, 59(3), 238-263. Universidad de Granada.  
<https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v59i3.11136>
- Sánchez, L. M.<sup>a</sup> (1989). Rehabilitación integrada del casco medieval de Vitoria-Gasteiz. En VV. AA., *Història urbana i intervenció en el centre historic*, (pp. 277-311). III<sup>a</sup> Setmana d'Etudis Urbans a Lleida, Institut Cartogràfic de Catalunya.
- Sánchez, J. M., Rengifo, J. I. y Jiménez, V. (2019). Viviendas de alquiler (Airbnb) y alojamientos turísticos tradicionales: nuevo escenario competitivo en el mercado turístico de Extremadura. *Estudios Geográficos*, 80(286), 1-14. CSIC.  
<https://doi.org/10.3989/estgeogr.201925.005>
- Sánchez, J. M. y Rengifo, J. I. (27 de octubre de 2023). *Turismo y sostenibilidad. Los apartamentos turísticos en la ciudad de Cáceres: oferta y demanda* [Conferencia inédita]. Ciclo de Conferencias Cáceres Futura, Patrimonio y sostenibilidad. Cáceres y su entorno. Departamento de Arte y Ciencias del Territorio.
- Sánchez, X. A. y Viña, A. (2000). El Plan Especial de Protección y Rehabilitación de la Ciudad Histórica de Santiago de Compostela: la recuperación urbana de una Ciudad Patrimonio de la Humanidad. *Actas del 5º Coloquio Internacional de las Ciudades del Patrimonio Mundial. La innovación en la gestión de las Ciudades Patrimonio de la Humanidad* (pp. 246-252). Organización de las Ciudades del Patrimonio Mundial, Concello de Santiago, UNESCO.
- Sánchez-Palencia F. J., Viñas Torner V., Sanz Nájera M. S., Izquierdo Loyola V. M. y Martín-Bueno M. (1985). Ley del Patrimonio Histórico Español. Comentarios en torno a la nueva Ley de Patrimonio Histórico. *A.I.C. Análisis e Investigaciones Culturales*, (25), 1-89.
- Troitiño, M. Á. (1992). *Cascos antiguos y centros históricos: problemas, políticas y dinámicas urbanas*. Centro de Publicaciones, Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- Vázquez, G. (2017). La regeneración urbana como práctica compleja en un espacio histórico muy intervenido: una experiencia dificultosa en el contexto actual del centro histórico de Valladolid. *Ciudades*, (20), 197-220. Instituto Universitario de Urbanística.  
<https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.197-222>
- VV. AA. (1986). *Planeamiento Especial y Rehabilitación Urbana*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo-Instituto del Territorio y Urbanismo.





# VIVIENDA, SOCIEDAD Y TERRITORIO EN CANARIAS





## Capítulo 4

# Compraventa de vivienda y precios en Canarias

**Francisco Guijarro Martínez**

*Catedrático de Universidad  
Departamento de Economía y Ciencias Sociales  
Universidad Politécnica de Valencia  
Instituto de Análisis Inmobiliario (INSTAI)  
<https://orcid.org/0000-0002-8803-5165>*

**Gumersindo Ruiz Bravo de Mansilla**

*Catedrático Honorario  
Departamento de Economía Aplicada  
Universidad de Málaga  
Instituto de Análisis Inmobiliario (INSTAI)*

## 1. Introducción

El mercado de la vivienda en España ha sido objeto de análisis desde la crisis financiera de 2008 (López, 2017). La magnitud de la crisis y su impacto en el sector inmobiliario español fueron, con diferencia, mayores que los registrados en otros países, y marcaron el inicio de una etapa de correcciones y reajustes significativos (Akin et al., 2014). Hay consenso en los trabajos realizados en que los bajos tipos de interés fomentaron la especulación y el endeudamiento, lo que alimentó la burbuja inmobiliaria. La posterior crisis financiera tuvo serias repercusiones en el mercado de la vivienda en España, con un ajuste primero en transacciones y en la construcción de nuevas viviendas, y luego en precios principalmente en el mercado de vivienda usada. Las ejecuciones hipotecarias ahondaron en la crisis del sector y en la debacle en precios, con un abultado *stock* de viviendas que la demanda no pudo digerir, y una contracción generalizada en la actividad económica en general y del sector inmobiliario en particular. Tras la recuperación, la pandemia, la inflación y variaciones en el tipo de interés han planteado nuevos retos al sector de la vivienda que, como decimos, pueden interpretarse a partir del conocimiento de su historia reciente (Guijarro y Ruiz, 2023).

Desde 2012 se observa una tendencia al alza en los indicadores, tanto de transacciones como de precios, aunque esta recuperación ha sido desigual dentro del territorio nacional. Aun cuando los precios han experimentado una subida constante desde 2012, el volumen de transacciones ha sido más moderado, lo que sugiere una cierta cautela por parte de los compradores y una mayor selectividad en sus decisiones de compra. La tendencia más reciente observada en el mercado inmobiliario ha sido la reducción en el número de transacciones, manteniéndose los precios.

Es importante tener en cuenta que el mercado de la vivienda en España es altamente heterogéneo (Gómez, 2020). La localización de los inmuebles, el tipo de vivienda y la nacionalidad de los compradores son solo algunos de los factores que contribuyen a esta heterogeneidad. Esta diversidad se refleja en la variabilidad de los precios y la actividad del mercado en diferentes regiones del país (Alves y Urtasun, 2019).

En el contexto específico de las islas Canarias, esta heterogeneidad se manifiesta de manera particularmente pronunciada (García-Hernández et al., 2018), y si bien las islas han sido testigos de un aumento en la actividad inmobiliaria en los últimos años, persisten desafíos significativos en términos de accesibilidad a la vivienda (García-Hernández et al., 2020). La tasa de esfuerzo de las familias para poder afrontar los gastos derivados de la compra de una vivienda es notablemente alta en comparación con otras regiones de España, lo que plantea interrogantes sobre la sostenibilidad a largo plazo del mercado inmobiliario en Canarias.

El trabajo se estructura de la siguiente forma: en el segundo epígrafe se analiza la evolución de los precios inmobiliarios residenciales en las dos provincias canarias, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, y se compara con la observada para el conjunto del Estado. En el epígrafe tercero se estudia la relación entre la evolución del precio y el número de transacciones. En el epígrafe cuarto se destacan las diferencias entre el mercado de segunda mano y el de nuevas promociones. Y en el quinto señalamos aspectos diferenciadores en cuanto a las compras por extranjeros y el esfuerzo necesario para acceder a una vivienda.

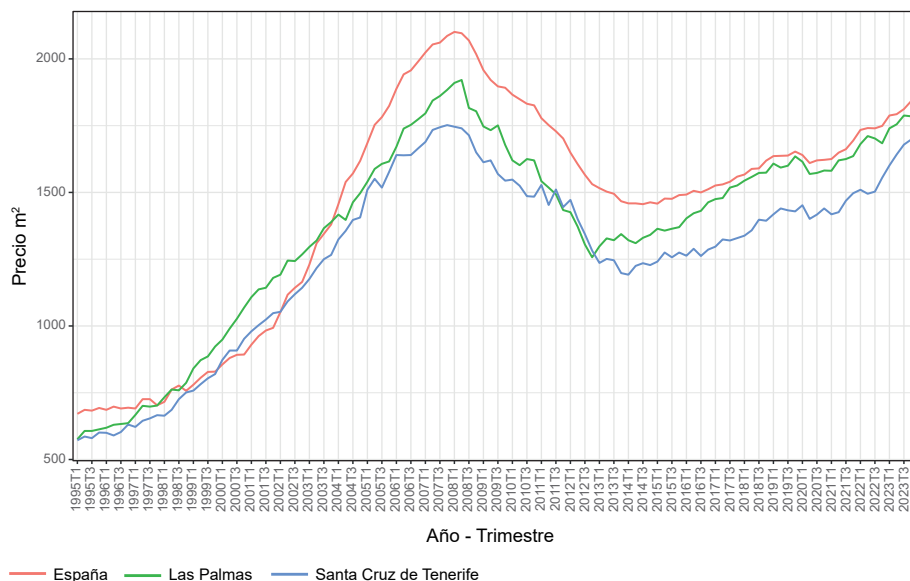
## 2. Precios: de la formación de una burbuja a la estabilidad actual

Tomamos la media española como una referencia comparativa para las dos provincias canarias. En el Gráfico 1 se observa una subida a tasas crecientes hasta 2004 y la caída de estas tasas, aunque el precio continúa al alza. De la misma manera, las tasas de caída son crecientes, se frenan en 2013, y luego las subidas de precios desde 2015 son a tasas moderadas y estables, lejos siempre del comportamiento que dio lugar a la burbuja. Entrando en detalle en la curva, el fuerte crecimiento de los precios medios los lleva de 671 euros por metro cuadrado en el primer trimestre de 1995 a 2.101 euros en el primer trimestre de 2008, periodo en el que los precios se triplican. Tras la burbuja, el mínimo lo marca el tercer trimestre de 2014, con 1.456 euros por metro cuadrado y una caída del 30,7 % en estos pocos años. Desde entonces los precios suben y cierran 2023 con 1.842 euros por metro cuadrado, todavía un 12,3 % por debajo de los máximos de 2008.

Podemos decir que la provincia de Las Palmas sigue el patrón general de la media española. Los precios suben desde el inicio de la serie que consideramos hasta 2008, en que inician el descenso; en 2003 y 2004 suben a tasas crecientes, más aún que los años anteriores, y luego a tasas decrecientes hasta la caída de los precios. Vemos los máximos en el segundo trimestre de 2008 con 1.921 euros por metro cuadrado, y la caída hasta mínimos de 1.257 en el cuarto trimestre de 2012. Las subidas se dan a tasas crecientes y luego decrecientes, alcanzando los 1.785 euros por metro cuadrado a finales de 2023. Similar es el comportamiento de los precios en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, donde llegan a máximos de 1.752 euros por metro cuadrado en el cuarto trimestre de 2007, y caen hasta 1.192 en el primer trimestre de 2014. Las subidas desde entonces son también primero a tasas crecientes y luego decrecientes y estables, con precios de 1.698 euros por metro cuadrado a finales de 2023.

Si comparamos la evolución de los precios entre las dos provincias, observamos como generalmente Las Palmas ha registrado precios por metro cuadrado superiores a los de Santa Cruz de Tenerife, patrón que solo se rompe durante el periodo 2011-2012 en el que los precios se igualan, coincidiendo con el inicio de la recuperación. A partir de ese punto de nuevo, Las Palmas toma la delantera sobre Santa Cruz de Tenerife; no obstante, en el periodo más reciente se vuelve a observar una paulatina convergencia en precios.

**Gráfico 1.** Evolución del precio medio por metro cuadrado: España, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible

### 3. Un mercado con tendencia a ajustar las compraventas antes que los precios

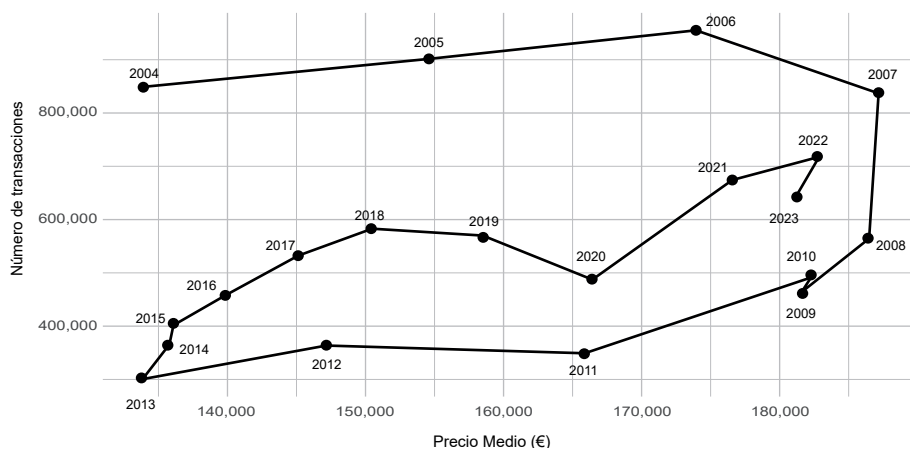
La evolución de las compraventas de vivienda difiere de cómo se mueven los precios, pues es característico del mercado de vivienda en España que se retraen las compraventas, y se mantienen o siguen subiendo los precios. Aunque no lo recogemos aquí, es especialmente llamativo lo que ocurre con el mercado de vivienda nueva tras la crisis de 2008, pues la oferta cae a una cuarta parte de lo que era y se mantiene a niveles bajos hasta la actualidad, mientras los precios continúan subiendo de forma intensa. En la curva de Beveridge para vivienda nueva y usada en España<sup>1</sup> (Gráfico 2), se observa que los precios (eje horizontal) suben de forma fuerte entre 2004 y 2007, y solo en este último año se reducen las compraventas (eje vertical), pero los precios no bajan, aunque las transacciones se desplomen. A partir de 2009 y hasta 2013 sí que se da una caída en el precio y en las transacciones, hasta que en este último año se produce lo que podría-

<sup>1</sup> Los datos oficiales tienen una frecuencia trimestral, si bien en el gráfico los hemos representado anualmente para disminuir la volatilidad propia de frecuencias inferiores a la anual. Para ello, el número de transacciones anuales se ha calculado sumando las transacciones trimestrales, mientras que el precio absoluto anual se ha calculado como la media ponderada de los precios trimestrales, utilizando para la ponderación precisamente el número de transacciones trimestrales.

mos considerar un encuentro entre oferta y demanda, y aumentan las transacciones al igual que los precios. En 2019 ya se estaban frenando las compraventas, que se recuperan tras la pandemia, pero vuelven a caer ligeramente en 2023.

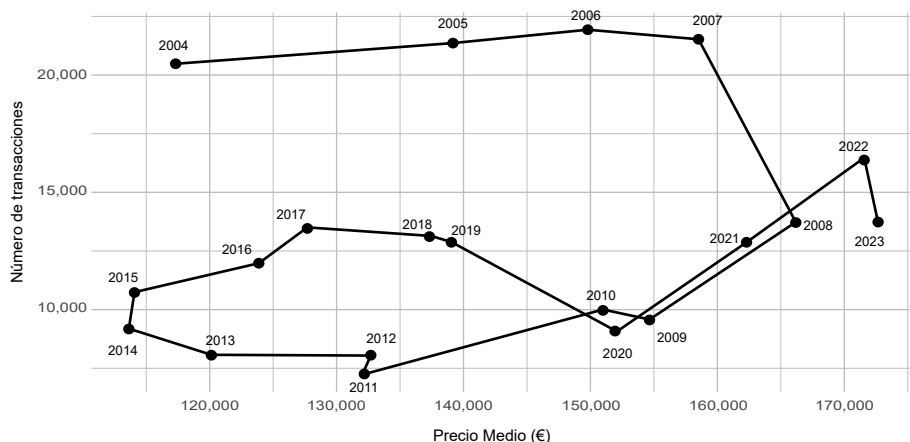
Aunque con distintos trazados, la idea que surge de estos gráficos que relacionan precios con transacciones de vivienda es similar tanto para la provincia de Las Palmas (Gráfico 3) como para Santa Cruz de Tenerife (Gráfico 4), pues en 2007 en ambas se da un incremento de precios, pese a que el mercado de compraventas está debilitado. Después de la caída tanto de precios como de compraventas, vemos un equilibrio alrededor de 2013, cuando los precios ya han ajustado bastante y se encuentra un punto para la subida de compraventas y precios. Se aprecia también el freno ya en 2019, la interrupción que provoca la pandemia que se recupera rápidamente y la caída en las compraventas en 2023, aunque los precios continúan subiendo ligeramente.

**Gráfico 2.** Relación entre el precio en valor absoluto y el número de compraventas de vivienda. España



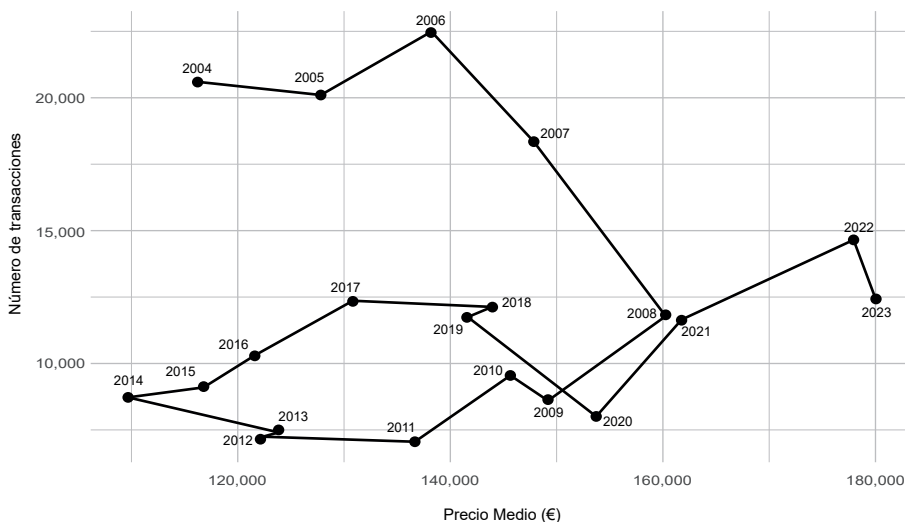
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible

**Gráfico 3.** Relación entre el precio en valor absoluto y el número de compraventas de vivienda. Las Palmas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible

**Gráfico 4.** Relación entre el precio en valor absoluto y el número de compraventas de vivienda. Santa Cruz de Tenerife



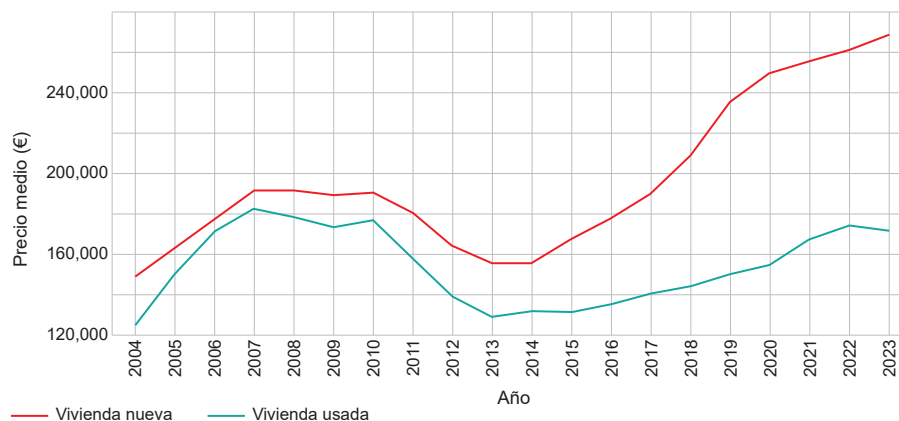
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible

## 4. Los precios de vivienda nueva y usada, dos mercados muy distintos

En España el mercado de vivienda nueva pasa de unas 400.000 viviendas construidas en los años de máximos antes de la crisis inmobiliaria y financiera, al entorno de 100.000 o menos recientemente, siendo hoy apenas el 12 % del total de la compraventa de vivienda. Sin embargo, los precios de la vivienda nueva crecen continuamente y se sitúan a niveles muy altos. En el Gráfico 5 vemos en España, para los años en que hay datos homogéneos desagregados de vivienda nueva y usada, que al principio los precios de vivienda nueva no se apartan demasiado de los de vivienda usada, pero desde 2010 los precios de vivienda usada caen fuertemente hasta 2013, como hemos visto anteriormente, y la caída de los precios de vivienda nueva es más suave. Desde 2014 los precios de vivienda usada inician una subida moderada, pero no es así con los de vivienda nueva, que se disparan y solo recientemente se moderan.

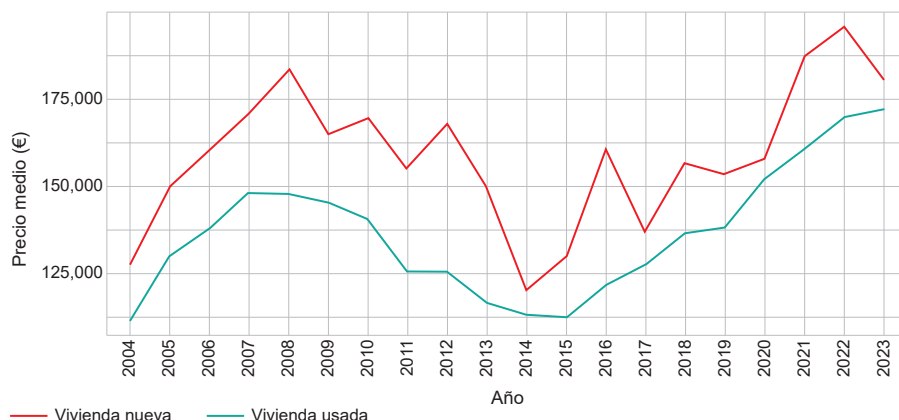
En los Gráficos 6 y 7, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife respectivamente, hay que considerar que la escala del eje vertical tiene valores distintos, por lo que la forma del gráfico, dentro de la tendencia común a los precios de vivienda nueva y usada, puede confundir. En Las Palmas el precio en vivienda nueva se mantiene desde 2004 muy por encima de los precios de vivienda usada, y solo en 2012 tras la fuerte caída, se acercan; suben luego con rapidez, y en cierta sincronía con los precios de la vivienda usada. En años recientes vuelven a crecer más los precios de vivienda nueva hasta la moderación actual. En la provincia de Santa Cruz la comparación entre precios de vivienda nueva y usada se asemeja más a la media española, con una fuerte divergencia entre precios de ambos tipos de vivienda desde 2016, que se acentúa en años recientes.

**Gráfico 5.** Evolución de los precios absolutos de vivienda nueva y usada. España



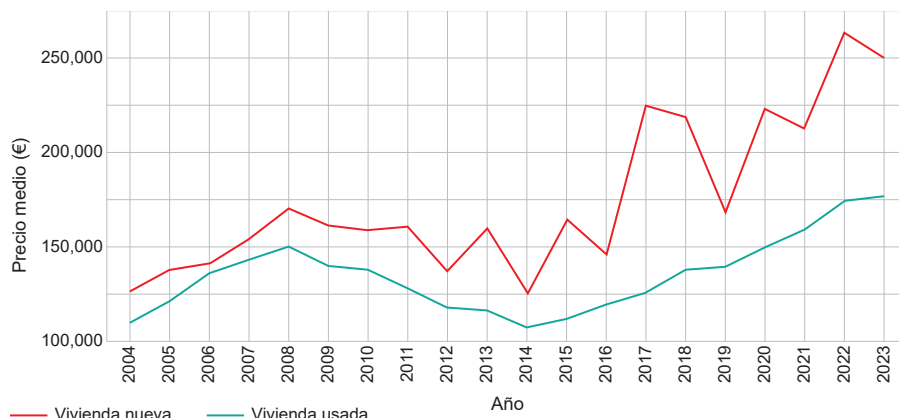
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible

**Gráfico 6.** Evolución de los precios absolutos de vivienda nueva y usada. Las Palmas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible

**Gráfico 7.** Evolución de los precios absolutos de vivienda nueva y usada. Santa Cruz de Tenerife



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible

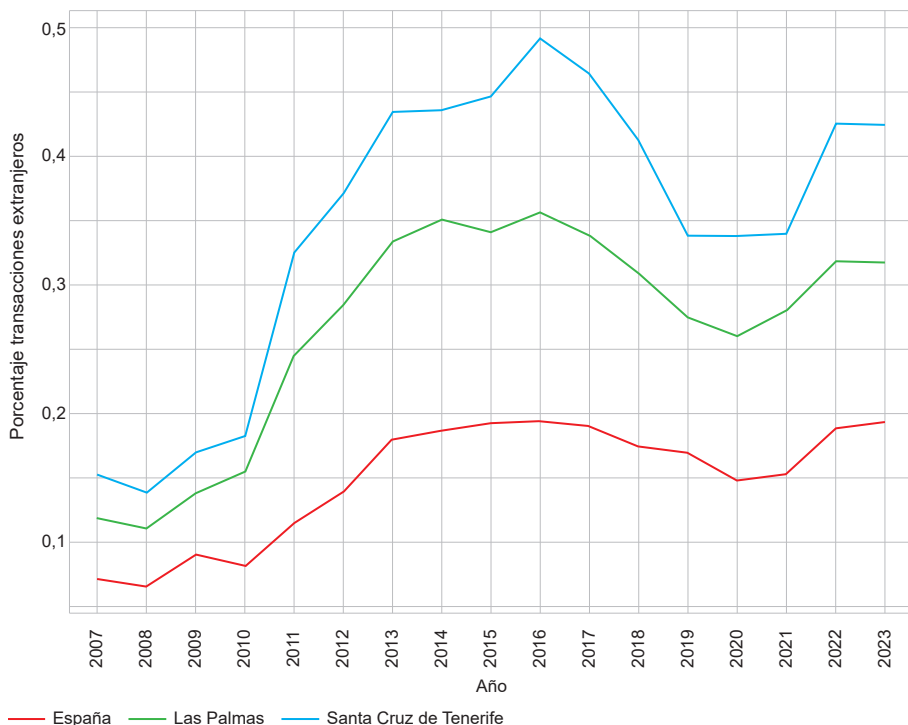


## 5. Aspectos diferenciadores del mercado inmobiliario en Canarias

Aunque hay diversas variables que pueden explicar las diferencias observadas entre las provincias canarias y el resto del Estado, no resulta aventurado especular que el turismo y la presencia activa de extranjeros en el mercado inmobiliario marcan una singularidad propia de las islas, que se da también en algunas otras provincias españolas, pero a una menor escala cuando lo consideramos de forma agregada para todo el territorio nacional.

El Gráfico 8 precisamente recoge el peso que los extranjeros tienen en el mercado inmobiliario, pudiendo comparar su presencia en las provincias canarias con la tendencia en el mercado español. Según la información que recogen notarios y registradores en las compraventas, se diferencia entre extranjeros (residentes y no residentes) y de nacionalidad española. Durante todo el periodo analizado, el porcentaje que la compra a mano de extranjeros supone en Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife es superior al registrado para el conjunto de España. El interés de este colectivo por los activos inmobiliarios crece justo después de la crisis financiera de 2008, y se empieza a intensificar a partir de 2010, justo un poco antes de la recuperación del mercado nacional. En Santa Cruz de Tenerife, por ejemplo, encontramos que en 2016 la compra de viviendas a manos de extranjeros se acercó al 50 % del total de transacciones. Dicho año representó el máximo dentro de la serie, pues la recuperación de los precios vino acompañada por una recuperación de la demanda interna. Esta tendencia se trunca con el covid-19, periodo tras el cual los extranjeros vuelven a tomar protagonismo en el mercado.

**Gráfico 8.** Evolución del porcentaje de transacciones realizadas por extranjeros



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. Porcentajes expresados respecto a 1

Y si los precios medios en Canarias aún no alcanzan la media nacional, y la demanda por parte de extranjeros sí se sitúa con claridad por encima de la estatal, más llamativo resulta el esfuerzo que los canarios deben realizar para adquirir una vivienda. Con los datos publicados por el INE sobre la renta media de los hogares para el año 2021, podemos estimar el esfuerzo que las familias deben realizar para poder asumir una hipoteca según los tipos de interés actuales. Tomamos el último dato publicado por el INE a nivel nacional sobre el tipo de interés medio al inicio de las hipotecas constituidas (3,32 %) y el plazo medio de las hipotecas constituidas (25 años). Estos valores nos sirven como referencia para calcular la cuota mensual que los potenciales compradores tendrían que asumir en la adquisición de una vivienda, considerando que solo podrían acceder a financiar el 80 % de la operación de compraventa. El resultado de multiplicar esta cuota por 12 mensualidades se compara con el 30 % de la renta media por hogar, que es la cantidad máxima recomendada para hacer frente a los gastos de hipoteca de una vivienda. De esta forma podemos calcular qué porcentaje de las viviendas ofertadas a la venta en la actualidad en los portales inmobiliarios supondrían una cuota asequible para los compradores.

El Gráfico 9 recoge este porcentaje diferenciando entre viviendas con 2 habitaciones y viviendas con más de 2 habitaciones. Así, por ejemplo, en la provincia de Santa Cruz de Tenerife solo el 7,4 % de las viviendas ofertadas con más de 2 habitaciones tendrían una cuota de hipoteca asequible para una familia con renta media, mientras que si la vivienda tuviera 2 habitaciones —para un núcleo familiar más reducido— este porcentaje alcanzaría el 21,1 % de las viviendas ofertadas. Las Palmas se sitúa en una posición ligeramente mejor, puesto que el 39 % de las viviendas con más de 2 habitaciones y el 60,2 % de las viviendas con 2 habitaciones serían también asequibles según nuestros cálculos.

Cabe destacar que ambas provincias se sitúan entre las menos asequibles para las familias. Santa Cruz de Tenerife ocupa la tercera posición a nivel nacional, solo por detrás de islas Baleares y Málaga, ambas con un peso notable del turismo y compra por parte de extranjeros. Por su parte, Las Palmas ocuparía la sexta posición en este ranking, solo superada por las ya mencionadas junto a Alicante y Madrid.

En definitiva, la renta media de las familias canarias les sitúa en una posición delicada para afrontar la compra de una vivienda, y con una tendencia en precios que no augura un alivio de tal situación al menos en un horizonte cercano.

Un fenómeno al que se presta cada vez más atención es el de los apartamentos para alquiler a corto plazo, que se demuestra (Guijarro y Ruiz, 2023) que influyen al alza del precio de la vivienda, al pagarse un precio elevado por los mismos ante la expectativa de una elevada rentabilidad. Hay que señalar en el caso de Canarias la elevada ocupación media, por encima del 80 % en todas las localidades. Estos apartamentos pueden considerarse competencia de la vivienda ya sea habitual o para alquiler a largo plazo, por lo que introducen un elemento de tensión en el mercado y dificultan el acceso a la vivienda por parte de la población local. Según la Encuesta de Apartamentos Turísticos (INE, 2024), la provincia de Las Palmas es la primera de España en estos apartamentos, con 26.407, y Santa Cruz de Tenerife la tercera, con 14.900; y entre los 10 puntos turísticos con mayor número de pernoctaciones en apartamentos turísticos, seis son canarios: San Bartolomé de Tirajana (1º), Arona (2º), Tías (3º), Mogán (4º), Teguiise (6º) y Puerto de la Cruz (10º).

Gráfico 9. Porcentaje de viviendas ofertadas con precio asequible según provincia



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recopilados de portales inmobiliarios y del INE

## 6. Conclusiones y recomendaciones

Este trabajo pone de manifiesto la evolución y tendencia reciente en precios y transacciones de viviendas en las dos provincias canarias, en comparación con el conjunto del Estado. Las características propias de Canarias, con una fuerte inversión por parte de extranjeros, hace que los precios inmobiliarios crezcan muy por encima de lo que lo hacen las rentas de las familias, dificultando el acceso a la vivienda por parte de los habitantes locales. En el caso de Las Palmas, los precios se han acelerado en los últimos años, de forma que la distancia que separaba sus precios de los nacionales se ha visto mermada considerablemente. La renta media por hogar en ambas provincias se sitúa en torno a los 30.000 euros, que de no subir hará todavía más difícil el acceso a la compra de una vivienda. La otra variable que podría facilitar la accesibilidad, el precio, no parece mostrar síntomas de debilitamiento, sobre todo si consideramos la reactivación de la demanda extranjera de vivienda en las islas.

Ante los datos que hemos analizado parece oportuno efectuar alguna recomendación en orden a facilitar el acceso a la vivienda por la población local. La fuerte presencia de compradores extranjeros y los mencionados apartamentos turísticos, que pueden considerarse una competencia a la vivienda habitual o para alquiler a largo plazo, se da en un contexto de escasa promoción de vivienda nueva. Resulta difícil impedir la compraventa de vivienda por extranjeros, sobre todo si pertenecen al área europea, y las tendencias de alquiler a corto plazo vienen asociadas con la continua expansión turística. Pero hay que considerar también que la promoción de vivienda no desdeña la construcción de vivienda asequible, pues la promoción necesita volúmenes significativos para mantener su producción en el tiempo. El estímulo a la vivienda para venta o, mejor, alquiler asequible, precisa de una planificación urbana que está en manos de los municipios y comunidad autónoma, determinando usos de suelos para vivienda asequible, y condiciones para que esta actividad resulte atractiva para los promotores. Hay que tener en cuenta que aunque la rentabilidad pueda ser menor que otras alternativas de construcción, se compensa con las expectativas de construir de forma continuada y con volúmenes significativos; pero esto requiere un desarrollo urbano con este propósito y una visión de muy largo plazo.

## Referencias bibliográficas

- Akin, O., Montalvo, J. G., García Villar, J., Peydró, J. L. y Raya, J. M. (2014). The real estate and credit bubble: evidence from Spain. *SERIEs*, 5, 223-243.  
<https://doi.org/10.1007/s13209-014-0115-9>
- Alves, P. y Urtasun, A. (2019). Evolución reciente del mercado de la vivienda en España. *Boletín Económico*, 2/2019. Banco de España.  
<https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/8450/1/be1902-art9.pdf>
- García-Hernández, J. S., Armas-Díaz, A. y del Carmen Díaz-Rodríguez, M. (2020). Desposesión de vivienda y turistificación en Santa Cruz de Tenerife (Canarias-España): los desahucios a inquilinos en el barrio de El Toscal. *Boletín de la Asociación Española de Geografía*, (87).  
<https://doi.org/10.21138/bage.2982>
- García-Hernández, J. S., del Carmen Díaz-Rodríguez, M. y García-Herrera, L. M. (2018). Auge y crisis inmobiliaria en Canarias: desposesión de vivienda y resurgimiento inmobiliario. *Investigaciones Geográficas*, (69), 23-39.  
<https://doi.org/10.14198/INGEO2018.69.02>

Gómez, F. (2020). El mercado de la vivienda: diferencias territoriales en su recuperación. *Cuadernos de Información Económica*, (274), 17-24.

<https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Publicaciones/PDF/2693.pdf>

Guijarro, F. y Ruiz, G. (eds.). (2023). Número especial dedicado al mercado inmobiliario en España. *Revista de Estudios Empresariales. Segunda época*, (2).

<https://doi.org/10.17561/ree.n2.2023>

INE. (2024). *Encuesta de Apartamentos Turísticos*, marzo.

López, J. R. (2017). Las viviendas que pudieron hundir la economía española. La caída del mercado de vivienda y sus consecuencias. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35(1), 71.

<https://doi.org/10.5209/CRLA.54984>



## Capítulo 5

# Formas de convivencia y parque de viviendas: una creciente discordancia

**Josefina Domínguez-Mujica**

*Catedrática de Universidad*

*Departamento de Geografía*

*Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

*<https://orcid.org/0000-0001-7460-5553>*

**Mercedes de los Ángeles Rodríguez-Rodríguez**

*Profesora Contratada Doctora*

*Departamento de Geografía*

*Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

*<https://orcid.org/0000-0003-0005-8416>*

### 1. Introducción

Las estructuras de convivencia y la construcción de hogares se han modificado al ritmo de algunas de las grandes transformaciones sociales de nuestros tiempos. Los hogares se han recalificado como formas de identificación, en un continuo proceso de reconceptualización, produciéndose una ruptura con formas plurales de convivencia, con el sentido del arraigo y la permanencia, lo que origina ciertas discordancias con las viviendas, los «contenedores físicos» que los acogen.

Se hace necesario identificar estas transformaciones y los desajustes que generan, es decir, caracterizar el alcance que tiene la evolución sociodemográfica de Canarias, así como la de los hogares, con el fin de entender sus implicaciones en el mercado y el parque de viviendas, y en la concepción misma de la estructura habitacional. Se trata, por tanto, de una reflexión necesaria en cualquier actuación en materia de vivienda que se precie. Sin embargo, ha estado ausente de la mayor parte de los programas, propuestas de promoción y políticas de actuación. En ellos se ha prestado una escasa atención a los cambios poblacionales y a las modificaciones que se han producido en relación con la estructura y tipología de las unidades de convivencia y, aún más, con la repercusión que tiene el ciclo de vida de las personas en cuanto al significado que se le confiere a la propia vivienda y a sus características. En consecuencia, este capítulo trata de superar este déficit de atención ofreciendo una mirada poliédrica hacia la evolución sociodemográfica de Canarias, la de los hogares y la de la vivienda, así como a sus múltiples interacciones, para que se aprecie su importancia en las actuaciones que se puedan llevar a cabo en cualquier proyecto de promoción de vivienda nueva, de reposición o de rehabilitación.

De forma complementaria, no puede olvidarse el papel de la segunda vivienda en el archipiélago, dado que el incremento de su número también está relacionado con nuevas pautas de consumo y de la forma en que el ocio y la manera de entenderlo condicionan la demanda de vivienda en función de los ciclos de vida y, lógicamente también, del poder adquisitivo de la población.

Por otra parte, un análisis más completo de estos fenómenos exige una valoración de las diferencias territoriales que se aprecian en relación con esta interacción, pues no solo es dispar la tipología de viviendas según ámbitos territoriales, sino también la propia estructura de la población y de las formas de convivencia en ellos. Por tanto, este capítulo ofrece una perspectiva geográfica de la relación entre las formas de convivencia y el parque de viviendas en el contexto de Canarias, lo que permite reconocer mejor las diferencias que caracterizan esta interacción y estimar las actuaciones necesarias en política de vivienda, teniendo en cuenta el ámbito territorial específico de que se trata.

El estudio que se ofrece utiliza como fuentes de información los datos censales que proporciona el Instituto Nacional de Estadística y los resultados de una encuesta realizada en el año 2021 en Canarias. Esta última aporta algunos matices a la información estadística censal, lo que permite interpretar de forma más adecuada sus resultados.

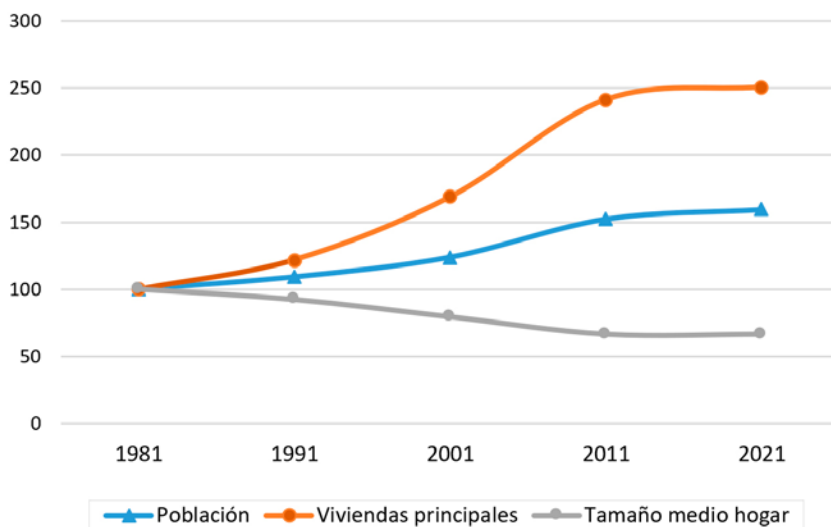
## 2. La dispar evolución de la población, las viviendas y el tamaño de los hogares en Canarias

Es bien sabido que la población de Canarias ha incrementado notablemente su número en los últimos cincuenta años de su historia, sin embargo, no lo ha hecho al mismo ritmo que el número de viviendas principales, pues estas últimas han crecido con mucha mayor intensidad. Al mismo tiempo, el tamaño medio del hogar ha venido disminuyendo en proporción inversa al incremento del número de viviendas principales, tal y como pone de manifiesto el Gráfico 1.

Esta comparación refleja que la influencia del crecimiento demográfico de Canarias en relación con la vivienda no es proporcional. Es decir, que la demanda de viviendas no puede estimarse, exclusivamente, en relación con el incremento de la población, pues hay que tener en cuenta otros factores decisivos como la propia estructura demográfica y las pautas de convivencia. Estas últimas las representa este gráfico mediante uno de los indicadores posibles, el de la disminución del tamaño medio del hogar. Por tanto, en el incremento del número de viviendas principales no ha influido solamente el aumento de la población, sino también el proceso de envejecimiento demográfico que caracteriza a la estructura demográfica (Pérez Díaz et al., 2023) y la reducción del tamaño de los hogares, datos indirectos de las modificaciones sociodemográficas de los últimos años. A continuación, se analizan estos factores de manera independiente.



**Gráfico 1.** Evolución estandarizada de las cifras de población, del número de viviendas principales (hogares) y del tamaño medio del hogar en Canarias (base = 100) (1981-2021)



Años	Población	Viviendas principales	Tamaño medio hogar
1981	1.367.646	327.066	3,9
1991	1.493.784	399.190	3,6
2001	1.694.477	552.497	3,1
2011	2.082.655	789.953	2,6
2021	2.178.924	820.341	2,6

Fuente: Censos de Población y Vivienda 1981-2021 (INE)

### 2.1. Las grandes transformaciones en la evolución y estructura demográficas de Canarias

Desde finales del siglo XX, el incremento de la población del archipiélago se debe, fundamentalmente, al peso que adquiere la inmigración, un factor de revitalización demográfica, aunque, en sentido inverso, se ha venido produciendo una importante contracción de las pautas de fecundidad y natalidad que han contribuido a un acelerado proceso de envejecimiento. En consecuencia, el predominio de generaciones de jóvenes y de adultos jóvenes de los años noventa del siglo XX ha dado paso al de generaciones muy numerosas en edades de más de 40 años y al de generaciones de población anciana más cuantiosas que las de décadas anteriores, gracias a una esperanza de vida más larga, a una supervivencia mayor en edades avanzadas y a la llegada a la ancianidad de cohortes de población adulta más numerosas. A todo ello se ha de sumar el que la inmigración ha reforzado ese peso de la población de más de 25-30 años, pues la edad de los que llegaron en el cambio de siglo se ha ido incrementando a medida que ha pasado el tiempo y a estos mismos inmigrantes se han sumado otros muchos con una edad comprendida entre los 25 y 40 años o posteriores edades.

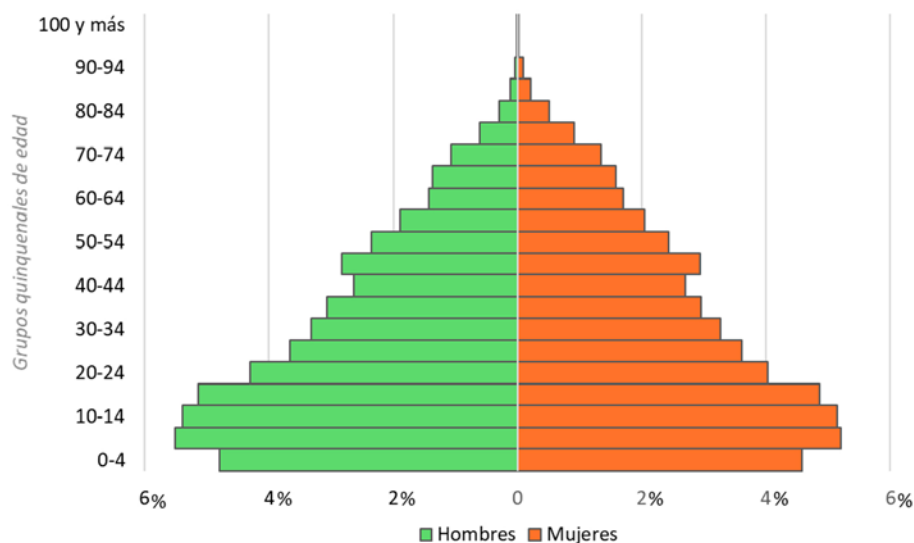
Por tanto, se ha producido un incremento en la edad media de la población, lo que ha favorecido la formación de un mayor número de hogares. Se ha de tener en cuenta que,

en una estructura demográfica en la que predominan los niños, la demanda de hogares es menor, pues son las personas adultas las que generan esa demanda, a pesar de que aquellas estructuras del pasado, con un mayor número de población infantil y juvenil, hubieran podido condicionar el requerimiento de viviendas de mayor superficie.

Las pirámides de población de 1981 y 2021 (Gráficos 2 y 3) ponen de manifiesto el peso que tiene la población infantil y juvenil en la primera, y el predominio de las generaciones de las cohortes de adultos mayores (45-54 años, especialmente) en la segunda, reflejando este hecho la tendencia al envejecimiento demográfico y al incremento de potenciales demandantes de vivienda, dado que son las edades de entre 35 y 59 años aquellas en que se consolidan muchos proyectos de vida, en consonancia con la incorporación al mercado laboral y con la consolidación del puesto de trabajo.

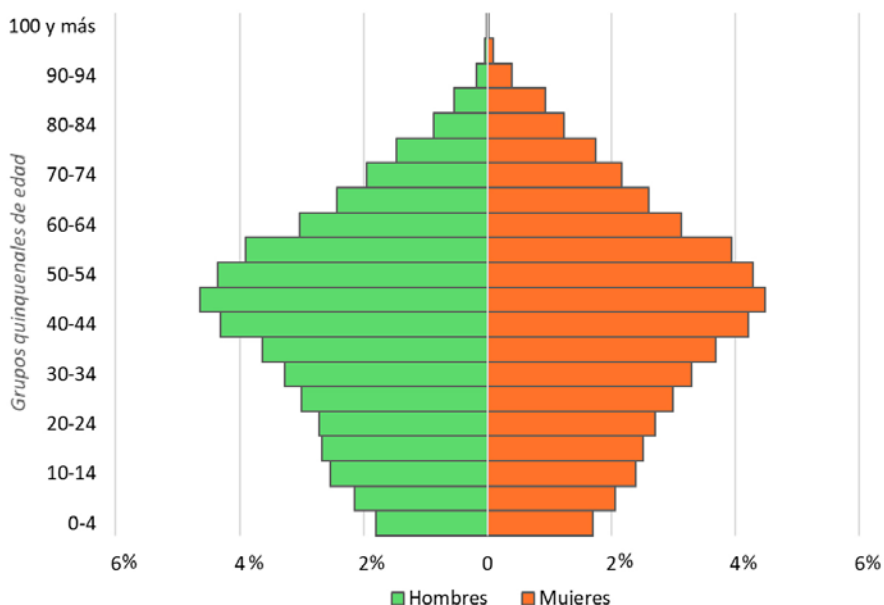
En 1981, la población de ese grupo de edad (35 a 59 años) representaba un 26 % del total de la población, mientras que en 2021 esa proporción se eleva a un 41 %. En cifras absolutas, las distancias son aún más notorias, pues las 353.661 personas de esos grupos de edad pasan a ser 902.758 en 2021. Por su parte, la población anciana no solo ha incrementado su número, sino también su participación en el conjunto, gracias al aumento de la esperanza de vida y al aumento de la supervivencia a edades avanzadas (López-Villanueva et al., 2021), aunque, en líneas generales, entre los proyectos de vida de esas generaciones se halla la conservación de la vivienda que los acoge más que la demanda de una nueva, cuando no la demanda de una plaza de alojamiento en un hogar multipersonal o vivienda colectiva.

**Gráfico 2.** Pirámide de población de Canarias en 1981



Fuente: Estructura por sexo y edad de la población. Censos de Población y Vivienda (INE)

Gráfico 3. Pirámide de población de Canarias en 2021



Fuente: Estructura por sexo y edad de la población. Censos de Población y Vivienda (INE)

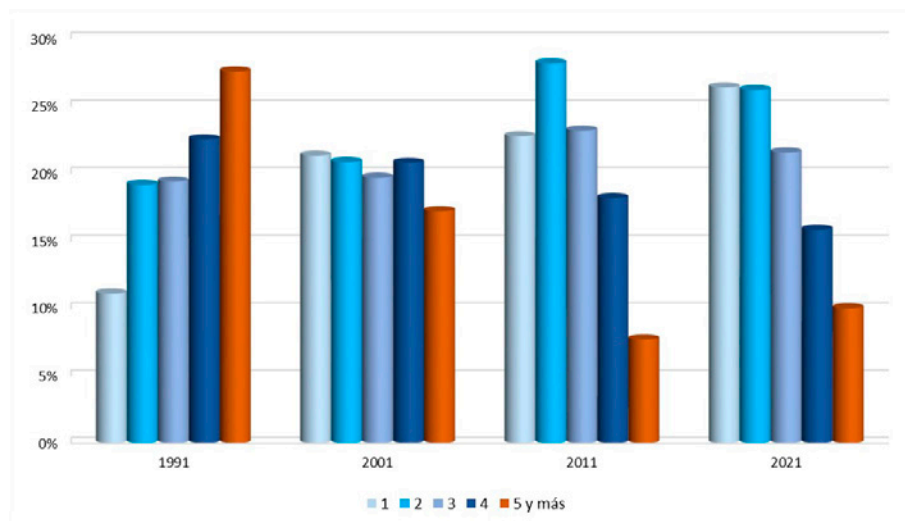
## 2.2. Los cambios en las pautas de convivencia y la demanda de un nuevo tipo de hogares

A los factores demográficos anteriormente mencionados se suman las transformaciones que se han producido en la forma de entender la convivencia y de llevarla a la práctica. Así, en los últimos cuarenta años se ha duplicado el número de hogares que se identifican con las viviendas principales (820.343 en 2021 frente a 410.408 en 1991), a consecuencia de la disminución de los hogares nucleares; de la reducción del número de miembros que conforman los familiares nucleares; y, en sentido contrario, a causa del incremento de la cifra de hogares unipersonales. Todo ello responde al hecho de que se ha ampliado el abanico de opciones en las formas de vida y de coexistencia (Montaner et al., 2021), como resultado de los cambios en comportamientos sociales como la edad de emancipación; la divorcialidad; la disociación entre la reproducción y la nupcialidad; la edad de la primera y posteriores uniones; la edad en que la mujer tiene su primer descendiente; el número de descendientes, si los hubiera; la autonomía residencial de las personas mayores; y las propias formas de percepción de la institución familiar (Rodríguez-Rodríguez & Domínguez-Mujica, 2024). Estas circunstancias son las que han favorecido la pérdida de hegemonía de los hogares nucleares (Camarero Rioja, 2014; Díaz-Hernández, 2003) y su sustitución por hogares «solitarios» o sucesivamente más reducidos.

Por ello, los hogares predominantes de cinco y más miembros de 1991 han pasado a convertirse en los de menor peso en 2021 con un decrecimiento de 27,7 % en la etapa analizada. En sentido inverso, los hogares nucleares que representaban poco más de un 10 % en 1991 han pasado a ser los de mayor representación en 2021, superando,

incluso, a los de dos miembros. En consecuencia, si en 1991 el volumen de los hogares era creciente en relación con su tamaño, en 2021 es decreciente, como refleja el Gráfico 4. A este hecho se suma el de la hegemonía de hogares de uno y dos miembros, que alcanzan el 52,5 % de los hogares totales. Nunca hasta este momento en la historia de Canarias se había apreciado un peso tan destacado de hogares de dimensiones tan reducidas, una circunstancia que debe ser tenida en cuenta en relación con la planificación en materia de vivienda, ya que el incremento de hogares unipersonales no se debe, exclusivamente, al envejecimiento demográfico, sino también —y sobre todo— al de personas jóvenes-adultas que viven solas (procesos de emancipación, soltería o uniones efímeras, divorcios, etc.). Por tanto, si las situaciones de soledad en la vejez no suelen ir acompañadas de la demanda de un nuevo tipo de vivienda, ya que el arraigo al hogar es mayor en esas edades, sí que aumenta la demanda en otras edades para las que es conveniente considerar las pautas mencionadas.

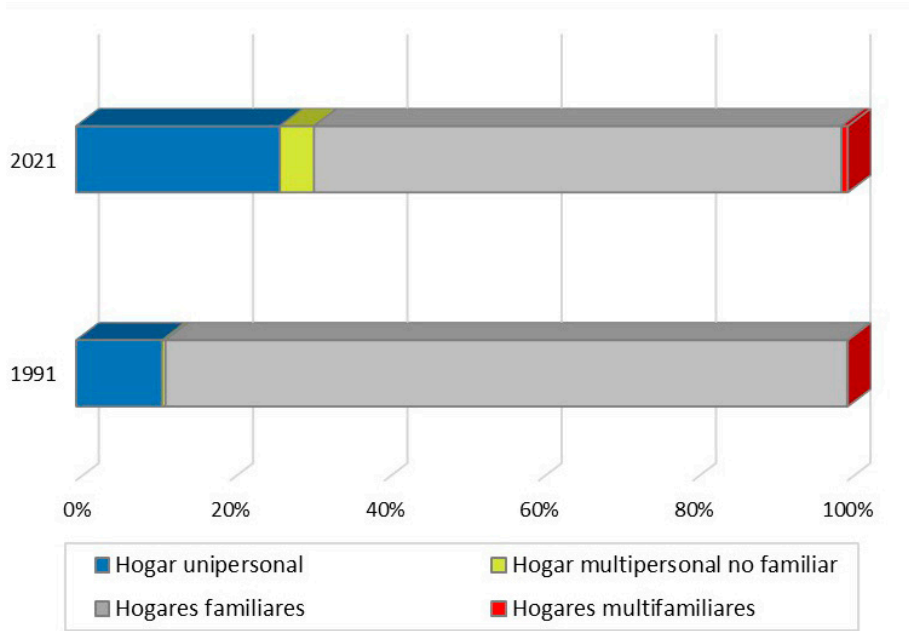
**Gráfico 4.** Proporción de hogares según su tamaño (1991-2021)



Fuente: *Tamaño del hogar. Censos de Población y Vivienda (INE)*

Otro de los hechos más llamativos de los hogares en estos nuevos tiempos es el de la diversidad de formas de convivencia según edades, clases sociales o capacidad económica, niveles culturales y origen geográfico, lo que ha implicado una mayor heterogeneidad en cuanto a las características de las viviendas demandadas. El Gráfico 5 permite comparar el diferenciado peso que tienen los distintos tipos de hogar en 1991 y en 2021. Si exceptuamos los hogares unipersonales, se aprecia que los hogares multipersonales tienen una proporción más notable en 2021, frente al predominio casi exclusivo de los hogares familiares de 1991. Conviene recordar a este respecto que esta tipología es la que determina la demanda de viviendas principales y, por tanto, a ella habría que sumar la de viviendas secundarias, un tipo de viviendas que analizamos más adelante y cuya valoración guarda una relación más estrecha con el poder adquisitivo de los hogares y con la vocación turística de los territorios.

Gráfico 5. Tipología de los hogares (1991 y 2021)



Fuente: Tipología del hogar. Censos de Población y Vivienda (INE)

### 3. La dimensión territorial de la dispar tipología de los hogares

Para complementar el análisis de la tipología de las formas de convivencia, se afronta en este epígrafe una perspectiva espacial de carácter municipal, que representa territorialmente la concentración en determinados municipios de un tipo de hogar u otro. Somos conscientes de que las áreas metropolitanas de Canarias requerirían, a efectos de planificación, un análisis microescalar, por su dimensión demográfica y por la del propio parque de viviendas, pese a lo cual, el indicador municipal utilizado (QL) refleja con exactitud las características de conjunto.

El cociente de localización (QL) —también conocido como índice de Sargent Florence— ha sido la magnitud elegida y se ha calculado<sup>1</sup> para cada una de las tipologías de hogar: unipersonales, familiares, multipersonales no familiares y multifamiliares, si bien, solo se representan los hogares familiares (Gráfico 6), y los hogares unipersonales (Gráfico 7) por su hegemonía en el conjunto. Los resultados obtenidos muestran las características comunes en la tipología por municipios, aunque también algunas notables diferencias.

Entre las similitudes se observa que el mayor número de municipios (dos de cada tres) se ubica en las categorías de medio-bajo y medio-alto, es decir, muestran un comporta-

<sup>1</sup> Con los resultados alcanzados, y utilizando la desviación típica como medida de dispersión, se han definido cuatro categorías en función del nivel de representatividad del municipio con respecto al total de Canarias. La primera, la *baja*, indicaría la existencia de valores bajos, calculándose con los obtenidos por debajo de la media menos una desviación típica; las dos siguientes categorías, la *media-baja* y *media-alta*, indicarían valores alrededor de la media (entre menos y más de una desviación típica, respectivamente) y la *alta*, valores entre la media más una desviación o más, lo que correspondería al umbral que utilizaríamos para delimitar la mayor concentración.

miento similar al del conjunto de Canarias. Entre las diferencias más notables es destacable que los hogares familiares son los que tienen el comportamiento más homogéneo (menor dispersión), mientras que los hogares unipersonales presentan una mayor dispersión, siendo máxima la de los hogares multifamiliares y multipersonales que no forman familia.

Con respecto a los hogares familiares (Gráfico 6), la máxima especialización se halla en los municipios de la fachada norte de Tenerife y en algunos municipios del área metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria y de su periferia. Se trata de doce municipios de la isla de Tenerife (Tegueste, Tacoronte, El Sauzal, La Matanza de Acentejo, La Victoria de Acentejo, La Orotava, Los Realejos y La Guancha), y de cuatro de Gran Canaria (Valsequillo de Gran Canaria, Santa Brígida, Arucas y Firgas). Estos municipios tienen en común el que predominan en ellos los edificios residenciales de una sola vivienda, construidos, mayoritariamente, en las dos últimas décadas del siglo XX y primera del siglo XXI, es decir, en urbanizaciones promovidas con viviendas exentas o adosadas rodeadas de jardín, propias del proceso de periurbanización o del proceso de expansión urbana de ese periodo (Mas Hernández, 2005; Olazábal & Bellet, 2019).

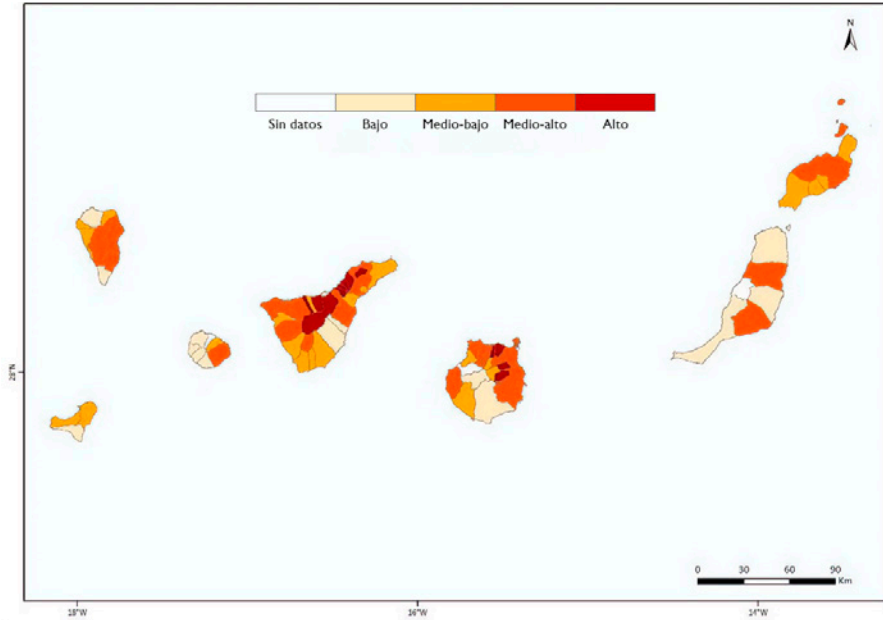
En cuanto a los hogares unipersonales —el tamaño de hogar más numeroso en Canarias, en 2021, atendiendo al número de miembros (Gráfico 4)—, se aprecia una dualidad respecto a las causas de esa modalidad. Por una parte, predominan en municipios envejecidos y de escasa población de Canarias (Tejeda en Gran Canaria; Arico y Fasnía en Tenerife; Vallehermoso en La Gomera; Fuencaliente de La Palma y Garafía en La Palma) y, por otra, en los de especialización turística como San Bartolomé de Tirajana en Gran Canaria o Puerto de la Cruz en Tenerife, o envejecidos y de especialización turística como Alajeró y Valle Gran Rey en La Gomera, como refleja el Gráfico 7.

Por último, aunque no se hallan representados, los hogares multifamiliares y multipersonales que no forman familia muestran una mayor heterogeneidad a nivel espacial. Esto los diferencia del comportamiento del conjunto del archipiélago, advirtiéndose que los valores altos y muy altos se corresponden con los municipios de Pájara, La Oliva, San Bartolomé de Tirajana, Adeje, Arona y Santiago del Teide<sup>2</sup>, municipios que comparten todos ellos la especialización turística, lo que apunta a la existencia de un mayor número de hogares integrados por muchas personas sin vínculos familiares, o por varias familias, pudiendo corresponder a viviendas de inmigrantes que comparten los gastos de la vivienda, ya se trate de inmigrantes laborales o de estilo de vida.

---

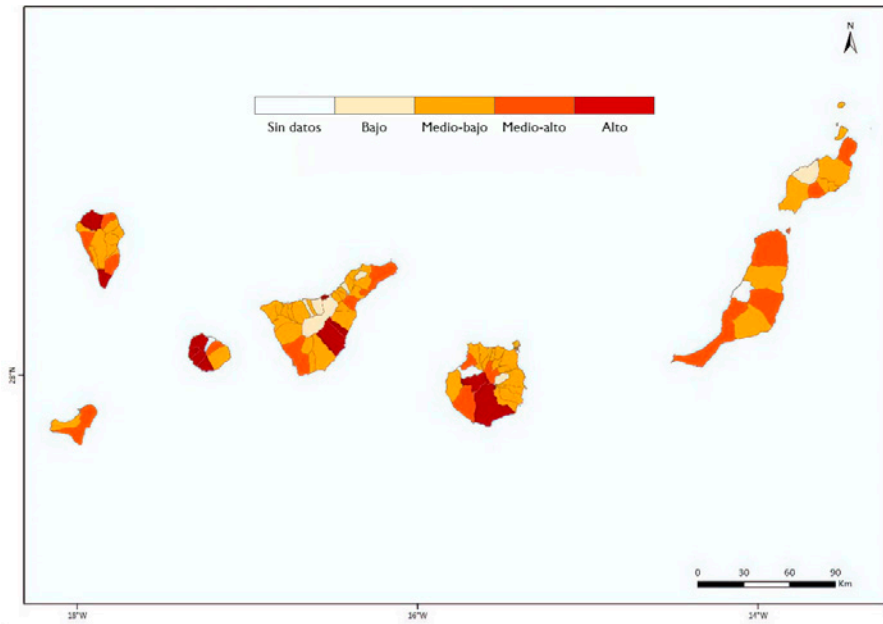
2 A ellos se suma también Puntagorda, cuya especialización en turismo rural puede haber influido en los altos valores que alcanza, así como el hecho de que albergue una residencia de ancianos en un municipio de poco más de 2.200 habitantes.

**Gráfico 6.** Cociente de localización de los hogares familiares de Canarias



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2021 (INE)

**Gráfico 7.** Cociente de localización de los hogares unipersonales de Canarias



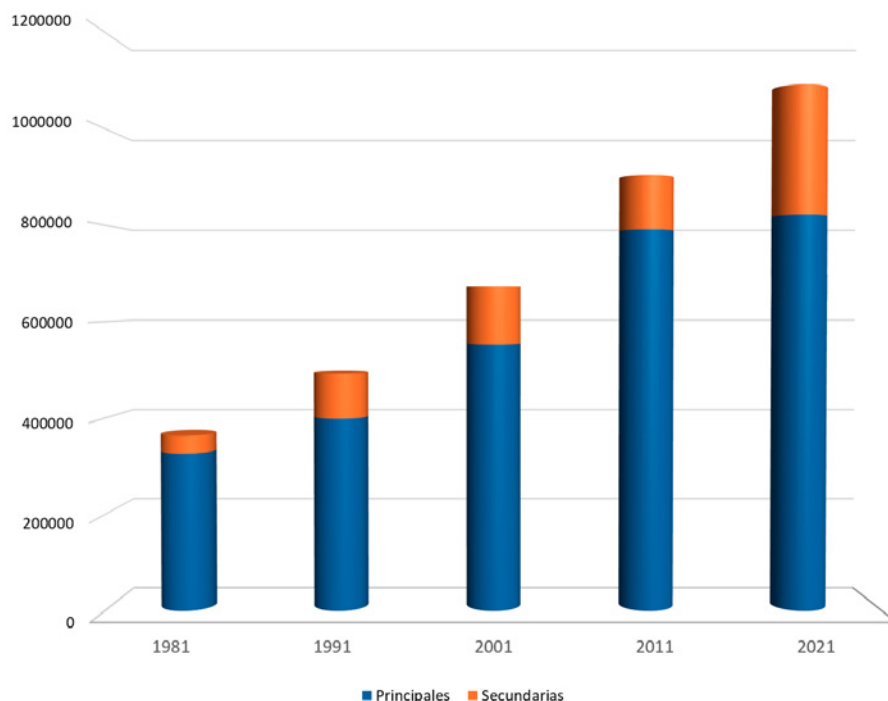
Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2021 (INE)

## 4. La residencialización múltiple: el incremento de las viviendas no principales

El incremento en el número total de viviendas de Canarias se relaciona no solo con el de los hogares, sino también con el de viviendas no principales o secundarias (Díaz-Hernández et al., 2017), lo que pone de manifiesto que cualquier estudio sobre la vivienda no solo debe tener en cuenta que se trata de un hecho que obedece a la necesidad de disponer de un lugar donde habitar, sino también a la demanda de una vivienda complementaria, asociada a momentos de ocio, cuando no de inversión, por parte de un importante segmento de población. Todo ello demuestra que es necesario afrontar el estudio de la vivienda desde una perspectiva multifacética, dada la complejidad de factores socioeconómicos que influyen en su evolución, advirtiéndose grandes cambios en los últimos cincuenta años de nuestra historia.

El Gráfico 8 muestra la evolución del número de viviendas principales y secundarias desde 1981 a 2021. En él se observa que el peso de las viviendas secundarias era escaso en 1981, pues representaba tan solo un 10 % del total de viviendas de Canarias (Miranda Montero, 1987), mientras que, en 2021, alcanzaba un 25 % del total, siendo muy notable la evolución de su número en los últimos diez años.

**Gráfico 8.** Evolución de las viviendas principales y secundarias (1981-2021)



Fuente: Tipo de vivienda según su uso. Censos de Población y Vivienda (INE)

Para interpretar este fenómeno de una forma un poco más detallada, hemos utilizado los resultados de una encuesta vinculada a un proyecto de investigación realizado en 2022-2023 y que se desarrolló en los meses de abril, mayo y junio del primer año en las

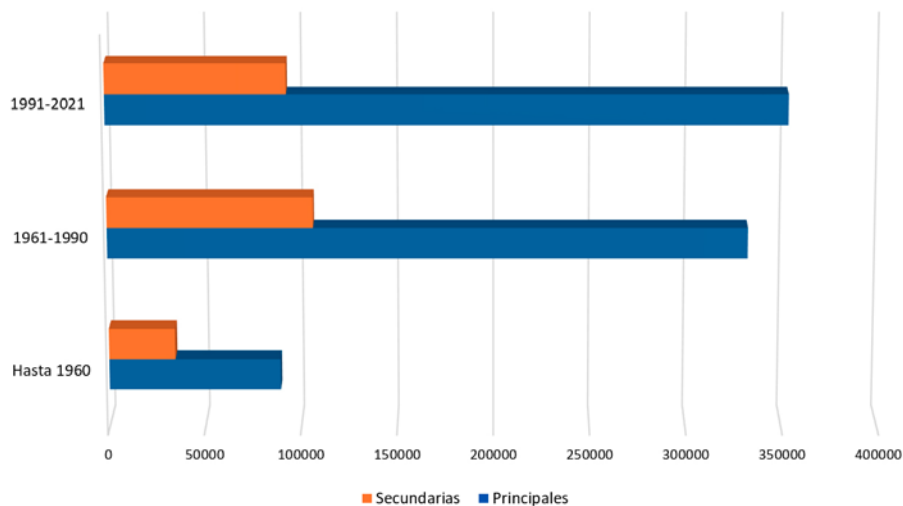


diferentes islas del archipiélago. En ella, el 25 % de los encuestados (322) respondió que disponía de una segunda vivienda en aquel momento, obteniéndose el mayor número de respuestas positivas del grupo de las personas comprendidas entre los 35 y 54 años (37,3 %) y de las del rango de edad superior de 55 a 69 años (28,8 %), lo que denota lo que ya habíamos apuntado acerca de la importancia de la demanda de vivienda en las generaciones de adultos de mayor edad que, en este caso, hacemos extensiva a la de las viviendas no principales.

Por otra parte, con respecto a las personas que no disponían de ella, se les preguntó si pensaban adquirirla en un futuro próximo y, de los 975 encuestados en toda Canarias que se encontraban en esa situación, respondió que sí un 12,7 %, una cifra nada desdeñable si se tiene en cuenta la diversidad de condiciones socioeconómicas que caracterizaba la muestra de la encuesta. Al mismo tiempo, el hecho de que tan solo un 18 % de los que respondieron que tenían una vivienda secundaria afirmase que la había utilizado como vivienda habitual durante la pandemia, permite deducir que hay una multiplicidad de razones tras la tenencia de una segunda vivienda y que no siempre están relacionadas con el ocio y el disfrute, es decir, con el propio concepto de residencia múltiple.

Otro dato que puede ser revelador de las circunstancias que rodean el fenómeno de la segunda vivienda es el de la fecha de su construcción y el del carácter del municipio de localización. Con respecto a la primera, esta no se corresponde con las edificadas en los últimos años, sino que predominan los inmuebles con cierta antigüedad, a diferencia de lo que sucede con las viviendas principales, más recientes, en su conjunto (Gráfico 9).

**Gráfico 9.** Fecha de construcción de las viviendas principales y secundarias (2021)



Fuente: Tipo de vivienda según su uso y grado de urbanización del municipio de localización. Censos de Población y Vivienda (INE)

Esto viene a informar de una tendencia advertida ya a principios del siglo XXI por López Colás & Módenes Cabrerizo (2004), cuando se referían a que, en el fenómeno de la residencia múltiple, también influye el que antiguas viviendas principales se hayan reconvertido en viviendas no principales debido a factores de herencia de inmuebles o

terrenos, contribuyendo a la expansión de la residencia secundaria y —lo que es más importante— a que hogares con menores recursos hayan podido acceder y experimentar la residencia múltiple.

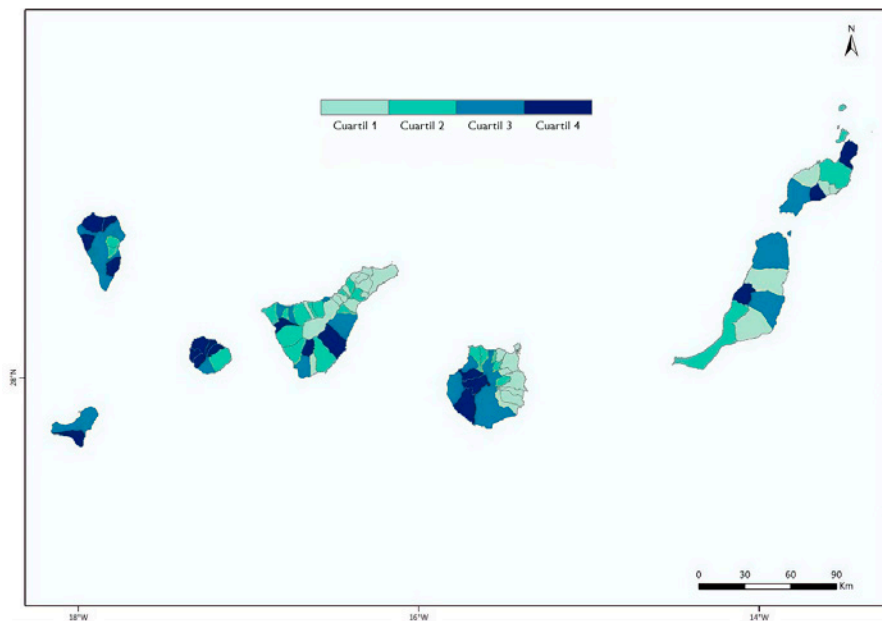
No obstante, este hecho debe ser matizado para el momento actual y, aún más, para el caso de Canarias, pues no conviene olvidar que el desarrollo turístico del archipiélago, desde los años sesenta del siglo XX, ha contribuido a extender el fenómeno de la residencia múltiple más allá de los ámbitos rurales, como demuestra el hecho de que en estas áreas tan solo se halle poco más de un 10 % de las viviendas no principales, frente al predominio que tienen en las áreas urbanas e intermedias de Canarias. A esto no es ajeno el que un volumen nada despreciable de la inversión en vivienda, en los últimos años, la hayan llevado a cabo personas nacidas en el extranjero, tanto por razones de residencia múltiple como por razones de inversión. Según el Colegio de Registradores de la Propiedad, en el año de 2021 —el de los datos censales que analizamos (Registradores de España, 2022)—, la compra de viviendas por extranjeros en las islas representó un 23,73 % del total de las transacciones, una cifra que siguió aumentando, con posterioridad, hasta finales de 2023.

Estas consideraciones nos llevan a analizar con un mayor nivel de detalle la distribución territorial de las viviendas secundarias a nivel de municipios, para intentar desvelar esa multitud de circunstancias. El Gráfico 10 refleja este comportamiento mediante la agrupación por cuartiles del peso que representan este tipo de vivienda con respecto al total en cada uno de los municipios de Canarias, poniendo de manifiesto el contraste territorial de este fenómeno. Así, se aprecia que las viviendas no principales tienen un peso muy destacado en municipios turísticos (Santiago del Teide, Mogán o Tías), en los que, probablemente, la inversión extranjera ha tenido un importante peso, pero también en aquellos con un nivel de ruralidad más acentuado (el Pinar de El Hierro; Garafía y Barlovento en La Palma; Valle Gran Rey, Vallehermoso, Hermigua y Agulo en La Gomera; Arico en Tenerife; Artenara y Tejeda en Gran Canaria; Betancuria en Fuerteventura; y Haría en Lanzarote). En estos últimos casos, el volumen de viviendas secundarias es un indicador indirecto de los cambios de especialización funcional de los municipios rurales.

En un sentido inverso, los municipios que concentran las viviendas de trabajadores cuentan con una menor proporción de viviendas no principales, ya sea el caso de las capitales de las islas de Tenerife, Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote, de los municipios de sus áreas metropolitanas, de aquellos de carácter periurbano, con promociones de viviendas unifamiliares como los de La Orotava, Santa Úrsula o Tegueste, en Tenerife, a modo de ejemplo, o con polígonos de viviendas para albergar a población permanente, como Santa Lucía de Tirajana o Telde en Gran Canaria.

En su conjunto, estas pautas de comportamiento territorial de la vivienda principal y no principal vienen a informar de las diferencias que se producen a consecuencia del nivel socioeconómico de la población y de cómo condiciona la diversidad de viviendas según ámbitos territoriales.

**Gráfico 10.** Las viviendas no principales de Canarias (2021)



Fuente: *Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas de 2021 (INE)*

## 5. Conclusiones y propuestas

Cualquier reflexión acerca del llamado «problema de la vivienda» requiere de un análisis que integre los factores sociodemográficos en el diagnóstico de la situación, especialmente en lo atinente a las formas de convivencia y su relación con el parque de viviendas. En primer lugar, se ha de valorar que las personas en edad de consolidar su situación laboral y profesional son las más numerosas en la estructura demográfica de la actual población de Canarias. Esto no es baladí, pues el engrosamiento de esas generaciones genera una mayor demanda en el mercado de la vivienda principal, pero también de la vivienda secundaria. En segundo lugar, se está produciendo un notable incremento del número de hogares, es decir, que la demanda de más viviendas no está condicionada solo por el incremento de la población sino, principalmente, por el del número de hogares. Un mayor número de hogares, pero también de hogares más reducidos, pueden informar de la conveniencia de ajustar el tamaño y la estructura de las viviendas que se promocionan a esa reducción del tamaño medio de los hogares y a las propias características que tienen las personas que viven solas, personas ancianas, pero también jóvenes que consiguen emanciparse o personas solteras o divorciadas sin acompañantes.

Desde una perspectiva territorial, hay un número considerable de municipios en los que la estructura de los hogares es predominantemente familiar, especialmente en aquellos que acogieron un elevado número de promociones de vivienda unifamiliar en las últimas décadas del siglo XX y primera del siglo XXI —antes de la crisis inmobiliaria—, mientras que, en sentido inverso, los hogares unifamiliares predominan en municipios envejecidos y de escasa población, donde también se aprecia que se localiza un impor-

tante número de viviendas no principales, así como en algunos municipios turísticos. Es decir, la promoción de viviendas familiares debe considerar las preferencias residenciales que el propio mercado de la vivienda favoreció en los años de la expansión urbanizadora de la etapa mencionada, para determinar la sostenibilidad de ese modelo, al mismo tiempo que ha de valorar las necesidades de rehabilitación o de conversión de las viviendas principales en viviendas no principales en ámbitos rurales en los que, con frecuencia, la propia presencia de población de forma temporal es una garantía de vitalidad, en el contexto de la desaparición de prácticas tradicionales de subsistencia vinculadas a la producción agroganadera.

## Agradecimientos

Este trabajo ha sido realizado en el marco de dos proyectos de investigación: (1) "Ciudades en transición. Fragmentación urbana y nuevos patrones socioespaciales de desigualdad en el contexto postpandemia "URBAN e-RUPTIO" (PID2021-1224100B-C31), del Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España. Y (2) Reframing Non-Metropolitan Left Behind Places through Mobility and Alternative Development "RE-PLACE" project funded by the European Union's Horizon Europe Framework Programme for Research and Innovation, under grant agreement no. 101094087.

## Referencias bibliográficas

- Camarero Rioja, L. (2014). Cambios en las estructuras de los hogares rurales. Formas de adaptación y resiliencia. *Revista Internacional de Sociología*, 72, 377-401.  
<https://doi.org/10.3989/ris.2012.12.27>
- Díaz-Hernández, R. F. (2003). Caracterización de la población canaria a comienzos del siglo XXI. Una perspectiva de la sociedad insular desde la demografía. *Anuario de Estudios Atlánticos*, 49, 351-429.  
[https://www.academia.edu/105705173/Caracterizaci%C3%B3n\\_de\\_la\\_poblaci%C3%B3n\\_canaria\\_a\\_comienzos\\_del\\_siglo\\_XXI\\_Una\\_perspectiva\\_de\\_la\\_sociedad\\_insular\\_desde\\_la\\_demograf%C3%ADa](https://www.academia.edu/105705173/Caracterizaci%C3%B3n_de_la_poblaci%C3%B3n_canaria_a_comienzos_del_siglo_XXI_Una_perspectiva_de_la_sociedad_insular_desde_la_demograf%C3%ADa)
- Díaz-Hernández, R., Domínguez-Mujica, J. & Parreño-Castellano, J. M. (2017). La vivienda secundaria y vacacional en la diversificación de la oferta alojativa de Canarias. *Revista Atlántida*, 8, 243-264.  
<https://accedacris.ulpgc.es/handle/10553/25247>
- López Colás, J. & Módenes Cabrerizo, J. A. (2004). Vivienda secundaria y residencia múltiple en España: una aproximación sociodemográfica. *Geo Crítica/Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 8(178).  
<https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/809>
- López-Villanueva, C., Rubiales-Pérez, M. & Pujadas-Rúbies, I. (2021). Transformaciones demográficas, independencia residencial y vulnerabilidad en los hogares de los mayores en Barcelona. *Estudios Geográficos*, 82(291), e086-e086.  
<https://doi.org/10.3989/estgeogr.202197.097>
- Mas Hernández, R. (2005). Periferias urbanas y nuevas formas espaciales. *Actas del III Coloquio de Geografía Urbana. La ciudad: tamaño y crecimiento*. Departamento de Geografía de la Universidad de Málaga, 1999, (pp. 201-33).  
<https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc8k7m9>
- Miranda Montero, M. (1987). Los censos de la vivienda y la forma de uso de éstas. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 7, 461-469.  
<https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/AGUC8787110461A>

Montaner, J. M., Muxí, Z. & Falagán, D. (2021). *Herramientas para habitar el presente: la vivienda del siglo XXI*. Barcelona. Máster Laboratorio de la vivienda del siglo XXI. Universidad Politécnica de Cataluña.

Olazábal, E. & Bellet, C. (2019). De la ciudad compacta a la ciudad extensa. Procesos de urbanización recientes en áreas urbanas españolas articuladas por ciudades medias. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 39(1), 149-175.  
<https://doi.org/10.5209/aguc.64681>

Pérez Díaz, J., Ramiro Fariñas, D., Aceituno Nieto, P., Escudero Martínez, J., Bueno López, C., Castillo Belmonte, A. B., de las Obras-Loscertales Sampérez, J., Fernández Morales, I. & Villuendas Hijosa, B. (2023). *Un perfil de las personas mayores en España, Indicadores estadísticos básicos. Informes Envejecimiento en red nº 30*.  
<https://digital.csic.es/bitstream/10261/341851/1/enred-indicadoresbasicos2023.pdf>

Rodríguez-Rodríguez, M. & Domínguez-Mujica, J. (2024). Cuarenta años de modernización sociodemográfica en Canarias: las estructuras de convivencia (1991-2021). *Actas del XVIII Congreso de la Población Española*. En prensa.



## Capítulo 6

# ¿Se evidencia diferencia de género en la elección del tipo de tenencia de vivienda en Canarias?

**José Enrique Rodríguez Hernández**

*Profesor Contratado Doctor*

*Departamento de Economía Aplicada y Métodos Cuantitativos*

*Universidad de La Laguna*

<https://orcid.org/0000-0003-0820-4780>

### 1. Introducción

El coste de adquirir una vivienda y las dificultades para acceder a una vivienda en alquiler son dos problemas estructurales a los que se enfrentan actualmente las familias en España. Según la Encuesta de Presupuestos Familiares para el año 2022, el gasto en vivienda, energía y agua supuso casi la tercera parte (32,4 %) del presupuesto total de los hogares en España (un 30,6 % en Canarias). En cambio, para el 20 % de la población con menores recursos, la vivienda absorbe el 42,6 % de los ingresos.

Además, la escalada continuada que ha experimentado el precio de la vivienda desde el año 2014, imposibilita que las familias más vulnerables económicamente, y los jóvenes sin empleo estable, puedan acceder a la compra de una vivienda y, en consecuencia, tengan que optar por el régimen de alquiler y/o retrasar la edad de emancipación de los hogares familiares.

Los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) muestran un crecimiento del Índice de Precios de Vivienda anual en Canarias entre los años 2014 y 2022 del 56,7 % de la vivienda nueva, y un 40,5 % de la vivienda de segunda mano. Respecto a los niveles previos a la pandemia, Canarias, Andalucía, Baleares, Cataluña y La Rioja son las comunidades que han experimentado las mayores subidas del precio de la vivienda entre los años 2019 y 2022.

Por otro lado, los datos del INE reflejan un cambio de tendencia en el régimen de tenencia de la vivienda habitual. Entre los años 2014 y 2022, el porcentaje de hogares en régimen de alquiler se ha incrementado en Canarias 8,8 puntos porcentuales, pasando del 12,8 % al 21,6 %, mientras que la propiedad se ha reducido en 15,7 puntos (del 78 % al 62,3 %, respectivamente). Por tanto, aunque la adquisición de una vivienda sigue siendo la opción predominante, este crecimiento del alquiler puede deberse a un cambio cultural, o bien al importante esfuerzo financiero que supone la compra de una vivienda.

Actualmente, la mayor participación laboral de las mujeres en España y en Canarias ha incrementado los hogares formados por parejas de doble ingreso, lo que ha permitido aumentar los ingresos familiares y, con ello, las posibilidades de adquirir una vivienda en propiedad. Este aumento del empleo femenino se debe en gran parte a su mayor nivel de formación, la reducción de la tasa de fecundidad, las políticas públicas de fomento al empleo femenino y al cambio cultural sobre los roles maternos y la división del trabajo doméstico en el hogar (Grunow et al., 2018; Rubery y Rafferty, 2013; Stam et al., 2014; Weststar, 2011). Además, las mujeres cada vez tienen mayores aspiraciones laborales y un mayor deseo en asumir empleos a jornada completa (Goldin y Mitchell, 2017; Rubery y Rafferty, 2013). Esta circunstancia ha generado un importante cambio social en Canarias, donde el modelo familiar de doble sustentador está reemplazando el modelo tradicional de sustentador masculino, acompañado además de un fuerte incremento de los hogares unipersonales y monoparentales donde el sustentador principal es una mujer (Santana, 2017).

En este sentido, la evidencia obtenida en la literatura muestra que la mayor cualificación de las mujeres desempeña un papel importante en el empleo femenino porque, además de proporcionar capital humano, genera actitudes de roles de género más igualitarias sobre la distribución de las tareas domésticas y el cuidado de los hijos, lo que permite que las mujeres puedan dedicar más tiempo al trabajo remunerado y obtener con ello mayor independencia económica (Dotti Sani y Scherer, 2018; Kan, 2008; Kanji, 2011; Legazpe, 2018; Rodríguez, 2021a, 2021b; Stam et al., 2014; Steiber et al., 2016).

Según la encuesta de población activa del año 2022 (media de los cuatro trimestres), en Canarias, el 49,4 % de las mujeres ocupadas poseen estudios superiores frente al 36 % de los hombres.

Por tanto, la mayor autonomía económica que actualmente poseen las mujeres y su mayor cualificación, nos lleva a plantear los siguientes interrogantes: ¿se evidencia diferencia de género en la elección del régimen de tenencia de la vivienda habitual en Canarias?; ¿cuáles son los principales factores que influyen sobre las mujeres y hombres a la hora de decidir si alquilar o comprar una vivienda?

El objetivo de este estudio es dar respuesta a las preguntas planteadas anteriormente. Para ello, al igual que otros estudios anteriores que han analizado la tenencia de vivienda en España (Barrios y Rodríguez, 2007, 2008; Colom et al., 2002; Duce Tello, 1995; Rodríguez y Barrios, 2006), en este trabajo se estiman modelos econométricos de elección discreta que pretenden aproximar los factores que mayor influencia desempeñan sobre las mujeres y hombres en Canarias a la hora de decidir la tenencia de vivienda habitual (alquiler o propiedad), considerando diferentes opciones de propiedad según el tipo de edificación (unifamiliar o colectiva) o la localización de la vivienda (en función de la densidad de población de la zona).

## 2. Datos, variables y modelo de tenencia de vivienda

Se ha utilizado los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares del año 2022 (último dato disponible) correspondientes a la comunidad autónoma de Canarias, que está compuesta por 867 hogares que poseen una vivienda en propiedad (651 hogares) o se encuentran en régimen de alquiler (216 hogares), excluyéndose aquellos hogares que disfrutaban de una vivienda por cesión gratuita o semigratuita.



En este estudio se ha considerado dos modelos distintos de tenencia de vivienda. El primer modelo analiza de forma conjunta el régimen de tenencia y el tipo de edificio (unifamiliar o colectivo), estableciendo tres alternativas de tenencia: alquiler, propiedad de una vivienda unifamiliar y propiedad de una vivienda colectiva (la ubicada en edificios). El tamaño de la muestra para Canarias no permite desagregar la alternativa de alquiler según el tipo de edificación.

El segundo modelo analiza de forma conjunta el régimen de tenencia y la localización de la vivienda habitual en función de la densidad de población de la zona, considerando tres opciones de tenencia: alquiler, propiedad en zona densamente poblada y propiedad en zona de densidad intermedia o diseminada. Ambos modelos han sido estimados mediante modelos logit multinomiales donde la variable dependiente adopta valores discretos que representa cada una de las alternativas de tenencia consideradas.

Como factores explicativos de la elección de tenencia, se han incluido variables dummies que muestran características del sustentador principal, como la edad («Ed<35»: menor de 35 años; «Ed35-49»: una edad entre 35 y 49 años; «Ed50-64»: entre 50 y 64 años; «Ed≥65»: 65 o más años), el nivel de estudios («Estu1»: inferior a la primera etapa de educación secundaria; «Estu2»: primera etapa de educación secundaria; «Estu3»: segunda etapa de educación secundaria; «Estu4»: educación superior y el sexo («Varón»).

Por otro lado, se ha incluido como variable económica los ingresos mensuales netos del sustentador principal («Ingre1»: menos de 1.500 euros; «Ingre2»: entre 1.500 y 2.500 euros; «Ingre3»: 2.500 o más euros) y, como características sociodemográficas, se ha considerado el número de miembros en el hogar («Nmiem») y la densidad de población de la zona («Dens1»: zona densamente poblada —conjunto de municipios contiguos que poseen todos una densidad de más de 500 habitantes por kilómetro cuadrado y cuya población conjunta es superior a 50.000 habitantes—; «Dens2»: zona intermedia —conjunto de municipios contiguos que poseen todos una densidad de más de 100 habitantes por kilómetro cuadrado, o bien la población del conjunto es superior a 50.000 habitantes—; «Dens3»: zona diseminada —la que no presenta densidad alta ni densidad intermedia—).

**Tabla 1.** Estadísticos descriptivos de la muestra

<b>Variables</b>	<b>Media</b>	<b>Desviación típica</b>
Ed35-49	0,311	0,463
Ed50-64	0,435	0,496
Ed≥65	0,217	0,412
Estu2	0,225	0,418
Estu3	0,211	0,408
Estu4	0,388	0,487
Varón	0,554	0,497
Ingre2	0,208	0,406
Ingre3	0,082	0,274
Nmiem	2,582	1,238
Dens1	0,495	0,500
Dens2	0,461	0,499
Número observaciones:		
Propiedad unifamiliar: 343 (39,5 %)		
Propiedad colectiva: 308 (35,5 %)		
Propiedad en zona densamente poblada: 332 (38,2 %)		
Propiedad en zona no densamente poblada: 319 (36,8 %)		
Alquiler: 216 (25 %)		
<b>Total: 867 (100 %)</b>		

Fuente: *Elaboración propia*

### 3. Resultados

La Tabla 2 recoge los resultados de la estimación de los dos modelos logit multinomiales de tenencia de vivienda (según el tipo de edificación y la localización de la vivienda). Estas estimaciones muestran una alta significatividad estadística para los distintos factores que han sido incluidos en ambos modelos.

En la Tabla 3 se detallan los efectos marginales que resultan de los modelos estimados. Estos efectos marginales permiten analizar la relevancia y el signo de la influencia que desempeñan las distintas variables explicativas sobre la probabilidad de las distintas opciones de vivienda.

A continuación, se exponen los principales resultados que se desprenden de estos efectos marginales:

La edad del sustentador principal es el factor que mayor influencia desempeña sobre la elección del tipo de tenencia. En este sentido, respecto a los individuos menores de 35 años, el colectivo entre 35 y 49 años posee una probabilidad de adquirir una vivienda unifamiliar 30 puntos porcentuales superior, y una probabilidad de comprar en una zona no densamente poblada superior en 8,9 puntos porcentuales.

De igual forma, un mayor nivel de ingresos mensuales y un mayor número de miembros en el hogar favorece la compra de una vivienda unifamiliar. Además, los individuos con mayores ingresos son más proclives a residir en localidades con mayor densidad de población.

Los individuos que poseen estudios universitarios son más propensos a comprar viviendas colectivas en las zonas más densamente pobladas.

**Tabla 2.** Estimación de los modelos logit multinomiales de tenencia de vivienda

Variables	Según tipo de edificación			Según la localización		
	Coefic.		Estad. t	Coefic.		Estad. t
	Propiedad unifamiliar			Propiedad en zona no densamente poblada		
Cte	-1,836	**	-2,25	-1,519	***	-2,68
Ed35-49	1,605	**	2,42	0,808	*	1,67
Ed50-64	2,489	***	3,76	1,542	***	3,20
Ed≥65	2,862	***	4,12	1,864	***	3,55
Estu2	-0,280		-0,90	-0,200		-0,65
Estu3	-0,845	***	-2,66	-0,762	**	-2,43
Estu4	-0,372		-1,14	-0,218		-0,68
Varón	0,395	**	2,05	0,447	**	2,36
Ingre2	1,185	***	4,28	1,067	***	3,93
Ingre3	1,590	***	3,50	0,939	**	2,02
Nmiem	0,239	***	2,99	0,193	**	2,47
Dens1	-0,969	**	-2,12	-		-
Dens2	-0,421		-0,92	-		-
	Propiedad colectiva			Propiedad en zona densamente poblada		
Cte	-3,000	***	-3,19	-1,593	***	-2,78
Ed35-49	0,269		0,62	0,666		1,37
Ed50-64	1,026	**	2,39	1,574	***	3,26
Ed≥65	1,482	***	3,11	2,072	***	3,95
Estu2	0,147		0,45	0,011		0,04
Estu3	-0,038		-0,12	-0,163		-0,51
Estu4	0,727	**	2,19	0,551	*	1,68
Varon	0,329	*	1,73	0,297		1,56
Ingre2	0,787	***	2,86	0,868	***	3,17
Ingre3	0,763	*	1,66	1,288	***	2,90
Nmiem	-0,003		-0,04	0,053		0,65
Dens1	2,046	**	2,54	-		-
Dens2	1,866	**	2,30	-		-
	Log-L: -847,142			Log-L: -880,344		
	Log-L (solo constante): -937,016			Log-L (solo constante): -937,827		

Cte = Constante.

\*\*\*, \*\*, \* Nivel de significación al 1 %, 5 %, 10 %, respectivamente.

Fuente: *Elaboración propia*

Además, los efectos marginales del modelo establecido en base al tipo de edificación muestran que, en los grandes núcleos poblacionales, los individuos optan más por adquirir viviendas colectivas.

Respecto al sexo del sustentador principal, los resultados muestran que las mujeres se decantan más por el régimen de alquiler.

**Tabla 3.** Efectos marginales de los modelos logit multinomiales de tenencia de vivienda

	Según tipo de edificación			Según la localización		
	Alquiler	Propiedad unifamiliar	Propiedad colectiva	Alquiler	Propiedad zona no densamente poblada	Propiedad zona densamente poblada
Ed35-49	-0,1541	0,3017	-0,1475	-0,1237	0,0895	0,0342
Ed50-64	-0,2909	0,3900	-0,0991	-0,2607	0,1284	0,1322
Ed≥65	-0,3602	0,4098	-0,0495	-0,3287	0,1313	0,1974
Estu2	0,0103	-0,0774	0,0670	0,0162	-0,0471	0,0307
Estu3	0,0724	-0,1721	0,0997	0,0789	-0,1499	0,0710
Estu4	-0,0316	-0,1708	0,2024	-0,0260	-0,1268	0,1528
Varon	-0,0604	0,0406	0,0198	-0,0627	0,0596	0,0031
Ingre2	-0,1639	0,1477	0,0163	-0,1623	0,1199	0,0425
Ingre3	-0,1950	0,2354	-0,0404	-0,1854	0,0320	0,1534
Nmiem	-0,0193	0,0506	-0,0312	-0,0209	0,0363	-0,0154
Dens1	-0,0952	-0,4638	0,5591			
Dens2	-0,1246	-0,3262	0,4508			

Nota: Los efectos marginales han sido calculados como promedio sobre el total de la muestra.

Fuente: *Elaboración propia*

En este sentido, para aportar mayor evidencia sobre las posibles diferencias de género en la elección del régimen de tenencia de vivienda, en las Tablas 4 y 5 se muestran, para ambos sexos, las probabilidades simuladas para las distintas alternativas de tenencia que se obtienen de los dos modelos estimados.

En este caso, se han considerado 8 individuos en base a distintas características personales y diferentes niveles de ingresos. Esta simulación nos permitirá comparar mujeres y hombres con iguales características.

Estos resultados de la simulación (Tablas 4 y 5) ponen de manifiesto importantes diferencias de género en la elección del tipo de tenencia de la vivienda habitual. En concreto, para el colectivo más joven (menores de 35 años) y con menores niveles de ingresos (Individuo 1), el alquiler representa la principal opción de tenencia con una probabilidad del 73,2 % para las mujeres y un 66,1 % para los hombres. En cambio, cuando este colectivo dispone de un mayor nivel de ingresos (Individuo 2), la probabilidad de optar por este régimen de tenencia se reduce para ambos sexos más de 19 puntos porcentuales. Este resultado sugiere que, lejos de ser una opción deseada, el alquiler parece constituir la única opción disponible que tienen los individuos más jóvenes con escasos recursos financieros para poder emanciparse de los hogares paternos.

**Tabla 4.** Probabilidades simuladas en modelo de tenencia según tipo de edificación (en porcentajes)

Individuos:	Mujeres			Hombres		
	Alquiler	Propiedad unifamiliar	Propiedad colectiva	Alquiler	Propiedad unifamiliar	Propiedad colectiva
Individuo 1	73,2	4,2	22,6	66,1	5,6	28,3
Individuo 2	53,6	10,0	36,4	45,1	12,5	42,4
Individuo 3	35,5	33,0	31,5	27,7	38,2	34,1
Individuo 4	19,5	43,8	36,7	14,3	47,9	37,7
Individuo 5	22,7	33,9	43,4	17,0	37,8	45,2
Individuo 6	11,5	41,6	46,9	8,3	44,6	47,1
Individuo 7	19,6	43,9	36,5	14,5	48,0	37,5
Individuo 8	9,6	52,1	38,3	6,9	55,2	37,9

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 5.** Probabilidades simuladas en modelo de tenencia según la localización (en porcentajes)

Individuos:	Mujeres			Hombres		
	Alquiler	Propiedad zona no densamente poblada	Propiedad zona densamente poblada	Alquiler	Propiedad zona no densamente poblada	Propiedad zona densamente poblada
Individuo 1	76,6	9,5	13,9	69,5	13,5	17,0
Individuo 2	55,8	20,1	24,1	46,6	26,2	27,2
Individuo 3	37,7	30,5	31,8	29,4	37,2	33,4
Individuo 4	20,9	35,3	43,8	15,5	40,8	43,7
Individuo 5	24,3	33,8	41,9	18,2	39,6	42,2
Individuo 6	12,2	35,5	52,3	8,8	40,2	51,0
Individuo 7	20,6	25,3	54,1	15,5	29,7	54,8
Individuo 8	9,9	25,4	64,7	7,3	29,0	63,7

Nota: Las probabilidades de las distintas alternativas para cada individuo se obtienen mediante simulación basada en la estimación del modelo logit multinomial. En el ejercicio de simulación, se estima el porcentaje de individuos que seleccionan una determinada alternativa, calculando la media de las probabilidades de elección de esta alternativa en la población analizada.

Individuos:

Individuo 1 (mujer u hombre menor de 35 años, con estudios de segunda etapa de educación secundaria y con ingresos mensuales netos inferiores a 1.500 euros. Para el modelo establecido según el tipo de edificación se ha considerado que reside en una zona de densidad intermedia.

Individuo 2= Individuo 1 pero con unos ingresos mensuales netos entre 1.500 y 2.500 euros.

Individuo 3= Individuo 2 pero con una edad comprendida entre 35 y 49 años.

Individuo 4= Individuo 2 pero con una edad comprendida entre 50 y 64 años.

Individuo 5= Individuo 3 pero con estudios universitarios.

Individuo 6= Individuo 4 pero con estudios universitarios.

Individuo 7= Individuo 5 pero con unos ingresos mensuales netos superiores a 2.500 euros.

Individuo 8= Individuo 6 pero con unos ingresos mensuales netos superiores a 2.500 euros.

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, los Individuos 2, 3 y 4 permiten comparar, para un mismo nivel de ingreso, el efecto que desempeñan los diferentes intervalos de edad de los individuos sobre las probabilidades de las distintas opciones de vivienda.

Los resultados muestran claramente que, a mayores niveles de edad, las mujeres y hombres se decantan más por la compra de una vivienda (principalmente en grandes núcleos poblacionales y viviendas unifamiliares) en detrimento del alquiler. Un aspecto importante a destacar es que la diferencia de género en la elección de tenencia se reduce a medida que aumenta la edad de los individuos.

Además, los datos muestran que estas diferencias observadas entre ambos sexos son menores cuando mujeres y hombres poseen formación académica (Individuos 3 y 4). Así, por ejemplo, para el colectivo entre 50 y 64 años, la probabilidad de alquiler para mujeres y hombres difiere en solo 3 puntos porcentuales.

Por último, los resultados que se obtienen para los Individuos 7 y 8, en comparación con los Individuos 5 y 6, permiten evidenciar la importancia de los recursos financieros del hogar a la hora de decidir la tenencia de vivienda habitual. En este sentido, como era de esperar, las mujeres y hombres con mayores recursos financieros optan por comprar viviendas unifamiliares en grandes núcleos poblacionales. En concreto, para el colectivo de individuos entre 50 y 64 años que poseen formación académica y mayores niveles de ingresos, la probabilidad de adquirir una vivienda unifamiliar es de 52 % para las mujeres y un 55,2 % para los hombres, y la probabilidad de comprar en una zona densamente poblada es superior al 63 % para ambos sexos. Además, los datos muestran que las decisiones de tenencia de ambos sexos resultan muy similares entre los individuos que poseen mayores ingresos monetarios.

## 4. Conclusiones

En el contexto actual, donde las mujeres poseen una mayor independencia económica y una mayor cualificación, este estudio pretende analizar si se evidencia diferencia de género en la elección del tipo de tenencia de la vivienda habitual en Canarias. Para ello, se han estimado modelos econométricos logit multinomiales utilizando los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares del año 2022.

Las estimaciones obtenidas para Canarias parecen evidenciar importantes diferencias entre las mujeres y hombres a la hora de decidir el tipo de tenencia. En general, los resultados muestran que las mujeres se decantan más por el régimen de alquiler que los hombres. Además, estas diferencias entre ambos sexos son más evidentes entre el colectivo de individuos jóvenes y con menores recursos financieros, donde el alquiler representa la principal opción de tenencia con una probabilidad del 73,2 % para las mujeres y un 66,1 % para los hombres.

Por tanto, estos resultados sugieren que el alquiler parece constituir la única opción disponible que tiene gran parte de la población juvenil para poder emanciparse de los hogares paternos. Sin embargo, a medida que aumenta la edad, las decisiones de tenencia de las mujeres y hombres resultan muy similares, sobre todo cuando poseen formación académica y mayores niveles de ingresos monetarios. Para estos individuos con mayor formación y mayores recursos financieros, la adquisición de una vivienda sigue siendo

la opción predominante, optando principalmente por comprar viviendas unifamiliares en grandes núcleos poblacionales.

En consecuencia, para conseguir en Canarias mayor igualdad de género en el acceso a la vivienda entre los más jóvenes, se deben seguir implementando medidas que permitan, por un lado, incrementar la participación laboral femenina y, por otro lado, mejorar la conciliación entre la vida familiar y laboral para no limitar el desarrollo de la carrera profesional de las mujeres y madres en general, y de las madres monoparentales en particular.

En este sentido, se podría potenciar en esta comunidad autónoma algunas de las medidas incluidas en la *ley de familias* (ampliación de los permisos de paternidad y maternidad, la reducción de jornada y la posibilidad de que los padres puedan solicitar teletrabajo).

A nivel de política de vivienda, se deben adoptar medidas que faciliten el acceso a una vivienda a los jóvenes con menor poder adquisitivo en general, y a las mujeres en particular. Para ello, se hace necesario incrementar el parque de viviendas de protección oficial y promover políticas de ayuda a la compra y al alquiler para este colectivo.

## Referencias bibliográficas

- Barrios, J. A. y Rodríguez, J. E. (2007). Housing and urban location decision in Spain: an econometric analysis with unobserved heterogeneity. *Urban Studies*, 44(9), 1657-1676. <https://doi.org/10.1080/00420980701426624>
- Barrios, J. A. y Rodríguez, J. E. (2008). Housing Demand in Spain according to Dwelling Type: Microeconomic Evidence. *Regional Science and Urban Economics*, 38(4), 363-377. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2008.02.002>
- Colom, M. C., Martínez, R. y Molés, M. C. (2002). Un análisis de las decisiones de formación de hogar, tenencia y demanda de servicios de vivienda de los jóvenes españoles. *Moneda y Crédito*, 215, 199-222.
- Dotti Sani, G. M. y Scherer, S. (2018). Maternal employment: Enabling factors in context. *Work, Employment and Society*, 32(1), 75-92. <https://doi.org/10.1177/0950017016677944>.
- Duce Tello, R. M. (1995). Un modelo de Elección de Tenencia de Vivienda para España. *Moneda y Crédito*, 201, 127-152. <https://www.cervantesvirtual.com/research/moneda-y-credito--20/02822658-82b2-11df-acc7-002185ce6064.pdf#page=129>
- Goldin, C. y Mitchell, J. (2017). The new life cycle of women's employment: Disappearing humps, sagging middles, expanding tops. *Journal of Economic Perspectives*, 31(1), 161-182. <http://dx.doi.org/10.1257/jep.31.1.161>
- Grunow, D., Begall, K. y Buchler, S. (2018). Gender ideologies in Europe: a multidimensional framework. *Journal of Marriage and Family*, 80(1), 42-60. <https://doi.org/10.1111/jomf.12453>
- Kan, M. Y. (2008). Does gender trump money? Housework hours of husbands and wives in Britain. *Work, Employment and Society*, 22(1), 45-66. <https://doi.org/10.1177/0950017007087416>
- Kanji, S. (2011). What keeps mothers in full-time employment?. *European Sociological Review*, 27(4), 509-525. <https://doi.org/10.1093/esr/jcq022>

- Legazpe, N. (2018). Diferencias y similitudes en las decisiones laborales y familiares de las mujeres en España y Portugal. *Revista Internacional de Sociología*, 76(2).  
<https://doi.org/10.3989/ris.2018.76.2.16.01220>
- Rodríguez, J. E. (2021a). Factors determining labor underutilization in Spain by gender before and after the economic crisis. *Economic and Industrial Democracy*, 42(1), 92-115.  
<https://doi.org/10.1177/0143831X17752266>
- Rodríguez, J. E. (2021b). Part-time employment versus underemployment of mothers and women in Spain. *Labor History*, 62(5-6), 575-589.  
<https://doi.org/10.1080/0023656X.2021.1910803>
- Rodríguez, J. E. y Barrios, J. A. (2006). Elección de tenencia y localización de vivienda: un modelo logit mixto para España. *Estadística Española*, 48(163), 463-492.
- Rubery, J. y Rafferty, A. (2013). Women and recession revisited. *Work, Employment and Society*, 27(3), 414-432.  
<https://doi.org/10.1177/0950017012460314>
- Santana, J. S. L. (2017). Demografía y cambio social en Canarias. *Atlántida. Revista Canaria de Ciencias Sociales*, (8), 25-71.  
<https://www.ull.es/revistas/index.php/atlantida/article/download/1056/605>
- Stam, K., Verbakel, E. y de Graaf, P. M. (2014). Do values matter? The impact of work ethic and traditional gender role values on female labour market supply. *Social Indicators Research*, 116, 593-610.  
<https://www.jstor.org/stable/24720862>
- Steiber, N., Berghammer, C. y Haas, B. (2016). Contextualizing the education effect on women's employment: a cross-national comparative analysis. *Journal of Marriage and Family*, 78(1), 246-261.  
<https://doi.org/10.1111/jomf.12256>
- Weststar, J. (2011). A Review of Women's Experiences of Three Dimensions of Underemployment. In D. C. Maynard and D. C. Feldman (eds.), *Underemployment: Psychological, economic, and social challenges* (pp. 105-125). Springer.



## Capítulo 7

# Precio de la vivienda en el proceso de vaciado demográfico de las ciudades de Santa Cruz de Tenerife y de Las Palmas de Gran Canaria

**Luis Manuel Jerez Darias**

*Profesor Ayudante Doctor*

*Departamento de Geografía e Historia*

*Universidad de La Laguna*

<https://orcid.org/0000-0002-8891-9817>

**Juan Israel García Cruz**

*Profesor Ayudante Doctor*

*Departamento de Geografía e Historia*

*Universidad de La Laguna*

<https://orcid.org/0000-0001-9034-6678>

### 1. Introducción

El proceso de vaciado demográfico de los espacios urbanos, también identificado como 'contracción urbana' (*urban shrinkage*), es uno de los fenómenos que ha adquirido mayor relevancia en los estudios sobre las dinámicas urbanas recientes. Aunque caracterizado por múltiples formas y factores explicativos, el incremento del precio de la vivienda se posiciona como una de las causas principales que favorece el declive demográfico de los centros urbanos.

Partiendo de esta premisa, el objetivo del presente trabajo se centra en el análisis de la posible relación entre el encarecimiento del precio de la vivienda y el vaciado demográfico de las ciudades de Santa Cruz de Tenerife y de Las Palmas de Gran Canaria. Se trata de una aportación que aborda una temática escasamente estudiada en Canarias, la cual debiera tomarse en cuenta de cara a un tratamiento y planificación en lo relativo al problema de la vivienda y sus afecciones geodemográficas.

Para alcanzar este objetivo utilizamos una metodología cuantitativa apoyada en el empleo de distintos datos estadísticos de carácter sociodemográfico y económico. Esto nos permite ordenar la investigación de la siguiente manera: tras esta introducción, se aborda el marco teórico sobre los procesos de vaciamiento urbano, dinámica que trasladamos a lo que consideramos como ciudad consolidada de Santa Cruz de Tenerife y

Las Palmas de Gran Canaria. Posteriormente, sobre estas áreas de estudio predefinidas (ver Figura 1), se procede a un análisis geodemográfico de su dinámica natural y migratoria reciente, para continuar con una aproximación explicativa de sus causas, entre las que se plantea el incremento del precio de la vivienda en venta y alquiler. Finalmente, cerramos este estudio con un apartado de conclusiones en el que delineamos una serie de medidas destinadas a minimizar el efecto del vaciado demográfico en las áreas urbanas analizadas.

## 2. El descenso demográfico de los espacios urbanos: una realidad creciente

A lo largo de la historia las ciudades han alternado etapas de auge y declive demográfico propias del llamado *ciclo de vida urbano* (Alves et al., 2016, p. 20). La evolución de las ciudades no ha sido lineal en el tiempo, antes, al contrario, están sujetas a una serie de condicionantes, diferentes según las sociedades y los momentos históricos, que ha supuesto avances y retrocesos del espacio construido y de la población que lo habita.

En las últimas décadas, la teoría del ciclo de vida urbano ha pasado a ser cuestionada por numerosos autores, dado que han calibrado la posibilidad de que el declive de muchas ciudades no responda a un movimiento cíclico, sino a un proceso de crisis estructural y duradero (Martínez et al., 2012, p. 215). En torno a ese debate ha aparecido el concepto de ‘contracción urbana’ (*urban shrinkage*), el cual viene a incidir en las dinámicas de vaciado demográfico de los espacios urbanos, aspecto que pone de relieve que la despoblación ya no es un fenómeno exclusivo del medio rural, sino que se extiende también a los ámbitos urbanos (Escudero et al., 2023b; Griño, 2014; Haase et al., 2014; Hu, 2021).

Los modelos de contracción urbana no son homogéneos en todas las ciudades, regiones o países. Las casuísticas son diversas y no tienen por qué responder únicamente a un declive económico, de ahí que muchos investigadores planteen la multidimensionalidad del proceso de pérdida de población en las ciudades a pesar de que la mayor parte de los estudios se centren normalmente en un solo aspecto del mismo (desindustrialización, suburbanización, desventajas comparativas, cambios sociales, etc.) (Alves et al., 2016, p. 21; Escudero et al., 2023a, p. 4; Martínez et al., 2012, p. 213; Ruiz et al., 2022).

La diversidad de enfoques para definir qué es la contracción urbana ha dado lugar a interpretaciones que, o bien definen el aspecto demográfico como causa de la contracción, o bien identifican el descenso poblacional como consecuencia de la desaceleración económica (Hu, 2021; Martínez et al., 2012; Ruiz et al., 2022). Pero, independientemente del factor o factores desencadenantes del proceso de contracción, lo que han demostrado multitud de estudios es que el número de ciudades que pierden población va en aumento en Europa y otras partes del mundo (González, 2021, p. 171). Según ‘f’: Wolff y Wiechmann (2018, pp. 131-132) el 20 % de las urbes europeas perdieron población entre 1990 y 2010, siendo especialmente pronunciado en países del antiguo bloque soviético (Estados bálticos, Bulgaria, Rumania, la República Checa, Serbia y Croacia), donde más de la mitad de sus ciudades habían experimentado una disminución demográfica.

En el caso español, el proceso se ha incrementado a partir de la crisis de 2008. Según los estudios de Escudero et al., (2023a, p. 13), *ninguna de las 17 ciudades españolas de tamaño medio que se contrajeron entre 2001 y 2010 experimentó un recrecimiento entre 2011 y 2020, mientras que, por el contrario, el número de ciudades que se contrajeron aumentó hasta 51*. Este dato representa el 37,2 % de todas las ciudades medias españolas (Escudero et al., 2023b, p. 687). En términos similares se expresa Miguel González para el caso de las capitales de provincia en el periodo 2014-2019, cuando indica que 18 ciudades habían estado sujetas a un proceso de despoblación, de las que 15 de ellas continuaron mostrando un declive demográfico intenso. Según este estudio, las capitales provinciales canarias no mostraron un comportamiento demográfico negativo (González, 2021, pp. 173-175), hecho que rebatimos en este trabajo.

### 3. Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria, dos ciudades en contracción

Una vez expuesto sintéticamente el contexto del fenómeno de la contracción urbana (*urban shrinkage*) a nivel internacional y nacional como proceso que define el vaciado demográfico de los espacios urbanos, pasamos a abordar el análisis empírico de lo ocurrido en Canarias, una línea de investigación que aún está por definirse en las islas. En este sentido, la ausencia de trabajos específicos sobre esta materia en el archipiélago nos obliga a partir prácticamente de cero en la construcción de un argumentario que explique las causas de la pérdida de habitantes en las dos ciudades más importantes de Canarias, a saber: Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife.

Figura 1. Mapa de localización



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Centro Nacional de Información Geográfica y Grafcan

Como se ha comentado anteriormente, los condicionantes de este proceso son diversos y actúan de manera relacional siguiendo una dinámica, con sus matices diferenciales, similar a lo que ha venido ocurriendo en un gran número de ciudades de tamaño medio en España, esto es, aquellas con una población que oscila entre los 50.000 y los 300.000 habitantes (Cebrián et al., 2021; Escudero et al., 2023a y 2023b).

#### 3.1. Del crecimiento demográfico a la pérdida de población

A partir de la década de 1960 se inició en Canarias un proceso de transformación económica que trastocó por completo la distribución de la población en el territorio. La irrupción del nuevo modelo económico, apoyado en el impulso del sector servicios

como consecuencia del desarrollo turístico de las islas, dio paso a un proceso de polarización geodemográfica que supuso la crisis de las áreas rurales en favor de la concentración poblacional en las zonas urbanas capitalinas y turísticas de nueva creación (Jerez y García, 2023).

Siendo conscientes de la disparidad de los datos aportados por el censo y padrón de habitantes, con diferencias que pueden llegar a superar el 8 % (Godenau y Arteaga, 2004), el criterio seguido en este estudio se ha fundamentado en priorizar el censo como fuente de referencia, incluyendo el padrón en aquellas variables en las que no se dispone de otras alternativas. No obstante, aun con la tendencia demostrada en la bibliografía del sobredimensionamiento de la población (Godenau y Arteaga, 2004; Goerlich, 2007; Jurado, 2004), el vaciamiento demográfico es evidente, aunque con un comportamiento heterogéneo dentro de las ciudades analizadas.

En relación con esto, entre 1960 y 1980 los municipios de Las Palmas de Gran Canaria y de Santa Cruz de Tenerife experimentaron un crecimiento demográfico del 88 % y 42 % respectivamente. En 1960 la población del primero era de 192.088 habitantes y la de Santa Cruz de Tenerife de 130.597 (ver Tabla 1). En 1981 ya habían ascendido a 360.098 y 185.899 habitantes según el mismo orden. Se trató de un crecimiento concentrado en los centros urbanos capitalinos, bien en sus áreas centrales como en la periferia inmediata. Tal fue así que, en 1981, la población de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria suponía el 87 % del total municipal, y la de Santa Cruz de Tenerife el 89 %, con 313.518 y 164.767 habitantes respectivamente. Actualmente estos porcentajes se han reducido al 79 % en Las Palmas de Gran Canaria y al 71 % en Santa Cruz de Tenerife.

**Tabla 1.** Evolución de la población en Las Palmas de Gran Canaria y de Santa Cruz de Tenerife, 1981-2021

Demarcación	1981	1991	2001	2011	2021	Variación 1981-2021
Las Palmas de Gran Canaria (municipio)	360.098	354.877	354.863	381.271	378.675	18.577
Las Palmas de Gran Canaria (ciudad)	313.518	306.787	304.137	308.245	299.090	-14.428
Santa Cruz de Tenerife (municipio)	185.899	200.172	188.477	204.476	208.563	22.664
Santa Cruz de Tenerife (ciudad)	164.767	169.562	171.884	162.712	147.121	-17.646

Fuente: Elaboración propia a partir de Nomenclátor de población (Padrón municipal de habitantes e INE)

Como puede comprobarse en la tabla anterior, si bien los municipios capitalinos han aumentado su población, la ciudad consolidada de ambas capitales ha sufrido una disminución considerable. Esto indica que ha existido una pérdida de habitantes en las zonas centrales en favor de un crecimiento en la periferia, aunque a un ritmo dispar en ambas ciudades. Este hecho resulta destacable, no solo por mostrar una tendencia contraria al conjunto del municipio, sino también de los principales núcleos de población de las islas capitalinas, caracterizados por crecimientos generalizados.

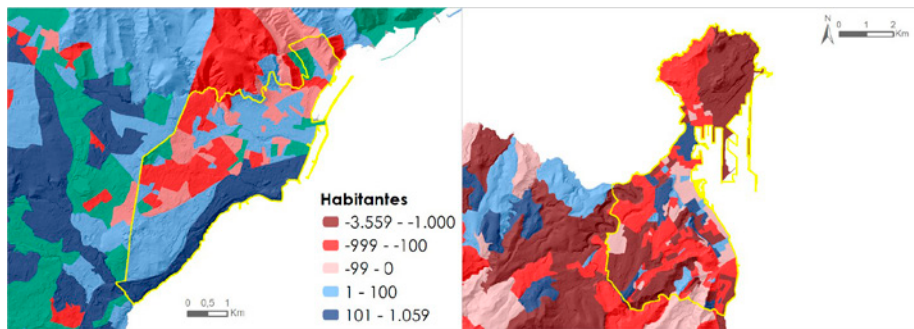
A la vista de los datos, consideramos que lo ocurrido en estas dos ciudades se puede encuadrar dentro del concepto de contracción urbana. En el caso de Las Palmas de Gran Canaria, la tendencia demográfica decreciente se inició en la década de 1980, ex-

perimentando un leve incremento en el primer decenio de los 2000 para caer nuevamente en una tendencia de crisis demográfica que se extiende hasta la actualidad. El decremento poblacional ocurrido en esta ciudad en los últimos 40 años ha sido del -5 %.

Por su parte, la ciudad de Santa Cruz de Tenerife mantuvo una tendencia ascendente hasta comienzos de siglo, momento de inflexión hacia una pérdida continua de habitantes hasta el día de hoy. El proceso de contracción urbana aquí ha sido más intenso que el ocurrido en Las Palmas de Gran Canaria, aunque hay que matizar que su comportamiento no es completamente homogéneo, existiendo una dualidad entre las áreas más céntricas (en las que se evidencia algún crecimiento) frente a su entorno inmediato (con pérdidas generalizadas), mostrando una tendencia general al descenso de toda el área estudiada (ver Gráfico 1).

Entre 1981 y 2021 el descenso demográfico ha sido del -11 %. Pero, si nos ciéramos a lo ocurrido en los últimos 23 años, podríamos ver que la ciudad de Santa Cruz de Tenerife ha perdido aproximadamente 26.000 personas (frente a los poco más de 2.500 habitantes de Las Palmas de Gran Canaria), valor que supera a la población de 22 de los 31 municipios que tiene la isla de Tenerife.

**Gráfico 1.** Balance del número de habitantes por sección censal (2001-2021)



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Vivienda 2001, estadísticas del Padrón Continuo 2021, cartografía secciones censales 2001 y 2021 (INE)

### 3.2. Suburbanización frente a centralidad

En contraposición al declive demográfico de las dos ciudades capitalinas, las entidades de sus periferias y municipios con los que forman conurbación no han dejado de nutrirse de residentes procedentes de la ciudad central.

Dentro del término municipal de Las Palmas de Gran Canaria, el núcleo de Tamaraceite es el que ha registrado un incremento demográfico más acusado, presentando en la actualidad una población que supera los 30.000 habitantes. Entre 2000-2023 ha visto crecer su población en más de 15.000 personas, lo que ha supuesto un aumento bruto para el periodo del 104 % y anual del 3 %. A una escala municipal, el vecino municipio de Telde es el que ha crecido de la mano de contingentes provenientes de la capital. Según el análisis de las Estadísticas de Variaciones Residenciales (EVR) elaborada por el Instituto Canario de Estadística (ISTAC), entre 1988 y 2021 este término se ha nutrido de casi 40.000 habitantes provenientes del municipio de Las Palmas de Gran Canaria. Una parte de ellos derivan de la ciudad capitalina, otra parte procede de los núcleos periféricos que, por distintos motivos, no pasaron a residir en aquella (Guerra, 2004).

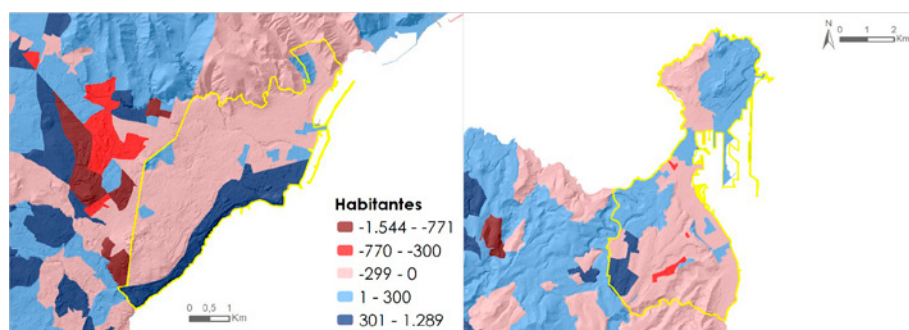
En el caso del municipio de Santa Cruz de Tenerife se confirma su crecimiento hacia el oeste, donde aparecen los ejemplos de Añaza o Acorán, dos barrios *ex novo* que reúnen más de 12.000 habitantes, Alisios casi 5.000, Barranco Grande más de 8.000 y, sobre todo, El Sobradillo que, con una población aproximada de 18.000 habitantes, es el sector que ha experimentado el crecimiento más notorio con casi 13.000 habitantes (incremento bruto para el periodo del 262 % y anual del 6 %). Y al igual que en Las Palmas de Gran Canaria, aquí también han sido los municipios colindantes los que han absorbido el asentamiento de habitantes procedentes de Santa Cruz de Tenerife, a saber: San Cristóbal de La Laguna con más de 56.000 personas, Candelaria más de 14.000 y El Rosario casi 10.000.

### 3.3. La movilidad inmigratoria no compensa el vaciado demográfico

Uno de los elementos explicativos del crecimiento de la población canaria en las últimas décadas es la inmigración exterior (resto del territorio español y extranjeros), la cual, a pesar de sufrir alguna recaída en los periodos de crisis (financiera 2008-2014 y covid-19 2020-2022) no ha dejado de crecer (Jerez y García, 2023). En los municipios capitalinos de Las Palmas de Gran Canaria y de Santa Cruz de Tenerife fue de +2.296 y +1.081 respectivamente, lo que indica que ambos términos se comportaron como espacios de atracción de población foránea (entendiendo como tal a aquella no nacida en el municipio), siguiendo la misma dinámica ocurrida en buena parte del Estado (Otero et al., 2019).

Centrándonos en los casos concretos de las ciudades de Las Palmas de Gran Canaria y de Santa Cruz de Tenerife, mediante el análisis de las Estadísticas de Variaciones Residenciales en el periodo 2001-2021, se ha podido comprobar la pérdida de población de residentes que habían nacido en otros municipios de Canarias, los cuales se concentran mayoritariamente en la periferia suburbana de ambas ciudades. Más drástica ha sido la salida de los provenientes de otras comunidades autónomas, no así los de origen extranjero, quienes presentan un saldo positivo y presencia destacada en las áreas analizadas (ver Gráfico 2).

**Gráfico 2.** Balance del número de habitantes nacidos en otros lugares de Canarias por sección censal (2001-2021)



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Vivienda 2001, estadísticas del Padrón Continuo 2021, cartografía secciones censales 2001 y 2021 (INE)

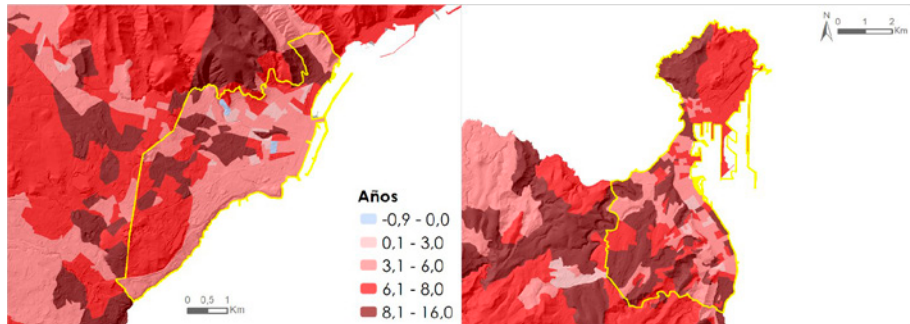
### 3.4. Decrecimiento natural y reducción de los hogares

Otro aspecto para considerar en la comprensión del vaciado demográfico tiene que ver con el movimiento natural de la población y el aumento de los hogares conformados por pocas personas, fenómenos estrechamente relacionados con la movilidad residencial explicada en los apartados anteriores.

A pesar de que los datos sobre natalidad y mortalidad se ofrecen a escala municipal, se puede inferir lo que ocurre en estas ciudades, teniendo en cuenta que ambas concentran en torno a las tres cuartas partes de la población de sus respectivos municipios. Los habitantes de Las Palmas de Gran Canaria representan actualmente el 79 % y los de Santa Cruz de Tenerife el 71 %. Partiendo del hecho de que el crecimiento natural del municipio grancanario para el periodo 2000-2021 presenta un balance de -2.678 personas, y que el tinerfeño se contrajo en otras -1.010, podemos deducir que, entre las causas del vaciado demográfico de dichas capitales, el decrecimiento natural de su población ha podido ser una de ellas. Esta hipótesis se refuerza cruzando la información relacionada con el proceso de envejecimiento que están sufriendo.

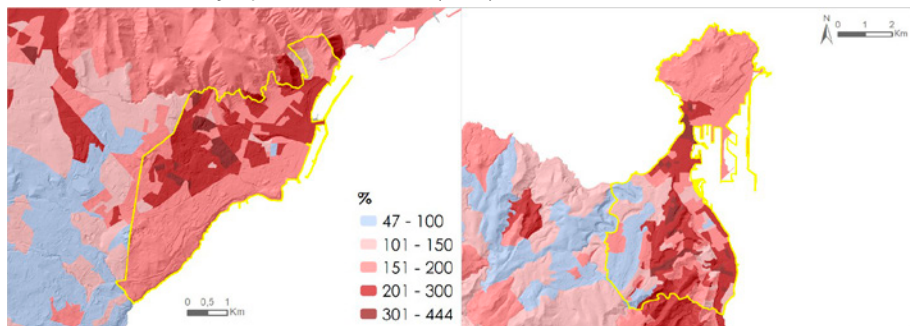
A nivel municipal y en lo que va de siglo, la edad media de la población de Las Palmas de Gran Canaria pasó de los 37 a los 44 años, y la de Santa Cruz de Tenerife de los 38 a los 45 años (ver Gráfico 3). El análisis por secciones censales deja patente este hecho en la totalidad de ambas ciudades, así como el incremento del índice de vejez, el cual se ha intensificado en los últimos 20 años. Este indicador mide el porcentaje que representa la población mayor de 64 años sobre la población menor de 15 años. Como se puede apreciar en el mapa (ver Gráfico 4), este grupo poblacional es bastante alto en las dos capitales, hecho que nos advierte indirectamente de una baja natalidad, a la vez que favorece el contexto hacia un incremento de la mortalidad, pues es en los grupos de más avanzada edad donde se registran los valores más elevados.

**Gráfico 3.** Variación de la edad media de la población por sección censal (2001-2021)



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Vivienda 2001, estadísticas del Padrón Continuo 2021, cartografía secciones censales 2001 y 2021 (INE)

**Gráfico 4.** Índice de vejez por sección censal (2021)

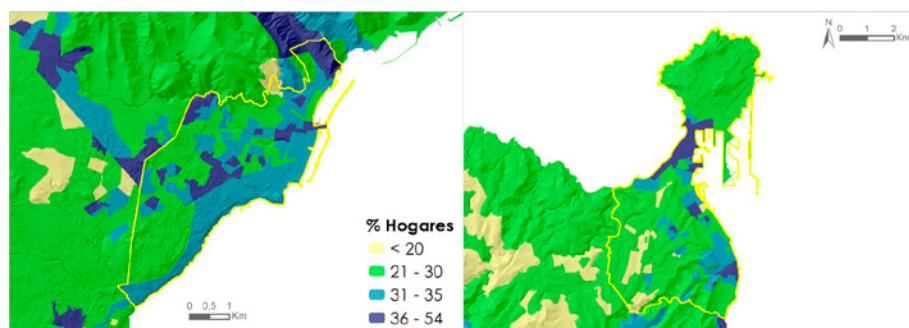


Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas del Padrón Continuo 2021, cartografía secciones censales 2021 (INE)

En relación con lo anterior, aunque no de modo exclusivo, el tamaño medio de los hogares en los municipios capitalinos ha tendido a reducirse, mostrando un incremento de los conformados por una o dos personas entre 2001 y 2021. A principios de siglo, el porcentaje de este tipo de hogares suponía el 40 % en Las Palmas de Gran Canaria y el 42 % en Santa Cruz de Tenerife, cuantías que se elevaron al 53 % y 55 % en 2021, respectivamente.

En las áreas analizadas, esta cuantía no desciende, en términos generales, del 25 % del total de hogares (ver Gráfico 5). Se trata de un fenómeno extendido en el mundo occidental, propio de nuevas dinámicas sociodemográficas que han fragmentado el modelo de «familia extendida» de antaño (cambios culturales, soltería, divorcios, viudedad, etc.). Y como ya apuntaran en su momento Fernández y Tobío (1998, p. 56): *Ni siquiera el retraso actual de la emancipación de los jóvenes rompe este esquema.*

**Gráfico 5.** Distribución porcentual del número de hogares unipersonales por sección censal (2021)



Fuente: Elaboración propia a partir del Atlas de Distribución de la Renta de los Hogares, secciones censales 2022 (INE)

#### 4. Aproximación explicativa del vaciado demográfico a partir del precio de la vivienda y el alquiler

La literatura científica que aborda los procesos de contracción urbana destaca la multidimensionalidad del fenómeno, así como su diversidad según países y regiones (Hartt, 2018). A grandes rasgos, se podría hablar de causas de tipo económico (incremento de los precios del suelo, de la vivienda y de los alquileres, crisis y desinversión, etc.), demográficas (descenso del crecimiento natural, envejecimiento, saldo migratorio negativo, reducción del tamaño medio de los hogares), sociales (desahucios) o derivadas de la planificación urbanística (dificultades para la edificación y renovación urbana, escasez de vivienda pública, etc.) entre las más importantes.

Dado ese carácter multivariable, en este trabajo únicamente nos centraremos en analizar, de modo aproximativo, el precio de la vivienda y el alquiler como posibles causas explicativas del proceso de vaciado demográfico de las ciudades de Santa Cruz de Tenerife y de Las Palmas de Gran Canaria. A nuestro entender, ambas variables podrían constituirse como favorecedoras de la contracción urbana generada en dichas ciudades.

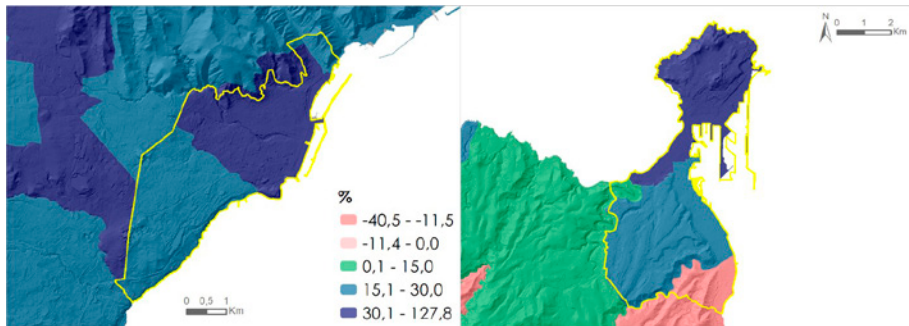


#### 4.1. El incremento del precio de venta de la vivienda

Los últimos ciclos expansivos de la actividad inmobiliaria en España y Canarias han estado acompañados de un alza en los precios de la vivienda, sobre todo, en el periodo 1996-2007, en el que Canarias llegó a presentar valores por encima de la media nacional (García et al., 2018; Martínez y Maza, 2003). La irrupción de la crisis inmobiliaria de 2008 redujo considerablemente esa tendencia, dando paso a partir de 2014 a un ciclo de crecimiento en lo relativo a los precios, no así en la producción de viviendas, que fue interrumpido brevemente por la crisis de la covid-19 (Pana y Urtasun, 2019; Pérez y Belchí, 2023; Torres y Montero, 2021). A partir de 2021 el valor de la vivienda, tanto de primera como de segunda mano, volvió a aumentar, llegando a acercarse a los valores de 2007 (Ruiz, 2023).

Del análisis de los datos tomados de los portales inmobiliarios Idealista ([www.idealista.com](http://www.idealista.com)) e Indomio ([www.indomio.es](http://www.indomio.es)) sobre el precio medio de venta por metro cuadrado (ver Gráfico 6), se desprende que los municipios capitalinos de Las Palmas de Gran Canaria y de Santa Cruz de Tenerife experimentaron alzas importantes entre 2010 y 2024. De los 1.655 y 1.941 €/m<sup>2</sup> de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria respectivamente en 2010, se llegó a los 2.042 y 2.201 €/m<sup>2</sup> en ese mismo orden a finales de 2023. Esto supuso un incremento del precio de venta del 19 % y 12 % respectivamente, siendo las áreas urbanas consolidadas los espacios donde se registraron los incrementos más importantes.

**Gráfico 6.** Tasa de variación acumulada del precio medio del metro cuadrado en venta (enero 2019-enero 2024)



Fuente: Elaboración propia a partir de <https://www.indomio.es>

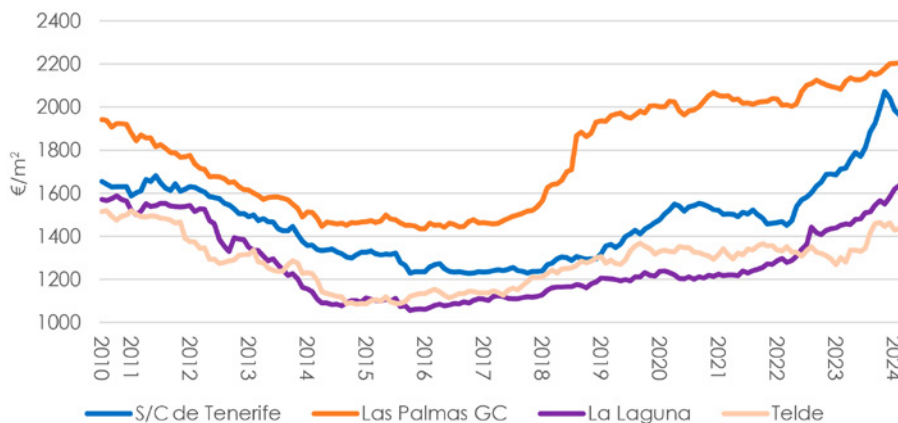
En el caso de Las Palmas de Gran Canaria se aprecia que los valores más altos se concentran en el sector noroccidental de la ciudad, aquel que limita con la playa de Las Canteras, donde se localizan las entidades de Guanarteme y Santa Catalina-Canteras. Estos espacios coinciden igualmente con los señalados por la Dirección General del Catastro en el Mapa de valores del mercado inmobiliario para 2024<sup>1</sup>. Según esta fuente, el valor medio de la vivienda en ellos no desciende de los 2.000 €/m<sup>2</sup>, siendo la primera línea de playa la que registra los precios más caros de toda la ciudad, con valores entre los 3.200 y 3.500 €/m<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Resolución de la Dirección General del Catastro sobre elementos precisos para la determinación de los valores de referencia de los inmuebles urbanos del ejercicio 2024. <https://www.sedecatastro.gob.es/Accesos/SecACCResolucion.aspx?resolucion=resolucion&ejercicio=2024&tipo=B>

En Santa Cruz de Tenerife es el sector nororiental de la ciudad el que presenta los precios del metro cuadrado más elevados. Es ahí donde se emplazan los barrios de tipo ciudad-jardín como Las Mimosas o Ifara, espacios que, según dicha fuente, son los que ofrecen los precios de la vivienda más caros de la capital, que oscilan entre los 570.000 y los 750.500 €.

Estas subidas de precios en las áreas urbanas consolidadas, y por extensión en sus municipios, también se percibe en los términos vecinos que se han nutrido de la población originaria de aquellos, como son Telde con respecto a Las Palmas de Gran Canaria y San Cristóbal de La Laguna de Santa Cruz de Tenerife (ver Gráfico 7).

**Gráfico 7.** Evolución del precio medio de venta (2010-2024)



Fuente: Elaboración propia a partir de [www.idealista.com](http://www.idealista.com)

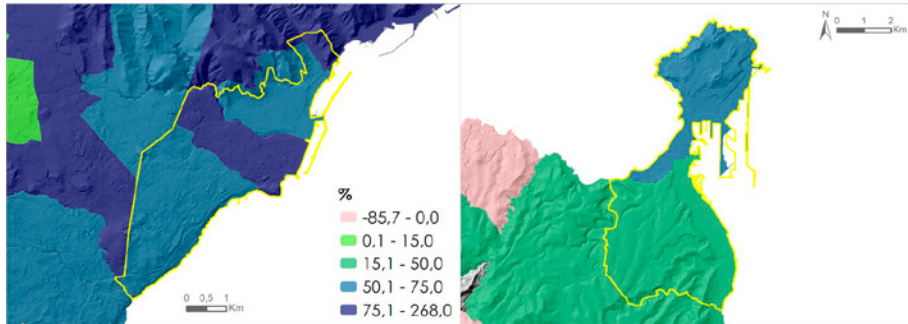
Lo reflejado tanto en el mapa como en el gráfico puede servir de argumento para comprender uno de los motivos de la contracción urbana de las ciudades de Santa Cruz de Tenerife y de Las Palmas de Gran Canaria. A falta de datos y estudios más precisos, parece que los precios de la vivienda en las periferias suburbanas determinan la emigración de los residentes capitalinos hacia ellas, pues, a pesar de evolucionar al alza, nunca han llegado a ser superiores a los precios registrados en las capitales.

#### 4.2. El incremento del precio del alquiler

En estrecha relación con lo explicado en el apartado anterior, otra de las variables que nos ayuda a comprender el proceso de contracción urbana ocurrido en las ciudades analizadas es el precio del alquiler de viviendas. En un contexto de evidente encarecimiento, este actúa como factor limitante de acceso a la vivienda para aquellos grupos sociales de mayor vulnerabilidad como los jóvenes (Echaves, 2017).

Superado el recodo económico generado por la crisis de 2008, el precio del alquiler en las dos capitales provinciales canarias no ha dejado de crecer desde 2013, tendencia que se encuadra en lo ocurrido en el resto del Estado (García-Montalvo, 2019; López y Matea, 2019; Méndez, 2021). De los 7 y 8 €/m² en Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria respectivamente en 2010, se ha llegado a los 11 y 12 €/m² en ese mismo orden en 2024 (ver Gráfico 8). Esto ha supuesto un encarecimiento de más del 30 % en ambas ciudades, tendencia que las ha situado entre las siete capitales de provincia con mayor tasa de crecimiento acumulado en España desde 2014 (López y Matea, 2019).

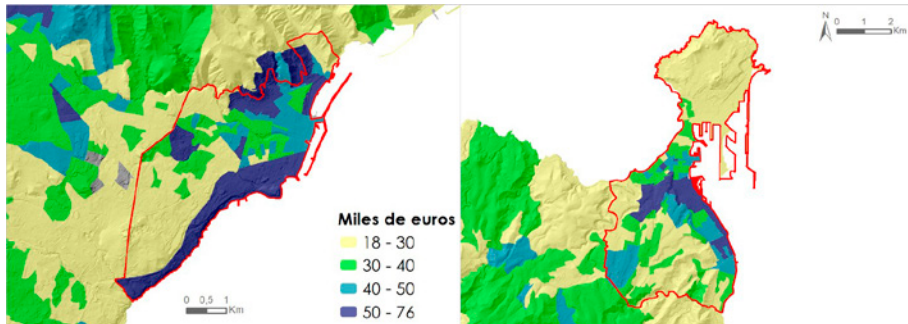
**Gráfico 8.** Tasa de variación acumulada del precio medio del metro cuadrado en alquiler (enero 2019-enero 2024)



Fuente: Elaboración propia a partir de <https://www.indomio.es>

A la luz de los datos, parece que el alza de los precios de los alquileres ha sido más intensa en Santa Cruz de Tenerife que en Las Palmas de Gran Canaria. Ahora bien, lo que sí se percibe en ambos casos es una sincronía espacial entre los altos precios del alquiler y los de venta de viviendas. En las dos ciudades, los sectores que presentan los precios más altos de venta coinciden, en gran medida, con los de alquileres más elevados. Esto parece ser un reflejo de la pervivencia de la tradicional divisoria que contraponen los espacios centrales a los periféricos, expresada en una diferenciación social del espacio (ver Gráfico 9). De una parte, el centro, como espacio ocupado por residentes de rentas más elevadas; de otra, las periferias, donde se instalan preferentemente los grupos de rentas menores. Se da, de esta forma, un proceso de gentrificación en los lugares centrales, determinado, en gran medida, por el precio de la vivienda y el alquiler.

**Gráfico 9.** Distribución de la renta neta media de los hogares por sección censal (2021)



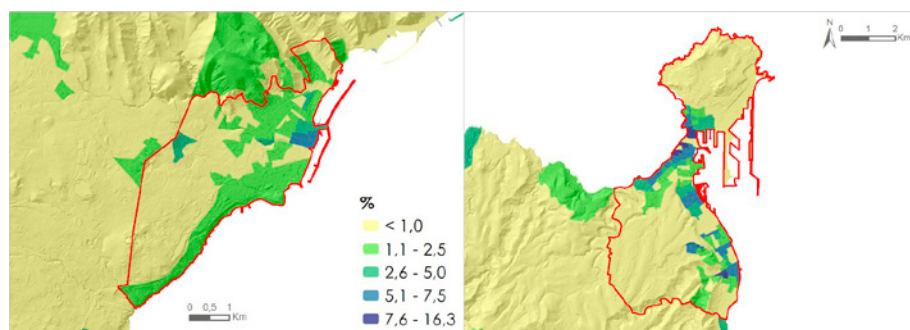
Fuente: Elaboración propia a partir de *Atlas de Distribución de la Renta de los Hogares, cartografía secciones censales 2022 (INE)*

La conjunción de esos factores es otra de las causas para tener en cuenta a la hora de comprender el proceso de vaciado demográfico de las áreas urbanas consolidadas, a lo que habría que añadir el impacto generado por nuevos usos que compiten en la utilización de la vivienda, tal y como puede ser el alquiler vacacional. En relación con este tema, quisiéramos aportar algunos datos a modo de sondeo de lo que sucede en las dos ciudades objeto de estudio, sin pretender establecer conclusiones definitivas, dada la complejidad del tema y dimensión de este trabajo.

La información aportada por el INE sobre medición del número de viviendas turísticas en España nos permite realizar una aproximación al fenómeno identificando su posible concentración, si bien es cierto que es insuficiente para abordar la cuestión. Uno de los principales problemas con que se encuentran los investigadores a la hora de afrontar el estudio del alquiler vacacional es la falta de datos y sesgo de la información (García-Montalvo, 2019; López y Matea, 2019).

En lo que respecta a los casos de Santa Cruz de Tenerife y de Las Palmas de Gran Canaria, y a tenor de la información que aporta el INE, se detecta que el porcentaje de viviendas vacacionales se reparte irregularmente en las distintas secciones censales de ambas ciudades (ver Gráfico 10). La mayor parte de estas presentan valores inferiores al 3 %. En cambio, hay otras partes de la ciudad, sobre todo en la capital grancanaria, donde se pueden apreciar porcentajes que oscilan entre el 8 % y 16 %. Evidentemente, no son comparables a los registrados en torno a las principales áreas turísticas insulares, donde pueden superarse el 50 % y, en algunos casos, el 70 %. Lejos de esta concentración, las dos ciudades capitalinas tienden a mostrar valores bajos o moderados (por debajo del 1 % o entre el 1 % y 5 %), exceptuando unos ámbitos concretos, a saber: las áreas más céntricas de Santa Cruz de Tenerife y el corredor Guanarteme-Vegueta en el caso de Las Palmas de Gran Canaria, donde los valores se sitúan entre el 5 % y 17 %.

**Gráfico 10.** Distribución del porcentaje de viviendas vacacionales con respecto al total de viviendas por sección censal (agosto 2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de Medición del número de viviendas turísticas en España y su capacidad, cartografía secciones censales 2022 (INE)

Por tanto, y acogiéndonos a la información manejada, la cual es bastante limitada, cabe decir que el número de viviendas vacacionales en las ciudades de Santa Cruz de Tenerife y de Las Palmas de Gran Canaria, si bien no parece muy alto en todo el conjunto, sí lo es en determinadas zonas. Faltaría por medir hasta qué punto estos valores determinan el déficit de vivienda o su encarecimiento (compra y alquiler), tarea no abarcable en este estudio. Afrontar ese análisis no es labor sencilla, a tenor de los datos disponibles, hándicap que impide demostrar con mayor precisión su grado de determinación sobre el resto de los precios (López y Matea, 2019). No obstante, tal y como señalan otras investigaciones (Jover y Berraquero, 2020; Martínez et al., 2020; Méndez, 2021; Yrigoy, 2017), su presencia no es inocua a estas variables, adquiriendo importancia en la medida que alcanza una notable dimensión. Por tal motivo, es razonable considerarla como una de las múltiples razones del encarecimiento del alquiler, el cual, a su vez, se postula como un impedimento de acceso a la vivienda para amplios grupos de la sociedad canaria.

## 5. Conclusiones

En un contexto de crecimiento demográfico generalizado en los principales municipios de Canarias, las áreas urbanas consolidadas de Santa Cruz de Tenerife y de Las Palmas de Gran Canaria experimentan una tendencia inversa, situación paradójica si tenemos en cuenta su condición de capital insular y provincial.

Su despoblación, incrementada en las últimas décadas, simultanea un proceso de contracción urbana (*urban shrinkage*) con otro de gentrificación de los centros urbanos. Lejos de corresponderse con un proceso de abandono, deterioro u obsolescencia del tejido urbano, las inversiones públicas y privadas destinadas a su renovación y recualificación han propiciado la revalorización de estas áreas urbanas consolidadas o, al menos, establecer una notable diferencia con su periferia. Como resultado, se evidencia la concentración en ellas de residentes con los niveles de renta más elevados, junto al incremento de los precios medios de alquiler y venta, a sumar su valor catastral. A lo anterior cabe añadir la incorporación y efecto del alquiler vacacional, uso en clara competencia con el residencial que supone concentraciones entre el 5 y 16 % de las viviendas disponibles en determinadas áreas.

Esta diferenciación centro-periferia también se percibe en los movimientos migratorios internos ocurridos en las últimas décadas. Numerosos residentes nacidos en las áreas urbanas consolidadas han tendido a concentrarse preferentemente en las periferias suburbanas, ámbitos en los que también reside la mayor parte de los desplazados desde otras zonas de Canarias y del resto del territorio español. Como resultado, aunque ambas áreas urbanas tienden a atraer población local y foránea, solo determinados perfiles, caracterizados por su nivel de renta, tienden a localizarse en su interior, condicionando un proceso de segregación que fuerza la localización de las rentas comparativamente más bajas en su periferia.

Es por ello por lo que, de mantenerse la situación actual, la gentrificación de estos centros urbanos pueda incrementarse, a la vez que el proceso de contracción urbana siga ampliándose. Esto podría forzar una mayor segregación-brecha social en base a la renta, un proceso de desplazamiento o expulsión progresiva y silenciosa que pone en cuestión los objetivos de la planificación urbana, a saber: satisfacer las necesidades de la comunidad local.

Ante un sistema de vivienda caracterizado por el incentivo de la tenencia de propiedad frente al alquiler, el contexto económico ha derivado en un agravio comparativo entre propietarios en función de su nivel de renta. Lo anterior adquiere mayor dimensión al considerar las debilidades y carencias de las medidas implementadas hasta el momento como posibles soluciones a este desequilibrio (Pareja y Sánchez, 2015).

En su mayor parte dependen de reformas del marco normativo estatal y/o autonómico, junto a un considerable cambio en la inversión pública en esta materia, incentivos fiscales, entre otras medidas, lo que dificulta el planteamiento de soluciones a corto plazo.

La consideración de la vivienda como un nicho relevante de ahorro e inversión ha priorizado la adquisición en propiedad, incluida la protegida privada, abandonando o reduciendo drásticamente la producción de vivienda pública y social, incluida la desclasificación de vivienda protegida. A lo anterior se suma la debilidad o agravio comparativo del alquiler, así como la carencia de vivienda pública bajo este régimen de tenencia,

haciendo evidente los efectos de priorizar como bien de mercado algo que debiera anteponer un derecho fundamental.

Tomando en cuenta lo anterior, el evitar la dinámica demográfica regresiva de los espacios urbanos analizados requeriría, en una primera aproximación, de la consideración de medidas pendientes de contar con un marco jurídico adecuado como las siguientes:

- Un parque de vivienda pública y protegida debidamente dimensionado como fórmula para afianzar a la población local de menor renta y evitar la progresiva expulsión desde las áreas centrales a la periferia. En paralelo, la Administración debe aplicar mecanismos de control de dicho parque para asegurar el cumplimiento de sus fines primordiales, cuestiones aún pendientes de un mejor desarrollo en nuestro marco normativo estatal y autonómico de la función social de la vivienda (Trilla y Bosh, 2018).
- Priorizar las ayudas y ventajas fiscales destinadas al fomento del alquiler frente al tradicional incentivo de la adquisición (Borgia, 2008).
- Establecer medidas de control a las inversiones especulativas en vivienda, así como sobre el bloqueo de la vivienda desocupada, tomando como referencia reformas legales como la articulada por la *Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana*, estableciendo el derecho a una vivienda asequible, digna y adecuada como un servicio de interés general (Peris, 2022).

Estas medidas debemos entenderlas como un planteamiento de partida, dependientes de un marco jurídico adecuado por desarrollar. La problemática analizada en este trabajo es una realidad no ajustada a soluciones fáciles. La multidimensionalidad del fenómeno, así como la interrelación de las variables que la desencadenan, requiere de análisis y de propuestas de acción complejas que, en muchos casos, tendrán que ser verificadas en la práctica urbanística.

## Referencias bibliográficas

- Alves, D., Barreira, A. P., Guimarães, M. H. y Panagopoulos, T. (2016). Historical trajectories of currently shrinking Portuguese cities: A typology of urban shrinkage. *Cities*, 52, 20-29. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cities.2015.11.008>
- Andrés López, G. (2020). Las ciudades medias industriales en España. *Cuadernos Geográficos*, 59(1), 99-125. <http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v59i1.8225>
- Borgia Sorrosal, S. (2008). Nuevas ayudas y ventajas fiscales destinadas a incentivar el mercado del alquiler. ¿Una solución al problema de la vivienda? *Crónica tributaria*, 129, 9-34. [https://economistas.es/Contenido/REAF/gestor/129\\_ayudas.pdf](https://economistas.es/Contenido/REAF/gestor/129_ayudas.pdf)
- Cebrián-Abellán, F., González-González M. J. y Vallejo-Pascual, M. E. (2021). Typology of Medium-Sized Cities in Spain Using PCA (Principal Component Analysis). *Sustainability*, 13, 2456. <https://doi.org/10.3390/su13052456>
- Echaves-García, A. (2017). El difícil acceso de los jóvenes al mercado de vivienda en España: precios, regímenes de tenencia y esfuerzos. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, (35)1, 127-149. <https://doi.org/10.5209/CRLA.54986>
- Escudero-Gómez, L. A., García-González, J. A. y Martínez-Navarro, J. M. (2023a). What is happening in shrinking medium-sized cities? A correlational analysis and a multiple linear regression model on the case of Spain. *Cities*, 134. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104205>

- Escudero-Gómez, L. A., García-González, J. A. y Martínez-Navarro, J. M. (2023b). Las ciudades medias españolas en decrecimiento: ¿despoblación y declive? En *Geografía: cambios, retos y adaptación: libro de actas*. XVIII Congreso de la Asociación Española de Geografía, Logroño, 12 al 14 de septiembre de 2023 (pp. 685-694). Asociación Española de Geografía.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9074701>
- Fernández Cordón, J. A. y Tobío Soler, C. (1998). Las familias monoparentales en España. *Revista española de investigaciones sociológicas*, 83, 52-85.  
<https://digital.csic.es/handle/10261/10824>
- García-Hernández, J. S., Díaz-Rodríguez, M. C. y García-Herrera, L. M. (2018). Auge y crisis inmobiliaria en Canarias: desposesión de vivienda y resurgimiento inmobiliario. *Investigaciones Geográficas*, (69), 23-39.  
<https://doi.org/10.14198/INGEO2018.69.02>
- García-Montalvo, J. (2019). Retos del mercado del alquiler en España. *Cuadernos de Información económica*, (269), 1-11.  
[https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS\\_CIE/269art02.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_CIE/269art02.pdf)
- Godenau, D. y Arteaga, S. (2004). Fiabilidad de las cifras censales y padronales en Canarias, en Asociación de Geógrafos Españoles, Grupo de Población, IX Congreso de Población Española. Universidad de Granada.  
<https://dgodenau.webs.ull.es/pdf/Godenau030704.pdf>
- Goerlich Gisbert, F. J. (2007). ¿Cuántos somos? Una excursión por las estadísticas demográficas del Instituto Nacional de Estadística (INE). *Boletín de la Asociación Española de Geografía*, 45, 123-156.  
<https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/642>
- González-Leonardo, M. (2021). Declive demográfico y envejecimiento en las capitales de provincia. *Cuadernos Geográficos*, 60(3), 168-191.  
<https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v60i3.17719>
- Griño Cabecerán, A. (2014). *Shrinking cities: Análisis conceptual*. [Tesis de máster, Universitat Politècnica de Catalunya].  
[https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099.1/24413/GRI%C3%91%C3%93\\_TESIS.pdf](https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099.1/24413/GRI%C3%91%C3%93_TESIS.pdf)
- Guerra Talavera, R. y Sánchez Suárez, C. (2004). Estudio de las periferias urbanas en Canarias: el caso del municipio de Telde. *Vegueta. Anuario de la Facultad de Geografía e Historia*, 8, 205-224.  
<https://revistavegueta.ulpgc.es/ojs/index.php/revistavegueta/article/view/20>
- Haase, A., Rink, D., Grossman, K., Bernt, M. y Mykhnenko, V. (2014). Conceptualizing Urban Shrinkage. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 46(7),  
<https://doi.org/10.1068/a46269>
- Hart, M. (2018). How cities shrink: complex pathways to population decline. *Cities*, 75, 38-49.  
<https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.12.005>
- Hu, D. (2021). Identification of Shrinking Cities on the Main Island of Taiwan Based on Census Data and Population Registers: A Spatial Analysis. *ISPRS International Journal of Geo-Information*, 10(10), 694.  
<https://doi.org/10.3390/ijgi10100694>
- Jerez Darias, L. M. y García Cruz, J. I. (2023). Los desequilibrios geodemográficos en Canarias: una expresión de su especialización económica. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (98).  
<https://doi.org/10.21138/bage.3443>
- Jover-Báez, J. y Berraquero-Díaz, L. (2020). ¿Habitantes o visitantes? El impacto del alquiler vacacional en el mercado de vivienda en Sevilla. *Ciudad y territorio. Estudios Territoriales*, (206), 823-840.  
<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.206.07>
- Jurado, A. (2004). Diferencias entre censo de población y padrón municipal. *Índice: revista de estadística y sociedad*, (3), 12-13.  
<http://www.revistaindice.com/numero3/p12.pdf>

- López-Rodríguez, D. y Matea Rosa, M. LL. (2019). Evolución reciente del mercado del alquiler de vivienda en España. *Boletín Económico/Banco de España*, 3, <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/9693>
- Martínez-Caldentey, M. A., Blázquez-Salom, M. y Murray, I. (2020). Habitabilidad y Airbnb: el alquiler de la vivienda en el distrito centro de Madrid. *Cuadernos de Turismo*, (46), 367-393. <https://doi.org/10.6018/turismo.451881>
- Martínez-Fernández, C., Audirac, I., Fol, S. y Cunningham-Sabot, E. (2012). Shrinking cities: Urban challenges of globalization. *International journal of urban and regional research*, 36(2), 213-225. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01092.x>
- Martínez Pagés, J. y Maza Lasierra, L. A. (2003). Análisis del precio de la vivienda en España. *Documentos de Trabajo/Banco de España*, 307. [http://www.viviendadigna.org/nuevaweb/docs/23/bde\\_analisis\\_precio\\_vivienda.pdf](http://www.viviendadigna.org/nuevaweb/docs/23/bde_analisis_precio_vivienda.pdf)
- Méndez Gutiérrez del Valle, R. (2021). Financiarización urbana y burbuja del alquiler en España: tendencias y contrastes en perspectiva multiescalar. *Documents d'anàlisi geogràfica*, 67(3), 441-463. <https://doi.org/10.5565/rev/dag.664>
- Otero-Enríquez, R., García-Abad, J., Domínguez-Mujica, J. y Pérez-Caramés, A. (2019). Inmigración y dinámicas territoriales en España: crisis y recuperación (2008-2017). *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019*, 190-217. <https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOBInmigracion/article/view/360995/455831>
- Pana, A. y Urtasun, A. (2019). Evolución reciente del mercado de la vivienda en España. *Boletín Económico/Banco de España*, 2. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/8450>
- Pareja-Eastaway, M. y Sánchez-Martínez, M. T. (2015). El sistema de vivienda en España y el papel de las políticas, ¿qué falta por resolver? *Cuadernos económicos de ICE*, 90, 149-174. <https://www.revistasice.com/index.php/CICE/article/view/6111/6111>
- Pérez Vidal, S. y Belchí Hernández, A. (2023). Pandemia en el mercado de la vivienda española. *Revista de Estudios Empresariales. Segunda Época*, (2), 63-90. <https://doi.org/10.17561/ree.n2.2023.7831>
- Peris García, P. (2022). La función social de la vivienda. *DRETS. Revista valenciana de reformes democràtiques*, 6, 267-283. <https://producciocientifica.uv.es/documentos/64909b7cb3f88a20d6967975>
- Ruiz Bravo de Mansilla, G. (2023). Tipo de interés, precios y transacciones de vivienda en España. *Revista de Estudios Empresariales. Segunda Época*, (2), 5-26. <https://doi.org/10.17561/ree.n2.2023.7821>
- Ruiz-Varona, A., Lacasta, J. y Nogueras, J. (2022). Self-Organizing Maps to Evaluate Multidimensional Trajectories of Shrinkage in Spain. *ISPRS International Journal Geo-Information* 11(2), 77. <https://doi.org/10.3390/ijgi11020077>
- Torres Tellez, J. y Montero Soler, A. (2021). El precio de la vivienda en España tras el inicio de la crisis económica: Un análisis empírico. *Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa*, (32), 376-391. <https://doi.org/10.46661/revmetodoscuanteconempresa.4502>
- Trilla Bellart, C. y Bosch Meda, J. (2018). El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo. *Documentos de trabajo (laboratorio de alternativas)*, 197. <https://fundacionalternativas.org/publicaciones/el-parque-publico-y-protegido-de-vivien-das-en-espana-un-analisis-desde-el-contexto-europeo/>
- Wolff, M. & Wiechmann, T. (2018). Urban growth and decline: Europe's shrinking cities in a comparative perspective 1990-2010. *European Urban and Regional Studies*, 25(2), 122-139. <https://doi.org/10.1177/0969776417694680>
- Yrigoy, I. (2017). Airbnb en Menorca: ¿Una nueva forma de gentrificación turística? Localización de la vivienda turística, agentes e impactos sobre el alquiler residencial. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 21. <https://doi.org/10.1344/sn2017.21.18573>



## Capítulo 8

# El turismo en los centros históricos de Canarias. Implicaciones en la vivienda

**Cristian David Ortiz García**

*Investigador predoctoral*

*Instituto Universitario de Análisis y Aplicaciones Textuales*

*Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

*<https://orcid.org/0000-0003-3043-1402>*

### 1. Introducción

El turismo cultural ha llegado a Canarias en los últimos años. Esta tipología turística, que parecía darse solo en las grandes ciudades, está en auge por toda Europa. Pequeños pueblos, en muchos casos alejados o deshabitados, que vivían ajenos a la actividad turística, se han visto sorprendidos por el trasiego de transeúntes que quieren descubrir nuevos espacios y experiencias. Lo mismo ha sucedido con los cascos históricos en Canarias. Ajenos a la actividad turística, por estar esta vinculada al modelo de «sol y playa», los cascos históricos canarios han venido a acoger funciones vinculadas al ocio y al turismo solo los últimos lustros, en la medida en que iban siendo objeto de planes específicos de protección patrimonial e intervención urbanística.

Con el desarrollo del turismo urbano cultural, la proliferación de nuevas formas alojativas en el espacio urbano y las plataformas digitales de comercialización, las funciones turísticas han ido ganando peso en los cascos históricos de Canarias, incidiendo en una recuperación y revalorización de sus elementos patrimoniales y en un mayor encarecimiento de las viviendas. En este contexto, cabe preguntarse si la situación actual de estos conjuntos históricos se caracteriza por un proceso de sustitución de uso, de despoblación o de gentrificación o si por el contrario el desarrollo turístico está dinamizando un tejido edificado y económico que mostraba claros síntomas previos de estancamiento o incluso de regresión. A este objetivo dedicamos este capítulo, en el que queremos reflexionar sobre la situación actual de los cascos históricos urbanos de Canarias a raíz del reciente desarrollo turístico y las posibles medidas que podrían tomarse para garantizar la preservación de las funciones residenciales y las identidades de barrio.

En Canarias se identifican 26 BIC (Bienes de Interés Cultural) de trama urbana, todos bajo la clasificación de «conjunto histórico». Una vez que es imposible abordar el estudio de cada caso, se decidió trabajar con dos centros históricos de cada una de las dos áreas metropolitanas de la comunidad autónoma, por lo que fueron escogidos los centros históricos de Vegueta y Arucas, en el área metropolitana de Las Palmas de

Gran Canaria, y los de San Cristóbal de La Laguna y Santa Cruz de Tenerife, para el área metropolitana que conforman estos dos municipios (Figura 1).

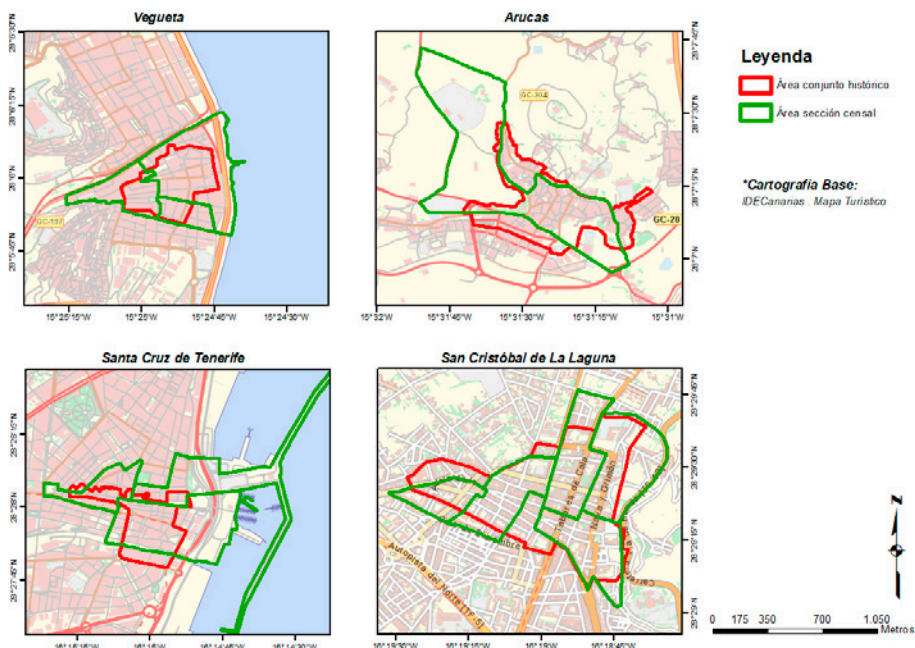
**Figura 1.** Localización áreas de estudio



Fuente: Elaboración propia

Dado que estos conjuntos históricos no se conforman como áreas administrativas, la recopilación de datos para estos espacios resulta difícil y, muchas veces, depende del trabajo de campo. De este modo, en lo que respecta al uso de fuentes secundarias, los datos se refieren a unidades territoriales aproximadas, como es el caso de las secciones censales (Figura 2).

**Figura 2.** Límite de los conjuntos históricos objeto de estudio y de las secciones censales usadas



Fuente: Elaboración propia

El 20 de abril de 2024 sucedió la que hasta ahora, según califican algunos medios, fue la mayor manifestación de la historia de Canarias, para petición de medidas urgentes y reguladoras del turismo en las islas, los precios del alquiler tradicional o el uso turís-

tico masivo de las viviendas. Estas brechas de renta son las potenciales movilizadoras de este movimiento que reivindica, entre otras cosas, limitar el número de viviendas vacacionales o hasta, lejos de la realidad constitucional europea, prohibir la compra de inmuebles a extranjeros. Es claro que la vivienda de uso turístico ha supuesto una nueva oportunidad de negocio para muchas familias que invirtieron en una segunda vivienda y que, en pro de las nuevas formas de comercio turístico, están siendo agraciadas con una mayor renta de la que podría proporcionar la puesta en alquiler tradicional del mismo inmueble.

Sin embargo, todos los extremos son malos y, cuando un espacio determinado se vuelca en gran medida al comercio turístico, el impacto del alojamiento vacacional sobre el acceso de residente a la vivienda cobra un extremo protagonismo. Más aún cuando el procedimiento se puede retroalimentar de una inmigración cualificada (López-Gay et al., 2022), empleados superiores con salarios más altos, proceso de elitización al cual se le denomina «gentrificación transnacional» (Cocola-Gant & López-Gay, 2020). De esta manera, a día de hoy hay autores que defienden que la variable «turismo» debería incluirse como una influencia directa en la teoría de la brecha de rentas propuesta por Smith en 1979 (*rent gap theory*). Esta inclusión es argumentada en que:

«La posibilidad de realizar alquiler turístico en aquellas viviendas destinadas a alquiler residencial conlleva la abertura de una brecha de renta, ya que las rentas que se pueden extraer mediante alquiler turístico son mayores que las que se pueden extraer mediante alquiler residencial». (Yrigoy, 2020)

Sin ninguna duda, esto lleva a una discriminación basada en el poder adquisitivo del residente (mensual) frente al del turista (diario) y que determina una expulsión del residente de las zonas urbanas con mayor presencia turística, efecto al cual se le conoce como gentrificación turística (Gotham, 2005).

Con este contexto, en el presente artículo se pretende conocer la dinámica demográfica y turística de estos cuatro espacios, de tal manera que podamos concluir el grado de uso turístico que tienen en la actualidad y, a partir de aquí, detectar si existen riesgos claros de banalización y gentrificación del espacio.

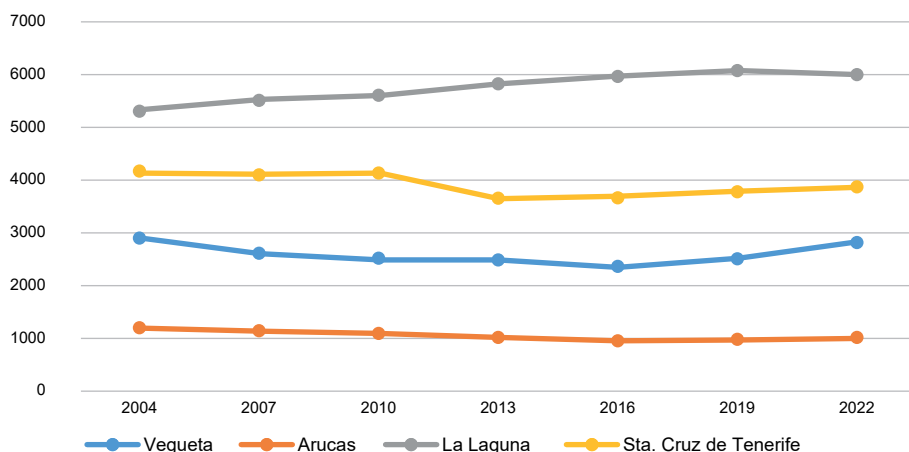
## 2. Dinámica residencial de los cascos históricos

En la Tabla 1 y el Gráfico 1 se muestra el total de población de las áreas analizadas y su evolución entre 2004 y 2022. Independientemente de la cantidad de habitantes de cada conjunto histórico, podemos observar dinámicas demográficas diferenciadas. El casco de San Cristóbal de La Laguna ha mantenido una tendencia demográfica creciente en todo momento, aunque con tasas de crecimiento moderadas. Los cascos de Santa Cruz de Tenerife y Vegueta registraron pérdidas demográficas hasta mediados de la década anterior, para presentar desde entonces una ligera tendencia al crecimiento, hasta, prácticamente, situarse en unas cifras similares al inicio del periodo considerado. En el caso de Santa Cruz de Tenerife, esta línea de tendencia positiva es más tímida, aunque se aprecia desde 2013. En Vegueta, aunque la curva es algo más exponencial, solo comienza a darse desde 2016. Arucas, por su parte, parece registrar un cierto estancamiento demográfico durante todo el periodo, con una ligera tendencia al descenso.

**Tabla 1.** Evolución poblacional en las áreas de estudio

	Sec. Censal	2022	2019	2016	2013	2010	2007	2004
	<b>3501601001</b>	988	744	678	680	683	725	813
	<b>3501601003</b>	1.151	1.066	1.000	1.070	1.048	1.058	1.159
	<b>3501601004</b>	685	692	656	697	760	815	911
<b>Vegueta</b>	<b>Total</b>	2.824	2.502	2.334	2.447	2.491	2.598	2.883
<b>Arucas</b>	<b>3500601001 / Total</b>	988	956	964	1.019	1.091	1.146	1.183
	<b>3802301013</b>	1.054	1.102	1.067	1.070	1.082	1.092	2.231
	<b>3802301016</b>	2.090	1.994	1.955	1.923	1.866	1.817	1.784
	<b>3802301017</b>	1.357	1.428	1.484	1.401	1.383	1.345	1.309
	<b>3802301031</b>	1.526	1.531	1.473	1.433	1.288	1.269	-
<b>San Cristóbal de La Laguna</b>	<b>Total</b>	6.027	6.055	5.979	5.827	5.619	5.523	5.324
	<b>3803802001</b>	1.233	1.161	1.115	1.135	1.339	1.410	1.379
	<b>3803802006</b>	1.585	1.566	1.547	1.574	1.739	1.669	1.723
	<b>3803802008</b>	1.079	1.055	1.017	938	1.040	1.037	1.059
<b>Santa Cruz de Tenerife</b>	<b>Total</b>	3.897	3.782	3.682	3.647	4.118	4.116	4.161

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Continuo (INE)

**Gráfico 1.** Evolución poblacional en las áreas de estudio

Fuente: Elaboración propia a partir del Padrón Continuo (INE)

Por tanto, en términos generales no podemos afirmar que los cuatro casos analizados estén sufriendo una pérdida de población. Sin embargo, no parece notarse esto cuando paseamos por alguno de los cascos estudiados, por lo que debemos desmigajar los números poblacionales y observar cuál es el trasfondo de cada caso. Al calcular el índice de envejecimiento (en este caso, con datos de mayores de 60 y menores de 20 años), con los datos que nos ofrece el INE, salta a la vista el nivel del envejecimiento de la población en todos los cascos analizados (Tabla 2), con valores comprendidos entre el 178 % en San Cristóbal de La Laguna hasta los casi 300 % en el BIC de Vegueta. Es

decir, por cada 100 jóvenes menores de 20 años, hay residiendo, de media en los cuatro centros históricos, 209 personas mayores de 60 años.

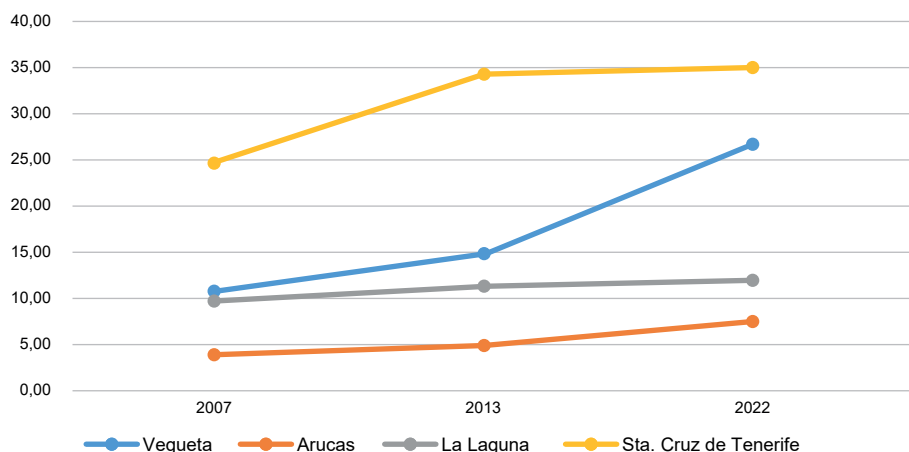
**Tabla 2.** Índices de envejecimiento

	2007	2013	2022
<b>Vegueta</b>	207,05	224,20	292,67
<b>Arucas</b>	140,00	167,63	197,37
<b>San Cristóbal de La Laguna</b>	114,92	125,52	178,53
<b>Santa Cruz de Tenerife</b>	138,56	176,40	221,61

Fuente: Elaboración propia a partir de grupos quinquenales (INE)

Si los barrios históricos responden a índices de envejecimiento tan altos y no existe pérdida de población, esto significa que hay una ganancia de residentes que llegan desde el exterior. Esto nos obliga a consultar los Padrones Continuos, diferenciando entre personas nacidas en el extranjero o en territorio nacional, de manera que podamos calcular el índice de extranjería (Gráfico 2). En este caso, el casco histórico de Santa Cruz de Tenerife denota el máximo valor, llegando a ser un 35 % el porcentaje de población nacida en el extranjero que reside en sus casas en 2022, habiendo también una cifra importante en Vegueta.

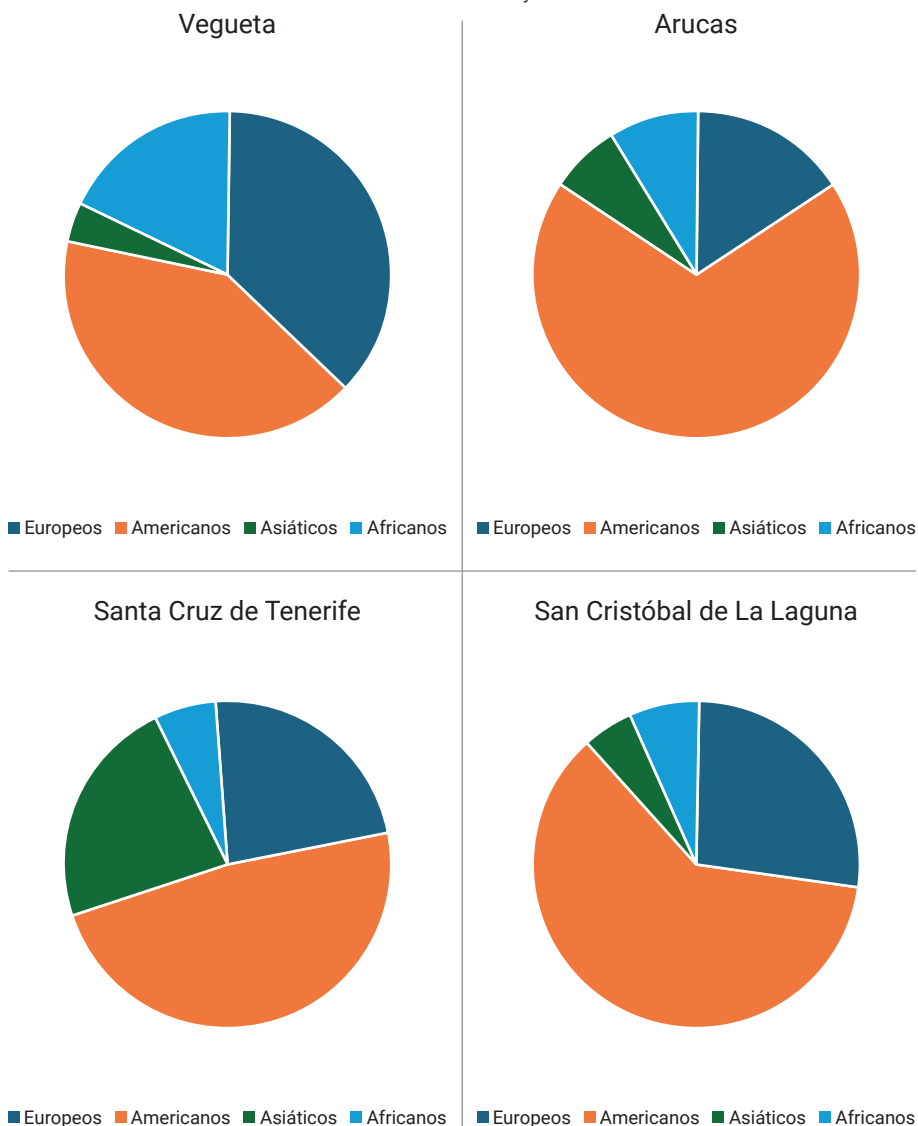
**Gráfico 2.** Evolución temporal del índice de extranjería



Fuente: Elaboración propia a partir de país de nacimiento (INE)

Al consultar los datos por países, nos encontramos que el origen latinoamericano es el que ocupa la tónica dominante en todas las zonas de estudio, llegando a valores del 68,6 % en Arucas o del 61 % en San Cristóbal de La Laguna, respecto al total de extranjeros registrados. A partir de aquí, existen diferencias destacables entre los cascos históricos. En Santa Cruz de Tenerife existen números parecidos entre asiáticos y europeos, estando los primeros más presentes con un 24,1 % y siendo una de las características únicas de este BIC. En el casco histórico de San Cristóbal de La Laguna, la población de origen europeo supone el 27,5 % del total de nacidos en el extranjero. Esta presencia europea también es muy notable en Vegueta, llegando al 37,1 % del total de nacidos en el extranjero. En el BIC de la capital grancanaria también hay una cifra relevante de población de origen africano (17,6 %).

**Gráfico 3.** Continente de nacimiento del total de extranjeros en cada BIC



Fuente: Elaboración propia a partir de país de nacimiento 2022 (INE)

Por tanto, en los casos analizados se dan tres fenómenos de interés: en primer lugar, presentan dinámicas demográficas diferenciadas, registrándose solo en Arucas pérdida demográfica. En segundo lugar, con la excepción de Arucas, se caracterizan por índices de extranjería elevados, superiores a los que se registran en el resto de sus municipios. Y, en tercer lugar, el porcentaje de población de origen extranjero procedente de países europeos es especialmente elevado, particularmente en Vegueta y con la excepción de Arucas. ¿Estamos ante una situación de retracción de la función residencial con estos datos? ¿Todos estos datos se pueden interpretar como la consecuencia de un proceso de gentrificación transnacional?

### 3. Desarrollo turístico de los cascos históricos

Para saber si el turismo está influyendo en la dinámica de la población, debemos calcular el nivel de turistización que se da en los espacios urbanos que estamos estudiando. Para ello, se debe atender a varias características, según cita De la Calle Vaquero (2019): 1) mayor afluencia de visitantes en los espacios centrales de la ciudad, 2) aumento de las actividades vinculadas al consumo turístico, 3) incremento de negocios que se reorientan a los turistas, 4) desarrollo de la vivienda de uso turístico y 5) creación de un paisaje urbano en el que lo turístico predomina. En Canarias, los estudios sobre turistización son escasos y, más aún cuando limitamos la pesquisa a centros históricos. No obstante, cuando revisamos los estudios existentes, es frecuente relacionar plazas alojativas o pernoctaciones con el número de residentes como manera de medir el nivel de turistificación (Ortiz y Parreño, 2023).

#### 3.1. Desarrollo alojativo en los cascos históricos

La comunidad autónoma llegó a superar la cifra de los 14 millones de turistas en 2023 (ISTAC) y los 110 millones de pernoctaciones a lo largo del año (ISTAC), superando a grandes ciudades como París, con 70 millones de pernoctaciones al año. Obviamente, la oferta alojativa que ofrecen las islas es amplia, conformada por alojamientos tradicionales y las viviendas de carácter vacacional. Estas últimas suponen el 37 % de la oferta alojativa en Canarias (Gobierno de Canarias, 2024). La restauración y el ocio nocturno es la principal actividad turística complementaria en las islas.

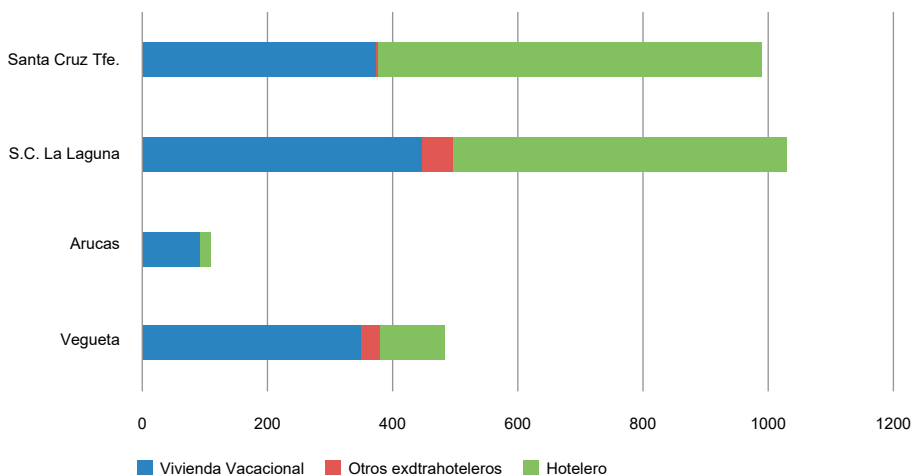
Por todo ello, los datos de plazas turísticas y de establecimientos complementarios en el área de estudio se convierten en un excelente indicador para aproximarnos a la turistización de las zonas analizadas.

Los dos cascos históricos tinerfeños se caracterizan por poseer un número mayor de plazas para alojamiento turístico (Gráfico 4). Esto está condicionado, fundamentalmente, al mayor tamaño de las áreas delimitadas y a la presencia más destacada de oferta hotelera. Tanto el BIC de San Cristóbal de La Laguna como el de Santa Cruz de Tenerife incluyen seis unidades alojativas de tipología hotelera cada uno, ofreciendo 532 y 612 plazas respectivamente. Es decir, estamos ante una oferta de gran envergadura en el contexto de los cascos históricos canarios, con tamaños medios de 88,7 plazas/alojamiento en San Cristóbal de La Laguna y 102 en Santa Cruz de Tenerife. Nada tiene que ver el caso de Vegueta, en donde los alojamientos de carácter hotelero han ido apareciendo desde 2011 y se conforman como de tamaño medio (102 plazas repartidas en 4 hoteles), en los que prima el servicio y el trato personalizado, de manera que acogen a un turismo de mayor calidad con la nueva fórmula de «hoteles boutique». En el caso de Arucas, solo existe un establecimiento hotelero en el centro histórico, con 16 plazas. El turismo de la ciudad norte de Gran Canaria sigue patrones de calidad, pero lo vincula, en muchos casos, a sus explotaciones agrarias y a las grandes fincas y casas históricas repartidas por el municipio.

Dado el carácter histórico y el valor patrimonial de estas áreas, hay una mayor presencia de otros alojamientos del tipo «extrahotelero», como pueden ser las Casas Emblemáticas. Esta categoría entró en vigor en 1999, con la *Ley de Patrimonio Histórico de Canarias*. A pesar de presentarse en un número reducido, su existencia supone un gran beneficio para la recuperación o mantenimiento patrimonial de grandes inmuebles his-

tóricos. Esto es perceptible en Vegueta y San Cristóbal de La Laguna, aunque en esta última el tamaño medio es superior con 16,7 plazas por establecimiento.

**Gráfico 4.** Número total de plazas (por tipología de alojamiento) en cada zona BIC



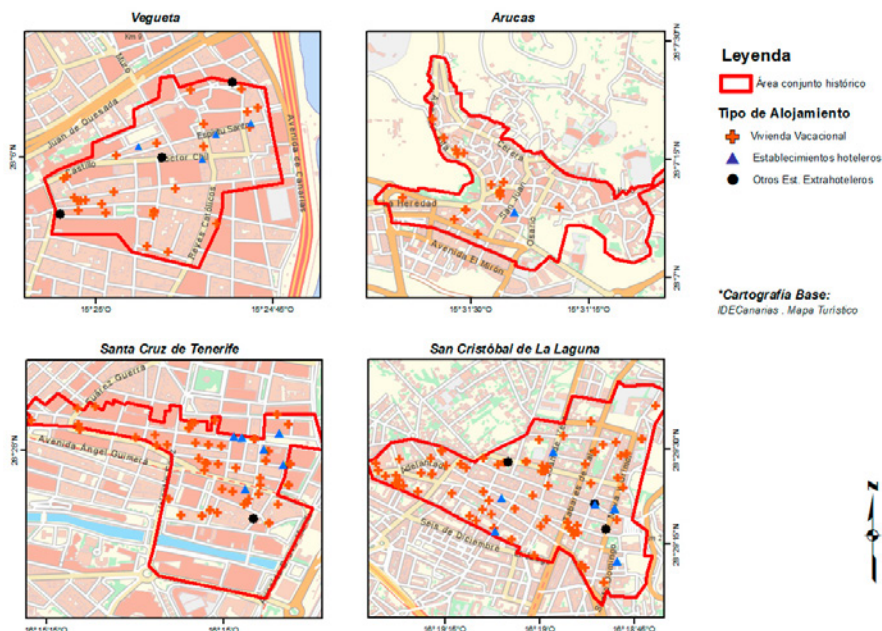
Fuente: Elaboración propia

La vivienda de uso turístico está bien implantada en todos los BIC, a pesar de que en las ciudades tinerfeñas su oferta sea menor que la categoría hotelera. Esta categoría supone el 48,3 % del total de plazas ofertadas, llegando a su punto álgido en Arucas y Vegueta, donde suponen un 85,3 % y un 72,2 % de todas las plazas alojativas que se comercializan. En los BIC de las ciudades de San Cristóbal de La Laguna y Santa Cruz de Tenerife, las plazas ofertadas por la vivienda vacacional denotan un menor porcentaje con 43,4 % y 37,6 % respectivamente. El tamaño medio de la vivienda de uso turístico no está sujeto a grandes diferencias, aunque nos ofrece una lectura del tipo de edificación que se está usando para este fin. En ese sentido, nos encontramos que el tamaño medio de la oferta en Vegueta alcanza 7,25 plazas por unidad, evidenciando el uso de las grandes viviendas. Lo mismo sucede con el centro lagunero, que llega a 5,01. Santa Cruz no representa gran diferencia con 4,65, aunque se mantiene por debajo de los otros dos ejemplos. Sin embargo, el caso del centro de Arucas es mucho más representativo, obteniendo un tamaño medio de 3,85 plazas por cada vivienda vacacional explotada.

Con estos datos, es posible afirmar que el menor tamaño de la oferta alojativa se relaciona con su mayor dispersión territorial, como se puede apreciar en la Figura 3. Se concluye, por tanto, que en barrios clasificados como BIC, nos encontramos con una oferta adaptada al tejido inmobiliario preexistente, algo que, por otro lado, es lógico dadas las dificultades para la renovación inmobiliaria en barrios como estos en los que un porcentaje elevado de inmuebles está protegido.



Figura 3. Localización de unidades alojativas dentro de los límites de BIC



Fuente: Elaboración propia

### 3.2. Turistificación en los cascos históricos

Ante la dificultad para contar con indicadores cualitativos, son de gran interés los indicadores cuantitativos a partir del tratamiento de los datos que ofrecen las fuentes oficiales para la medición de la turistificación. El indicador más comúnmente utilizado es el cálculo de la ratio entre la población residente y el número de establecimientos y plazas alojativas. En este sentido, y a pesar de no contar con datos específicos del número de residentes dentro de los límites de cada BIC, hay que destacar el valor que se registra en Santa Cruz de Tenerife respecto al total de plazas alojativas. En este caso, la ratio llega a las 25,35 plazas por cada 100 residentes, un valor que indica especialización turística.

Un caso diferente es Vegueta. Este BIC también presenta un alto valor de especialización turística, al registrar una ratio de 17,07 plazas por cada 100 habitantes. En Vegueta nos encontramos que la oferta alojativa es de tamaño medio reducido, por lo que su relación es más visible en el mercado de vivienda. El casco histórico de San Cristóbal de La Laguna presenta una realidad similar a la de Vegueta. A pesar de ser el que tiene un mayor nivel de protección, por estar clasificado como Patrimonio Mundial de la Humanidad, la ratio de plazas por cada 100 residentes es en 17,06. Sin embargo, se aproxima a la situación del casco histórico de Santa Cruz de Tenerife, ya que en solo seis hoteles se sitúa más de la mitad de la oferta de plazas alojativas. Además, la elevada cifra de población residente condiciona una mayor importancia del uso residencial y que los servicios a locales y a turistas y visitantes tengan que convivir. Esta característica es común en las ciudades históricas centrales de tamaño medio que están incluidas en la lista de la UNESCO, como son los ejemplos de Évora (Vareiro y Mendes, 2015) o Angra do Heroísmo (Ortiz y Parreño, 2024).

Por otro lado, el centro histórico y artístico de Arucas es el que ofrece una menor especialización turística. Este BIC registra 11,03 plazas ofertadas por cada 100 residentes. A pesar de ello, en este caso hay que destacar que más del 85 % de las plazas están comercializadas en régimen de vivienda de uso turístico. Por tanto, su expresión territorial es mucho más notable y más aún cuando en este núcleo histórico se registra el menor tamaño medio de alojamiento entre los casos estudiados.

#### 4. ¿En la senda de la turistificación y la gentrificación turística?

Los impactos negativos de la saturación turística es algo que se viene estudiando desde los años 80 del siglo pasado. Todos los investigadores concuerdan que es mucho más notable y peligrosa en los centros históricos urbanos, especialmente en los que tienen un alto valor patrimonial o están protegidos, pues precisamente su valor patrimonial o su grado de protección les hace especialmente atractivos como recurso turístico.

Actualmente, hay que destacar tres características en las ciudades del sur de Europa en torno a la turistificación (Bugalski, 2019): el continuo crecimiento del proceso, el fuerte peso periodístico que tiene este tema y la cada vez mayor resistencia ciudadana a los excesos de la turistificación. A veces, puede parecer que la amenaza de turistificación en los centros históricos no reside directamente en el visitante, sino en los cambios de la dinámica económica local, pues es esta la que fundamenta el cambio en el uso del espacio, el cual pasa desde un escenario de usos multifuncionales dirigidos a la población local, a otro en el que predomina una situación monofuncional, orientada al visitante externo. Por tanto, la falta de servicios para los residentes, junto al crecimiento de los precios de las viviendas es el reflejo de los procesos de turistificación (Parralejo Sánchez, 2021). Cuando además de ello, se produce la llegada de personas de clase media-alta que se desplazan a estas áreas, se produce un proceso de expulsión de la población residente frecuentemente hacia la periferia y de sustitución por los nuevos residentes de mayor capacidad adquisitiva. Cuando esto ocurre ya nos encontramos ante un proceso de gentrificación turística (Cocola-Gant, 2018; Domínguez-Mujica et al., 2020).

La comparación de los indicadores turísticos y de los valores poblacionales en nuestras zonas de estudio nos debe llevar a decir que la oferta turística, en este momento, por número y forma de ocupación, no supone un problema de tal gravedad como para afirmar con claridad que estamos viviendo en los cascos históricos analizados un fuerte proceso de turistificación y de sustitución social, lo cual no quiere decir, que podemos estar en una fase aún temprana de ambos procesos, como pone de manifiesto el crecimiento de población extranjera de origen europeo en algunos de los casos estudiados.

Lo que sí es evidente es que la planificación urbanística desarrollada en estos lugares ha favorecido su apropiación turística ya que ha creado las condiciones para el desarrollo de las nuevas actividades económicas, especialmente con acciones como la peatonalización de numerosas calles, la reserva de los bajos para actividades comerciales, de restauración y de ocio y la concesión de licencias.

Los negocios como restaurantes y bares proliferan en las calles peatonales de los centros históricos canarios, tanto orientados al turista, al visitante como a la población residente. En este sentido, la idiosincrasia sureña del canario y el clima de las islas invita al terraceo y, a ojos de un comerciante, sería poco razonable obviar este hecho.

De igual modo, la falta de control de las viviendas vacacionales, los sobrecostes que supone la rehabilitación y el mantenimiento de viviendas antiguas o protegidas y la falta de flexibilidad en su uso en ocasiones han sido elementos que han propiciado su reconversión en vivienda vacacional. Incluso podría afirmarse que la orientación patrimonialista de la acción pública en estos barrios está convirtiendo a la vivienda vacacional en algo inevitable.

Actualmente, la acción pública está buscando soluciones y algunas son visibles, como, por ejemplo, el *Anteproyecto de Ley de ordenación sostenible del uso turístico de viviendas en las islas* que permite declarar zonas tensionadas. Sin embargo, medidas como estas solo darán resultados a largo plazo mientras que el especial tratamiento que parece que tendrá la vivienda unifamiliar podría incrementar el uso vacacional de los inmuebles en los cascos históricos.

Por otro lado, también hay que tener en cuenta que la diversificación turística y el nuevo comercio de plataforma está ofreciendo oportunidades económicas en municipios que hasta ahora se habían mantenido ajenos a la actividad turística. Lo mismo pasa con los centros históricos urbanos, ajenos hasta hace poco al desarrollo turístico. Su desarrollo con la nueva economía de plataforma es también una oportunidad de dinamización económica y de recuperación patrimonial de estos espacios.

## 5. Conclusiones y líneas de actuación

El *Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat*, define la gentrificación y expone este fenómeno como una consecuencia extensible a todos los centros urbanos. No obstante, propone medidas de mitigación o adaptación a este fenómeno. Por ejemplo, que las ventajas económicas de la gentrificación sean utilizadas en beneficio para el resto de la ciudad, regenerando otros espacios menos céntricos a través de políticas económicas redistributivas.

Pero ¿qué sucede con los espacios que están comenzando a ver los inicios de la gentrificación y de la turistificación, como es el caso de los centros históricos escogidos para este estudio?

Tomando como referencia otra de las soluciones propuestas por *ONU-Habitat*, existiría la posibilidad de retener la población existente y su tejido social mediante la mejora de su vivienda y la instauración de programas sociales estructurados para afianzar las actividades tradicionales generadoras de ingresos. En este sentido, uno de los ejemplos más importantes y próximos lo podemos encontrar en Portugal. El Gobierno nacional del país luso creó un programa de ayudas denominado «Rehabilitar para Arrendar – Habitación Accesible», dando en el clavo para una recuperación patrimonial con iniciativa privada destinando los inmuebles a uso de alquiler tradicional. El programa consiste en la concesión de una ayuda fiscal y apoyo económico para la restauración de edificios con edad igual o superior a 30 años y que tras su rehabilitación, se destinarían a alquiler, en régimen de *alquiler condicionado* (Portal da Habitação, 2024).

De la misma manera, la actividad comercial tradicional, local y de pequeña envergadura debería ser financiada. Así siendo, esta se podría adaptar a las nuevas dinámicas económicas (turismo) y favorecer la estabilización de la población local.

En cualquier caso, en función de las características de cada casco histórico, las soluciones pueden diferenciarse. Esto sugiere que la gobernanza es el principal elemento en la gestión de estos espacios al mismo tiempo que se desarrolla una planificación urbanística acorde con las necesidades de cada situación. Sea como fuere, es necesario atender dos elementos fundamentales al respecto. En primer lugar, la importancia y necesidad de monitorear la situación de los núcleos y la dinámica turística de estos espacios. Y, en segundo lugar, la necesidad de involucrar a las comunidades locales en la toma de decisiones, ya que al ser los que están directamente afectados, son los que perciben mejor la situación y suelen proponer las mejores soluciones.

## Referencias bibliográficas

- Bugalski, Ł. (2019). The (over)touristification of European historic cities. *Rivista IBC*, XXVII (4). <https://doi.org/10.2307/jj.3385987.17>
- Cocola-Gant, A. (2018). Tourism gentrification. In *Handbook of gentrification studies*, (pp. 281-293). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781785361746.00028>
- Cocola-Gant, A. & Lopez-Gay, A. (2020). Transnational gentrification, tourism and the formation of 'foreign only' enclaves in Barcelona. *Urban Studies*, 57(15), 3025-3043. <https://doi.org/10.1177/0042098020916111>
- De la Calle-Vaquero, M. (2019). Turistificación de centros urbanos: clarificando el debate. *Boletín de la Asociación Española de Geografía*, 83. <https://doi.org/10.21138/bage.2829>
- Domínguez-Mujica, J., Parreño-Castellano, J. M. & Moreno-Medina, C. (2020). Vacation rentals, tourism, and international migration: Gentrification in Las Palmas de Gran Canaria (Spain) from a diachronic perspective. In *Handbook of research on the Impacts, challenges, and policy responses to overtourism*, (pp. 237-260). IGI Global. <https://doi.org/10.4018/978-1-7998-2224-0.ch013>
- Gobierno de Canarias. (4 de enero de 2024). *El Gobierno de Canarias somete a información pública el anteproyecto de Ley del Uso Turístico de Viviendas*. <https://www3.gobiernodecanarias.org/noticias/el-gobierno-de-canarias-somete-a-informacion-publica-el-anteproyecto-de-ley-del-uso-turistico-de-viviendas/>
- Gotham, K. F. (2005). Tourism gentrification: The case of New Orleans' vieux carre (French Quarter). *Urban Studies*, 42(7), 1099-1121. <https://doi.org/10.1080/00420980500120881>
- ONU-Habitat. (11 de noviembre de 2022). *El fenómeno de la gentrificación*. <https://onuhabitat.org.mx/index.php/el-fenomeno-de-la-gentrificacion?highlight=WyJnZW50cmlmaWNhY2lvbiJd>
- López-Gay, A., Ortiz-Guitart, A. & Solana-Solana, M. (2022). Vivienda, cambio poblacional y desplazamiento en un barrio en proceso de gentrificación. El caso de Sant Antoni (Barcelona). *EURE (Santiago)*, 48(143). <https://dx.doi.org/10.7764/eure.48.143.06>
- Ortiz García, C. & Parreño-Castellano, J. M. (2023). La turistificación de los conjuntos históricos (BIC) de Vegueta y Triana (Las Palmas de GC, España). In *Geografía: cambios, retos y adaptación. XVIII Congreso de la Asociación Española de Geografía, Logroño, 12 al 14 de septiembre de 2023. Libro de actas*, (pp. 1483-1492). Asociación Española de Geografía. <https://doi.org/10.21138/CG/2023.lc>
- Ortiz García, C. & Parreño-Castellano, J. M. (2024). La turistificación de la zona clasificada patrimonio mundial en Angra do Heroísmo (Azores, Portugal) como factor de desarrollo. In *La ciudad "veinte-treinta": miradas a los espacios urbanos del siglo XXI. XVII Coloquio de Geografía Urbana - I Coloquio Internacional de Geografía Urbana, Valladolid y Burgos, 17 al 21 de junio de*

2024. *Libro de actas*, (pp. 1483-1492). Asociación Española de Geografía.

<https://doi.org/10.21138/GUA.2024.lc>

Parralejo Sánchez, J. J. (2021). Evaluación de los efectos de la gentrificación y la turistificación sobre áreas urbanas centrales. Los casos de Sevilla y Cádiz. [Tesis doctoral, Universidad de Sevilla].

<https://hdl.handle.net/11441/130653>

Portal da Habitação. (27 de junio de 2024). *Regulamento Programa Reabilitar para Arrendar - Habitação Acessível*.

<https://www.portaldahabitacao.pt/reabilitar-para-arrendar-ha-legislacao>

Smith, N. (1979). Toward a theory of gentrification: a back to the city movement by capital not people. *Journal of the American Planning Association*, 45, 535-548.

<https://doi.org/10.1080/01944367908977002>

Vareiro, L. C. & Mendes, R. (2015). Residents' perspectives on tourism impacts of Portuguese World Heritage historic centers: Angra do Heroísmo and Évora. *Tourism & Management Studies*, 11(1), 44-51.

Yrigoy, I. (2020). El impacto del alquiler turístico sobre el alquiler residencial: abriendo (y cerrando) brechas de renta en el casco histórico de Palma. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XXIV (635).

<https://doi.org/10.1344/sn2020.24.22643>



## Capítulo 9

# La vivienda en los municipios canarios demográficamente estancados

**Ramón Díaz-Hernández**

*Investigador Honorario*

*Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

*<https://orcid.org/0000-0003-1338-9046>*

### 1. Introducción

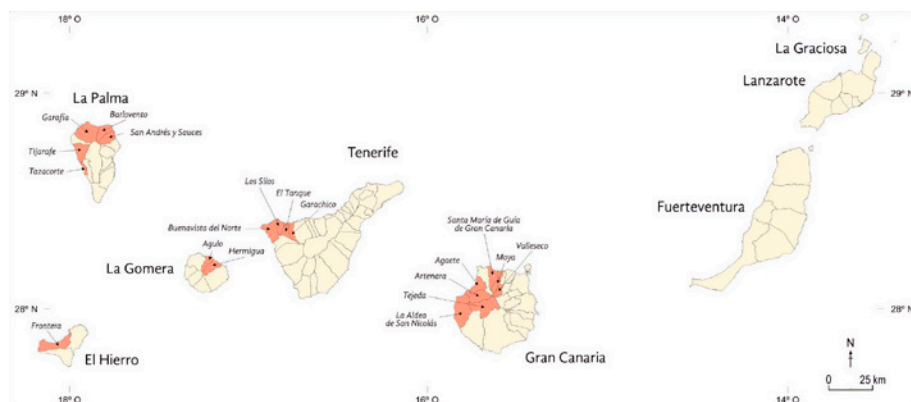
El principal desafío en las zonas rurales desfavorecidas es garantizar que la población con que cuentan en la actualidad no disminuya. En ese legítimo afán, la vivienda juega un papel trascendental. En los últimos años, la importancia de la vivienda para la dinámica demográfica de los pequeños municipios y el conjunto de las zonas rurales ha sido un tanto desatendida. Un ejemplo de ello lo encontramos en la oferta de alquiler social que podría suponer un activo necesario para las autoridades locales que buscan atraer población o frenar el declive demográfico, diversificar su población, pero también para superar la precariedad de ciertos hogares que residen en edificios semirruinosos, infraviviendas, construcciones antiguas o edificaciones de autoconstrucción sin garantías técnicas suficientes.

Es bien sabido que la población que reside en los municipios rurales insulares se encuentra con importantes dificultades estructurales. En el presente trabajo pretendemos reunir a los 19 municipios canarios que están situados en zonas rurales en declive —razón por la que han perdido población entre los años 2001 a 2023— y poner en relación su situación de debilidad demográfica con la cuestión de la vivienda para analizar y comparar los fenómenos que se señalan a continuación, formulando algunas alternativas generales a modo de respuesta aproximativa al problema que les concierne (Figura 1). Se trata de conocer el número de viviendas principales (por antigüedad, superficie, régimen de tenencia, tiempo de construcción y número de ocupantes) y su posible relación con el uso que reciben las viviendas no principales (ocupadas temporalmente, desocupadas, vacías, abandonadas o en ruinas). Y, finalmente, conocer el grado de inadecuación de la vivienda tradicional para sus actuales moradores (neorrurales, población envejecida, usos no tradicionales, inserción de jóvenes unidades familiares, turismo rural u otros usos compatibles).

Proponemos, además, sugerir estrategias de atractivo residencial para la acción pública de los municipios que pierden población en relación con los elementos determinantes y los efectos del envejecimiento de la población en su dinámica demográfica. A partir de los resultados alcanzados ofrecemos una propuesta de actuación de rehabilitación,

de adecuación a las nuevas circunstancias, de edificación de vivienda nueva (pública, privada, en régimen de economía social u otras fórmulas viables) que lleven aparejada la posibilidad de fijar y/o atraer población, abaratando la compraventa y el alquiler; dinamizando el medio rural dentro de unos parámetros de interés general, de sostenibilidad y de contribución a un mejor equilibrio de la actual distribución desigual de la población en la comunidad canaria.

**Figura 1.** Municipios rurales de Canarias con declive demográfico entre 2001 y 2023



Fuente: *Elaboración propia a partir de ISTAC*

Desde un punto de vista metodológico, el presente artículo se basa en el análisis descriptivo de documentos institucionales que tratan de la evolución de la vivienda en municipios pequeños que están estancados o están perdiendo población en las últimas décadas, y en los que la proporción de la vivienda social de promoción pública —herencia de un pasado no muy lejano— es proporcionalmente irrelevante en comparación con otras modalidades de acceso a la vivienda en propiedad, alquiler, préstamo o herencia. Hemos agrupado a estas entidades siguiendo un criterio socioeconómico de un medio geográfico en donde priman las actividades agropecuarias, forestales, hidráulicas, artesanales y pesqueras de carácter tradicional frente al resto de municipios insulares que cuentan con potentes sectores turísticos, servicios, polígonos industriales o incluso con un sector primario agroexportador relevante<sup>1</sup> que identificamos como urbanos o *desruralizados*. Somos conscientes de que aplicar la dicotomía rural/urbana es un tanto artificial en estas latitudes pues es bien sabido que los desequilibrios de ambas realidades se retroalimentan mutuamente (Domínguez, 2004). Así, mientras una parte del medio rural insular lleva décadas desangrándose como consecuencia de una imparable pérdida de habitantes, la densidad de demarcaciones como La Laguna, Arrecife o Arucas<sup>2</sup>, entre otros muchos, superan ampliamente los 1.000 hab./km<sup>2</sup>.

Hay que considerar, asimismo, que, en Canarias, como en tantos otros lugares, el aumento de la proporción de personas mayores de 65 años y la diversidad de sus efectos

<sup>1</sup> No hemos incluido los municipios de Santa Cruz de La Palma y Santa Cruz de Tenerife, que han perdido también población entre 2001 y 2023, por considerar que son casos muy particulares y que, por su condición de capitales insulares, no presentan las mismas características de los restantes. De este modo, hemos prescindido de ciertos umbrales demográficos que, más allá de su arbitrariedad, variarían muy fuertemente para los municipios bajo examen en función de la accesibilidad y la distancia a los grandes centros urbanos, la densidad de población, la superficie de los límites municipales y la estructura por edad y sexo de la población

<sup>2</sup> En 2023, las densidades registradas por estos tres municipios fueron: 1.558,2 hab./km<sup>2</sup>; 2.853,2 hab./km<sup>2</sup> y 1.170 hab./km<sup>2</sup>, respectivamente.



sobre la dinámica demográfica constituye un desafío importante para la acción pública en el ámbito territorial. Estos 19 municipios con sus respectivas cabeceras, especialmente afectados por su atonía demográfica, ocupan un lugar destacado en sus respectivas comarcas. Son pequeños centros urbanos, que desempeñan un papel esencial en la prestación local de servicios básicos e intercambio de bienes en el campo, pues cuentan en promedio con una proporción de personas mayores que supera en casi ocho puntos a la media regional.

En el contexto actual, en el que son contadas las posiciones posfordistas en la gobernabilidad de las Administraciones públicas y las empresas privadas, el campo sigue siendo un espacio de oportunidades para garantizar la seguridad alimentaria del entorno urbano unido a la protección de los consumidores de la inestabilidad de los precios de las importaciones gravadas por el impuesto verde que se aplicará a los bienes y servicios que causen contaminación en el futuro. El medio rural es también un eficiente repositorio medioambiental que concentra un incalculable patrimonio cultural y, además, podría ofrecer alternativas innovadoras a las múltiples disfuncionalidades que afectan a la mayoría de nuestras zonas urbanas. Pero, para hacerlo efectivo, es necesario establecer una nueva relación entre lo urbano y lo rural adoptando una mirada distinta que dé valor a lo pequeño y se centre en las personas. También, apostando por modelos integrales de desarrollo cuyo vector principal sea la sostenibilidad de la vida y del entorno ambiental.

Por regla general, lo prioritario son las personas y con ellas la adecuación de la vivienda en la que residen como un segundo factor esencial. Tanto la población que se ha quedado en su respectiva municipalidad como la que se ha marchado y la que habría que atraer para evitar que estos valores desaparezcan dependen de la calidad de la vivienda que ocupan, además de otras cuestiones relacionadas con la accesibilidad, la percepción de rentas suficientes y su capacidad productiva, sin restar importancia a la calidad de los servicios educativos, sanitarios, la atención en cuidados a la dependencia y una asistencia social verdaderamente eficiente y empática. La pérdida de efectivos poblacionales solo podrá cortarse generando unas condiciones favorables a la calidad de vida de las personas, que acorten las enormes diferencias que existen entre un mundo urbano que brinda oportunidades, frente a un mundo rural en donde casi todo escasea. Para empezar, escasean las mujeres, especialmente jóvenes, porque son las que más suelen emigrar propiciando así una creciente masculinización de la población lugareña (el 51 % de los residentes son hombres según las cifras registradas en 2022). El informe *Closingap*<sup>3</sup> de marzo de 2021 aporta datos reveladores sobre la brecha de género en el mundo rural y sus múltiples consecuencias.

Y escasea asimismo la población juvenil a consecuencia del éxodo rural experimentado en las cinco o seis últimas décadas. En un contexto de población envejecida (5 puntos por encima de la media española y 8 por encima de la media canaria en 2022), retener y atraer a personas más jóvenes será el único medio de garantizar el tan ansiado relevo generacional que, además, resulta urgente, considerando que la mayoría de los activos rurales está ya jubilada, o en edades próximas a estarlo, en un ámbito donde abundan

3 Se trata de un indicador que mide la paridad en cinco grandes categorías (empleo, educación, conciliación, digitalización, salud y bienestar) que son consideradas como áreas prioritarias y críticas a reforzar (*Índice Closingap*, marzo 2021, <https://www.pwc.es/sala-prensa/notas-prensa/2021/informe-closingap.pdf>)

las personas entradas en años (Tabla 2). Igualmente, se carece de niños y cuidadores de personas dependientes.

En definitiva, aquellos municipios canarios que están situados en zonas rurales desfavorecidas llevan varias décadas afectados por dificultades estructurales, un envejecimiento significativo de su población y una imposibilidad de relevo generacional. Su situación, en términos generales, ha empeorado al no figurar como prioridad en la agenda de los gobiernos nacional y autonómico, al no contar con inversiones ni planes de revitalización emprendedora en asuntos relacionados con el envejecimiento de la población, la soledad de las personas, el relevo generacional y la atención a la dependencia, temas que solo suelen aparecer en las declaraciones de las autoridades de vez en cuando, pero la mayoría de las veces sin consecuencias prácticas.

## 2. Municipios canarios que han perdido población en las cuatro últimas décadas

Unos pocos municipios canarios (19 de 88) experimentaron síntomas regresivos desde el punto de vista demográfico entre 2001 y 2023, pero aun así esos municipios siguen contando con un suelo de densidades medias bastante respetable. El hecho objetivo de perder población en una región demográficamente alcista es razón suficiente para que puedan ser identificados como entidades territoriales diferenciadas. Ello nos conduce a constatar que en Canarias también existen espacios en riesgo de despoblación. Pero en conjunto, esta realidad ofrece una proporción tan irrelevante que por ello no deja de ser más que una excepción dentro de la tónica general consistente en el dominio de las altas y medias densidades en un contexto regional de desigual distribución del poblamiento (Díaz-Hernández, 2022). En el análisis vivienda/población conviene mapear la realidad ateniéndonos a los datos disponibles, hacer las valoraciones parciales ajustadas al territorio tanto a nivel de cada isla como a escala municipal.

De acuerdo con la Tabla 1, los 19 municipios que perdieron población durante los años 2001 y 2023 suman una superficie de 912,6 km<sup>2</sup> que supone el 13,4 % del archipiélago. En 2001 contaban con una población de 90.854 habitantes equivalente al 5,1 % de la población del archipiélago. Veintidós años después la situación de estos municipios es la siguiente: se redujo el número de residentes a 81.339 habitantes con lo que se registra una pérdida de 9.515 efectivos que, en términos porcentuales, significan -10,4 % del referido grupo. Este decrecimiento contrasta abiertamente con el resto regional que en esos mismos años obtuvo un aumento demográfico de 23,6 %. La densidad media de estos municipios también se ha visto afectada en su promedio de conjunto al pasar de 99,5 hab./km<sup>2</sup> a 89,1 hab./km<sup>2</sup> entre 2001 y 2023, mientras que la densidad regional se aproxima a los 300 hab./km<sup>2</sup> en el mismo periodo (Tabla 1).

**Tabla 1.** Municipios canarios que perdieron población entre 2001 y 2023

	Población			Superficie km <sup>2</sup>	Densidad (hab./km <sup>2</sup> )		
	2001	2023	2001-2023		2001	2023	2001-2023
Canarias	1.781.366	2.202.048	420.682	7.446,62	239,2	296	56,8
Agate	5.613	5.568	-45	45,49	123,4	122,4	-1,0
La Aldea de San Nicolás	8.055	7.506	-549	123,58	65,2	60,7	-4,5
Artenara	1.490	1.032	-458	66,69	22,3	15,5	-6,8
Moya	8.594	7.889	-705	31,86	269,7	247,6	-22,1
Santa María de Guía	14.174	13.948	-226	42,58	332,8	327,6	-5,2
Tejeda	2.444	1.844	-600	103,29	23,6	17,8	-5,8
Valleseco	4.024	3.733	-291	22,21	181,2	168,1	-13,1
Agulo	1.159	1.113	-46	25,39	45,6	43,8	-1,8
Barlovento	2.401	1.944	-457	43,55	55,1	44,6	-8,5
Buenavista del Norte	5.322	4.710	-612	67,42	78,9	69,8	-9,1
Frontera	5.091	4.465	-626	80,12	63,5	55,7	-7,8
Garachico	5.853	4.936	-917	29,28	199,9	168,6	-31,3
Garafía	2.012	1.916	-96	35,79	56,2	53,5	-2,7
Hermigua	2.120	1.838	-282	39,67	53,4	46,3	-7,1
San Andrés y Sauces	5.263	4.219	-1.044	42,75	123,1	98,6	-24,5
Los Silos	5.332	4.679	-653	24,23	220,1	193,1	-27,0
El Tanque	3.049	2.784	-265	23,64	129,0	117,7	-11,3
Tazacorte	6.117	4.575	-1.542	11,36	538,5	402,3	-136,2
Tijarafe	2.741	2.640	-101	53,76	51,0	49,1	-1,9
TOTAL	90.854	81.339	-9.515	912,66	99,5	89,1	-10,4

Fuente: Cifras oficiales de población de los municipios españoles en aplicación de la Ley de Bases de Régimen Local (art. 17) (INE)

En la evolución reciente de la población canaria se aprecian pues dos velocidades: una de carácter implosivo que afecta a una parte considerable de su territorio y otra que adopta la forma de crecimiento explosivo que aqueja de forma desigual al 86,6 % del archipiélago. Ciertamente, vemos como 14 municipios acaparan el grueso del incremento regional de población y viviendas a un ritmo muy acelerado. Estos municipios son los de Arona, Adeje, Mogán, San Bartolomé de Tirajana, La Oliva, Granadilla de Abona, San Cristóbal de La Laguna, Arrecife, Santa Lucía de Tirajana, Güímar, Ingenio, Antigua, Arucas y Puerto del Rosario que por diversas circunstancias (dedicación intensiva de la oferta alojativa, elevada concentración de los servicios o por tratarse de áreas residenciales periurbanas) destacan sobremano del resto en la absorción del crecimiento regional.

**Tabla 2.** Índice de Masculinidad y de Vejez (2022) de los municipios rurales que pierden población

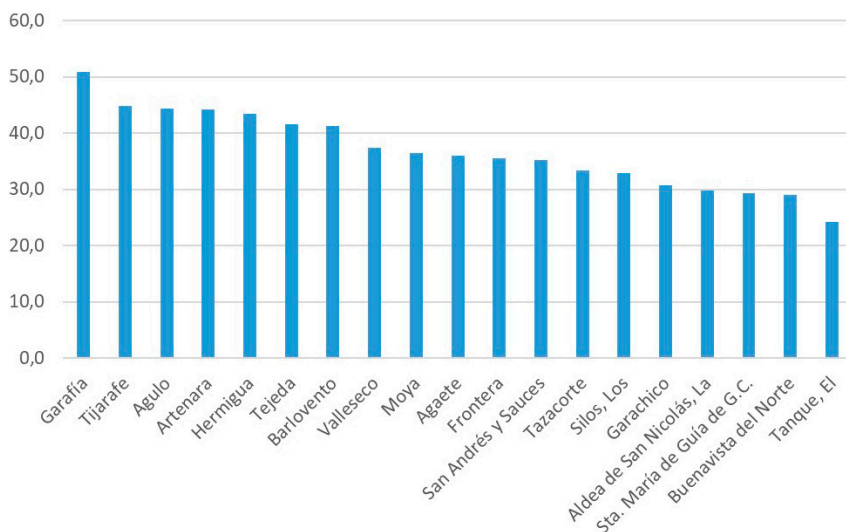
Municipios	Índice de masculinidad	Índice de vejez*
Agæete	101	21
La Aldea	106	19
Artenara	131	28
Moya	103	21
Santa María de Guía	99	20
Tejeda	118	31
Valleseco	110	25
Agulo	101	37
Barlovento	102	28
Buenavista	101	26
Frontera	100	23
Garachico	99	25
Garafia	110	28
Hermigua	105	26
San Andrés y Sauces	100	30
Los Silos	100	25
El Tanque	95	18
Tazacorte	106	24
Tijarafe	104	25
Total	103	25

Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Viviendas del INE (2022).* \*Población de 65 años y más/población total

### 3. La vivienda familiar en los municipios con pérdida de población

Según el INE, vivienda principal es aquella que está habitualmente ocupada de forma permanente, sin llegar a estar deshabitada durante más de 75 días seguidos. Se considera vivienda secundaria aquella que no cumple los requisitos anteriores, pero siempre que no esté deshabitada por más de 6 meses. Una vivienda familiar se califica de no principal cuando no es utilizada toda o la mayor parte del año como residencia habitual por una o más personas. Esta última puede ser contemplada como vivienda secundaria o vacía. En la Tabla 3 observamos que los municipios que pierden población cuentan con un total de 30.742 viviendas principales y 16.467 no principales que suman 47.209 entre ambas modalidades. Si ponemos en relación la población residente de los términos municipales afectados en 2022 con el total de viviendas nos daría 1,72 habitante por vivienda; pero si la relación la limitamos solo a la vivienda principal, nos resultaría una cifra media de 2,6 habitantes por vivienda. Tanto en un caso como en otro (independientemente de otros factores como la antigüedad, tamaño, accesibilidad y régimen de tenencia) el resultado nos parece distendido y razonablemente aceptable.

**Gráfico 1.** Porcentaje de viviendas no principales sobre el total de viviendas familiares convencionales (2022)



Fuente: Elaboración propia a partir de INE (2022)

Al analizar las cifras consultadas, dos cuestiones llaman poderosamente la atención:

- Una cuarta parte de los hogares de los municipios isleños incluidos en este estudio dispone de un solo ocupante y en igual proporción se encuentran los hogares con dos habitantes. Lo que nos lleva a considerar que una parte sustancial del parque inmobiliario habitado u hogares en las zonas rurales menos favorecidas están infrutilizadas.
- A ello hay que añadir el elevado volumen de viviendas que no se utilizan toda o la mayor parte del año como residencia habitual (34,8 % del parque inmobiliario de la muestra) o que carece de cualquier otro uso habitacional y que por esos mismos motivos son consideradas como viviendas secundarias o vacías.

Comparando los valores señalados con las cifras que aporta el INE (Gráfico 1 y Tabla 3) sobre viviendas según su intensidad de uso a partir del consumo eléctrico, apreciamos que verdaderamente estos municipios cuentan con 13.862 viviendas vacías, más otras 4.361 viviendas de uso esporádico que suman 18.223 unidades habitacionales, es decir, un 40,7 % sobre todas las viviendas.

Una situación como la que acabamos de describir, en donde la media de uso de la vivienda principal está en 2,6 habitantes por vivienda; los inmuebles vacíos se sitúan por encima del 40 % del parque inmobiliario existente al mismo tiempo que las de uso esporádico suponen un 14,2 %, indican que la situación habitacional en esos municipios es claramente distendida. En otras palabras, nos encontramos aquí a bastante distancia de lo que sucede en el resto de los municipios canarios en donde el problema habitacional presenta una situación bastante tensa que raya el límite de lo tolerable. Cierto es que, entre los diferentes municipios que centran nuestra atención en este trabajo, el fenómeno habitacional presenta una escala de posibilidades muy diversa tanto desde una perspectiva cuantitativa como cualitativa (Tablas 2 y 3).

**Tabla 3.** Viviendas según su intensidad de uso a partir del consumo eléctrico (2022)

Municipios	Viviendas totales	Viviendas vacías	% Viviendas vacías	Viviendas de uso esporádico	% Viviendas de uso esporádico
Agate	3.490	819	23,5	382	10,9
Artenara	784	316	40,3	111	14,2
La Aldea de San Nicolás	3.820	702	18,4	401	10,5
Moya	4.716	1.300	27,6	429	9,1
Santa María de Guía	7.337	2.199	30,0	518	7,1
Tejeda	1.480	611	41,3	242	16,4
Valleseco	2.301	752	32,7	267	11,6
Agulo	853	362	42,4	115	13,5
Barlovento	1.230	476	38,7	95	7,7
Frontera	2.444	638	26,1	249	10,2
Garachico	2.521	594	23,6	257	10,2
Garafia	1.635	794	48,6	169	10,3
Hermigua	1.306	527	40,4	163	12,5
San Andrés y Sauces	2.386	930	39,0	179	7,5
Los Silos	2.495	997	40,0	204	8,2
El Tanque	1.351	445	32,9	105	7,8
Tazacorte	2.744	782	28,5	298	10,9
Tijarafe	1.867	618	33,1	177	9,5
Total	44.760	13.862	31,0	4.361	9,7

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas (INE, 2022)

#### 4. El tamaño de los hogares y la vivienda

El tamaño de los hogares influye poderosamente en la intensidad del uso de la vivienda. Es por lo que debemos tener en cuenta la relación del número de hogares y la composición de los mismos según sus componentes<sup>4</sup>. En este sentido, nos encontramos con 30.922 hogares en los cuales predominan los de un solo miembro (26,6 %), seguido de aquellos otros hogares con dos y tres miembros (25,3 % y 20,6 %, respectivamente). Los hogares con cuatro, cinco y más de cinco componentes representan el 15,3 % y el 10,6 % del total. En el primer grupo que denominaremos *hogares con un número reducido de miembros*, está el 55,1 % de la población total de los 19 municipios; mientras que en el segundo grupo que consideramos compuesto por *hogares escalonadamente más amplios* se encuentra el otro 44,9 % de la población de la muestra<sup>5</sup>.

Como cuestión relevante a destacar una vez más está el llamativo número de hogares unipersonales existentes en los municipios canarios de referencia que pierden población y que, con más de una cuarta parte del total, se sitúa por encima de la media regional. Se trata, sin duda, de un número considerable de personas que viven solas

<sup>4</sup> Hogares por municipios y tamaño del hogar por número de componentes. Censo de Población y viviendas del INE (2022).

<sup>5</sup> Ibidem.

en un contexto de mayor aislamiento si cabe. Como ya se dijo anteriormente, también sobresale la cantidad de hogares con solo dos componentes (uno de cada cuatro), lo que no deja de ser en sí mismo un factor inquietante al tratarse casi siempre de un fenómeno asociado al envejecimiento. A su vez, los hogares que tienen tres (20,6 %), cuatro (15,3 %) y cinco y más componentes (10,6 %) superan igualmente a sus respectivos homónimos del resto del archipiélago en donde no se descarta la existencia de posibles casos de sobreocupación.

## 5. Propuestas relacionadas directamente con la vivienda

Por el análisis estadístico realizado en el presente trabajo hemos visto que el problema de la vivienda en los municipios en riesgo de despoblamiento no es particularmente grave. Otra cosa bien distinta es cuando nos adentramos en la realidad y se percibe que el actual parque inmobiliario que en ellos predomina es obsoleto e inadecuado a las condiciones de vida de sus actuales ocupantes, en donde tan solo el mantenimiento del mismo resulta una tarea gravosa desde el punto de vista económico y personal. Otro aspecto a tener en cuenta es que si se desea revitalizar demográficamente a estas poblaciones envejecidas y deficitarias de jóvenes y mujeres en edades productivas y reproductivas, se tiene que acometer planes de rehabilitación, restauración de edificios residenciales al mismo tiempo que se fomenta la obra nueva de vivienda protegida (para alquiler), en régimen cooperativista, de iniciativa pública o privada y mediante el tradicional sistema de autoconstrucción.

Partiendo del axioma de que todo es mejorable, nos proponemos sugerir algunas ideas en torno a la vivienda en zonas rurales desfavorecidas tomando como punto de referencia la necesidad de fijar población, contribuir en la medida de lo posible al reequilibrio en la distribución regional e insular de la población canaria, garantizar el relevo generacional y atraer nuevos habitantes que contribuyan a revitalizar estos espacios (Miot et Dubeaux, 2023). En general, por los datos consultados, la situación de la vivienda en los municipios canarios con pérdida de población no presenta, desde el punto de vista cuantitativo, un problema tan grave como el que se aprecia en aquellos otros municipios isleños en donde la escasez y carestía ha forzado al Gobierno de Canarias a promover en 2024<sup>6</sup> un decreto ley con una serie de medidas urgentes ante la emergencia habitacional. Precisamente, entre las medidas que se han adoptado, centramos nuestro interés en destacar aquellas que se destinan a municipios rurales de menos de 20.000 habitantes y que va en la buena dirección para mejorar las condiciones actuales<sup>7</sup>.

En cuanto a los municipios integrados en el presente trabajo, hemos visto anteriormente que el elevado porcentaje de viviendas no principales, totalmente desocupadas o sin uso durante gran parte del año, influye decididamente en las posibilidades de acceso a la vivienda en las zonas rurales desfavorecidas (Parreño-Castellano, 2006). También hemos visto la importancia que tienen los hogares con pocos miembros o con uno solo. En ese sentido, las medidas que, a nuestro juicio, se tendrían que implementar para que los inmuebles disponibles sean utilizados eficientemente por la población actual —por

6 <https://www3.gobiernodecanarias.org/noticias/el-gobierno-de-canarias-aprueba-el-decreto-ley-de-medidas-urgentes-en-materia-de-vivienda/>

7 El programa *Rural Life 5x1000: Fortaleciendo nuestros pueblos* es una medida que pretende consolidar la población en los municipios rurales de Canarias de hasta 20.000 habitantes, ofreciendo viviendas de promoción pública en régimen de alquiler.

los nuevos habitantes o por las personas que podrían regresar a sus municipios de origen— deberán ser diferenciadas para atender mejor a la diversidad de situaciones, tal como se expone a continuación:

- En primer lugar, medidas que se centren en la rehabilitación de la vivienda antigua, su adecuación a las necesidades específicas de sus residentes (casi siempre personas mayores), mejora de las condiciones de saneamiento, accesibilidad y conectividad a las cabeceras municipales para que sus moradores puedan beneficiarse de los servicios públicos. No descartar, incluso, la posibilidad de recurrir de forma opcional a la reubicación de aquellas familias que ocupan viviendas en zonas inaccesibles, alejadas, aisladas o inadecuadas que resten calidad de vida a sus moradores. Hay que tener presente que el estado actual de la vivienda principal constituye un factor que propicia el abandono del medio rural (aislamiento, inadecuación a las nuevas oportunidades, carencia de servicios, dificultad del mantenimiento). En esta modalidad de mejora del parque inmobiliario existente habría que auspiciar el acceso a las máximas ayudas (técnicas, administrativas y económicas) previstas en los distintos programas de rehabilitación de vivienda tanto de la protegida (Roth, 2023) como de la no protegida, en especial cuando se trata de inmuebles situados en zonas agrícolas activas, en asentamientos rurales o en los cascos históricos de los núcleos urbanos<sup>8</sup>.
- En segundo lugar, el establecimiento de gravámenes impositivos o de un trato fiscal diferenciado en el IBI para aquellos inmuebles en desuso, semivacíos o vacíos capaces de disuadir a sus propietarios para que opten por registrarlos en el mercado local del alquiler o la compraventa (Parreño-Castellano, 2006). De otra parte, convendría animar a las corporaciones locales y asociaciones relacionadas con la promoción del medio rural (AIDER-Federación Canaria de Desarrollo Rural) a que se decidan a crear sus propios bancos de viviendas vacías o infrautilizadas para facilitar el alquiler social con o sin opción a venta a precios asequibles. La vivienda de alquiler social es una modalidad habitacional que puede cubrir una etapa en el tránsito residencial de hogares jóvenes antes de comprar una casa; cada vez más, es también una etapa posible en el viaje residencial de los hogares de jubilados después de una fase de vivienda individual privada y antes del posible acceso a diferentes formas de vivienda, compartida o no, específicamente dedicadas a personas mayores.
- En tercer lugar, en aquellos casos en que existiera una demanda potente, promover por parte de los organismos locales competentes en unidad de acción con cabildos, mancomunidades de municipios y Gobierno autonómico una declaración de interés general para la aplicación del ejercicio expropiatorio de viviendas desocupadas, abandonadas o infrautilizadas por sus dueños con el fin de aumentar la oferta pública de inmuebles protegidos y dispuestos para su ocupación de forma reglada.
- En cuarto lugar, ampliar el parque de vivienda social de iniciativa pública mediante la obtención de suelo apto para construir nuevas unidades residenciales para familias desahuciadas, jóvenes parejas con bajos ingresos, familias monoparentales, hogares con algún componente discapacitado, emigrantes retornados, familiares de cuidadores de personas mayores y dependientes, etc. La oferta de alquiler social

8 La Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Movilidad del Gobierno de Canarias, por medio del Instituto Canario de la Vivienda (ICAVI), autorizó una partida de 11.655.653,25 euros para combatir la despoblación en el medio rural (diciembre de 2023).



podría suponer un activo para las autoridades locales que buscan atraer población o frenar el declive demográfico, diversificar la composición por sexo y edad de su población de forma mucho más equilibrada<sup>9</sup>, pero también superar la precariedad de ciertos hogares que residen en edificios semirruinosos, infraviviendas, construcciones antiguas de difícil mantenimiento o casas procedentes de la tradicional autoconstrucción desregulada sin garantías técnicas y edificadas con materiales precarios. Incluir además en este apartado la resolución de los problemas habitacionales con que frecuentemente se enfrenta el personal educativo, sanitario, administrativo y los cuidadores de personas dependientes en los pequeños municipios cuando tienen que residir en donde ejercen (Roth, 2023).

- En quinto lugar, el apoyo oficial técnico, administrativo y económico a la promoción de vivienda de renta tasada (VPO), a las viviendas promovidas por cooperativas y el tradicional sistema de autoconstrucción también puede ser una plausible posibilidad (Paumelle, 2023).
- En sexto lugar, se debiera poner más atención a los aspectos económicos, empresariales y laborales de las zonas rurales desfavorecidas. La presencia y la actividad de las empresas de la construcción en zonas rurales deprimidas representa todo un reto de supervivencia. La vivienda es el foco más importante de los programas de revitalización de los municipios pequeños y medianos, que tienen dos palancas principales en este ámbito para afrontar dos envites importantes: para actuar sobre el *stock* privado de viviendas (la mayoría antiguas e inadecuadas para sus ocupantes actuales) mediante operaciones de demolición-reconstrucción, rehabilitación y adaptación a las necesidades de sus ocupantes junto a la cuestión del acceso y la conectividad sin dejar de lado la construcción de vivienda nueva. Debido a la ausencia o, en el mejor de los casos, a la fragilidad de los inversores privados en municipios poco poblados, especialmente en zonas donde el mercado inmobiliario es lento o deprimido, las organizaciones empresariales de la construcción pueden ser los socios más sólidos de las autoridades locales, los sindicatos y los consumidores para llevar a cabo los programas de revitalización económica y laboral.

A nuestro juicio, estas seis propuestas contribuirían a optimizar la cuestión de la vivienda si se vincula inteligentemente a la situación de los habitantes de cada municipio y a la superación de sus limitaciones con las medidas tendentes a mejorar las condiciones habitacionales del vecindario en el medio rural, como son la adecuación de las viviendas existentes destinadas no solo a alojar personas mayores en hogares adaptados a sus circunstancias, sino también a personas de la localidad necesitadas; a la satisfacción de las necesidades específicas de ciertos colectivos relacionados con la demanda residencial; a la fijación de población en el medio rural; a favorecer el relevo generacional mediante incentivos; y el acogimiento de nuevos hogares con vistas a la revitalización de cada municipio, al mismo tiempo que se pone freno al declive demográfico auspiciando el ansiado desarrollo local.

---

9 Recomponer la actual pirámide de población que presenta hoy en día una morfología invertida.

## 6. Propuestas relacionadas con la ordenación del territorio y el paisaje

Con carácter general, las calificaciones de suelo urbanizable y suelo apto para edificar debieran limitarse a los núcleos urbanos situados en ámbitos rurales promoviendo la compactación de estos núcleos y de los asentamientos rurales autorizados, recurriendo en el primer caso al aumento de volúmenes si fuera necesario dentro de unas tipologías formales que respeten su adecuación visual al paisaje tradicional. En el caso de los asentamientos agrícolas, el crecimiento inmobiliario cuando fuese necesario debería estar vinculado a las necesidades productivas, tal como señalaba la directriz 64 de la Ley 19/2003 de 14 de abril. En segundo lugar, el planeamiento municipal de las entidades afectas a este trabajo debiera delimitar bien las zonas rústicas con valores naturales, paisajísticos y productivos con el fin de que en ellos se regule y controle la edificación, evitando la dispersión o la marginalidad de viviendas. De forma excepcional y con la finalidad de reducir la irracional dispersión del hábitat en el medio rural, habría que estudiar fórmulas compatibles entre la vivienda construida y por construir, respetando las características del paisaje tradicional canario de modo que se permitiese de forma excepcional en aquellos supuestos de actividad agrícola intensiva la concesión de licencia para edificaciones con fines residenciales.

El planeamiento municipal establecería de la forma más estrictamente posible las tipologías constructivas a adoptar respetando las que tradicionalmente se hayan utilizado, en especial en asentamientos rurales, agrícolas y en cascos históricos. Con el fin de que el consumo de suelo sea más eficiente y los servicios municipales más baratos, habría que evitar el uso indiscriminado de las tipologías propias de la segunda residencia, en especial la *casa-garaje* y la *casa-jardín* aislada.

De otra parte, parece necesario incrementar las ayudas a la rehabilitación para aquellos inmuebles que lo requieran y que estén justificados por su vinculación a fincas agrarias en explotación, como una manera de favorecer el mantenimiento de las actividades productivas. En este último caso, la normativa tendría que adoptar limitaciones especiales que preserven el buen uso y el correcto destino de las ayudas.

La conservación del paisaje requiere, a nuestro juicio, de un estricto control del proceso constructivo. No solo se debe evitar que persistan nuevas construcciones sin licencia o sin ajustarse a ella, sino que además habría que velar para que los procesos autoconstructivos no se dilaten en el tiempo más allá de lo razonable. Los programas públicos de apoyo o de incentivos a la autoconstrucción están llamados a encauzar este tipo de actuaciones mediante una regulación viable y transparente.

También es necesaria la reutilización de numerosos inmuebles vacíos situados en comarcas e islas en donde se ha producido un fenómeno de despoblación. La recuperación de estos inmuebles requiere del desarrollo de políticas que permitan el mantenimiento de estas edificaciones para cubrir las necesidades de la gente del lugar y la llegada de población foránea. La falta de medidas en este ámbito conduce en numerosas ocasiones a que estos inmuebles terminen convirtiéndose en viviendas secundarias o, aún peor, en edificaciones en proceso de ruina. Además, se precisa que las viviendas cuenten con las adecuadas condiciones urbanísticas y que, en el caso de los núcleos de población, se mejoren los equipamientos, la accesibilidad y los servicios. Esta es una

condición fundamental para el mantenimiento de la población rural, el crecimiento económico de los enclaves y la mejora de las condiciones de vida de la población.

Dentro de estas propuestas añadimos la posibilidad de implantar medidas homogeneizadoras de carácter general que incluyan orientaciones arquitectónicas, paisajísticas, de ornato, de accesibilidad, de uso y disfrute, de tratamiento cromático exterior, de seguridad, de higiene, de eliminación de residuos sólidos y líquidos, para dignificar la vivienda en los espacios rústicos que gozan de instrumentos de protección y respetan las peculiaridades comarcales e insulares.

Igualmente, se tendría que dar alternativas específicas para las viviendas que están fuera de ordenación. En este sentido, se podrían considerar varios supuestos a la hora de adoptar medidas concretas, tales como: si se trata de una vivienda habitual en el ámbito de una explotación primaria, de una vivienda habitual sin explotación primaria, de una vivienda habitual con tipología, ornato o volumen inadecuado al paisaje de la zona, de una vivienda secundaria, de una vivienda vacía, de una vivienda en ruina, de si existe o no conexión a las redes de saneamiento y abastecimiento de agua potable, de si presenta o no acceso rodado o de inmuebles que no figuran en el registro catastral. Hay que evitar en lo posible la contaminación del acuífero por filtraciones de aguas residuales de uso doméstico, agrícola o ganadero.

Por último, sugerir la conveniencia de detectar las edificaciones e instalaciones como depósitos de diferentes materiales (madera, acumulación de áridos, material de construcción, vehículos en desuso, chatarra) para verificar si son incompatibles con las disposiciones que establecen la *Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias*, los planes insulares de ordenación y los planes municipales con el fin de decidir compatibilizarlas o no. Y, en este último caso, establecer un programa de plazos para que gradualmente se vayan descatalogando o dejen de ejercer un impacto negativo y disfuncional en el paisaje.

## 7. Conclusiones

De todo lo que se ha expuesto en el presente trabajo cabe concluir lo siguiente:

- Primeramente, no existen recetas únicas para cada uno de los municipios afectados por la despoblación toda vez que presentan diversidades y excepciones de todo tipo. Probablemente en cada isla y en cada municipio se podría afrontar mejor los problemas planteados ajustando las soluciones adoptadas a sus propias singularidades.
- En segundo lugar, los municipios canarios que cuentan con una población que desciende o está estancada, o en los casos donde presentan un notable envejecimiento por la marcha de jóvenes hacia núcleos más activos, tienen que explorar varias posibilidades de dinamización económica y social que atraigan población e inversiones sin perder de vista sus característicos rasgos rurales. En estas especificidades es en donde se detectan oportunidades laborales viables en torno a los cuidados a mayores y demás población dependiente. Complementariamente, aprovechando sus magníficas condiciones ambientales en donde la tranquilidad y la calidad del entorno, más los atractivos paisajísticos son encomiables para el desarrollo de un

cierto ecoturismo que podría coadyuvar junto a otros sectores de la actividad en la revitalización de estos municipios.

- En tercer lugar, los gobiernos locales deberían asumir políticas fiscales que incentiven el emprendimiento, la residencialidad, el alquiler, la rehabilitación de viviendas y la vivienda pública, la ayuda a la dependencia, la educación infantil, la recuperación de habitantes, así como el establecimiento de algunas modalidades de penalización a la vivienda vacía.
- Y, en cuarto y último lugar, el Gobierno autonómico y los cabildos insulares, dentro de sus respectivas agendas, debieran tomar nota de que existen propuestas razonables para redistribuir mejor la población canaria de forma planificada y sostenible apoyando más a los 19 municipios que en las últimas décadas presentan riesgos inminentes de despoblamiento.

## Referencias bibliográficas

Díaz-Hernández, R. (2022). Análisis geográfico de los cambios en la distribución espacial de la población canaria entre 1981 y 2020. *Cliocanarias*, 4, 9-35.

<https://doi.org/10.53335/cliocanarias.2022.4.01>

Domínguez-Mujica, J. (2004). El concepto de población rural. Una perspectiva cualitativa. *Estudios previos para la elaboración de las Directrices de Ordenación del Suelo Rústico de Canarias (DOSRC)*, GRAFCAN [sin publicar].

Miot, Y. et Dubeaux, S. (2023). Les mobilités résidentielles dans les petites villes et les bourgs-centres en décroissance au prisme des enjeux de revitalisation. Le cas du Livradois-Forez. *Spacies, Populations, Societes*. 2023/1 (Acteurs et populations des petites villes en mouvement). *Open Edition Journals*.

<https://journals.openedition.org/eps/13556>

Parreño-Castellano, J. M. (2006). La vivienda en el medio rural de Canarias (España): diagnosis y criterios de ordenación. *Anuario de la Facultad de Humanidades Vegueta*, 9, 219-242.

[https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/2470/1/0234500\\_00009\\_0006.pdf](https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/2470/1/0234500_00009_0006.pdf)

Paumelle, A. (2023). Les bourgs ruraux face au vieillissement de la population: des stratégies d'attractivité résidentielle en décalage avec les dynamiques démographiques et migratoires. *Spacies Populations Sociétés*, 2023/1. (Acteurs et populations des petites villes en mouvement). *Open Edition Journals*.

<https://doi.org/10.4000/eps.13619>

Roth, H. (2023). Le logement social, un vecteur de revitalisation des petites villes? Le cas de Saint-Eloy-les-Mines (Puy-de-Dôme). *Spacies, Populations, Societes*. 2023/1 (Acteurs et populations des petites villes en mouvement). Dans *Open Edition Journals*.

<https://doi.org/10.4000/eps.13701>

Varios Autores. (2021). *ClosingGap. Primer indicador ClosingGap sobre el coste de oportunidad de la desigualdad de género en la economía española*, 1-19.

<https://www.pwc.es/es/sala-prensa/notas-prensa/2021/informe-closinggap.pdf>

## Capítulo 10

# El encaje de la vivienda en el Suelo Rústico de Canarias

**Víctor Jiménez Barrado**

*Profesor Contratado Doctor*

*Departamento de Geografía*

*Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

*<https://orcid.org/0000-0001-7064-7465>*

**Lorenzo C. Quesada Ruiz**

*Profesor Contratado Doctor*

*Departamento de Geografía*

*Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

*<https://orcid.org/0000-0001-7886-5678>*

### 1. Introducción

El Suelo Rústico (SR) es una invención técnica que en España nace en 1956, y cuyo concepto nada tiene que ver con la naturaleza de lo rural o lo urbano. Desde esa primera ley estatal del suelo hasta la actual normativa autonómica de Canarias, se considera una división del territorio en el marco de la planificación urbanística. De hecho, más allá del nombre, ¿qué de urbano puede tener el Suelo Urbano (SU) del municipio de Frontera (El Hierro) o de Tejeda (Gran Canaria)?

Con la aprobación de planes, al suelo que queda bajo esta clase se le atribuye automáticamente un régimen urbanístico, que es diametralmente opuesto del que tienen el Suelo Urbanizable (SUz) y el SU. Esto quiere decir que, dentro de sus límites, existen unas posibilidades concretas de actuación.

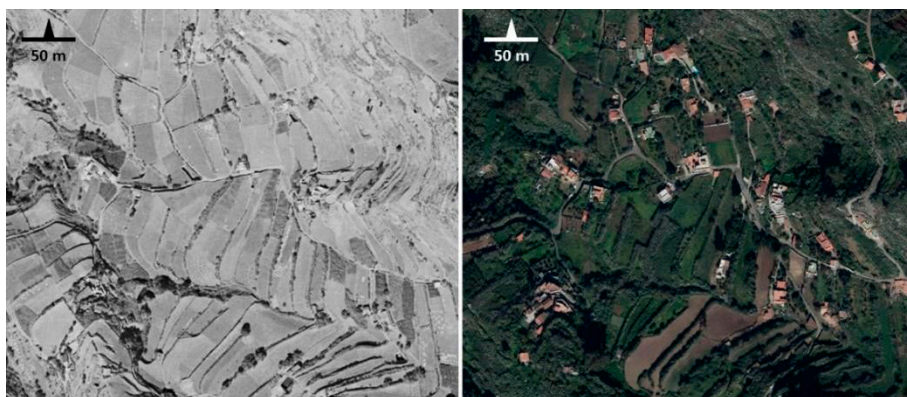
Hay quienes creen que el SR es enormemente restrictivo, y a esto achacan buena parte del subdesarrollo en ciertas zonas. Lo cierto es que el SR no es homogéneo, como tampoco lo es el territorio, y dentro de él existen categorías que modulan las actividades permitidas. De esta forma, resulta lógico que en Canarias exista un SR de Protección Ambiental (SRPA), como forma de salvaguardar nuestro medioambiente, pero también que haya otras categorías que abran el número y variedad de posibilidades de intervención en este espacio, que además es mayoritario.

En diferentes legislaciones regionales sobre la materia, y algunas estatales del último tercio del siglo XX, se denomina a esta clase de suelo como Suelo No Urbanizable (SNU). A través de este nombre, y a pesar de su carácter descriptivo por negación, se puede comprender mejor las opciones que ofrece el SR. Para ello, cabe precisar que urbanizar significa acondicionar un espacio mediante infraestructuras básicas (acceso rodado, electrificación, abastecimiento de agua y alcantarillado), que lo conecten a otros de

igual naturaleza, posiblemente ya consolidados por la edificación. Por lo tanto, cerrada esta alternativa en el SR, aparecen otras que suponen la implantación sin urbanización. Por ejemplo, partes del mismo están disponibles para la instalación de actividades industriales, así como otras lo están para la edificación de viviendas.

El asunto de la vivienda en SR suscita una preocupación singular, especialmente por el consumo de territorio que genera y las externalidades negativas que esto provoca, especialmente por la necesaria dotación de servicios básicos a estas viviendas. Durante buena parte de la historia reciente de Canarias, la ubicación de viviendas diseminadas en el campo ha sido habitual. Las fotografías aéreas de los años 50 así lo demuestran, pero también son testigos de que la magnitud estaba muy alejada de la actual (Figura 1). Las viviendas en el campo acompañaban a la actividad agropecuaria, que era el motivo de su existencia y sustento. Por ello, la concentración de viviendas iba descendiendo a medida que aumentaba la cota, ya que lo que también mermaba era la capacidad de la tierra para proveer de autonomía a las familias. Estas dificultades se veían acompañadas por la orografía en el caso de las islas con mayores altitudes y pendientes, y de manera generalizada por otros condicionantes físicos, como el clima y la escasez de suelo —en términos edáficos y agronómicos—, o antrópicos, como el déficit infraestructural.

**Figura 1.** Desarrollo de la urbanización del campo en las medianías del noroeste de Gran Canaria (años 50, izquierda; año 2023, derecha)



Fuente: *Elaboración propia a partir de IDE Canarias*

Así, el actual paisaje canario, plagado de caseríos dispersos en costa y cumbres, pero fundamentalmente en medianías, no responde a una forma tradicional de ocupar el territorio. Ya desde mediados del siglo XX se percibía un signo evolutivo (Fernández & Martín, 2014); un cambio que desde el inicio del siglo XXI está inducido por procesos de desurbanización y proliferación de viviendas secundarias, lo que había contribuido a la retracción del suelo productivo, el encarecimiento del suelo, la degradación del paisaje, la generalización de nuevas tipologías edificatorias y la emergencia de procesos de construcción ilegal (Parreño, 2005-2006). Este nuevo resultado proviene de un cúmulo de razones que a grandes rasgos se corresponden con una mejora de las vías de comunicación y los medios de transporte, unida a un aumento de la población, la dificultad de acceso a la vivienda en las ciudades y las nuevas funcionalidades que adquiere esta. Las casas en el campo, mayoritariamente, ya no tienen un vínculo productivo con la

tierra, sino que son una prueba de la renovación del concepto de ruralidad, el avance de la urbanización sociológica y la mayor accesibilidad del territorio insular.

En todo caso, hay que reconocer que, normativamente, la vivienda tiene un difícil encaje en el SR. La imposibilidad de urbanizar provoca una cierta precariedad de inicio en las viviendas construidas en el campo que privadamente cada propietaria/o solventa como puede y quiere. En otras ocasiones, no solo la urbanización se prohíbe, sino también la edificación de viviendas. Sin embargo, esta limitación no resulta un freno para determinadas personas, de ahí que la urbanización del campo se asocie a la ilegalidad. Se produce así una colisión entre los intereses y las acciones individuales, con la ordenación territorial y la planificación urbanística, que son, o deberían ser, técnicas públicas y de interés social, donde los parámetros de aptitud y limitación del suelo sean la guía para gestionar el territorio. Por lo tanto, parece justificado que la vivienda en SR tenga que ser una excepción más que una norma.

En este capítulo ofreceremos una breve visión conceptual sobre la importancia y uso del SR en Canarias, así como una explicación del proceso de urbanización residencial del campo. Tras ello, se examinará la actual normativa autonómica en lo referente a la edificación de viviendas en esta clase de suelo, ofreciendo puntos comparativos con otras regulaciones autonómicas. Seguidamente, centrados en la proliferación de viviendas en SR que vulnera la legalidad, analizaremos los datos sobre infracciones contra la ordenación, ofreciendo una radiografía actual en la escala regional, insular y de detalle sobre esta problemática en Canarias. También, aportaremos una serie de conclusiones propositivas que sirvan para optimizar su gestión y resolver las casuísticas detectadas.

## 2. Una mirada sobre el Suelo Rústico y su uso residencial

### 2.1. El Suelo Rústico en nuestra sociedad

Comúnmente se argumenta que la finitud del territorio canario justifica una mayor atención sobre su correcta ordenación y salvaguarda ambiental, lo que conlleva poner límites claros a la urbanización. Las islas tienen una extensión bien definida, y en el caso de las Canarias, esta también es muy escasa (de los 29 km<sup>2</sup> hasta los 2.034 km<sup>2</sup>, que en suma llegan a los 7.447 km<sup>2</sup>). Sin restar un ápice de verdad a esa sentencia, se podría contrargumentar que las grandes extensiones continentales permitirían los desmanes que los espacios insulares no toleran. Esta artimaña lógica nos advierte de que no podemos valorar el territorio basándonos en una cuestión cuantitativa, sino más bien en aspectos cualitativos. Lo mismo ocurre con el SR, que representa aproximadamente un 92 % del territorio canario (SITCAN, 2023). Así, el valor de cada ubicación reside esencialmente en sus características y condiciones singulares, lo que se corresponde con una clasificación y categorización urbanística del suelo.

A pesar de ello, la tradición normativa española provoca la existencia de lo que técnicamente se denomina «clase de suelo residual»: aquella que surge sin definición concreta y como contraparte de la definición de las restantes. En el caso de Canarias, así como en otras 12 CC. AA., «no existe un concepto de SR verdaderamente definido legalmente» (China, 2018, p. 22). Es decir, el criterio para delimitar SR (particularmente en su categoría «común»; anteriormente denominada en Canarias como SR de protección territorial, denotando una pérdida conceptual y simbólica) en la región se apoya más en lo que no es, que en lo que realmente representa. El preámbulo de la actual *Ley del Suelo*

de Canarias enmascara esta situación indicando literalmente que esta decisión se toma «con el fin de reforzar esta clase de suelo», aunque lo cierto es que tal hecho no hace más que reconocer que el modelo de regulación sigue anclado en esquemas desfasados. Dentro de ellos prima una visión capitalista y economicista del suelo, propia de un concepto urbanístico e inmobiliario, más que territorial.

En consecuencia, el SR está subordinado al SU y SUz, mucho más atractivos bajo el prisma antes mencionado. Así, el SR ha sido postulado y utilizado como espacio para la resolución de problemas urbanos, como el depósito y tratamiento de residuos, la deslocalización industrial y comercial, la desigualdad socioeconómica —que derivan en chabolismo e infravivienda—, la explotación agrícola intensiva, etc. En definitiva, el SR se ha convertido en el trastero o patio trasero de la ciudad.

Cuando la consideración ha sido positiva (reconocimiento de su carácter productivo, de su identidad particular y tradicional, su valor ecológico, etc.), rápidamente se ha visto acompañada de nuevos procesos neoliberales y especuladores, como la mercantilización de la naturaleza (Jiménez & Prados, 2022), la explotación turística o su propia urbanización. Más reciente, ha sido utilizado como una solución para resolver el problema de la vivienda en Canarias (EFE, 2024), ya sea por la vía de la reclasificación de terrenos o mediante el amplio arco de posibilidades que ofrecen los *Proyectos de Interés Insular o Autonómico*. Todo ello dentro de un escenario en el que en el SU existen viviendas vacías o dedicadas a otros usos menos imperantes. Por ejemplo, de un lado y según el Censo de Viviendas de 2021, las capitales canarias se sitúan a la cabeza del país por porcentaje de viviendas vacías (Santa Cruz de Tenerife es primera —17,3 %— y Las Palmas de Gran Canaria cuarta —14,3 %—), y la región alcanza un 19,4 % en este registro, lo que supera la media nacional (14,4 %) y a todas las CC. AA. excepto aquellas con problemas graves de despoblamiento en el medio rural, como Galicia, Castilla-La Mancha y Castilla y León. De otro lado, según los últimos datos disponibles del Registro General Turístico de Canarias de 27 de marzo de 2024, hay 53.767 viviendas vacacionales en toda la región, lo que pone de manifiesto que la vía fundamental para la resolución del problema está en la gestión del SU y SUz, así como de su parque de viviendas actual y futuro, más que en el SR. De hecho, el preámbulo de la ley aprobada tan solo hace 7 años menciona literalmente que «existe suelo —urbanizable— vacante suficiente para las necesidades de desarrollo residencial y económico durante décadas».

## 2.2. La nueva vivienda en el campo canario

La proliferación actual de viviendas en el campo no es un fenómeno exclusivo de las Islas Canarias, sino englobado en los procesos de periurbanización y rururbanización (Bauer & Roux, 1976), que durante las últimas décadas vienen afectando con mayor intensidad a las sociedades más desarrolladas.

Las nuevas viviendas en el campo canario han sido un elemento disruptor. Según Morales y Macías (2003), estas se han caracterizado por su desconexión de lo rural y lo agrario, indicando un cambio profundo de la percepción de las clases medias urbanas sobre el espacio rural, natural y campestre. Las nuevas edificaciones residenciales son muy homogéneas y mayoritariamente unifamiliares (casa-salón), distribuidas en pequeños núcleos, en hilera o dispersas por el territorio, cuya implantación ha servido de apoyo para otras transformaciones como la multiplicación de vallados, pistas, carreteras, etc. El fenómeno está impulsado por la demanda local y foránea de viviendas permanentes



sin vínculo con su entorno o segundas residencias, que en conjunto han promovido cambios sociológicos, morfológicos, culturales, e impactos ecológicos y paisajísticos.

En una gran porción de los casos, estas transformaciones se han correspondido con infracciones y delitos ambientales o contra la ordenación del territorio. De hecho, según los estudios de Quesada-Ruiz et al. (2023), aproximadamente un 46 % de los cometidos desde el inicio de siglo hasta 2020 estaban relacionados con la construcción y edificación. En su mayoría, estos estaban basados en usos turísticos y residenciales, descubriendo además una correlación espacial del problema con la presencia de áreas residenciales regladas (en SU y SUz).

No obstante, existe una visión contraria sobre los efectos de la emergencia de esta franja rururbana. El estudio de Arranz et al. (2017) muestra que, si bien este proceso fagocita lentamente los espacios rurales, también ha generado entre los nuevos vecinos una percepción de interacción positiva con el entorno (protección ante el abandono y erosión del suelo, salvaguarda del hábitat, mantenimiento de un cierto uso agrario, conservación de tradiciones, etc.), hasta tal punto que son los componentes de este grupo social los principales interesados en mantener su estado actual y evitar el avance y consolidación urbanística. Esta situación nos remite al necesario entendimiento de este fenómeno dentro del marco normativo que lo regula, a lo cual nos dedicaremos en los siguientes epígrafes.

### 3. Estructura y procedimientos de análisis

Esta investigación toma dos caminos complementarios para estudiar el encaje de la vivienda en el SR de Canarias. En primer lugar, se realiza una indagación académica y técnica sobre el fenómeno, lo que requiere la búsqueda de material bibliográfico sobre el particular, centrado específicamente en el área geográfica de Canarias o partes de ella. Si bien la literatura es escasa, este procedimiento nos aproxima a la génesis, la evolución y la situación actual de la urbanización del campo en Canarias, aunque ha sido el examen de la normativa el que nos ha permitido alcanzar un conocimiento preciso sobre el modo de integración del uso residencial en el SR de Canarias.

Por otro lado, y abordando concretamente los efectos legales de la proliferación de viviendas en el SR, se ha realizado un análisis empírico fundado en datos georreferenciados sobre infracciones. Esto comporta el manejo y la depuración de una base de datos con topología de puntos aportada por la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural del Gobierno de Canarias, y su análisis entrecruzado con las bases cartográficas sobre clasificación y categorización urbanística del suelo recogidas en el Sistema de Información Territorial de Canarias (SITCAN) a través de diversos *softwares* (QGIS, ArcGIS PRO y R). Esto conduce a generar información sobre la ocupación residencial irregular del SR en Canarias, dotándonos de capacidad para analizar espacialmente el fenómeno a diferentes escalas y bajo enfoques diversos.

## 4. Resultados

### 4.1. Regulación del uso residencial en el Suelo Rústico de Canarias

Desde el traspaso de competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo del Estado a las CC. AA., Canarias ha mostrado un interés destacado en regular el suelo

rústico y, también, la cabida del uso residencial dentro del mismo. Así lo deja patente su práctica legislativa, que incluye textos que van desde la regulación general a la más específica (Parreño y Díaz, 2010), y entre los que destacan la *Ley 3/1985 de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Protección a la Naturaleza*; la *Ley 5/1987 sobre la Ordenación Urbanística del Suelo Rústico*; la *Ley 12/1987 de Declaración de Espacios Naturales de Canarias*; la *Ley 6/1987 sobre Sistemas de Actuación de Urbanización Diferida*; la *Ley 7/1990 de Disciplina Urbanística y Territorial*; la *Ley 11/1990 de Prevención del Impacto Ecológico*; la *Ley 12/1994 de Espacios Naturales de Canarias*; el *Decreto 11/1997 por el que se regula la constitución de un censo de edificaciones no amparadas por licencia y por el que se establecen los supuestos de suspensión de la ejecutoriedad de las órdenes de demolición*; el *Decreto Legislativo 1/2000 por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*; y finalmente, la actual *Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias*, que según su preámbulo sirve también para acabar con la dispersión normativa que afecta al SR.

En este último texto se establece la regulación actual de la materia estudiada, que en cualquier caso depende de una autorización municipal previa en forma de licencia (art. 74). Este es un proceso sujeto a unos principios legalmente tasados y alejados de la arbitrariedad, que necesita a su vez del cumplimiento de unos requisitos previos. En la mayor parte de las CC. AA., salvo en Canarias, Aragón, Comunidad Valenciana, Murcia y País Vasco, a este permiso municipal le anteceden un procedimiento de autorización de competencia autonómica. La región prescindió de él, anteriormente denominado Calificación Territorial, a través de la aprobación de la *Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo*; argumentando que formaba parte de «rigideces y exigencias innecesarias».

En cambio, otros aspectos sí se han mantenido. Una condición *sine qua non* para la existencia de una vivienda en el SR es la presencia de una unidad apta para la edificación, que la legislación define como:

El suelo natural clasificado como SR, de dimensiones y características mínimas determinadas por la ordenación territorial y urbanística, vinculado, a todos los efectos, a la edificación permitida, conforme, en todo caso, a la legislación administrativa reguladora de la actividad a que se vaya a destinar la edificación.

Lo que, en este caso, se corresponde con la función residencial.

Cumplido esto, la vivienda se torna en un elemento admisible en el SR, aunque siempre dentro de parámetros que no sean urbanos, por lo que con carácter general se impide que superen una planta, se prohíben tipologías en hilera o adosadas, se impide que impacten paisajísticamente, etc. Además, son necesarias otras medidas que mitiguen su impacto y expongan su autonomía, como la instalación de depuradoras o fosas sépticas individuales, siendo ilícitos los pozos negros.

En cualquier caso, la cabida de la vivienda sigue siendo diferencial según la categoría de SR de la que hablemos. En Canarias, las exigencias comentadas en el párrafo anterior hacen materialmente imposible su implantación, por ejemplo, en el SR de Protección Agraria (SRPAG), donde la construcción de nuevas viviendas está taxativamente prohibida por el artículo 66. Sin embargo, existen otras como el SR común y el SR de asenta-

miento (SRA) donde sí se ofrece una mayor admisibilidad. En el primer ejemplo, el uso residencial debiera aparecer aislado, es decir, sin formar núcleos de población y adscrito a su unidad apta para la edificación (parcela), con una superficie mínima determinada en la escala municipal (aspecto singular de esta región). En el segundo caso, la lógica es la contraria, es decir, la vivienda debiera ser parte de un conjunto o núcleo de población, al que posteriormente se le concede la posibilidad de adquirir dotaciones y equipamientos, algo más propio del SU y SUz. Entre ellos estarían las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones a las redes generales de servicios, que deben ser costeadas por los propietarios para posteriormente entregarlas al municipio.

De esto se deduce, y es explícito en el preámbulo de la ley, el ánimo normativo por la consolidación del uso residencial dentro del SR, aunque bien delimitado espacialmente y fijando unos umbrales mínimos para el reconocimiento de estos espacios como asentamientos. Estos criterios están relacionados con la cantidad de viviendas que albergan (al menos diez), su concentración (conformando un conjunto consolidado, con flexibilidad para incluir viviendas a 200 metros de los límites exteriores del mismo), y su tamaño demográfico (más de 40 residentes).

Por lo tanto, en el ordenamiento canario aparece una categoría de SR que por sus características y posibilidades pudiera parecer una *rara avis*, aunque lo cierto es que estrategias homólogas o similares se han seguido en otras CC. AA. a lo largo de su historia normativa. Así, en Andalucía existe un SNU de Hábitat Rural Diseminado, mientras que en Galicia surge una cuarta clase de suelo, el Suelo de Núcleo Rural, y en Extremadura hay un amplio catálogo de categorías del SR con numerosas y dispares nomenclaturas según los municipios donde aparecen (Jiménez, 2018).

En Canarias, el SRA encuentra su germen en la Ley 5/1987, y aparece desarrollado de forma similar a la actual en el Decreto Legislativo 1/2000. Esta categoría se subdivide en dos: por un lado, el SR de Asentamiento Agrícola (SRAG), cuando la función residencial aparece representada por viviendas asociadas a un uso agrícola, y, por otro lado, el SR de Asentamiento Rural (SRAR), cuando resulta independiente de este. En el primer caso, dado su vinculación con la actividad productiva, se restringe el número de viviendas por parcela a una, como un signo de que el motivo fundamental de la existencia de este uso está subordinado al mantenimiento del otro, productivo y tradicional.

Ambas categorías parecen ser una flexibilización o adaptación normativa que entiende las particularidades del territorio canario, aunque como dijimos anteriormente, esto no responde exactamente a un poblamiento tradicional. Sin embargo, también se abre la puerta a otros usos, que en un futuro podrían ser elementos que tensionen el espacio, como el turístico. De hecho, de esto ya existe una demostración fidedigna en los efectos de la Ley 14/2019, de 25 de abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, que facilita la implantación de este uso en viviendas en SR (Ramos-Pérez, 2022). Además, en todas las islas a los asentamientos se les reconoce la posibilidad de evolucionar y aumentar su consolidación, por lo que se permite la rehabilitación de edificaciones para su conservación, e incluso la reconstrucción de las mismas. También está abierta la puerta a un incremento del número de viviendas (respetando los límites expuestos), ya que las parcelaciones urbanísticas están permitidas en esta categoría de SR, así como otras excepciones, como la de construir viviendas de hasta dos plantas en SRAR.

A pesar de todo ello, la construcción de viviendas en SR debe ser entendida como una excepción. De ello deriva el cobro de un canon específico que grava el aprovechamiento en esta clase de suelo. No obstante, la anterior diferenciación por categorías también tiene una influencia notable en este aspecto, que vuelve a penalizar la aparición de viviendas aisladas en SR, ya que el gravamen oscilará entre el 5 % y el 10 % sobre el valor del aprovechamiento conferido, reduciéndose en el caso del SRAR a un margen del 1 % al 5 %.

Finalmente cabe destacar la flexibilidad en el proceso de clasificación del suelo en Canarias, un aspecto poco habitual en la planificación. La delimitación entre el SUz y el SR puede ser modificada de manera específica y hasta un límite del 5 % del área del sector concreto, a través de la ordenación pormenorizada, siempre y cuando tal modificación no impacte negativamente en áreas categorizadas como SRPA o SRPAG (Ledezma, 2020, p. 131). Sin duda, esta es una medida similar al concepto «zona de borde» que se aplica en Aragón, y que utilizada convenientemente podría estar encaminada a evitar la rigidez normativa que cercena la dinámica existente en pequeñas localidades. De esta forma, se conseguiría un desarrollo urbano en contigüidad (con los beneficios que eso conlleva) dentro de un entorno en el que se ha demostrado que buena parte de la proliferación de viviendas en SR se da en los bordes con el SU y SUz (Quesada-Ruiz et al., 2023).

#### **4.2. La urbanización del campo: de fenómeno a problema**

Solo una pequeña parte de los gobiernos autonómicos han tenido un interés manifiesto en conocer el avance de la construcción irregular de viviendas en SR. El canario, movido por la tipificación como delito de ese hecho a finales del siglo XX, fue una de esas excepciones.

Esa preocupación la demostró a través del Censo de viviendas inscritas para su legalización de Canarias elaborado por GESPLAN en el año 2000, e impulsado por el Decreto 11/1997. Este catálogo, con parangón únicamente en la Comunidad de Madrid, y parcialmente en la Comunidad Valenciana, Galicia y Extremadura, hacía conocer la existencia de unas 35.000 viviendas ilegales o clandestinas en todo el archipiélago, y solo era el primer paso de un intento de resolución, por diferentes vías (desde las punitivas a las regularizadoras, en la mayor parte), de la problemática detectada.

Justo después, el Decreto Legislativo 1/2000 inició un nuevo camino para el conocimiento de lo que en este sentido sigue ocurriendo en el SR, al pasar de un sistema basado en un catálogo regional a uno integrado por censos municipales asociados a la renovación del planeamiento. Dada la magnitud del problema, el Gobierno canario se vio obligado a aprobar la Ley 4/2006, que ampliaba los supuestos de legalización y reducía la carga punitiva, principalmente apoyado en razones de vulnerabilidad socioeconómica de los propietarios, aunque sus efectos fueron limitados (Martín, 2011).

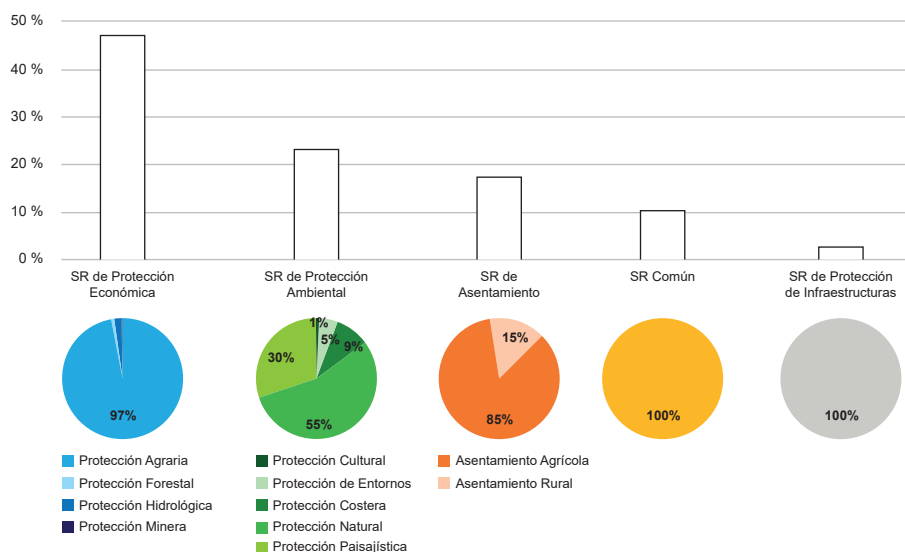
Tras esta evolución, la actual Ley 4/2017 plantea un escenario gradual, como 11 de las 17 CC. AA. del Estado español. Esto quiere decir que la tipificación de la construcción de una vivienda en SR depende de la categoría sobre la que se implante. Así, se calificará como infracción muy grave la construcción de una vivienda en terrenos declarados como espacio natural protegido, SR protegido por razones ambientales o sistemas generales, mientras que en el resto de las categorías tendrá el carácter de grave. Esto conlleva la aplicación potencial de multas entre 150.001 € y 600.000 € en el primer caso

(que prescriben a los 3 años), y de entre 6.001 € y 150.000 € en el segundo (prescribiendo a los 2 años), lo que sitúa a Canarias en un escalafón intermedio en el contexto nacional, ya que en otras CC. AA. como Castilla y León o Madrid, por infracciones muy graves eleva la cuantía de la multa hasta los 3 millones de €, mientras que la multa mínima por infracción grave en Baleares, La Rioja y otras, estaría fijada en 3.000 €.

A esto se añade que las parcelaciones urbanísticas en SR protegido por razones ambientales se califican como muy graves y se sancionan con multa de 150.000 € a 300.000 €, siendo graves cuando afectan al resto de categorías y sancionadas con multa entre 60.000 € y 150.000 €.

Por otro lado, en cuanto a la prescripción de las infracciones, Canarias sitúa las muy graves en 4 años. Este es el plazo más común en el ámbito nacional, habiendo CC. AA. que alcanzan los 10 años (Aragón, Castilla y León, y Navarra), e incluso 15 (Galicia). Para las graves sitúa el plazo en 2 años, siendo junto con Asturias la que menor tiempo otorga, y habiendo regiones que llegan hasta los 8 años, como Baleares, Castilla y León y Navarra. No obstante, un aspecto importante de cara al significado territorial que tienen estas infracciones es que fija en una década el plazo máximo de que dispone la Administración para hacer efectiva una orden de restablecimiento, es decir, demoler una vivienda irregular en SR.

Si atendemos a los datos de la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural, el número total de infracciones cometidas entre 2001 y 2020 por la construcción de viviendas en SR es de 3.399. La incidencia por categorías ha resultado muy dispar (Gráfico 1), ya que el SR de Protección Económica ha albergado casi la mitad de las infracciones (46,9 %), mientras que el SR de Protección de Infraestructuras, solo ha alojado el 2,5 %. Estos datos, sin duda, están marcados por la extensión superficial que representa cada una de esas categorías. Si pasamos a un análisis por subcategorías, parece claro que gran parte del problema se concentra en el SRPAG, lo que también nos habla de la progresiva transformación de espacios productivos y agrarios, a otros no productivos y residenciales. Esta subcategoría es la más afectada en todas las islas y este hecho es muy predominante en casi todas, con la excepción de Lanzarote, donde el volumen de infracciones en esta subcategoría sigue siendo superior, pero a corta distancia de las registradas en SR de Protección Natural (SRPN) (subcategoría superficialmente mayoritaria). De hecho, esta última es también una de las que a nivel regional presenta mayor incidencia (12,8 %), superada mínimamente por la subcategoría de SRAR (14,6 %), que casi copa las infracciones en la categoría de SRA (85,1 %). Por encima de los dos dígitos (10,2 %) se sitúa la categoría de SR común (SRC), sin que en este caso se puedan desagregar datos por subcategorías. El resto representan siempre una magnitud inferior al 7 % del total de infracciones registradas en el SR de Canarias.

**Gráfico 1.** Incidencia de las infracciones por construcción de viviendas en SR según categoría y subcategoría urbanística de suelo

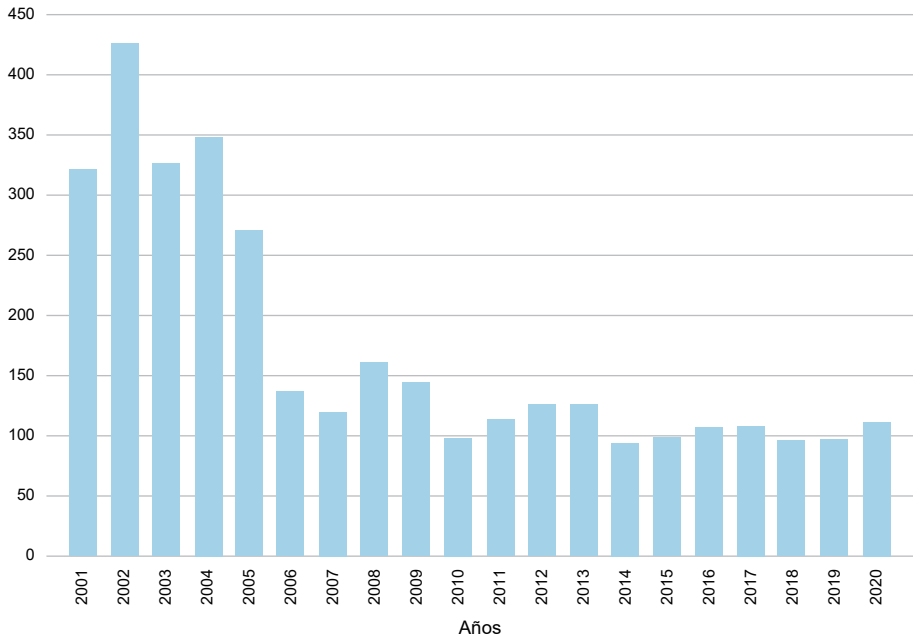
Fuente: Elaboración propia a partir de Agencia Canaria de Protección del Medio Natural (2001-2020)

La evolución temporal nos muestra un rápido descenso en el número de infracciones (Gráfico 2), pudiendo hablar de las mejoras en las labores de vigilancia y seguimiento de la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural, de la disuasión derivada de las nuevas sanciones descritas en la nueva *Ley del Suelo de Canarias* o de los efectos derivados del declive de la fiebre constructora al albor de la crisis del *boom inmobiliario*. La serie histórica, que parte desde la fundación de la Agencia, comienza con una elevada cantidad de infracciones detectadas en base también a este hecho. En su mayoría, estas son imputables a la isla de Tenerife, y en segundo término a La Palma (que experimenta una vertiginosa bajada desde prácticamente el inicio de la serie) y Gran Canaria, donde los niveles se estabilizan un escalón por debajo de los tinerfeños a partir de 2005. Desde el inicio, el predominio de las infracciones en SRPA citado anteriormente es muy importante, incluso con mayor claridad. En estos primeros años, probablemente motivados por las iniciativas legislativas puestas en marcha, el número de infracciones en SRAR ocupa la segunda posición, que rápidamente perderá en el trascurso de 6-7 años, tomando el relevo otras categorías y subcategorías como el SRC, y el SRPN y SR de Protección Paisajística (SRPP).

Existe un cierto paralelismo con la dinámica constructiva nacional de principios de siglo, marcada por el *boom inmobiliario* y el posterior estallido de la burbuja. Los datos recogen esta abrupta caída entre 2005 y 2006 (de forma previa a lo que sucede en SU y SUz). No obstante, las tendencias del SR se desligan de las que se observan en las otras dos clases, pues en esta se ha conseguido un nivel basal cercano al centenar de infracciones, de lo que se deduce un grado de actividad que contrasta con la total parálisis del sector de la construcción en el SU y SUz. Esto demuestra que, si bien la vivienda es un «valor refugio», su ubicación en SR la consolida como un sumidero de rentas e inversión (en este caso para un disfrute personal, y normalmente no especulativo). Del

mismo modo, la evolución de los registros denota que las dinámicas generales tienen un influjo notable (inmobiliaria, de empleo, etc.), pero que, a pesar de ello, el SR muestra singularidades. Esto probablemente se deba a que es un proceso de transformación sumamente individual y autónomo, y de crecimiento orgánico que depende de pequeñas inversiones no reguladas, y sin relación con el endeudamiento hipotecario.

**Gráfico 2.** Evolución del número de infracciones por construcción de viviendas en SR (2001-2020)

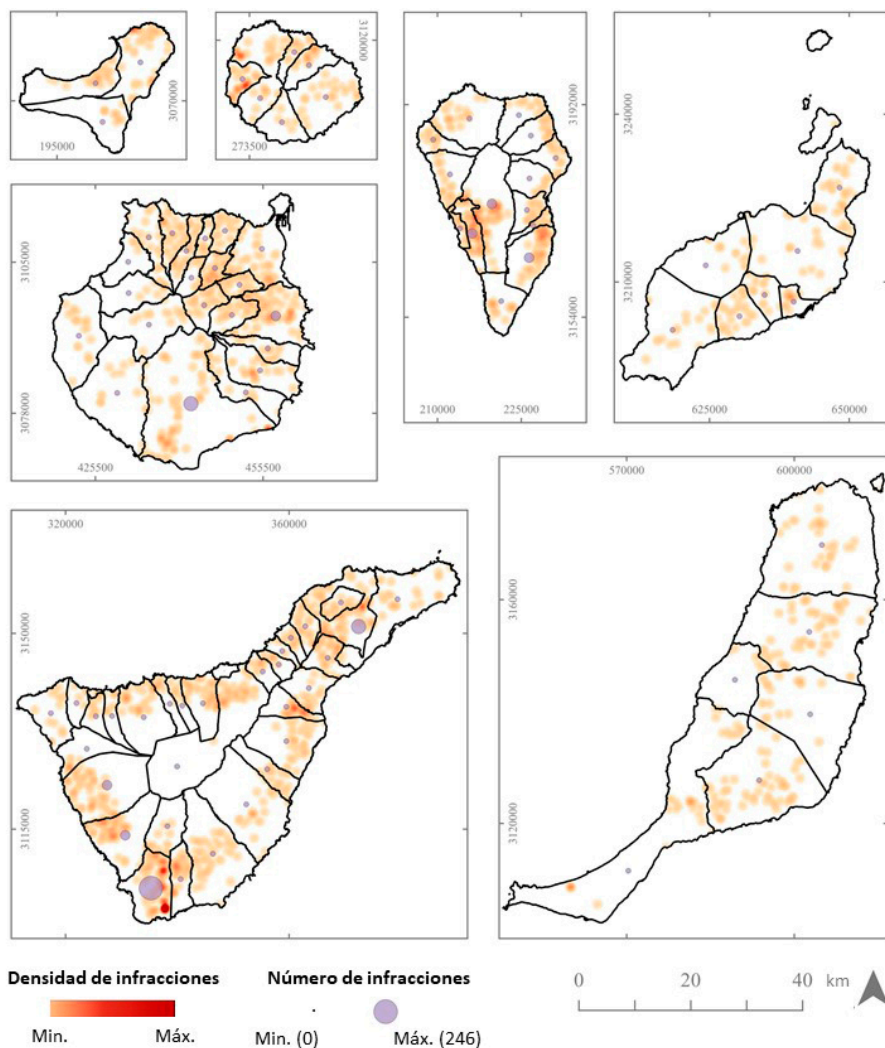


Fuente: *Elaboración propia a partir de Agencia Canaria de Protección del Medio Natural*

Finalmente, en términos espaciales (Gráfico 3) se observa un vínculo entre los espacios más poblados (urbanos) y sus periferias, con la proliferación de viviendas en SR. Es decir, existe mayor correspondencia entre los datos de infracciones y los datos demográficos, que entre los primeros y la superficie territorial de cada municipio. Esta sea, con toda probabilidad, otra singularidad más del proceso de expansión de la función residencial en SR, altamente condicionada por aspectos relacionados con la conectividad y la factibilidad de transformación del territorio, por encima de otros como la división administrativa municipal y la gestión local.

Así se explica, por tanto, que la nube de puntos georreferenciados que representan las infracciones en SR por la construcción de viviendas sea más densa en espacios de medianía y costa en las islas con mayor relieve, así como los espacios interiores de las de menor orografía (Lanzarote y Fuerteventura), y que, por el contrario, las infracciones sean prácticamente inexistentes en espacios de cumbre, zonas escarpadas o de gran pendiente (suroeste de Gran Canaria y de El Hierro, Península de Jandía en Fuerteventura), áreas altamente protegidas (Parque Nacional de Timanfaya en Lanzarote) o zonas que combinan una o varias de estas características (Parque Natural de Tamadaba en Gran Canaria).

**Gráfico 3.** Magnitud de infracciones por construcción de viviendas en SR según municipios (2001-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de Agencia Canaria de Protección del Medio Natural

## 5. Conclusiones propositivas

Tal y como hemos podido comprobar, la urbanización residencial del SR es un fenómeno que excede la escala regional, y que con el paso de los años ha derivado en un problema territorial, social y ambiental de primera índole en Canarias. No obstante, las soluciones permanecen dentro de la escala y de la competencia autonómica.

El examen y contraste de la normativa vigente con otras homólogas nos indica que se trata de un cuerpo legal óptimo, que coloca a la vivienda dentro del SR con un carácter excepcional. Sin embargo, los datos expuestos muestran que tanto estas como las anteriores regulaciones han sido incapaces de frenar el avance de la construcción irregu-



lar, de ahí que necesite algunas mejoras, no solo en su redacción, sino en su aplicación. En pos de esa mejora, este capítulo concluye con unas propuestas que deben dividirse en cuatro esferas distintas, y que podrían ser aplicables en conjunto o por separado.

En primer lugar, corresponde una recomposición del marco regulatorio, lo que afecta a la consideración legal del suelo y el reparto de competencias. Inicialmente, esto supondría retomar la prevalencia de las Directrices de Ordenación General sobre las de tipo sectorial (aspecto habitual en el contexto nacional), a fin de hacer predominar los intereses generales, sociales, públicos y transversales, o de forma más concreta, situar a la vivienda por encima de la regulación de otras materias. En esta línea de recomposición jerárquica, y dado el hecho de que la dinámica urbanística del SR (y otros) excede la escala municipal, se deberían devolver las competencias para la aprobación definitiva del planeamiento general al Gobierno autonómico o a los Cabildos (también usual en el ámbito de otras CC. AA.) o, en su defecto, habilitar la capacidad de estos para clasificar y categorizar suelos mediante los instrumentos existentes (por ejemplo, los Planes Insulares de Ordenación). Sería la forma de ejercer un control efectivo del SR con una perspectiva alejada del escenario político local y sus posibles influencias en la gestión de la problemática.

Por otro lado, se estima necesaria una renovación e innovación en el sistema de clasificación del suelo, especialmente en las localidades donde exista estancamiento demográfico o se combine una baja dinámica urbanística en SU y SUZ, con una alta presencia de viviendas en SR; dejando fuera los ámbitos metropolitanos o de destinos turísticos maduros. Esto implicaría la creación del concepto de 'máximo límite urbano', cuya delimitación surgiría tras la clasificación del SR que por razones imperiosas deba ser salvaguardado de la urbanización. Dicha medida supone trasladar la naturaleza de suelo residual al SU y SUZ, lo que serviría para poner límites a las potestades del artículo 136, estableciendo un horizonte espacial máximo de aplicación. El efecto práctico e inmediato sería la incorporación de los desarrollos existentes en los bordes del SU, SUZ y SRA a la legalidad.

Junto a ello, y de manera más específica, sería positivo retomar el control supramunicipal (autonómico o insular) sobre las autorizaciones de vivienda en SR (antiguas calificaciones territoriales), y de la misma forma que existe un Registro General Turístico, exista un Registro de Viviendas en Suelo Rústico. En relación con eso, es urgente limitar mediante cupos municipales o zonales máximos la conversión de viviendas en SR en establecimientos turísticos. En esta línea, resultaría oportuno establecer la definición de la superficie de la unidad apta para la edificación teniendo en cuenta el contexto territorial. En concreto, esto supondría considerar: i) el tamaño promedio de las parcelas del municipio; ii) el número de viviendas existentes en SR por municipio; iii) u otros supuestos relacionados con la densidad edificatoria, la dinámica demográfica, o la presencia de altos valores ambientales.

Finalmente, dentro de este bloque, otra medida sería la de trasladar la idea expuesta en la disposición adicional decimoquinta al articulado ordinario de la ley, a modo que la inacción en SUZ demuestre su carácter accesorio y se desencadene la reclasificación de terrenos como SR.

En segundo lugar, los cambios deberían afectar a la gestión de la construcción residencial ya establecida en SR. La primera de las medidas debería ser la promoción y la facili-

tación de la consolidación urbanística y edificatoria en SRA, con la finalidad de erradicar el poblamiento infradotado.

Otra línea de actuación sería que los catálogos de edificaciones preexistentes en áreas rústicas, actualmente elaborados con un fin municipal y asociados a la renovación del planeamiento, regresen a la escala competencial y de trabajo autonómica/insular, con una periodicidad tasada. Conceptualmente, estos nuevos censos regionales o insulares deben ser una fotografía periódica del universo de viviendas en SR. Este control permitirá obtener un catálogo actualizado y simultáneo, fundamental para ejercer medidas en un marco de igualdad, que se anticipen a la prescripción de las infracciones.

En esa línea, convendría discutir sobre la idoneidad de ampliar los plazos de prescripción a los umbrales máximos dentro del contexto nacional, facilitando la custodia del territorio, así como implementar multas coercitivas no extinguidas hasta la reposición del daño o la legalización. Si además se establece una recaudación finalista, esta podría servir para propósitos de protección, conservación y recuperación del medioambiente, y también para fines sociales relacionados con la vivienda (adquisición de terrenos y construcción de vivienda pública en SU y SUz).

En tercer lugar, se debe alcanzar una mayor eficacia en la persecución de las infracciones. Esto supone en primera instancia dotar a la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural de mayor independencia al respecto de los cambios políticos, fortaleciendo el papel del control técnico. Además, podría ser conveniente reglamentar y sistematizar su colaboración para el intercambio fluido de información con las entidades involucradas en la disciplina y legalidad urbanística. En la actualidad, el diálogo es unidireccional y reactivo (artículos 351 y 363), es decir, posterior a la comisión de una infracción, por lo que sería oportuno migrar a un sistema de corte preventivo.

Este tipo de relaciones de la Agencia al menos deberían involucrar a la Dirección General de Catastro, el Registro de la Propiedad, las Fiscalías de Medio Ambiente y Urbanismo, el Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) de la Guardia Civil, así como otros cuerpos y fuerzas con competencias. Los resultados de esta colaboración, y la información levantada por cada uno de ellos, debe tener una mayor difusión y transparencia que la que actualmente se establece mediante informes, y pasar a un formato de datos abiertos a través de portales ya existentes y creados a tal efecto (Canarias Datos Abiertos). Esto facilitaría la colaboración con otros organismos, entidades y personas interesadas en abordar la problemática, así como el surgimiento de estudios independientes.

Adicionalmente, esta vigilancia y seguimiento ambiental debe incorporar los avances tecnológicos que le permitan conciliar la necesaria fiscalización del territorio con la contención del gasto público, de modo que la inspección pueda beneficiarse del material ya existente y de las técnicas de gabinete punteras en el entorno de los Sistemas de Información Geográfica y la teledetección como: la identificación automática de edificaciones con inteligencia artificial, la lectura e interpretación de imágenes satelitales o captadas por drones, la modelización del avance de la urbanización, la disponibilidad del planeamiento digitalizado, etc. Estas, sin duda, serían medidas de fácil, económica e inmediata aplicación que dejarían la resolución de las problemáticas dependiendo de la voluntad política.

En cuarto lugar, y quizás como una de las líneas de acción más importantes, se debe operar en la prevención por la vía de la educación y la concienciación. De hecho, esto es un compromiso expresado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en la Agenda Urbana. Para un mayor conocimiento y sensibilización territorial de la ciudadanía, disciplinas académicas que garanticen tal fin deberían mantenerse en todos los niveles educativos (Geografía, Ecología, Ciencias Ambientales, etc.). Por otro lado, sería beneficioso que la Infraestructura de Datos Espaciales de Canarias amplíe su conocimiento y utilidad entre la ciudadanía. Una posibilidad sería ofrecer la información sobre la clasificación y condiciones urbanísticas de una determinada parcela o emplazamiento a efectos de construcción de una vivienda. Esto no pretende sustituir el procedimiento de cédula urbanística, pero sí descargar de trabajo a la Administración y brindar más información a la persona interesada.

En definitiva, el problema y la necesidad social de vivienda de Canarias no tiene que comprometer al SR ni constituir una amenaza para el territorio. Existen otras clases (y disponibilidad de suelo vacante) para ejercer en ellas una política pública eficaz que no comprometa grandes superficies de suelo, inicial y justificadamente reservadas y ajenas a la expansión y transformación urbanística. Además, resulta imprescindible seguir avanzando en la construcción social de una cultura territorial centrada en la apuesta por un modelo de eficiencia territorial en detrimento de uno ligado al consumo territorial, que se vea fortalecido por una voluntad política dedicada a gestionar el fenómeno y solucionar la problemática.

## Agradecimientos

Fundamentalmente, queremos reconocer la actuación de la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural del Gobierno de Canarias, prestadores de datos sobre infracciones en SR. Este trabajo ha sido realizado en el marco de los proyectos de investigación «Fragmentación espacial y espacio residencial (vivienda y espacio público) en las ciudades medias españolas y sus áreas urbanas» (PID2021-124511NB-C22), en la modalidad de investigación no orientada tipo coordinado, y «Ciudades en transición. Fragmentación urbana y nuevos patrones socio-espaciales de desigualdad en el contexto postpandemia. —URBAN e-RUPTIO—» (PID2021-1224100B-C31), en la modalidad de investigación orientada, ambos de la Convocatoria 2021 de Proyectos de Generación de conocimiento, del Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España.

## Referencias bibliográficas

Arranz, M., Jiménez, B. C., Mayoral, M. & Resino, R. M. (2017). La franja rur-urbana en la ciudad de La Laguna: Un espacio para la controversia. En *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global. Libro de Actas del XXV Congreso de la Asociación Española de Geografía*, (pp. 1352-1361).

<https://doi.org/10.15366/ntc.2017>

Bauer, G. & Roux, J. M. (1976). *La rurbanisation ou la ville éparpillée* (1ª ed.). Seuil.

China, F. (2018). *El régimen jurídico del suelo rústico de Canarias*. [Trabajo fin de grado, Universidad de La Laguna].

<https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/9046/EI%20regimen%20juridico%20del%20suelo%20rustico%20de%20Canarias.pdf>

EFE. (16 de enero de 2024). El Gobierno canario pretende ampliar a todas las islas la posibilidad de edificar en suelo rústico. *elDiario.es*.

[https://www.eldiario.es/canariasahora/politica/gobierno-canario-ampliar-edificar-suelo-rustico\\_1\\_10841195.html#:~:text=El%20director%20del%20Instituto%20Canario,suelo%20r%C3%BAstico%20en%20determinadas%20condiciones](https://www.eldiario.es/canariasahora/politica/gobierno-canario-ampliar-edificar-suelo-rustico_1_10841195.html#:~:text=El%20director%20del%20Instituto%20Canario,suelo%20r%C3%BAstico%20en%20determinadas%20condiciones)

Fernández, C. J. & Martín, C. S. (2014). Cambios de usos del suelo en espacios periurbanos de alta calidad agronómica en Canarias: La Vega Lagunera (Tenerife) como ejemplo. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 19(1078).

<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1078.htm>

Jiménez, V. (2018). *Urbanizaciones ilegales en Extremadura: La proliferación de viviendas en el suelo no urbanizable durante el periodo democrático*. [Tesis doctoral, Universidad de Extremadura]. TESEO.

<http://hdl.handle.net/10553/119510>

Jiménez, V. & Prados, M. J. (2022). Nature in the showcase: Naturbanization keys in Chile and Spain. *Journal of Rural Studies*, 92, 316-327.

<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2022.04.006>

Ledesma, O. (2020). El Sistema de Planeamiento de Canarias: innovaciones normativas y consecuencias territoriales. *Cuadernos Geográficos*, 59(3), 122-141.

<http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v59i3.11184>

Martín, C. S. (2011). El proceso reciente de regulación de la vivienda ilegal en Canarias (1996-2009). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (57), 101-122.

<https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1377>

Morales, G. & Macías, A. M. (2003). Génesis, desarrollo y estado actual del espacio rural de Canarias. *Éria*, 62, 265-302.

<https://reunido.uniovi.es/index.php/RCG/article/download/1460/1376>

Parreño, J. M. (2005-2006). La vivienda en el medio rural de Canarias (España): Diagnóstico y criterios de ordenación. *Vegueta*, 9, 219-242.

<http://hdl.handle.net/10553/2470>

Parreño, J. M. & Díaz, R. (2010). La ordenación territorial urbanística y de los espacios naturales protegidos y el modelo territorial en la Comunidad Autónoma de Canarias (1982-2009). *Cuadernos Geográficos*, 47(2010-2), 429-451.

<https://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/download/615/703/885>

Ramos-Pérez, D. (2022). La vivienda vacacional en La Palma (Canarias): Evolución y distribución espacial (2015-2020). *Cuadernos de Turismo*, 50, 143-181.

<https://doi.org/10.6018/turismo.541901>

SITCAN - Sistema de Información Territorial de Canarias-. (2023). Datos Abiertos de Política Territorial, Cohesión Territorial y Aguas. Recuperado el 10 de octubre de 2023 de

<https://opendata.sitcan.es/dataset?q=planeamiento>

Quesada-Ruiz, L. C., García-Romero, L. & Ferrer-Valero, N. (2023). Mapping environmental crime to characterize human impacts on islands: An applied and methodological research in Canary Islands. *Journal of Environmental Management*, 346, 118959.

<https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2023.118959>

## Capítulo 11

# Políticas públicas de vivienda y calidad residencial en las periferias urbanas de la segunda mitad del siglo XX. Tejidos residenciales rechazados en Las Palmas de Gran Canaria

**Juan Manuel Parreño-Castellano**

*Catedrático de Universidad*

*Departamento de Geografía*

*Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

*<https://orcid.org/0000-0002-1082-456X>*

**Claudio Moreno-Medina**

*Profesor contratado doctor*

*Departamento de Geografía*

*Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

*<https://orcid.org/0000-0002-3067-5696>*

### 1. Introducción

Tras la guerra civil española y hasta principios de los ochenta, la población en España se caracterizó por un fuerte crecimiento y por el trasvase desde espacios rurales a entornos urbanos (García Barbancho, 1975). El éxodo rural y el crecimiento natural de la población, una tendencia generalizada en el entorno europeo en aquellos momentos, conllevó una situación de grave carestía de vivienda en las ciudades, incrementada en aquellos espacios en los que la contienda civil había afectado el parque inmobiliario. En este contexto, la vivienda se convirtió en una necesidad social de primer orden, creciendo en las ciudades la presencia de infraviviendas y el hacinamiento habitacional (Busquets Grau, 1999; García Herrera, 1981).

Las condiciones económicas y la visión falangista del hábitat provocaron que la respuesta pública a las necesidades de vivienda fuera insuficiente ante la magnitud del problema y arbitraria en lo cualitativo. La acción pública en vivienda se convirtió en un

instrumento para premiar a los que habían mostrado lealtad al Régimen y en un mecanismo de fidelización (Candela Ochotorena, 2017).

La intensificación de la problemática residencial y la propia evolución ideológica del Régimen provocaron que se abandonara desde mediados de los cincuenta el ideario falangista de la vivienda y se apostara por la instauración de mecanismos de producción masivos (Betrán Abadía, 2002). Una vez los fieles habían sido los principales beneficiarios de la acción pública, era necesario extender las ventajas de la política de la vivienda al resto de la población. Y para ello, había que construir un número elevado de inmuebles que pudieran ser adquiridos por los hogares con escasas rentas. Esto implicaba, por tanto, convertir a las familias urbanas en una nueva clase de propietarios (por compra o por acceso diferido), como nuevo instrumento masivo de fidelización (Fernández et al., 2020). En consecuencia, entre 1961 y 1976 se construyeron más de cuatro millones novecientos mil viviendas en España (Gómez-Morán, 1972), con un porcentaje muy elevado de viviendas protegidas.

Construir tantos inmuebles conllevaba la estandarización del proceso de producción, el acceso económico al suelo y la participación de los agentes privados. Y a su vez todo ello implicaba, dada la escasa capacidad de pago de la mayor parte de la población, limitar al máximo los presupuestos, de tal modo que los agentes profesionales encontraran rentable participar en este nuevo negocio que suponía la construcción de la ciudad. Esto nos llevó a la fórmula de la producción masiva del polígono periférico, en los que el abaratamiento de costes y la estandarización alcanzó su máxima expresión, convirtiéndose en el modelo que permitió el acceso a la vivienda y a la propiedad a los colectivos con menores rentas, al menos hasta los años noventa del siglo pasado (González-Pérez et al., 2023).

Esta manera de construir la ciudad no solo generó a una sociedad de propietarios agradecidos de viviendas de baja calidad habitacional, sino también permitió a la capitalización del tejido empresarial, generándose en muchos aspectos una gran clase empresarial fiel al Régimen (Parreño-Castellano, 2006). En otras palabras, la aprobación de la *Ley de Vivienda de Renta Limitada* en 1954 permitió que los promotores privados participaran en la edificación de promociones masivas de vivienda subsidiada en la periferia de las ciudades españolas, es decir, en el nuevo negocio de la construcción de la ciudad, generándose una estructura oligopolística del sector de la construcción, adaptado al escenario económico generado por el Régimen. Aún más, la importancia del polígono como modelo de crecimiento se explica en sí por ser una fórmula de producción fordista que se compadece con la estructura empresarial que el Régimen promovía (Díaz-Hernández y Parreño-Castellano, 2006).

Con el paso del tiempo, y especialmente desde los ochenta, muchas de aquellas intervenciones han mejorado en la medida en que se fueron creando dotaciones, se adecuaron las conexiones con el resto de la ciudad y se pusieron en marcha operaciones de rehabilitación, principalmente cuando las Administraciones querían transferir la propiedad de los inmuebles a sus habitantes (Leal Maldonado y Sorando Ortín, 2013; Pareja Eastaway y Simó Solsona, 2006; Precedo Ledo, 1993; Rubio del Val y Molina Costa, 2010). No han faltado casos en los que la gravedad de los problemas habitacionales y sociales de estos barrios han llevado a su renovación completa en muchas ciudades (Del Valle Ramos et al., 2020). Por ejemplo, en el caso de Las Palmas de Gran Canaria

hay que destacar la completa reposición del barrio de Rehoyas Bajas o El Polvorín (Gago Vaquero, 2010; Parreño-Castellano y Suárez-Naranjo, 2020), pero, en general, estos polígonos del franquismo se caracterizan por graves problemas de obsolescencia y deficientes condiciones habitacionales.

Las Palmas de Gran Canaria es un ejemplo paradigmático de lo que acabamos de describir. La ciudad experimentó un vertiginoso crecimiento demográfico y territorial entre la década de los cincuenta y ochenta, apoyado en la generación de un número elevado de promociones masivas protegidas de carácter periférico, tanto públicas como privadas (Bescós Olaizola, 1988; Cáceres Morales, 1988). Cabe reconocer la edificación de unas 12.606 viviendas durante el *III Plan Nacional de la Vivienda* en diversas actuaciones de promoción privada en polígonos periféricos (Parreño-Castellano, 2004), lo que unido a las 10.709 viviendas de promoción pública (Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, 1997), determina que una buena parte del crecimiento urbano entre 1960 y 1980 se realizara a través de este tipo de actuación en el municipio.

En otras palabras, Las Palmas de Gran Canaria es un modelo de crecimiento en polígono y, por tanto, de todos los problemas asociados que esta manera de construir la ciudad acarrea. En este capítulo se pretende mostrar la importancia que tiene este tipo de promociones en este municipio y las dos tipologías de crecimiento periférico más utilizadas entre las décadas de los cincuenta y noventa, con el fin de destacar las implicaciones habitacionales que conllevan. A partir de aquí, el capítulo quiere dar relevancia a la problemática asociada y aportar algunas reflexiones en torno a la intervención habitacional de estos espacios.

## 2. La construcción de una periferia de polígonos de viviendas de mínimo existencial en Las Palmas de Gran Canaria

La carestía de vivienda a mediados de los cincuenta hizo que se produjera un cambio en las políticas de vivienda en España, aprobándose la *Ley de 15 de julio de 1954 de Viviendas de Renta Limitada* y, posteriormente, los *Decretos de 24 de enero de 1958 de Viviendas Subvencionadas y 2131/63 de 24 de julio, de Viviendas de Protección Oficial* (Fernández Carbajal, 2003). La nueva orientación que se estableció en estos documentos normativos primó la construcción masiva de viviendas nuevas, para lo que se adoptaron dos medidas esenciales.

En primer lugar, la tipificación de un modelo habitacional que permitiera construir a bajo coste el mayor número de inmuebles. En concreto, durante el *II Plan Nacional de la Vivienda (1956-1960)*, con el fin de reducir costes, las viviendas sociales iban a tener una superficie promedio de tan solo 42 m<sup>2</sup>, en bloque de doble crujía en estructuras abiertas, con cuatro plantas sobre rasante como máximo, sin garaje en sótano y con reducidos espacios de uso comunitario. Este modelo habitacional permitiría construir estas viviendas con un coste medio de 25.000 pesetas, cuando en aquel momento el coste medio de una vivienda de características similares era de 90.000 (García-Vázquez, 2015). La ubicación periférica, la funcionalización del diseño, la homogeneidad tipológica, la calidad constructiva y la baja realización de dotaciones fueron medidas acordes con el bajo coste previsto. El objetivo de construir viviendas sociales con bajos presupuestos hizo que se redactaran unas Ordenanzas Técnicas y Normas Constructivas en el que se normalizaban los estándares de baja calidad o de mínimo existencial que incluían, por

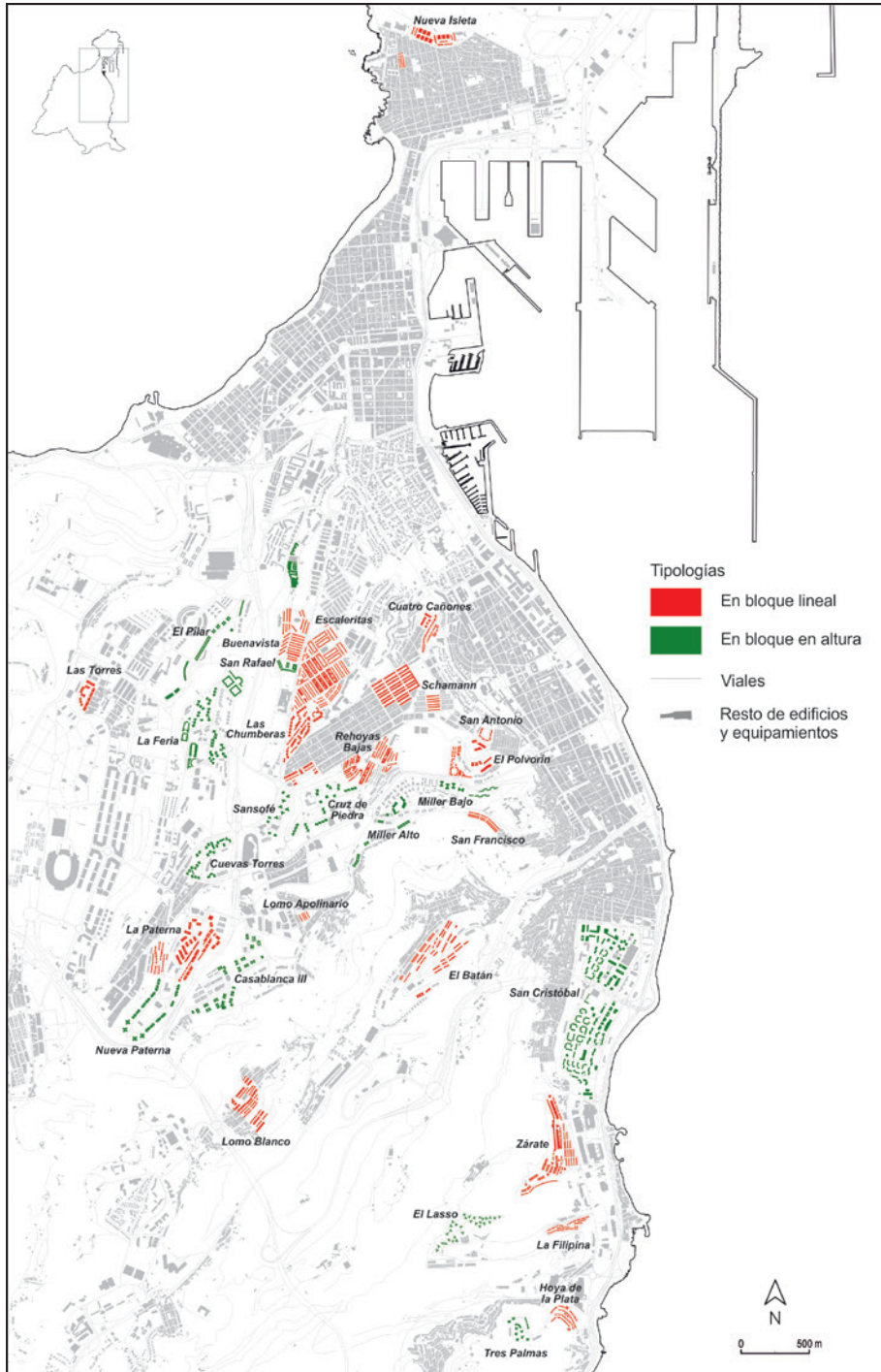
ejemplo, salones de 14 m<sup>2</sup>, dormitorios secundarios de 6 m<sup>2</sup>, cocinas con una superficie comprendida entre 4 y 6 m<sup>2</sup> y aseos que podían ser de hasta 1 m<sup>2</sup>. En segundo lugar, la construcción masiva de viviendas hizo que se favoreciese la participación de promotores privados en la construcción de las viviendas protegidas con el fin de incrementar la capacidad productiva, algo que fue evidente en el contexto del *III Plan Nacional de la Vivienda (1961-1976)*.

Una parte significativa de la periferia de Las Palmas de Gran Canaria se construyó desde mediados de los cincuenta hasta finales de los sesenta usando estas fórmulas tipológicas. Incluso en la primera mitad de los cincuenta ya se había llevado a cabo algunas actuaciones similares (Martínez Zimmermann, 2011). En su mayoría, las actuaciones fueron públicas, pero los promotores privados subsidiados participaron también activamente (Parreño-Castellano, 2004). Como consecuencia, los barrios de Escaleritas, Buenavista, Schamann, Rehoyas Bajas y Altas, Lomo Apolinario, San Francisco, Zárate, Lomo Blanco, Nueva Isleta o Tamaraceite, entre otros, se erigieron, total o en parte, de esta manera, al mismo tiempo que otras zonas como Las Chumberas, La Paterna, Las Torres, El Batán u Hoya de la Plata se construían con tipologías parecidas. Como se puede apreciar en la Figura 1, este tipo de actuaciones explica en gran medida el crecimiento periférico de la ciudad de aquellos años (Dominguez et al., 2021 y 2024). El bajo coste hizo que se usaran bolsas de suelo barato en lo que se ha venido a llamar la producción de viviendas obreras en polígono, en especial en la Ciudad Alta y en el Barranco de Mata.

Escaleritas es una expresión territorial paradigmática de las políticas masivas de vivienda desarrolladas por el franquismo desde principios de los cincuenta y basadas en modelos de actuaciones plurifamiliares de bajo coste de mínimo existencial, por lo que nos entretendremos en una explicación más detallada (Cabrera López, 1986; Domínguez et al., 2006). Se trata de un área amplia conformada por la suma de promociones realizadas por cuatro promotores públicos y dos privados. Entre los primeros, cabe mencionar el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, con unas 1.184 viviendas; la Obra Sindical del Hogar y la Arquitectura, con 864, el Patronato Benéfico de Construcción Francisco Franco, con 512 viviendas y el Instituto Nacional de la Vivienda, con un grupo de 100 viviendas. Contigua a estas nueve promociones, se desarrollaron las actuaciones de las empresas Entrecanales y Távora, con 710 viviendas, en Buenavista y la de COBASA y Dragados y Construcciones S. A., que sumó 1.385 viviendas en Las Chumberas. En total, 4.755 viviendas que responden conceptual y tipológicamente a la vivienda obrera de los cincuenta y sesenta, utilizando los regímenes de protección del Grupo II y de Vivienda Subvencionada mayoritariamente (Figura 2).

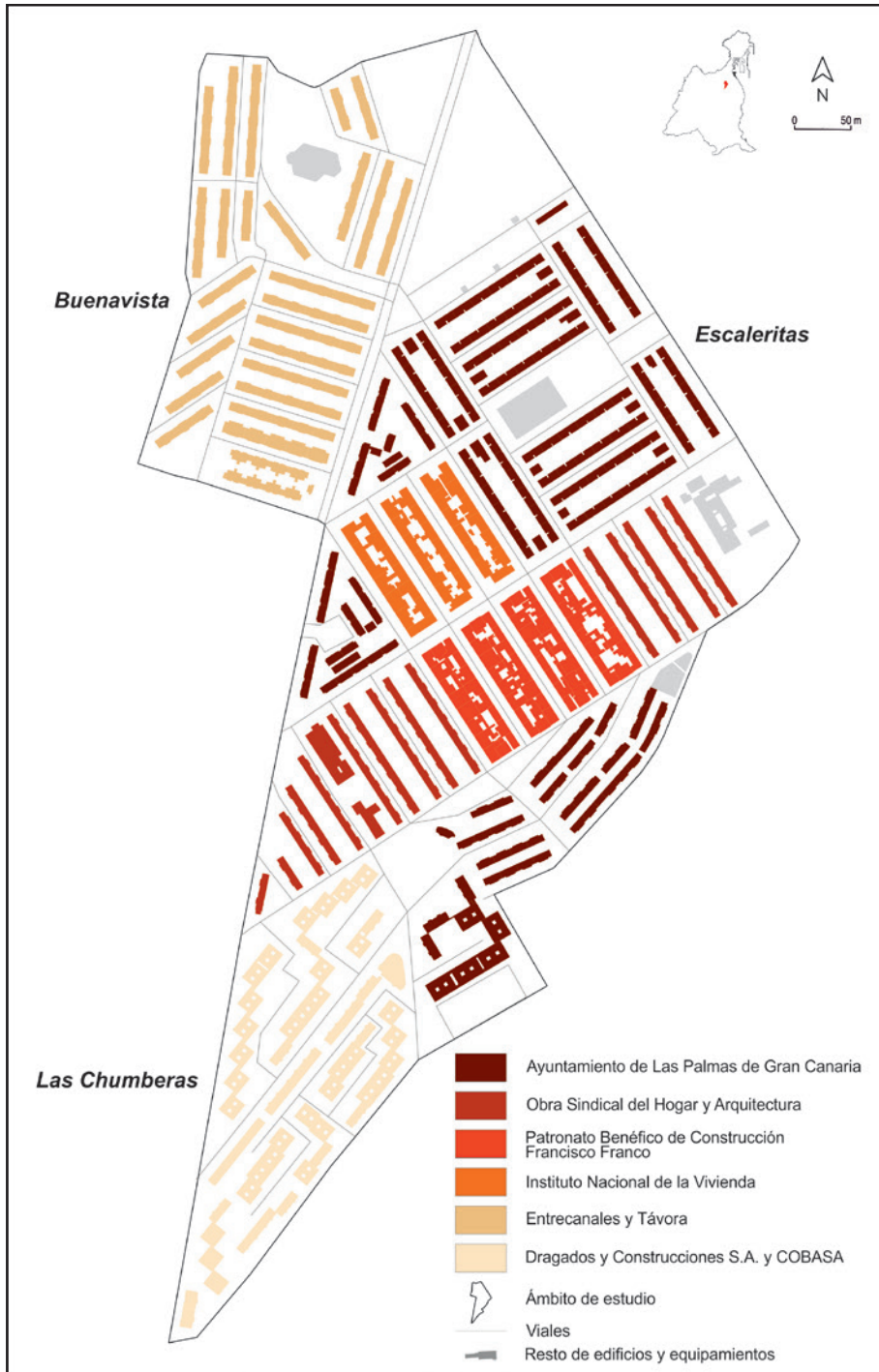


Figura 1. Polígonos periféricos de vivienda protegida de promoción pública y privada en Las Palmas de Gran Canaria (1950-2000), según tipología



Fuente: Elaboración propia

Figura 2. Actuaciones de vivienda protegida en Escaleritas (1952-1970)



Fuente: Elaboración propia

La actuación se dispone en bloques de planta rectangular de hasta cinco niveles, con dos viviendas por planta y escalera ventiladas por las dos fachadas longitudinales y con azotea transitable. En el barrio de Las Chumberas la homogeneidad tipológica tiende a diversificarse algo más. Aquí los edificios alcanzan una mayor altura y predominan las cuatro viviendas por planta y portal. Solo la promoción del INV supone una diferenciación tipológica mayor, con la inclusión de inmuebles de dos niveles, con cuatro viviendas por escalera. Los bloques, como solía ser usual, se disponen en paralelo en grandes manzanas, limitadas por las vías dedicadas al uso rodado y entre los mismos suelen encontrarse espacios comunitarios o públicos peatonales. Predominantemente, los edificios no tienen plantas bajo rasante por lo que la función de aparcamiento se realiza en la calle o en fondos de saco.

Los edificios no suelen contar con ascensor, tienen bajas calidades constructivas y espacios comunitarios muy reducidos. Las viviendas suelen ser de pequeño tamaño, dependiendo del programa familiar al que estuvieran destinadas. El espacio público se reduce al máximo, con unos niveles de densidad elevados y con escasas reservas para dotaciones, que se construyeron generalmente con el paso del tiempo. En su conjunto, el área está marcada por el control de los costes, generando un espacio de baja calidad habitacional y difícil adecuación.

Escaleritas, como buena parte de las actuaciones de viviendas ultraeconómicas, abrazó los principios del mínimo existencial para estructuras familiares estandarizadas. Se hizo para dar solución habitacional a familias con bajos o muy bajos recursos. Muchas de ellas llegaron a la ciudad procedentes del interior de la isla o de la provincia por lo que acceder a estos inmuebles no era percibido como una degradación de sus condiciones residenciales.

### 3. La creación de una periferia de vivienda obrera racionalista pauperizada

Desde finales de los sesenta y durante los setenta, en el contexto del *III Plan Nacional de la Vivienda* se produjo un cambio tipológico relevante en lo que se refiere a la vivienda protegida para población con bajos recursos. Las soluciones ultraeconómicas que se habían desarrollado previamente fueron sustituidas en las nuevas promociones por otro modelo de intervención en el que se generalizó la torre o el edificio de gran altura, con un mayor número de viviendas por planta y portal. Las promociones siguieron siendo masivas y periféricas, aprovechándose del menor coste del suelo y continuaron sin incluir plantas bajo rasante, pero se introdujeron viviendas con algo más de superficie en cada programa y espacios más amplios para uso común, como resultado de la necesidad de incorporar el ascensor.

La estructura urbana predominante pasó a ser la manzana Radburn, en el que los bloques generalmente de plantas rectangulares o en H se disponían de un modo un tanto aleatorio, liberando espacio libre en el interior de las manzanas. Como en el pasado, la actuación se centró ante todo en lo viviendístico, postergando la habilitación de otros usos y dotaciones y, por supuesto, la adecuación de los espacios libres.

Con todo ello, este modelo supuso la trasposición económica del racionalismo constructivo a operaciones pauperizadas, dadas las limitaciones presupuestarias con las

que se ejecutaban las promociones, con el fin de favorecer la producción de vivienda para personas con bajos recursos. Su generalización explica la construcción de una segunda periferia en la ciudad entre finales de los sesenta y hasta los noventa en la que cabe incluir barrios como La Feria del Atlántico, El Pilar, Miller Alto y Bajo, Cruz de Piedra, el Polígono de San José, Tres Palmas, El Lasso, Nueva Paterna, Sansofé, Cuevas Torres, Buenavista II, Casablanca III o Jinámar (Camacho González, 1994; Parreño-Castellano, 2004) (Figura 3).

El polígono de Jinámar es una de las mejores expresiones de esta política de vivienda, por lo que nos centraremos en su análisis con el fin de resaltar las principales características de estas actuaciones. El polígono de Jinámar se asienta sobre una gran bolsa de suelo de 307 hectáreas que fue comprada por el Ministerio de la Vivienda en 1968 a su único propietario, D. Alejandro del Castillo y del Castillo, según registro catastral (Parreño-Castellano y Moreno-Medina, 2006), en una localización alejada y separada de los principales centros urbanos. Tras la aprobación de su plan parcial en 1973, en su conjunto, Jinámar debía albergar según el planeamiento pormenorizado, 11.660 viviendas para una población estimada de 52.470 personas, con unas densidades medidas en torno a 80 viviendas por hectárea, según la *Memoria del Plan Parcial de Jinámar de 1973*.

El asentamiento se planificó en supermanzanas en distintos niveles topográficos y ordenadas por una red de comunicaciones en árbol. Las supermanzanas se dividían en sectores, de tal modo que cada uno debía constituir una unidad básica de servicios y dotaciones. Las viviendas se distribuían en edificaciones plurifamiliares de gran altura, con doce plantas sobre rasante, edificios de cuatro plantas y viviendas unifamiliares adosadas, aunque estas últimas en escaso número. En las parcelas se liberaba espacio libre alrededor de las edificaciones, como era habitual en la mayoría de las promociones periféricas de promoción pública de aquella época. En líneas generales, el modelo de planificación favorecía la conexión rodada frente a la peatonal, suponía la fragmentación del tejido residencial con respecto a su entorno y la segregación en relación con los centros urbanos de Las Palmas de Gran Canaria y Telde (González-Ramírez, 2015).

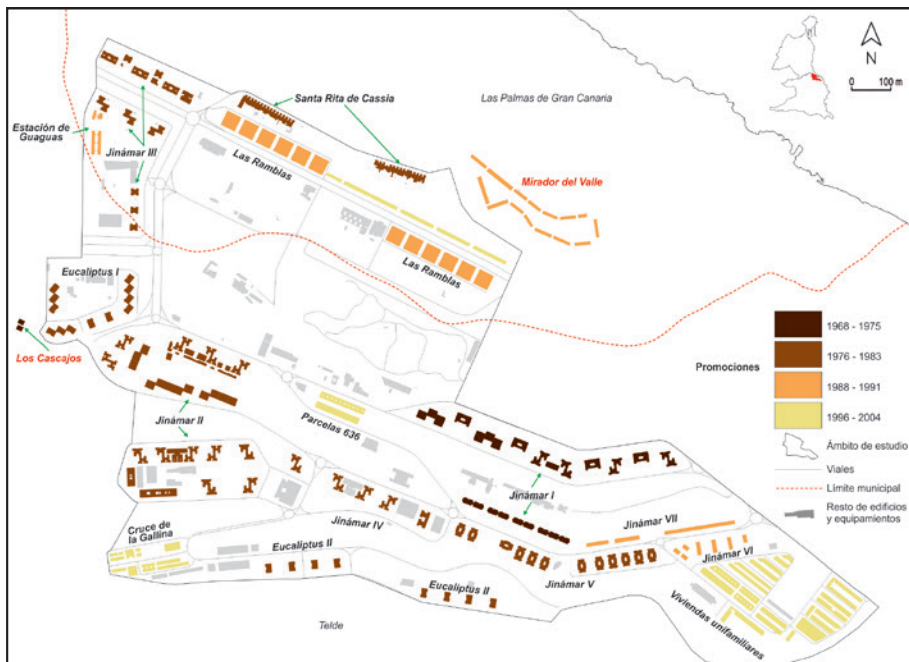
El Instituto Nacional de la Vivienda planteó el primer proyecto de edificación para un total de 2.844 viviendas en el marco del *III Plan Nacional de la Vivienda (1969-1976)* con el fin de cubrir las necesidades de vivienda pública en los municipios de Las Palmas de Gran Canaria y Telde. La mayor parte de las viviendas de este proyecto inicial se adjudicó desde principios de los ochenta, de tal manera que la actuación comenzó a recibir sus residentes de una manera tardía. Muy pronto, parte de los inmuebles empezó a ser promovido por sociedades privadas bajo la protección pública y en régimen de propiedad. Lo que se hizo esperar fue la mayor parte de las dotaciones previstas, de tal modo que según la *Reforma del Plan Parcial de Jinámar (1988)* solo se había ejecutado el 16,4 % de la superficie reservada para equipamientos y dotaciones a finales de los ochenta.

Además de un espacio fragmentado, segregado y con bajo nivel dotacional, desde su origen el barrio se caracterizó por la exclusión social de sus residentes (González-Ramírez, 2021). El estudio sociológico encargado por la Gerencia del Polígono (1986) así lo puso de manifiesto, destacando los altos niveles de pobreza, baja cualificación y escolarización y alto nivel de desempleo de sus habitantes. Todo ello obligó

a que desde aquellos años se haya tenido que intervenir repetidamente en mejorar la calidad habitacional y en disminuir la exclusión social, con la creación de una Gerencia en 1984, la modificación del planeamiento parcial (1990) y la aprobación de diferentes iniciativas locales de intervención, como el proyecto Urban entre 1997 y 1999.

La modificación del *Plan Parcial* supuso reducir el número de viviendas a 8.081, aminorando la densidad a 26 viviendas por hectárea; incluir funciones industriales y comerciales (Centro Comercial El Mirador), reestructurar la trama, incluyendo nuevos espacios peatonales; redefinir la estructura de dotaciones, creando centralidades en el barrio y una mayor integración con el entorno; y cambiar las tipologías edificatorias de las nuevas edificaciones, que no superarían las cinco plantas. A pesar de todo ello y debido en parte a las insuficiencias presupuestarias, Jinámar sigue arrastrando algunos de sus problemas desde entonces. Hoy en día, a pesar de las medidas tomadas, es un barrio segregado, desestructurado, con un grave problema de exclusión social, y estigmatizado para el resto de la población insular.

Figura 3. Actuaciones de vivienda protegida en Jinámar (1968-2004)



Fuente: Elaboración propia

Figura 4. Actuaciones de vivienda protegida en Escaleritas (A) y en Jinámar (B)



Fuente: Elaboración propia

#### 4. Inadecuación residencial y dinámicas sociodemográficas

Las características de los espacios residenciales analizados generan baja calidad residencial y condicionan su actual falta de atractivo en el mercado de la vivienda, lo que explica en parte sus dinámicas demográficas.

En primer lugar, estas se caracterizan por la pérdida de efectivos demográficos. Centrándonos en los dos casos analizados con más profundidad, en Escaleritas vivían 11.529 personas en 2022, cuando en 2005 el número de residentes era de 15.471, según el Padrón Continuo. En estos tres lustros la zona ha perdido una cuarta parte de sus habitantes. En Jinámar, a pesar de que el proceso de construcción de nuevas viviendas ha continuado a lo largo de las dos últimas décadas, la población empadronada también ha descendido, pasando de 21.025 a 17.676 personas. Esta disminución de la población se relaciona, además de con la reducción del tamaño de los hogares, con la falta de atractivo que generan las condiciones habitacionales de ambas zonas para los jóvenes y las nuevas estructuras de hogar.

En segundo lugar, muchos de estos espacios están siendo ocupados por población de origen extranjero y escasos recursos económicos. Es el caso de Escaleritas, donde se está produciendo un cierto reemplazo demográfico por parte de población de origen extranjero. La tasa de extranjería en esta zona ha pasado del 9,3 % de 2005 al 18,1 % en 2022. El precio de los inmuebles y la relativa buena comunicación del barrio con el resto de la ciudad ha convertido a esta zona en espacio residencial de población procedente del sur global. En su mayoría son latinoamericanos, un 74,7 %, especialmente nacidos en Colombia, Cuba y Venezuela. Los nacidos en países africanos solo suponen el 12,8 % mientras que los de la Unión Europea más el Reino Unido no llegan sino hasta el 6,8 %. En el caso de Jinámar, la presencia de población de origen extranjero es muy reducida, registrándose una tasa de extranjería de tan solo el 3,6 % en 2022. La importancia del alquiler social en esta zona parece desincentivar la llegada de esta población. Este hecho, el crecimiento de población extranjera con bajos recursos, es una evidencia demográfica relevante de la falta de atractivo de estas zonas para los residentes locales.

En tercer lugar, estos barrios se caracterizan por un envejecimiento de su población. Todavía en 2005 se apreciaba un número elevado de jóvenes con edades comprendidas entre los 20 y los 39 años en ambas zonas, pero durante la segunda década del actual siglo, estos contingentes han perdido peso en la medida en que la edad promedio de sus habitantes ha ido en aumento. En general, todos los grupos de edad han reducido sus cifras, a excepción de la población de 60 o más años, resultando una estructura por edad de las zonas cada vez más envejecida. Las tasas de envejecimiento han pasado del 145,6 % para la primera fecha a 225 % en 2022 para el caso de Escaleritas, a pesar del asentamiento de población de origen extranjero, mientras en Jinámar se ha pasado de unas tasas muy bajas en 2005, del 24,2 % a 148,7 % en 2022.

Aunque se pueden argumentar diversas causas para explicar la situación demográfica de estos barrios, en términos generales, las características habitacionales, urbanísticas y sociales de esas promociones actúan como elementos de rechazo. Podemos concretar estos elementos de expulsión en nueve puntos principales:

1. El tamaño de la vivienda. Muchos inmuebles responden al mínimo habitacional cuando, hoy en día, las exigencias en superficie por persona son mayores. Los polígonos residenciales fueron diseñados para una sociedad de masas con unidades familiares homogéneas en función de la edad, la nacionalidad, la cultura..., y en la que el hombre trabajaba fuera de casa y la mujer se dedicaba a las tareas domésticas (García-Vázquez, 2015). El trabajo doméstico era algo residual, necesario, pero

de escaso valor que era realizado por la esposa en solitario o con las otras mujeres de la casa, de ahí los escasos metros de las cocinas, por ejemplo.

El modo de vida actual da más importancia al trabajo doméstico y, sobre todo, este es asumido en mayor medida por todos los miembros del hogar, por lo que se requiere de espacios habitacionales integrados y de más superficie. En muchos casos es imposible o muy costoso adaptar la vivienda al modo de vida actual, sobre todo en el caso de las viviendas de doble crujía, y, de cualquier modo, la falta de metros hace poco rentable su adaptación.

2. La inadecuación de la vivienda a la actual diversidad de los hogares. Hoy en día predominan los hogares unipersonales y las estructuras familiares reducidas. Sin embargo, la mayor parte de estas viviendas suelen tener tres pequeños dormitorios, acordes con estructuras familiares más amplias. Además, en la actualidad ganan importancia otras estructuras de convivencia como la de jóvenes que comparten vivienda que requieren distribuciones diferentes en los hogares, con zonas de dormitorio sin jerarquizar o con más metros en los espacios para el uso diurno. Esto supone que las viviendas deban ser adaptadas al tamaño y a las tipologías de los hogares actuales, algo que resulta complejo y costoso, dependiendo del modo en que las edificaciones fueron realizadas (Montaner y Muxí, 2006).
3. El hecho de que las viviendas fueran diseñadas solo para funciones residenciales es otro de los problemas a reseñar. En los últimos años cada vez es más frecuente desarrollar actividades laborales en los inmuebles, sobre todo con la proliferación de actividades productivas digitales y el teletrabajo. La escasez de metros y la falta de infraestructuras hace que las viviendas de estos polígonos sean disfuncionales.
4. La falta de aparcamiento privado vinculado a la vivienda y su escasez en el espacio público se convierte en un obstáculo para la vida diaria. Esto es especialmente significativo si tenemos presente que estos barrios ocupan posiciones periféricas y suelen apoyarse en estructuras urbanas para uso rodado.
5. La ausencia de ascensor introduce incomodidad residencial para los residentes, al mismo tiempo que resta atractivo en el mercado inmobiliario. Esto es especialmente grave si tenemos presente que las zonas que suelen carecer de este elemento tienen una mayor tendencia al envejecimiento, generándose un ciclo vicioso en el que la falta de ascensor y el reducido tamaño de las zonas comunes favorece el envejecimiento de la población y el envejecimiento hace cada vez más evidente esta precariedad.
6. La falta de espacios libres habilitados y funcionales y de dotaciones empeoran la calidad residencial de estos barrios, mermando atractivo en el mercado de la vivienda, especialmente para los jóvenes. No solo nos referimos a la falta de espacios para el deporte o la sociabilización, sino también a la ausencia de espacios adecuados para niños o de uso comercial (Parreño-Castellano y Díaz-Hernández, 2005). En este sentido, es habitual que las familias intenten dejar estos barrios cuando tienen su primer hijo y consiguen que sus condiciones económicas mejoren.
7. Las calidades constructivas y la simplicidad formal de las edificaciones provocan rechazo entre la demanda potencial. La pobreza de las fachadas y los continuos trabajos de mantenimiento dada la escasa calidad constructiva funciona como un elemento de expulsión de posibles adquirentes. Estos barrios responden a modelos



masivos para sociedades homogéneas con un bajo nivel de cualificación, algo que no es compatible con los valores, la educación y la heterogeneidad de la sociedad actual.

8. El alejamiento de algunos de estos barrios respecto al resto del espacio urbano es otro elemento de expulsión y rechazo. El caso de Jinámar es paradigmático. A pesar de las mejoras que se han realizado, es evidente la segregación física del barrio y el rechazo que provoca en el resto de la población de la ciudad.
9. El bajo estatus económico de la población residente, los problemas de convivencia y la existencia, en algunos casos, de problemas de delincuencia han colaborado en estigmatizar algunos de estos barrios. En un reciente estudio se ha apreciado que son los polígonos periféricos de Las Palmas de Gran Canaria los espacios que arrastran una mayor estigmatización para la población escolar de la ciudad, debido a las razones mencionadas (Jiménez et al., 2024). Esto repercute indudablemente en el precio de los inmuebles. Por tanto, la política de concentración de viviendas económicas para colectivos con bajos recursos se ha convertido en un elemento de estigmatización social, algo que tiene un gran peso en el mercado de la vivienda. En este sentido, el incremento reciente de viviendas sociales en algunos de estos barrios sin edificabilidad agotada con la construcción de nuevas promociones tiene una repercusión clara en la perpetuación de este modelo de rechazo social.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

Hemos visto en el presente capítulo que el modo en que se abordó la carestía de vivienda desde la política pública entre mediados de los cincuenta y la década de los noventa ha conducido a la creación de espacios residenciales de baja calidad en la periferia urbana de Las Palmas de Gran Canaria. Estas áreas han tenido, con el paso del tiempo, dificultades de adaptación a los cambios de la demanda. De hecho, se han convertido en muchos casos en espacios de rechazo, poco atractivos en el mercado de la vivienda e, incluso, en áreas estigmatizadas.

Las Administraciones han desarrollado ambiciosos programas de rehabilitación urbana y equipamiento, actuaciones de regeneración urbana en algunos casos e incluso costosos proyectos de renovación edificatoria, como en el caso de los barrios de El Polvorín, Tamaraceite, Buque de Guerra y Rehoyas Altas, este último en fase inicial.

La problemática reseñada no puede ser abordada exclusivamente desde la renovación, ni siquiera únicamente desde la perspectiva edificatoria. Su diversidad de factores y lo costoso que resulta en tiempo y dinero estas actuaciones obliga a buscar otras alternativas. Sirva el ejemplo del Plan Integral del Valle de Jinámar.

En este sentido, y teniendo en cuenta la diversidad de situaciones, creemos que algunas líneas de actuación que complementen a las ya puestas en marcha pueden ser llevadas a cabo:

1. Favorecer la creación de equipamientos y de zonas libres en el espacio público de estos barrios. Incluso, en algunos casos, habría que considerar la desdensificación de algunas zonas con el fin de liberar espacio para uso comunitario.
2. Incrementar el espacio de uso peatonal al mismo tiempo que se buscan soluciones al problema del estacionamiento de los vehículos.

3. Mejorar el servicio de transporte público con un incremento de la frecuencia y de sus condiciones de accesibilidad, teniendo en cuenta objetivos sociales y urbanísticos y no solo de eficiencia económica.
4. Introducir funciones terciarias en las zonas, posibilitando espacios con este fin.
5. Apoyar la adaptación de los inmuebles y de sus viviendas. Debería tenerse en cuenta las dificultades de rehabilitación y mejora funcional de estos edificios, dada sus características constructivas y estado de conservación, de una manera diferenciada. En este sentido, una mayor sensibilidad territorial requiere ayudas adicionales a residentes y comunidades para favorecer la mejora funcional de viviendas y edificios, más allá de las existentes. En este sentido se pueden incluir las mejoras de accesibilidad a las viviendas, las adaptaciones para personas con dificultades de movilidad, los cambios en la distribución de las viviendas, las acciones de mejora energética y las intervenciones de renovación de infraestructuras de los inmuebles.
6. Impulsar programas de regeneración dirigidos a la mejora socioeconómica de los residentes en barrios con altas tasas de desempleo o con población con dificultades económicas. En este mismo sentido, es necesario favorecer la participación ciudadana en programas de fortalecimiento de la identidad y vida comunitaria.
7. Tratar de una manera diferenciada la problemática de las personas mayores residentes. Debieran desarrollarse proyectos dirigidos a las necesidades específicas de estos colectivos en estas tipologías de espacio.

## Agradecimientos

Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación I+D+i: «Ciudades en transición. Fragmentación urbana y nuevos patrones socioespaciales de desigualdad en el contexto postpandemia» (PID2021-122410OB-C31), financiado por MCIN/ AEI/10.13039/501100011033/ y FEDER «Una manera de hacer Europa».

## Referencias bibliográficas

- Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. (1997). Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Las Palmas de Gran Canaria. 2 v.
- Bescós Olaizola, A. (1988). El “problema de la vivienda” y su influencia en la forma de la ciudad: Las Palmas 1940-1980. *Ciudad y territorio: Revista de ciencia urbana*, (77), 59-67.
- Betrán Abadía, R. (2002). De aquellos barro, estos lodos: la política de vivienda en la España franquista y postfranquista. *Acciones e Investigaciones Sociales*, (16), 25-67.
- Busquets Grau, J. (1999). *La urbanización marginal*. Ediciones UPC.
- Cabrera López, H. M. (1986). *La incidencia de la protección oficial de viviendas en el crecimiento urbano de Las Palmas de Gran Canaria*. [Memoria de Licenciatura, inédita]. Universidad de La Laguna.
- Cáceres Morales, E. (1988). La formación urbana de Las Palmas: Una hipótesis de ciudad informal. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, (77), 23-30. Recuperado a partir de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/82719>
- Camacho González, M. A. (1994). *Estructura política de la vivienda en Canarias durante el periodo 1960-1985*. Universidad de La Laguna y Gobierno de Canarias.
- Candela Ochotorena, J. (2017). *La política falangista y la creación de una cultura de propiedad de la vivienda en el primer franquismo, 1939-1959*. Universitat de Valencia. <http://hdl.handle.net/10550/62916>

- Del Valle Ramos, C., Egea Jiménez, C. y Nieto Calmaestra, J. A. (2020). Los procesos de renovación urbana como mitigadores de situaciones de desfavorecimiento y vulnerabilidad: análisis en la ciudad de Sevilla. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (87).  
<https://doi.org/10.21138/bage.2981>
- Díaz-Hernández, R. y Parreño-Castellano, J. M. (2006). La política económica, la construcción de vivienda y la producción de la ciudad en España (1939-75). *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, X (218), 48.  
<https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-218-48.htm>
- Domínguez-Mujica, J., Moreno-Medina, C. y Parreño-Castellano, J.M. (2024). La ciudad del «desarrollismo» a través de cartografía e imágenes. Las Palmas de Gran Canaria, 1962-1987. En A. Viñas (coord.ª), *Macaronesia. Dinámicas históricas, sociales y económicas*, (pp. 43-61). Servicio de Publicaciones, Universidad de La Laguna.  
<https://accedacris.ulpgc.es/handle/10553/130152>
- Domínguez-Mujica, J., Parreño-Castellano, J. M. y Moreno-Medina, C. (2021). Desarrollismo y ciudad: Las Palmas de Gran Canaria (1960-1989). En J. M. Brito y P. Socorro (coords.), *Construyendo la ciudad futura. Movimientos urbanos en Las Palmas de Gran Canaria (1968- 1987)*, (pp. 15-46). Sílex Ediciones.
- Domínguez-Mujica, J., Parreño-Castellano, J. M. y Pérez-García, T. (2006). *Un Sistema de Información Geodemográfica: vivienda y población en el barrio de Escaleritas. Las Palmas de Gran Canaria*. Ayto. de Las Palmas de Gran Canaria.
- Fernández Carbajal, A. (2003). La política de vivienda en España durante el franquismo. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 35(138), 639–654. Recuperado a partir de  
<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75429>
- Fernández, A. R., Hellín, P. y Trindade, E. (2020). Una casa para todos. Uso propagandístico de la vivienda en NO-DO durante la dictadura de Franco (1939-1975). *Historia y comunicación social*, 25(2), 539-550.  
<http://dx.doi.org/10.5209/hics.62320>
- Gago Vaquero, J. L. (2010). *El Polvorín. Reposición e historia de un barrio*. Ediciones del Umbral.
- García Barbancho, A. (1975). *Las migraciones interiores españolas en 1961-1970*. Ministerio de la Presidencia.
- García Herrera, L. M. (1981). *Santa Cruz de Tenerife: la formación de la ciudad marginal*. Aula de Cultura de Tenerife.
- García-Vázquez, C. (2015). La obsolescencia de las tipologías de vivienda de los polígonos residenciales construidos entre 1950 y 1976. Desajustes con la realidad sociocultural contemporánea. *Informes de la Construcción*, 67(Extra-1), 1-9.  
<https://doi.org/10.3989/ic.14.045>
- Gómez-Morán, M. (1972). *Sociedad sin vivienda*. Fundación FOESSA-Euroamérica.
- González-Pérez, J. M., Parreño-Castellano, J. M. y Sánchez-Aguilera, D. (2023). The Peripheries of Spanish Developmentalism. An Enduring Model of Urban Fragmentation. In E. Navarro-Jurado, R. Larrubia, F. Almeida-García y J. J. Natera (eds.), *Urban Dynamics in the Post-pandemic Period: Tourist Spaces and Urban Centres* (pp. 245-261). Springer International Publishing.  
[https://doi.org/10.1007/978-3-031-36017-6\\_16](https://doi.org/10.1007/978-3-031-36017-6_16)
- González-Ramírez, F. E. (2015). *Polígono de Jinámar, la isla interior: la producción de espacios sociourbanos y habitus educativos de exclusión (1967-1987)*. [Tesis doctoral, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria].  
<http://hdl.handle.net/10553/21811>
- González-Ramírez, F. E. (2021). Sociogénesis del polígono de Jinámar (1967-1987). La producción paralela de espacios de exclusión y espacios turísticos en un contexto atlántico insular (Gran Canaria). *Scripta Nova*, 25(2), 131-153.  
<https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/32444>

- Jiménez Barrado, V., Parreño-Castellano, J. M., Moreno-Medina, C. y Ginés de la Nuez, C. (2024). Topofobias adolescentes como indicio de fragmentación urbana simbólica. El caso de Las Palmas de Gran Canaria. *XVII Coloquio de Geografía Urbana - I Coloquio Internacional de Geografía Urbana. Valladolid y Burgos, 17 al 21 de junio de 2024*.  
<https://doi.org/10.21138/GUA.2024.lc>
- Leal Maldonado, J. y Sorando Ortín, D. (2013). Rehabilitación urbana y cambio social en las grandes ciudades españolas. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 15, 205-236.
- Martínez Zimmermann, M. L. (2011). *Los proyectos de vivienda de promoción oficial para la población civil en la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria: 1939-1954*. [Tesis doctoral, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria].  
<http://hdl.handle.net/10553/17168>
- Montaner, J. M. y Muxí, Z. (2006). Habitar el Presente. Vivienda en España: sociedad, ciudad, tecnología y recursos, (pp. 20-57). Ministerio de Vivienda.
- Pareja Eastaway, M. y Simó Solsona, M. (2006). La Renovación de la periferia urbana en España: un planteamiento desde los barrios. *Derecho urbanístico y cohesión social y territorial* (pp. 07-144). Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Parreño-Castellano, J. M. (2004). *La vivienda protegida de promoción privada en Las Palmas de Gran Canaria (1940-1998)*. Ayuntamiento de Las Palmas-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.  
<http://hdl.handle.net/10553/130253>
- Parreño-Castellano, J. M. (2006). La protección pública a los promotores privados de vivienda como instrumento de capitalización (1956-98). *Boletín De La Asociación De Geógrafos Españoles*, (42).  
<https://www.bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/570>
- Parreño-Castellano, J. M. y Díaz-Hernández, R. (2005). El espacio residencial en las áreas de viviendas protegidas en Las Palmas de Gran Canaria (1956-2000): desde el abandono a la privatización del espacio público. *En Actas del XIX Congreso de Geógrafos Españoles. Espacio Públicos, espacios privados: un debate sobre el territorio. Santander, 26-29 de octubre de 2005*. Editorial Universidad de Cantabria.  
<http://hdl.handle.net/10553/130198>
- Parreño-Castellano, J. M. y Moreno-Medina, C. (2006). La creación de asentamientos públicos segregados en los setenta. El caso de Jinámar (Islas Canarias, España). *Ería*, (70), 175-190.  
<https://reunido.uniovi.es/index.php/RCG/article/download/1550/1465>
- Parreño-Castellano, J. M. y Suárez-Naranjo, M. (2020). El difícil camino para la reposición de los polígonos de vivienda de promoción pública en Las Palmas de Gran Canaria. En J. M. Parreño-Castellano y C. Moreno-Medina (coords.) *Geografía Urbanas de Gran Canaria y Fuerteventura*, (pp. 59-73). Mercurio.  
<http://hdl.handle.net/10553/77379>
- Precedo Ledo, A. J. (1993). Las políticas de desarrollo y renovación urbana en Europa. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, (98), 579-595.
- Rubio-del Val J. y Molina Costa, P. (2010). Estrategias, retos y oportunidades en la rehabilitación de los polígonos de vivienda construidos en España entre 1940 y 1980. *Ciudades*, (13), 15-37.  
<https://doi.org/10.24197/ciudades.13.2010.15-37>

## Capítulo 12

# La residencialización de las áreas turísticas litorales de Canarias y su incidencia sobre la oferta de viviendas<sup>1</sup>

**Moisés Simancas Cruz**

*Catedrático de Universidad  
Departamento de Geografía e Historia  
Universidad de La Laguna  
<https://orcid.org/0000-0002-0337-0424>*

**David González Medina**

*Grupo de investigación ReinvenTUR  
Universidad de La Laguna  
<https://orcid.org/0000-0003-0274-3484>*

**David Suárez Perera**

*Grupo de investigación ReinvenTUR  
Universidad de La Laguna*

### 1. Introducción

En coherencia con la perspectiva geográfica de la definición de destino turístico de la Organización Mundial del Turismo (2007), una de las características esenciales de los espacios urbano-turísticos de litoral es la concentración espacial de establecimientos de alojamiento turístico y de equipamientos, infraestructuras y dotaciones de ocio, donde los turistas pernoctan y desarrollan parte o la totalidad de las actividades que realizan durante su estancia. Las áreas turísticas litorales de Canarias concentraron en el año 2022 al 89,4 % de los viajeros alojados, el 85 % de las pernoctaciones, el 83 % de los establecimientos turísticos y el 85 % de las plazas alojativas (hoteleras y extrahoteleras).

Sin embargo, la propia dinámica de estos espacios urbano-turísticos ha modificado esa dimensión turística monofuncional, en concreto, en los nuevos núcleos turísticos creados *ad hoc*. El resultado es la yuxtaposición, superposición e imbricación de diversos usos (turístico, residencial, comercial, etc.), de modo que la zonificación ya no resulta efectiva. Uno de los efectos de este proceso es la llegada de residentes a las áreas tu-

---

<sup>1</sup> Este trabajo es un resultado del proyecto denominado «La sostenibilidad de la regeneración urbana en las áreas turísticas maduras del litoral: propuesta de un sistema de indicadores para la localización de la Agenda Urbana Española [UrbanTUR 2030] (TUR-RETOS2022-087)», financiado por la Secretaría General de Turismo y Segittur.

rísticas litorales. Esto conlleva la aparición de los problemas inherentes a las mismas, como la escasez de vivienda y sus elevados precios de compra y alquiler.

La ‘residencialidad’, ‘residencialización’ o ‘residencialismo’ conlleva un conjunto variado y complejo de procesos de difícil delimitación conceptual y estadística. Ello se debe, entre otras cuestiones, a la propia naturaleza y complejidad de las múltiples modalidades de alojamiento turístico-residencial o de servicios inmobiliarios utilizados (Mazón y Aledo, 2005; Vera, 2005). Además, los límites entre el turismo y la migración residencial no siempre están bien definidos (Huete y Mantecón, 2010). A su vez, se trata de un proceso que aún no ha sido profundamente analizado en Canarias, limitándose a los trabajos de Domínguez (1996), Martín (1984), Díaz et al. (1985), Zapata (2002), Breuer (2005), Parreño (2006), Simancas et al. (2009), Domínguez et al. (2008), Simancas y García (2013), León y Godenau (2015), Peñarrubia et al. (2016), Simancas (2016), Simancas et al. (2018) y Suay y Santana (2021).

El objetivo principal de este capítulo es identificar, sistematizar y cuantificar los procesos de residencialización de las áreas turísticas litorales de Canarias. Pretende demostrar la paradójica situación que se da en una buena parte de las áreas turísticas litorales de Canarias: si bien la legislación turística canaria ha inhibido su residencialización, la población empadronada en las mismas —y, por tanto, previsiblemente residente y demandante de viviendas— se ha ido asentando en las mismas. Esta situación se plantea en primer lugar, a modo de «utopía legal», para a continuación cuantificar y sistematizar el proceso, abordando finalmente algunos efectos sobre la vivienda.

La investigación tiene una orientación cuantitativa, basada en el análisis cartográfico, exploratorio e inferencial de las variables, que se encuentra interrelacionada con otra cualitativa en la metodología implementada. La vinculación de la población a través de la formalización del empadronamiento, sean o no propietarios de su vivienda, ha permitido estimar *ad hoc* las pautas de distribución y localización de la población residente a través de análisis estadísticos y presentaciones cartográficas a escala de parcelas (viviendas y establecimientos de alojamientos turísticos), llegando, incluso, a utilizar la información por portal. Así, tomando en cuenta la localización de cada establecimiento de alojamiento extrahotelero (apartamentos, *bungalows* y villas) y edificio residencial, se ha procedido a la georreferenciación de la población empadronada en los mismos. Para ello, se ha utilizado la información del Directorio de Alojamientos Turísticos Colectivos de Canarias (ALojATUR), que cuenta con datos georreferenciados de las instalaciones para el año 2023. Esto nos ha permitido su cuantificación a partir de la estimación de los habitantes por edificación y de la combinación de los indicadores demográficos calculados para la delimitación territorial de la malla estadística de 250 x 250 metros de Canarias generada a partir del padrón municipal de habitantes elaborado por el Instituto Canario de Estadística (ISTAC). No obstante, hay que considerar que la interpretación de la población empadronada en los núcleos turísticos no puede hacerse solo como un indicador estricto de residencialización, sino que es resultado de la coexistencia del uso residencial y turístico en los mismos.

Por su parte, la estimación de esta oferta de viviendas ha constituido una labor compleja, al tratarse de conceptos con fronteras difusas y de difícil medición a través de las estadísticas convencionales. Habitualmente existe una confusión entre viviendas no principales (entre las que están las secundarias) y alojamiento turístico extrahotelero,

evidenciada en un contexto general por Valenzuela (1988). Del mismo modo, en el caso de las viviendas en régimen de propiedad, los datos no permiten diferenciar el uso habitual del secundario, e incluso, dentro del mismo, el de los extranjeros residentes del de los no residentes en España, así como de las desocupadas (Parreño, 2006). Además, se produce un alto grado de subregistro, al que se añade la inexistencia de un registro de los inmuebles de uso secundario alquilados por extranjeros (Parreño, 2006). Por todo ello, el número de viviendas se ha obtenido a través de la explotación de la información alfanumérica de la cartografía catastral, que define el uso catastral de cada uno de los inmuebles de manera georreferenciada.

Toda esta información ha sido integrada por medio de una Base de Datos Relacional con capacidad de análisis espacial (POSTGIS). Esta ha permitido establecer las diferentes relaciones entre los distintos atributos, facilitando la explotación estadística de los datos.

Por otra parte, aunque los procesos de residencialidad en las áreas turísticas litorales pueden intuirse a través de los microdatos censales, su aprehensión implica un análisis a una escala más desagregada. Por esta razón se ha descendido hasta la escala de «microdestinos» (International Network on Regional Economics, Mobility and Tourism & United Nations World Tourism Organization, 2012), denominados como «entidades y núcleos turísticos» por el Instituto de Estadística de Canarias. Se trata de un conjunto de 47 núcleos turísticos distribuidos en 16 entidades turísticas, que, a modo de unidades territoriales con una alta concentración de establecimientos turísticos de alojamiento colectivo, continuidad espacial y cierta homogeneidad en sus características, conforman el mapa de las citadas áreas turísticas de litoral de Canarias. No obstante, los datos del microdestino Las Canteras (Las Palmas de Gran Canaria) desvirtúan los resultados globales dada su condición de capitalidad. Asimismo, algunos microdestinos integran barrios con una clara vocación residencial no turística dada su delimitación geográfica, lo que «infla» su población total residente; esto ocurre en Costa del Silencio (Arona), que incluye El Fraile, o en Puerto de la Cruz.

## 2. La utopía legal: la prohibición del uso residencial en las áreas turísticas litorales

Como señalan Suay y Santana (2021), tanto en los suelos de los desarrollos territoriales turísticos que han integrado o ampliado a los núcleos ya existentes como en los de nueva creación, la ordenación urbanística ha priorizado el uso turístico en detrimento del residencial. Para ello se ha planteado la especialización de los usos turísticos y la limitación del cambio de uso en las áreas turísticas litorales a través de la aplicación del *zoning*, con la consiguiente segregación funcional de las actividades en el espacio turístico y la regulación del uso del suelo por sectores.

La *Ley 7/1995, de Ordenación del Turismo de Canarias*, recogió la modalidad de «arrendamientos para uso distinto al de vivienda» de las unidades alojativas extrahoteleras disidentes de la unidad de explotación y, por tanto, de aquellas dedicadas a un uso turístico exclusivo. Esto abrió la posibilidad al alquiler o arrendamiento de esas unidades alojativas extrahoteleras disidentes de la unidad de explotación conforme a las disposiciones del Código Civil o de la *Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas*, aunque, en ningún caso para uso turístico. Sin embargo, esta norma civil brindó la posibilidad legal para el alquiler de las viviendas particulares con fines turísticos, al plantear esa modalidad como el arrendamiento

de una edificación habitable en la que el arrendatario no va a satisfacer su continua necesidad de vivienda. Esto posibilitó que los propietarios de esas unidades alojativas fuera de la unidad de explotación y que no se cedieran a la empresa explotadora, podían ser objeto de arrendamiento tanto para fines privados no sujetos a la actividad turística reglada como para usos distintos al de vivienda; así, engloba el alquiler vacacional de temporada y segunda residencia. Este tipo de arrendamiento se vio favorecido por el hecho de que dejó al libre pacto de las partes todos los elementos del contrato y, por tanto, a su voluntad —y de forma supletoria por el Código Civil—, no siendo necesario que el contrato de arrendamiento se formalizara por escrito.

El uso mixto de las parcelas (turístico y residencial) fue admitido excepcionalmente en la Ley 19/2003 y la *Directriz 12 de Ordenación del Turismo de Canarias* (norma directiva) en relación con dos tipos de situaciones: por un lado, cuando los nuevos desarrollos ubicados en ámbitos consolidados o sectores especializados cumplieran los mismos estándares de densidad y calidad de la edificación turística, con lo que se evitaba posibles disonancias entre ambos usos; y por otra, cuando el uso alojativo turístico ya coexistía con el residencial, permanente o temporal. Del mismo modo, el uso residencial se admitió excepcionalmente dentro de las zonas turísticas en aquellas situaciones consolidadas o en los ámbitos o sectores especializados, y con la única excepción de las eventuales viviendas sometidas a algún régimen de protección.

Esta estigmatización del uso mixto (residencial y turístico) de la misma parcela se intensificó con la *Ley 6/2009, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo*, al prohibir explícitamente, por primera vez, cualquier cambio de la oferta alojativa (hotelera o extrahotelera). A su vez, aunque posibilitó ese uso mixto de las zonas según los criterios de compatibilidad que debían fijarse vía desarrollo reglamentario, no lo permitió en la misma parcela (mismo establecimiento alojativo).

A pesar de esta prohibición de la residencialidad, el 54,3 % de la población de los municipios turísticos residía en sus áreas turísticas litorales y solo nueve municipios concentraban a más de la mitad de su población residente. Se trataba de dos tipos de usuarios que formalizaban su empadronamiento en tales espacios urbano-turísticos: por una parte, el residencial-turístico o vacacional (temporal por razones de ocio), y por otra, el residencial (demanda permanente no turística). Ello explica, en cierta manera, que, según la explotación del padrón municipal, la tasa de crecimiento poblacional de los municipios turísticos fuera de 118,6 % durante el periodo 1996-2011, muy superior al conjunto de Canarias (32,4 %). A pesar de que los municipios no turísticos fueron los que concentraron en términos absolutos la mayor parte de la población (1.708.811 habitantes frente a 393.293 de los municipios turísticos en 2009), esto da cuenta de un cambio en la tendencia seguida hasta finales de la década de los años noventa, en la que las periferias de las principales áreas turísticas litorales eran las que concentraban a la población residente (Zapata, 2002). En este punto surge un conflicto legal: mientras la posibilidad de su empadronamiento contravenía la normativa vigente, su formalización le otorga y consolida unos derechos.

La *Ley 2/2013, de Renovación y Modernización Turística de Canarias* resultó aún más contundente que la Ley 6/2009, a la que sustituyó. Además de dejar fuera de ordenación a los establecimientos turísticos de uso mixto autorizados en suelo turístico, esta ley



fijó el «deber de atenerse al uso turístico», que la residencialización lo equipara al uso contrario al mismo, concibiéndose como la que se produce cuando los propietarios se reservan para su uso particular el inmueble por un periodo superior a seis meses al año. Esto supuso una radicalización de los efectos del incumplimiento de la unidad de explotación: mientras que la Ley 7/1995 exigía únicamente que, al menos, la mitad de las unidades alojativas se dedicaran a la explotación turística, la Ley 2/2013 fijó que fuera su totalidad. Así, prohibió cualquier cambio de uso de las unidades de alojamiento turístico en residenciales en los establecimientos turísticos autorizados en suelo de uso turístico, prevaleciendo su naturaleza mercantil y turística sobre cualquier otro fin. Del mismo modo, el Decreto 113/2015, por el que se aprobó el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias, obligó que plazas extrahoteleras se destinasen al uso particular de cada propietario o al arrendamiento por temporada.

Esta situación cambió radicalmente en virtud de la *Ley 4/2017, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias*. Esta ha flexibilizado la anterior utopía legal de prohibir el uso residencial en las áreas turísticas litorales. Así, aunque se postula la especialización de usos en las zonas turísticas, su disposición transitoria séptima considera compatibles los residenciales ya existentes el 1 de enero de 2017 en parcelas calificadas de uso turístico, quedando prohibidos los nuevos usos residenciales, así como el cambio de dicho uso a cualquier otro diferente del uso turístico asignado por el planeamiento, cuando ello afecte al principio de unidad de explotación. Esto supuso un reconocimiento implícito de la consolidación del proceso de residencialización de las áreas turísticas litorales.

### 3. La realidad territorial: la residencialización de las áreas turísticas litorales

El 12,7 % de la población total empadronada en Canarias en 2022 se concentró en las áreas turísticas litorales y, por tanto, en el 1,8 % de la superficie total del archipiélago (Tabla 1). Fuerteventura y Lanzarote son las islas con un mayor porcentaje de población empadronada en sus áreas turísticas de litoral. Este dato resulta relevante si consideramos que ambos espacios insulares son los que han registrado un mayor incremento porcentual de población del archipiélago; así, según datos del ISTAC, mientras la primera ha triplicado casi el número de habitantes censados, pasando de 42.938 efectivos en 1996 a 120.021 en 2022, la segunda la ha duplicado, al pasar de 77.379 a 156.112.

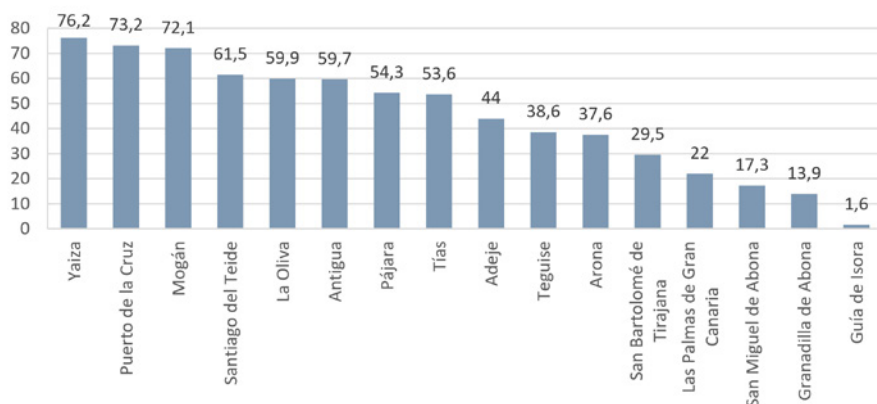
**Tabla 1.** Distribución insular de la población empadronada en las áreas turísticas litorales

Isla	Porcentaje de superficie ocupada por las áreas turísticas en relación con el total insular	Población empadronada en áreas turísticas litorales		Porcentaje de población empadronada respecto al total insular (%)	
		2012	2022	2012	2022
<b>Fuerteventura</b>	1,73	33.288	35.743	27,7	33,6
<b>Lanzarote</b>	3,96	30.999	33.232	19,9	23,4
<b>Gran Canaria</b>	1,77	121.249	113.699	14,2	13,3
<b>Tenerife</b>	1,72	98.283	93.353	10,5	10,4
<b>Total</b>	1,76	283.819	276.027	13,0	12,7

Fuente: Elaboración propia a partir de Entidades y Núcleos Turísticos (ISTAC)

El 32,7 % de la población de los municipios turísticos residía en sus áreas turísticas de litoral (Gráfico 1). Además, más de la mitad de la población empadronada en ocho de los municipios turísticos estaba empadronada en sus áreas turísticas (Tabla 2). Se da la coincidencia de que estos municipios son los que han padecido los mayores crecimientos poblacionales.

**Gráfico 1.** Distribución municipal de la población empadronada en las áreas turísticas litorales (en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de ISTAC

**Tabla 2.** Distribución de la población empadronada en las áreas turísticas litorales

Isla	Municipio	Núcleo turístico	Población empadronada en áreas turísticas		Tasa de crecimiento (%)	Porcentaje respecto al total municipal (%)	
			2012	2022		2012	2022
Tenerife	Adeje	Callao Salvaje	3.156	2.819	-10,7	6,7	5,7
		Costa Adeje	3.370	3.196	-5,2	7,2	6,5
		Las Américas - Adeje	1.864	1.618	-13,2	4,0	3,3
		Playa de El Duque	1.976	1.568	-20,6	4,2	3,2
		Playa Paraíso	2.254	2.533	12,4	4,8	5,1
	Torviscas - Fañabé Alto	8.555	9.938	16,2	18,2	20,2	
	Arona	Costa del Silencio	10.711	11.431	6,7	13,8	13,8
		Las Américas - Arona	5.201	4.512	-13,2	6,7	5,4
		Los Cristianos	18.231	15.243	-16,4	23,5	18,4
		Granadilla de Abona	El Médano	6.742	7.276	7,9	15,8
Guía de Isora	Puerto Santiago	421	337	-20,0	2,1	1,6	

Isla	Municipio	Núcleo turístico	Población empadronada en áreas turísticas		Tasa de crecimiento (%)	Porcentaje respecto al total municipal (%)	
			2012	2022		2012	2022
Tenerife	Puerto de la Cruz	Conjunto Histórico	6.303	5.757	-8,7	19,3	19,0
		Martiánez	1.469	1.404	-4,4	4,5	4,6
		Playa Jardín - Maritim	8.160	7.454	-8,7	25,0	24,6
		Taoro - La Paz	8.081	7.597	-6,0	24,7	25,0
	San Miguel de Abona	Golf del Sur	3.329	3.800	14,1	19,0	17,3
	Santiago del Teide	Los Gigantes	2.631	1.234	-53,1	21,2	11,1
Puerto Santiago		5.829	5.636	-3,3	47,0	50,5	
Gran Canaria	Las Palmas de Gran Canaria	Las Canteras	84.855	83.441	-1,7	22,2	22,0
		Amadores	1.083	793	-26,8	4,5	3,9
	Mogán	Patalavaca - Arguineguín	10.543	7.986	-24,3	43,5	39,3
		Puerto de Mogán	1.100	745	-32,3	4,5	3,7
		Puerto Rico	4.219	3.994	-5,3	17,4	19,6
		Taurito	58	78	34,5	0,2	0,4
		Tauro - Playa El Cura	1.567	1.053	-32,8	6,5	5,2
	San Bartolomé de Tirajana	Bahía Feliz - Playa del Águila	685	751	9,6	1,2	1,4
		Campo Internacional	1.902	2.231	17,3	3,4	4,2
		El Beril - Las Burras	1.199	826	-31,1	2,1	1,6
		Meloneras	954	837	-12,3	1,7	1,6
		Playa del Inglés	8.224	6.700	-18,5	14,7	12,7
		San Agustín	1.096	717	-34,6	2,0	1,4
		Sonnenland	3.764	3.547	-5,8	6,7	6,7
Lanzarote	Teguise	Costa Teguiise - Interior	4.197	4.888	16,5	19,9	20,9
		Costa Teguiise - Litoral	3.767	4.156	10,3	17,9	17,8
	Tías	La Tiñosa	3.712	3.450	-7,1	18,4	16,4
		Matagorda - Los Pocillos	1.104	1.180	6,9	5,5	5,6
		Playa Grande	6.516	6.669	2,3	32,2	31,6

Isla	Municipio	Núcleo turístico	Población empadronada en áreas turísticas		Tasa de crecimiento (%)	Porcentaje respecto al total municipal (%)	
			2012	2022		2012	2022
Lanzarote	Yaiza	Montaña Roja	5.127	6.699	30,7	33,9	39,6
		Playa Blanca	3.933	3.588	-8,8	26,0	21,2
		Puerto Calero	531	586	10,4	3,5	3,5
		Rubicón - Papagayo	2.112	2.016	-4,5	14,0	11,9
Fuerteventura	Antigua	Caleta de Fuste	6.365	7.729	21,4	57,0	59,7
		Corralejo	13.827	15.284	10,5	57,4	54,7
	La Oliva	El Cotillo	1.025	1.453	41,8	4,3	5,2
		Costa Calma	4.381	4.220	-3,7	21,4	20,3
	Pájara	Esquinzo - Butihondo	1.070	1.300	21,5	5,2	6,3
		Morro Jable	6.206	5.468	-11,9	30,3	26,4
		Solana Matorral	414	289	-30,2	2,0	1,4

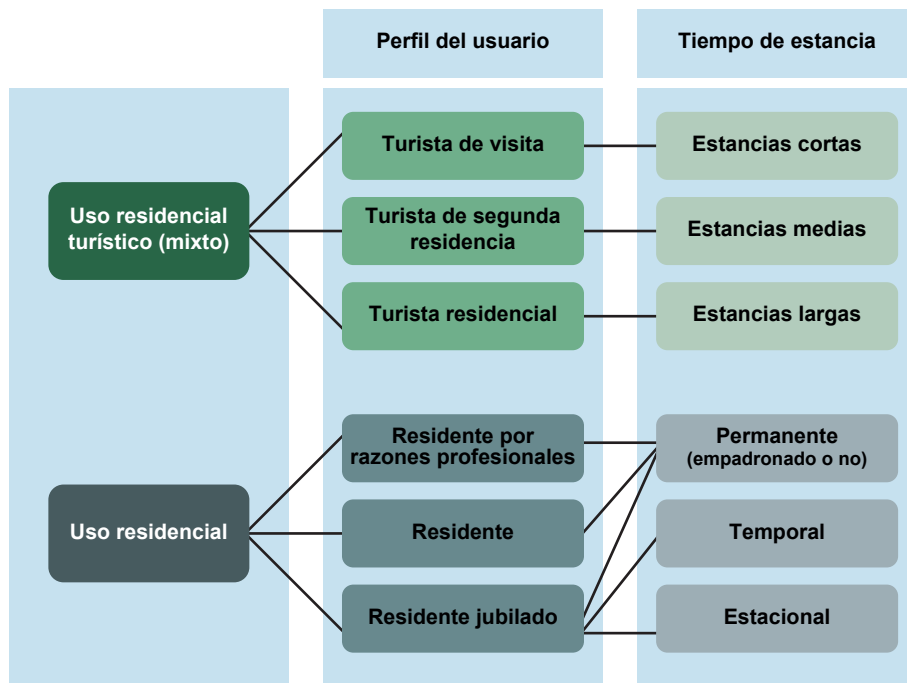
Fuente: Elaboración propia a partir de ISTAC

Estos datos evidencian que las áreas turísticas litorales constituyen lugares donde hay personas que residen habitualmente por un periodo continuado de, al menos, doce meses. Se trata de un proceso que se aproxima a lo que Mantecón (2008) define como un reasentamiento de la población en viviendas emplazadas en contextos turísticos. Existe una diferenciación de esos residentes en cuanto a su motivación y modos de vida. Por una parte, están aquellas personas que se «domicilian» en las áreas turísticas, atraídas fundamentalmente por sus expectativas y posibilidades laborales-profesionales y, por tanto, con la realización de una actividad económica; en estos casos, los moradores aprovechan las infraestructuras, dotaciones y servicios creados para el desarrollo de actividades vacacionales. Por otra, aquellas que buscan un nuevo estilo de vida (Breuer, 2005, p. 372) en un entorno —el turístico— distinto al que han desarrollado su vida profesional —en el caso de los que «vienen a vivir» (Requejo, 2008)—, que las eligen por ser lugares privilegiados por su clima benigno, ambiente tranquilo y buena calidad de vida, y que seguramente las conocieron como turistas de estancias cortas, medias o largas (turistas, turista de visitas, turista de segunda residencia o turista residencial); esta es otra de las consecuencias directas de la fidelización del destino, en cuanto la repetición suele conllevar la adquisición de una vivienda en el mismo. En ambos casos, los residentes se comportan como vecinos-propietarios (Hueté et al., 2008), realizando sus vacaciones en otros lugares.

Esta diferenciación conlleva una dualidad en cuanto al tiempo de estancia (Figura 1): mientras las viviendas se convierten para los primeros en su domicilio principal y habitual, arrendado o en propiedad, de modo que no suelen mantener una vivienda principal en sus países de origen, para los segundos constituyen lugares de ocupación permanente o temporal, con carácter puntual o estacional. Del mismo modo, podemos distinguir dos tipos de usuarios (Figura 1): por un lado, los que usan y disfrutan las viviendas (en propiedad o no) hasta seis meses (visitantes de larga duración) o durante casi todo

el año (residentes), y que, por diversas razones, no se inscriben en el padrón; y por otro, los que se vinculan a la correspondiente zona a través de la formalización del empadronamiento, sean o no propietarios de su vivienda, de modo que se convierten en efectivos poblacionales que se suman a los que ya lo estaban en los núcleos primigenios —cuando existen— de las áreas turísticas.

**Figura 1.** Tipología de usuarios de las viviendas ubicadas en las áreas turísticas litorales



Fuente: Elaboración propia

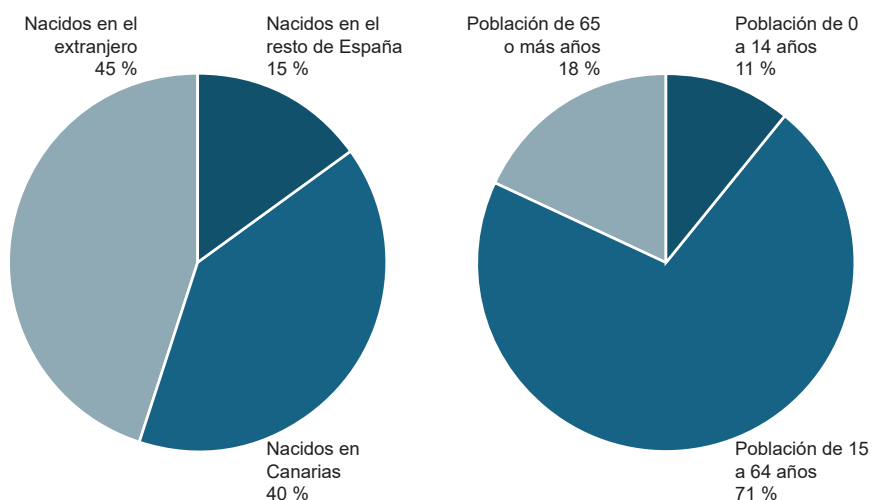
Estos procesos de residencialización —y el aumento de los saldos migratorios del exterior— no solo influyen sobre la estructura de la población más que la propia dinámica natural, compensando el crecimiento vegetativo negativo de la población tanto de estos núcleos turísticos como de los municipios turísticos. También les dota de un perfil sociodemográfico particular (González, 2008). Así, el 42 % de la población de los municipios turísticos es de origen extranjero (Gráfico 2). Esta dinámica resulta coherente con lo ocurrido a escala nacional, en la que el desglose por nacionalidad evidencia crecimientos intensos entre 2014 y 2022 de la población de origen extranjero en las áreas urbanas y descenso de la población de los ciudadanos nacidos en España.

Desde este punto de vista, la población entre 15 y 64 años es la que predomina en la actual estructura de edad de las áreas turísticas de litoral de Canarias (el 71 %), correspondiéndose, por tanto, con la población activa laboralmente (Gráfico 2), atraída por el dinamismo económico de las áreas turísticas litorales. De esta manera, mientras algunos presentan un comportamiento esencialmente turístico (Rodríguez, 2004), el de otros es similar al del fenómeno migratorio (Huete y Mantecón, 2010), asimilándose a la «migración residencial» (Salvà, 2005) y a la lifestyle migration (Bell y Ward, 2000; Williams y Hall, 2000). A este respecto, mientras en el subgrupo de los residentes «perma-

nentes», inscritos o no, pueden observarse rasgos más parecidos a los que se reconocen en los procesos migratorios que en los turísticos, en los subgrupos de «temporales» y «estacionales» ocurre lo contrario (Huete et al., 2008). Esto ratifica el planteamiento de O'Reilly (2007), acerca de que este uso residencial permanente de las áreas turísticas litorales se asemeja más a los procesos migratorios, en este caso, atraídos por el dinamismo económico y las perspectivas laborales del turismo de estos ámbitos territoriales.

Por su parte, aunque el grupo principal de los «migrantes retirados» acoge a una amplia variedad de casuísticas (López et al., 2007; O'Reilly, 2007), está conformado por personas de edad avanzada, en su mayor parte, prejubilados, jubilados o retirados de la actividad laboral, de origen europeo, que viven en pareja o en solitario (Zapata, 2002),

**Gráfico 2.** Estructura de la población residente en los municipios con áreas turísticas de Canarias (2022)

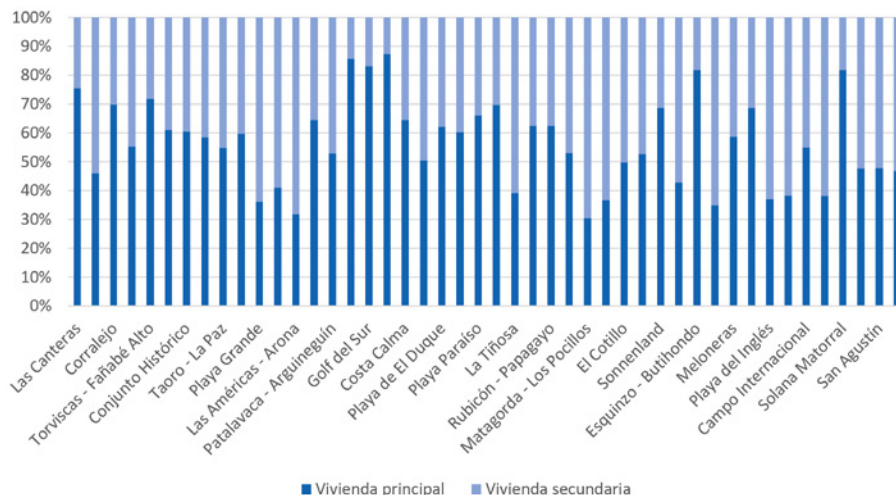


Fuente: Elaboración propia a partir de ISTAC

#### 4. Algunos efectos de la residencialización de las áreas turísticas de litoral sobre la oferta de viviendas

La vinculación de la población a la correspondiente área turística litoral a través de la formalización del empadronamiento convierte a las viviendas existentes en principales (Gráfico 3), en su mayoría, con el carácter estable que caracteriza el domicilio habitual. Estas se destinan al alojamiento estable y permanente de las personas, dando respuesta a las necesidades de la población y al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. De esta manera, el crecimiento de la población residente en estos espacios constituye, a través de la formación de nuevos hogares, un importante elemento de impulso para la demanda de vivienda, tanto en propiedad como en alquiler.

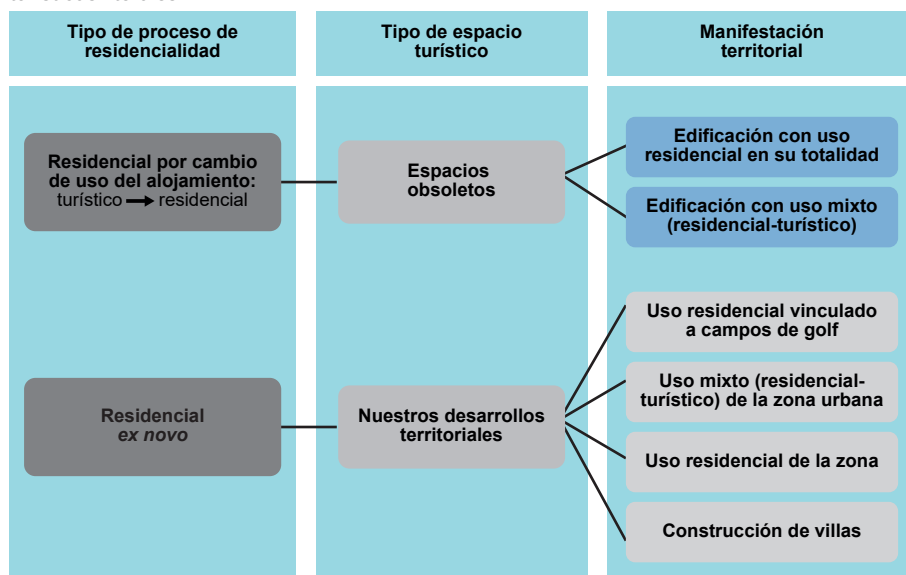
**Gráfico 3.** Distribución de la vivienda principal y secundaria en las áreas turísticas litorales en 2023 (en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de ISTAC

A riesgo de ser excesivamente simplistas, la residencialización de las áreas turísticas litorales supone un proceso por el que el uso habitacional y residencial propio de la vivienda se asigna a los inmuebles y alojamientos turísticos en relación con dos formas territoriales (Figura 2): por una parte, el desarrollo de las urbanizaciones de uso residencial en los nuevos suelos turísticos consolidados, con el consiguiente uso mixto de las parcelas; y por otro, la transformación del uso turístico en residencial de todas o parte (uso mixto) de los establecimientos extrahoteleros.

**Figura 2.** Tipos de procesos de residencialización en los inmuebles ubicados en las áreas turísticas litorales



Fuente: Elaboración propia

El primer caso supone la asignación de la función residencial (permanente o turística) como el uso principal y original de las edificaciones y urbanizaciones construidas en los nuevos espacios turísticos de las áreas turísticas de litoral. De esta manera, los complejos residenciales de nueva creación y alto standing, destinados a primera y segunda residencia, se mezclan con alojamientos turísticos hoteleros. Esta tipología surgió, en gran medida, como alternativa a la prohibición de la construcción de nuevos alojamientos extrahoteleros fijada por el Decreto 4/2001, por el que se acuerda la formulación de las *Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias*, que inició el proceso de moratoria turística canaria. También supuso una posibilidad que fue aprovechada por los desarrollos derivados de los supuestos, condiciones y excepciones contempladas en el artículo 4.2.b de la Ley 6/2001, que posibilitó la conversión de la oferta alojativa en residencial, sobre todo, de aquellas promociones que disponían de licencias de obras para la construcción de complejos extrahoteleros, favoreciendo la ejecución de viviendas unifamiliares adosadas o aisladas. Este modelo de residencialidad *ex novo* ocupa el 12,6 % (1.464,2 hectáreas) de la superficie total de las áreas turísticas, de la cual un 40,4 % se ha construido con posterioridad a 1998 (Simancas y García, 2013). Además, supera a la superficie ocupada por los alojamientos turísticos en 17 de las 36 áreas turísticas (García, 2013). Ello ha hecho que este tipo de zonas residenciales sea la segunda forma de producción de espacio turístico durante el tercer ciclo turístico expansivo, ligeramente por detrás de la construcción de los campos de golf y por delante de la oferta de alojamiento hotelero (García, 2013).

La segunda forma de residencialización de las áreas turísticas de litoral constituye un hecho diferencial y una singularidad del modelo turístico canario, nos referimos a la deriva del cambio incontrolado del uso turístico original y vocacional de los alojamientos extrahoteleros. Este cambio afecta a la totalidad del establecimiento o solo a algunas de sus unidades alojativas, dando lugar a un «uso mixto» (apartamentos turísticos–viviendas turísticas o residenciales).

El factor que, quizás, más ha incidido sobre este cambio de uso turístico es su obsolescencia (física, funcional, de modelo de negocio, de modelo organizativo, etc.). Esta resulta de la dificultad del complejo turístico, en su totalidad o de algunas —la mayoría— de sus unidades alojativas, para adaptarse y dar respuesta a los cambios continuos en los gustos, motivaciones y exigencias de la demanda —y, por ende, a las nuevas tendencias del mercado—, hasta el punto de que su funcionalidad se vuelve insuficiente o es superada por esas tendencias. Este proceso se ve favorecido por la atomización y dispersión de la propiedad de estos inmuebles, que hace que sus múltiples titulares no solo se comporten de manera similar a «microcapitalistas» (Santana, 2003) que siguen la generalizada racionalidad empresarial empeñada en la máxima rentabilidad a corto plazo, sino que también supone una suma de distintas decisiones y prioridades, en su mayoría, contrapuestas e individuales, alejadas del interés general y de la colectividad. También influye los mínimos niveles de profesionalidad y cualificación de la entidad gestora que se encarga de la comercialización y gestión del complejo, la cual suele coincidir con la comunidad de propietarios como única sociedad explotadora y que, en la mayoría de los casos, no abarcan el preceptivo 51 % de las unidades alojativas. Esto ha provocado una pérdida de competitividad y cuota de mercado de los establecimientos de alojamiento extrahotelero, con el consiguiente impacto sobre los principales indicadores del negocio turístico y de la rentabilidad empresarial (número de pernocta-

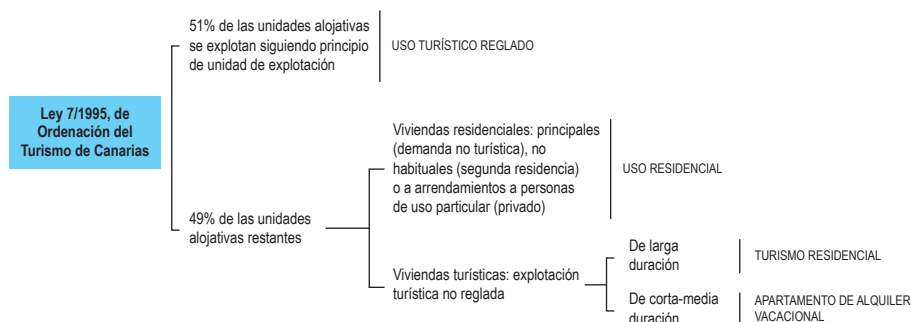


ciones, estancia media, índices de ocupación, tarifa media diaria, ingreso medio diario por habitación disponible y ocupada, etc.). Aunque se garantiza unos niveles mínimos de ingresos que permiten, al menos, cubrir los costes de explotación y, en el mejor de los casos, de mantenimiento y ornato del complejo, no sucede lo mismo con los márgenes de beneficios, hasta el punto de que los ingresos por explotación son tan reducidos que, incluso, llegan a ser inferiores que los gastos correspondientes a la cuota de la comunidad de propietarios y derramas. Además de la elevada rotación de la propiedad, esta depreciación repercute en una reducción de la rentabilidad privada y social del negocio turístico, que suele agravarse por un cierto grado de morosidad en el pago de tales cuotas. Estas cuestiones hacen que los propietarios busquen otras alternativas al uso de sus unidades alojativas con el fin de lograr unos niveles de rentabilidad vía ingresos. Desde este punto de vista, su residencialización constituye una solución «darwinista» y efectiva, en el corto y medio plazo, para obtener la rentabilidad de estos activos alojativos por parte de los propietarios a los que su gestión siguiendo la unidad de explotación no resultaba ya competitiva.

Según datos del ISTAC, este proceso ha afectado a 93.928 plazas extrahoteleras entre 2009 y 2023, lo que supone un decrecimiento del 46,9 % de este tipo de oferta alojativa. Aunque pudiera parecer que estas plazas han salido del mercado, en la práctica, se han reconvertido: mientras un porcentaje se mantiene en el mercado turístico, otro ha pasado a gestionarse en el de la vivienda (Figura 3).

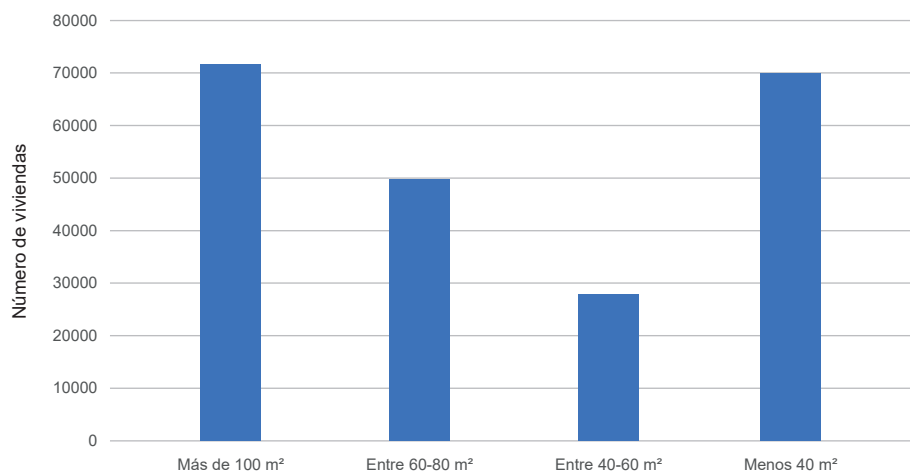
En el primer caso, las unidades alojativas se destinan al alquiler vacacional fuera del principio de unidad de explotación. De esta manera, a pesar de que el Decreto 113/2015, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias, prohibió la explotación de las unidades alojativas fuera de la unidad de explotación bajo la fórmula del alquiler vacacional o similar (Figura 3) obligando a que se destinasen al uso particular de cada propietario o al arrendamiento por temporada, aquella ha proliferado en las áreas turísticas litoral, como lo evidencia que, según el Observatorio Turístico de Canarias, 31.810 viviendas vacacionales se localizaban en 2023 en los quince «municipios turísticos» —según el número de plazas regladas—, abarcando el 68,8 % del total de Canarias y el 45,8 % de la totalidad de plazas de alquiler vacacional. Esto complica sobremanera la disponibilidad de vivienda en estos espacios urbanos, en la medida en que este tipo de actividad económica de la actividad de alquiler se prioriza al uso habitacional y residencial propio de la vivienda.

En el segundo caso, las plazas extrahoteleras se han transformado, por una parte, en viviendas principales (demanda no turística) y viviendas no habituales (segunda residencia), y por otra, en viviendas residenciales de arrendamiento de larga temporada. Esto último explica la transformación de tales plazas en viviendas principales (habituales), en concreto, el 59,4 % de las 164.964 identificadas en los 47 microdestinos, de modo que ya no son ocupadas por turistas, sino por residentes.

**Figura 3.** Distribución de la modalidad de explotación de las plazas de los establecimientos extrahoteleros

Fuente: Elaboración propia

La existencia de estas viviendas en las áreas turísticas litorales, sobre todo las resultantes de la reconversión de las unidades alojativas extrahoteleras, es susceptible de cubrir gran parte de las necesidades reales de vivienda en las mismas, permanente —en régimen de propiedad— o temporal —alquiler de media o larga duración—. En este sentido, aunque el 63,6 % de las viviendas de las áreas turísticas litorales presentan unas dimensiones menores a 60 m<sup>2</sup> (Gráfico 4), al corresponderse, en su mayoría, con las antiguas unidades alojativas extrahoteleras, cumplen con la preceptiva superficie de habitabilidad mínima general de 25 m<sup>2</sup>, a la vez que se adecúan a los cambios en el tamaño de las viviendas demandadas y, por tanto, en su tipología.

**Gráfico 4.** Distribución del tamaño de las viviendas de las áreas turísticas de litoral

Fuente: Elaboración propia a partir de ISTAC

Por otra parte, en la medida en que la oferta de viviendas disponible para satisfacer la demanda se define por la suma de las nuevas terminadas y las usadas puestas a la venta o el alquiler, la residencialización de las plazas extrahoteleras puede constituir una solución parcial. Esto se debe a que estamos en un momento en el que la contribución de la vivienda nueva a la oferta agregada es limitada a corto plazo, pues la construcción de una vivienda hasta que sale al mercado puede dilatarse varios años, a la vez que las

parcelas susceptibles de edificación son escasas o inexistentes en los suelos consolidados de las áreas turísticas litorales.

A pesar de ello, el notable aumento de la oferta de vivienda ha sido insuficiente para absorber el incremento relativo de la demanda en las áreas turísticas litorales. De esta manera, existe un problema habitacional, contrastable en los portales digitales de alquiler y compra, no solo por una escasez de vivienda, sino por el incremento de los precios, tanto a nivel agregado como entre distintos microdestinos, hasta el punto de ser susceptibles de cumplir con los criterios para su declaración como «zonas tensionadas» en virtud de la *Ley 12/2023, por el Derecho a la Vivienda*. Este aumento ha derivado, entre otras cuestiones, del crecimiento de la demanda, la relativa rigidez de la oferta de vivienda, las renovaciones al alza de los contratos del alquiler, la demanda de vivienda por parte de ciudadanos extranjeros, residentes y no residentes, tanto en propiedad como en alquiler, ya que disponen de un elevado poder adquisitivo en términos relativos, así como el hecho de que muchos inversores particulares se han visto atraídos por la rentabilidad bruta del alquiler para el promedio del stock de vivienda arrendada, la burbuja del alquiler vacacional y las revalorizaciones esperadas del precio de la compra de viviendas desde su recuperación en el año 2014. Del mismo modo, el auge de usos alternativos de las plazas extrahoteleras y de las propias viviendas, como el alquiler vacacional o el de larga temporada, ha reducido la oferta potencial de vivienda disponible.

Entre los múltiples efectos de lo anterior podemos destacar el hecho de que desincentiva la aceptación de ofertas de trabajo en las áreas turísticas litorales, con lo que no se reduce la atracción y disponibilidad de capital humano, de modo que las necesidades de las empresas en el mercado laboral no se cubren. En este sentido, explica el crecimiento poblacional y territorial de los núcleos ubicados en las periferias de las áreas turísticas litorales, e incluso en los municipios próximos, con una mayor oferta de viviendas y a precios de compra o alquiler relativamente más bajos. De esta manera, los núcleos turísticos se comportan como si fueran «Áreas Urbanas Funcionales», que, de acuerdo con Eurostat (2019), están formadas por una ciudad principal (centro) y un conjunto de municipios alrededor de la misma (periferia). Esto provoca un incremento de la movilidad laboral cotidiana de los trabajadores del sector turístico y, por tanto, del conjunto de desplazamientos pendulares realizados por los trabajadores entre los lugares de residencia en otros municipios no turísticos y de trabajo, de manera diaria, recurrente y «obligada». En cierta medida, estos explican, entre otros factores, la congestión de las infraestructuras viarias en momentos concretos del día.

Del mismo modo, la residencialización de las áreas turísticas litorales no está exenta de conflictividades, incompatibilidades o disfuncionalidades, sobre todo, cuando se produce un uso mixto (residencial y turístico) en un mismo inmueble o en una misma zona. Se trata de tensiones y problemas de convivencia de diversa índole entre residentes y turistas, con el consiguiente riesgo de situaciones «residenciafobia», cuando el turista rechaza al residente, y «turismofobia», cuando se produce lo contrario a lo anterior. Ello deriva, entre otras cuestiones, de los diferentes hábitos, horarios, actividades, actitudes y necesidades de ambos tipos de usuarios, pues, como se indica en la *Memoria del Plan Insular de Ordenación de Tenerife (2002)*, «el espacio turístico es un objeto de consumo vacacional que se percibe y se vive de forma diversa al espacio residencial». Las disfuncionalidades se dan tanto a nivel de unidad residencial como urbano, ya que las actividades recreativas suelen ir acompañadas de problemas de ruidos y de uso del espacio

público en un amplio horario. Además, el uso residencial suele conllevar una frecuente proliferación de pequeñas obras de reforma en su exterior, que no cumplen cualquier criterio de homogeneización, e incluso de la preceptiva licencia municipal, con el consiguiente deterioro del aspecto estético y estructural del complejo y del paisaje urbano.

Por último, la incorporación de «ciudadanos» al espacio turístico viene acompañada de la demanda de servicios públicos esenciales (suministro de electricidad y agua, recogida de basuras, etc.) y equipamientos básicos (educativos, sanitarios, parques, aparcamientos, etc.). A este respecto, no debemos obviar que estos núcleos se diseñaron como turísticos, por lo que era lógico que no se proyectasen determinadas dotaciones y equipamientos propios de la ciudad convencional. De esta manera, las áreas turísticas litorales se han configurado progresivamente como espacios en los que existen usuarios con necesidades y apetencias diferenciadas y, en algunos casos, incompatibles: mientras los turistas exigen fundamentalmente elementos de ocio, los residentes reclaman equipamientos e infraestructuras propias de las ciudades (educativos, sanitarios, etc.).

## 5. Conclusiones

En este trabajo se ha corroborado que casi la mitad de la población de Canarias está empadronada en municipios turísticos, a la vez que sus áreas turísticas litorales albergan a un tercio de la población de Canarias. Esto hace que estas presenten zonas donde los alojamientos turísticos se combinan con los usos residenciales, otras mixtas (turísticas y residenciales) con distintos tipos de intensidad y otras puramente residenciales (permanentes o con otras fórmulas de ocupación residencial distintas de la turística). De esta manera, los residentes (ciudadanos) conviven con los turistas. Esto genera importantes transformaciones sociales, demográficas y territoriales de las áreas turísticas de litoral.

Por otra parte, la residencialización responde a la propia dinámica natural de las áreas turísticas de litoral. Así, el uso residencial de edificios destinados al alojamiento estable y permanente de las personas se da en las mismas, dando respuesta a las necesidades de vivienda de la población y a satisfacer el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Ello demuestra su comportamiento como sistemas territoriales abiertos y dinámicos, a la vez que dependientes de las condiciones de transformación, oportunidad, tendencia o demanda de los mercados turísticos o inmobiliarios. Así, los procesos de residencialidad están difuminando la pretendida especialización funcional original de los núcleos turísticos creados ad hoc. Esto determina la necesidad de que, en lugar de «demonizarla», con la consiguiente prohibición, debe ser considerada en los procesos de diseño e implementación de políticas, programas, planes y proyectos de ordenación territorial (escala regional e insular) y de planeamiento urbanístico (municipal) de las áreas turísticas litorales. Para ello se debe avanzar en el conocimiento y cuantificación de estos procesos, así como en el fomento de formas que permitan la convivencia entre ambos usos.

Del mismo modo, el uso residencial de las unidades alojativas extrahoteleras es susceptible de solventar la incapacidad para cubrir y atender la demanda residencial habitual existente.

Todo lo anterior se debe a que los espacios resultantes de los procesos de residencialización de las áreas turísticas litorales carecen de fundamentos turísticos (Obiol y Pitarch, 2011), a excepción del hecho de que se desarrollan en las mismas y que responden a su propia dinámica. Así, las transformaciones derivadas las aproxima a los espacios urbanos convencionales, convirtiéndolas en ciudades turísticas.

## Referencias bibliográficas

- Bell, M. y Ward, G. (2000). Comparing temporary mobility with permanent migration. *Tourism Geographies*, 2(1), 87-107.  
<https://doi.org/10.1080/146166800363466>
- Breuer, T. (2005). Características del turismo residencial de alemanes jubilados: resultados de una encuesta realizada en las Islas Canarias. En T. Mazón y A. Aledo (eds.), *Turismo residencial y cambio social: Nuevas perspectivas teóricas y empírica*. Alicante: Aguaclara (pp. 363-374).
- Díaz, M.<sup>a</sup> C., Martín, J. F., Pulido, T. y Vera, J. R. (1985). Recursos humanos, empleo y paro en el sector turístico canario. *IV Jornadas de Estudios Económicos Canarios*, (pp. 321-341). Secretariado de Publicaciones de la Universidad de La Laguna.
- Domínguez, J. (1996). *La inmigración extranjera en la provincia de Las Palmas*. CIES-La Caja de Canarias.
- Domínguez, J., González, J. y Parreño, J. M. (2008). Transformaciones recientes en barrios turísticos maduros. Los casos de Palma de Mallorca y Las Palmas de Gran Canaria. *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 12(170).  
<https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-93.htm>
- García Cruz, J. I. (2013). *El impacto territorial del tercer boom turístico de Canarias*. [Tesis doctoral, Universidad de La Laguna].  
<https://riull.ull.es/xmlui/handle/915/78>
- González, F. (2008). El papel de los destinos turísticos en la transformación sociodemográfica del litoral mediterráneo español. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 47, 79-107.  
<https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/2030>
- Huete, R. y Mantecón, A. (2010). Los límites entre el turismo y la migración residencial. Una tipología. *Papers, revista de Sociología*, 95(3), 781-801.  
<https://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862v95n3/02102862v95n3p781.pdf>
- Huete, R., Mantecón, A. y Mazón, T. (2008). ¿De qué hablamos cuando hablamos de turismo residencial? *Cuadernos de Turismo*, 22, 101-121.  
<https://doi.org/10.6018/turismo>
- International Network on Regional Economics, Mobility and Tourism & United Nations World Tourism Organization (2012). *A closer look at tourism: Sub-national measurement and analysis—towards a set of UNWTO guidelines*. UNWTO.  
<https://www.e-unwto.org/doi/book/10.18111/9789284414963>
- León Santana, J. y Godenau, D. (2015). Turismo, migraciones y mercado de trabajo en Canarias. *Revista Atlántida: Revista Canaria de Ciencias Sociales*, 6, 69-99.  
[https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/25998/A\\_%206\\_%282014-15%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/25998/A_%206_%282014-15%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- López, J., Módenes, J. A. y Yépez, B. (2007). Los usuarios de residencias secundarias en España: perfiles regionales. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 45, 307-325.  
<https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/649>
- Mantecón, A. (2008). Procesos de urbanización turística: aproximación cualitativa al contexto ideológico. *Papers. Revista de Sociología*, 89, 127-144.  
<https://papers.uab.cat/article/view/v89-mantecon>
- Martín, J. F. (1984). Desarrollo demográfico y crecimiento espacial de las áreas turísticas de la isla de Tenerife. *Anuario de Estudios Atlánticos*, 30, 317-340.  
<https://revistas.grancanaria.com/index.php/aea/article/view/471>

- Mazón, T. y Aledo, A. (2005). El dilema del turismo residencial: ¿turismo o desarrollo inmobiliario? En T. Mazón y A. Aledo (coords.) *Turismo residencial y cambio social: nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, (pp. 13-30). CAM-FRAX-Universidad de Alicante.
- Obiol, E. y Pitarch, M.ª D. (2011). El litoral turístico valenciano. Intereses y controversias en un territorio tensionado por el residencialismo. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 56, 177-200.  
<https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1349>
- O'Reilly, K. (2007). Intra-European Migration and the Mobility-Enclosure Dialectic. *Sociology*, 41(2), 277-293.  
<https://doi.org/10.1177/0038038507074974>
- Parreño, J. M. (2006). Turismo residencial de europeos y consecuencias inmobiliarias en Canarias. *VIII Coloquio y jornadas de campo de Geografía Urbana*, (pp. 383-398). Universitat de les Illes Balears / Asociación de Geógrafos Españoles.
- Peñarrubia Zaragoza, M.ª P., Simancas Cruz, M., Temes-Cordovez, R. y García-Amaya, A. (2016). El impacto de los procesos de residencialización sobre la llegada de nuevos usuarios de las áreas turísticas de litoral. En M. Simancas y J. Mañoso (coords.), *La residencialización de las áreas turísticas de Canarias*, (pp. 93-111). PROMOTUR TURISMO CANARIAS S.A.-Universidad Internacional Menéndez y Pelayo.
- Requejo, J. (2008). ¿Por qué lo llaman turismo cuando quieren decir promoción inmobiliaria? En M. A. Troitiño, J. Saíl y M.ª García (coords.), *Destinos turísticos: viejos problemas, ¿nuevas soluciones? X Coloquio de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación*, (pp. 653-662). Asociación de Geógrafos Españoles.
- Salvà, P. (2005). Procesos, pautas y tendencias del turismo residencial en las Islas Baleares: ¿inmigrantes de lujo o turistas de larga estancia? En T. Mazón y A. Aledo (eds.) *Turismo residencial y cambio social. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. Alicante: Aguaclara (pp. 281-302).
- Simancas Cruz, M. (2015). *La moratoria turística de Canarias. La reconversión de un destino turístico maduro desde la Ordenación del Territorio*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna.  
<https://www.ull.es/servicios/publicaciones/publicacion/la-moratoria-turistica-de-canarias-la-reconversion-de-un-destino-turistico-maduro-desde-la-ordenacion-del-territorio/>
- Simancas Cruz, M. (2016). Los procesos de residencialización de las áreas turísticas de litoral. En M. Simancas-Cruz y J. Mañoso-Valderrama (coords.), *La residencialización de las áreas turísticas de Canarias*, (pp. 13-38). PROMOTUR TURISMO CANARIAS, S.A.-Universidad Internacional Menéndez y Pelayo.  
[http://www.pasosonline.org/Publicados/pasos\\_difunde/horizonte-turismo-canarias-vol-1.pdf](http://www.pasosonline.org/Publicados/pasos_difunde/horizonte-turismo-canarias-vol-1.pdf)
- Simancas Cruz, M. y García Cruz, J. I. (2013). La dimensión territorial de la residencialidad en las áreas turísticas consolidadas de Canarias. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 63, 271-299.  
<https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1615>
- Simancas Cruz, M., Horcajada Herrera, T. y García Cruz, J.I (2009). La modelización territorial de los procesos de residencialidad en áreas turísticas consolidadas de litoral: el caso de Costa Adeje (Tenerife, España). En Mazón, T., Huete, R. y Mantecón A., (eds.), *Turismo, urbanización y nuevos estilos de vida. Las nuevas formas de movilidad residencial*. Barcelona: Icaria Editorial, 315-333.
- Simancas Cruz, M., Peñarrubia Zaragoza, M. P., Temes-Cordovéz, R. y Horcajada Herrera, T. (2018). La transformación de destinos turísticos en ciudades: análisis geodemográfico de las áreas turísticas de litoral de Canarias (España). *Revista de Estudios Regionales*, 112, 125-152.  
<http://hdl.handle.net/10251/138510>
- Suay Rincon, J. y Santana Rodríguez, J. J. (2021). La difícil convivencia entre el uso turístico y el uso residencial. Las bases del modelo canario (la consagración legislativa del uso turístico como uno de los usos del suelo y el principio de especialización de los usos -residenciales y turísticos-). *Revista General de Derecho del Turismo*, 3.  
[https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?numero=3&id=5](https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?numero=3&id=5)

Vera-Rebollo, F. (2005). El auge de la función residencial en destinos turísticos del litoral mediterráneo: entre el crecimiento y la renovación. *Papers de turisme*, 37-38, 95-114.

<http://hdl.handle.net/10045/12368>

Williams, A. y Hall, C. M. (2000). Tourism and migration: New relationships between production and consumption. *Tourism Geographies*, 2(1), 5-27.

<https://doi.org/10.1080/146166800363420>

Zapata, V. (2002). *La inmigración extranjera en Tenerife*. Cabildo Insular de Tenerife.





# POLÍTICAS DE VIVIENDA EN CANARIAS





## Capítulo 13

# Política de vivienda en Canarias: cómo llegamos hasta aquí y propuestas de futuro

**Javier A. Barrios García**

*Profesor Titular de Universidad*

*Departamento de Economía Aplicada y Métodos Cuantitativos*

*Universidad de La Laguna*

*<https://orcid.org/0000-0001-7514-0778>*

### 1. Introducción

La reciente promulgación por parte del Gobierno de Canarias del *Decreto Ley 1/2024 de medidas urgentes en materia de vivienda* declara sin ambages en su artículo 2 la situación de emergencia habitacional existente en el archipiélago canario. Literalmente, en su exposición de motivos establece:

El acceso a una vivienda digna y adecuada en Canarias, desde la crisis inmobiliaria iniciada en 2008, a la que siguió la crisis económico-financiera que afectó a las Administraciones Públicas, se caracteriza fundamentalmente por la falta de oferta suficiente, tanto de vivienda libre como de vivienda protegida, para atender una demanda en constante crecimiento tanto en régimen de propiedad como en régimen de alquiler.

Para poner la realidad canaria en contexto, debemos tener presente que el creciente deterioro de la accesibilidad a la vivienda es un fenómeno global, con causas generales como, entre otras, el aumento de la desigualdad de la renta a nivel internacional, el incremento de la inflación en los costes de la construcción —sector que no se beneficia de los aumentos de productividad de otros más propicios a la automatización o al empleo de inteligencia artificial— o la focalización de la demanda de vivienda en localizaciones «atractivas», tanto desde el punto de vista laboral como en términos de infraestructuras de entretenimiento, educación para las familias, y comodidad, emplazamientos típicamente caracterizados por la rigidez de la oferta de vivienda (Saiz, 2023).

Sin embargo, Canarias también posee sus especificidades a este respecto. Históricamente, la política de vivienda ha encontrado en Canarias un difícil encaje debido, entre otros factores, a la fragmentación y escasez del territorio que redundan en la inelasticidad de la oferta de vivienda (Saiz, 2010), la precariedad económica —la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social en Canarias se elevó en 2023 al 33,8 %, siendo la media nacional del 26,5 % (INE, 2024a)—, la fuerte dependencia del turismo o incluso episodios de sobreturismo (Hernández y León-González, 2023; Mikulić et al., 2021), o intereses políticos cortoplacistas (Parreño, 2002). Todo ello ha devenido en la actual problemática de acceso a la vivienda (Gabriel y Painter, 2020), con externalidades en el mercado de

trabajo y en la economía en general (Barrios, 2015, 2017). En este capítulo hacemos una revisión del camino que nos ha llevado hasta aquí, diagnosticamos la situación con los datos existentes, para, posteriormente, aportar algunas propuestas cuya consideración, entendemos, mejoraría en el futuro el panorama habitacional en el ámbito canario.

## 2. Cómo llegamos hasta aquí

Desde su germen en la *Ley de Casas Baratas* de 1911 hasta la actualidad, la política de vivienda en España se articula a nivel nacional, fundamentalmente, en un doble ámbito. En primer lugar, la constituida por un amplio abanico de ayudas directas/indirectas tanto a la construcción como a la demanda de vivienda, materializadas en diferentes planes estatales/autonómicos de vivienda con vigencia en periodos consecutivos, junto con los no menos relevantes incentivos fiscales a la vivienda. En segundo lugar, la conformada por el marco regulatorio general que afecta al mercado de la vivienda, abarcando este desde aspectos de calidad de la edificación, su conservación/rehabilitación, el crucial mercado de alquiler de vivienda, la regulación del sistema financiero, o la decisiva normativa de planeamiento urbanístico.

Para una explicación histórica más detallada del devenir de la política de vivienda acontecida en España remitimos a Parreño (2002), Sánchez (2002), o Ezquiaga (2024). Sin ánimo exhaustivo y centrándonos en los hitos que entendemos determinantes del camino andado, particularmente en el caso de Canarias, distinguiremos la siguiente línea temporal:

- **1911-1975:**

El periodo inicial se caracteriza por los efectos de la guerra civil española y la dictadura franquista. Se instauran las primeras figuras de viviendas protegidas de promoción pública/privada (viviendas de clase media y bonificables, de renta limitada, viviendas sociales...), vertebrándose la política de vivienda en torno a las ayudas directas a los promotores («promoción del ladrillo»), con viviendas de baja calidad, poca planificación urbanística y escaso efecto redistributivo debido a la laxitud de los requisitos para acceder y las prerrogativas de los afines al régimen. Se prioriza el acceso a la propiedad de las viviendas al tiempo que se margina el mercado de alquiler privado al congelarse las rentas derivadas. Bajo este régimen clientelar, se consolida en España la estructura del sector de la construcción para el futuro inmediato, conformado por una inmensa mayoría de pequeñas empresas, y pocas medianas o de gran escala.

- **1976-1981:**

Con el advenimiento de la democracia, España camina hacia una nueva política en materia de vivienda. Se reconoce en la Constitución española el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, aunque se considera en la práctica un derecho social y no subjetivo, esto es, no posibilita ejercitar acción jurídica para la obtención de una vivienda. En 1978 se configura el IRPF en el sentido moderno, estableciéndose por primera vez una deducción por cantidades satisfechas por adquisición de vivienda habitual. También se dan tímidos avances en los planes de vivienda para la transición del sistema de «promoción al ladrillo» al de «apoyo a las personas» (por ejemplo, reduciendo la superficie admitida para las viviendas protegidas evitándose así la demanda de individuos con mayor capacidad

económica, o poniendo las entidades de crédito oficiales a financiar a los adquirentes).

En la práctica, sin embargo, la política de vivienda persiste en la «promoción al ladrillo» como vía para la reactivación económica del país, llegándose a construir en todo el territorio nacional en torno a 517.000 viviendas de protección oficial (VPO) en el período 1981-1983 (429.000 de promoción privada y 88.000 de promoción pública), evidenciándose nuevamente la inadecuada asignación de las mismas y manteniéndose la «congelación» del mercado del alquiler, todo ello en detrimento de los sectores de población más desfavorecidos, a lo que se une una pésima planificación urbanística generalizada. Esto redundará en el aumento de las viviendas vacías constatado en el censo de 1981 —el 16,3 % del total de viviendas estaban vacías en 1981 a nivel nacional, ascendiendo esta cifra al 22 % en Canarias (Dirección General del Catastro, 1992)—.

- **1982-1985:**

A finales de 1982 accede al poder del Estado el primer gobierno del PSOE, y con él se acentúa el enfoque social de la política de vivienda, aumentando el gasto público en vivienda casi un 70 % entre 1981 y 1986 —de 133.800 a 222.800 millones de ptas., respectivamente (Sánchez, 2002, p. 139)—. Basándose en los datos del Censo de Viviendas de 1981, el Gobierno estimó que había un déficit en España de más de 260.000 viviendas, y se consideraba necesario construir en torno a 150.000 viviendas anuales para atender adecuadamente a la demanda en los siguientes años. Finalmente, se alcanzó a construir a nivel nacional en torno a un millón de viviendas entre 1984 y 1987 —aproximadamente, 600.000 viviendas VPO y 400.000 entre vivienda libre y rehabilitación (Sánchez, 2002, p. 130-136)—. Sin embargo, se mantuvo la escasa oferta de promoción pública, sobre todo en alquiler, sesgándose esta nuevamente hacia la propiedad. En 1985, el *decreto Boyer* supone el primer intento serio de «descongelar» el mercado privado de alquiler de viviendas, relanzando el mismo y poniéndolo por fin en el foco de los agentes económicos como una oportunidad de inversión.

En este periodo comienza la descentralización de la política de vivienda fruto de la construcción del Estado de las autonomías a partir de 1979, aprobándose en 1982 el Estatuto de Autonomía de Canarias. A partir de aquí, las CC. AA. se reservan las competencias exclusivas en materia de vivienda, mientras que el Estado, en virtud de su competencia sobre la planificación económica del país, el interés general y la igualdad de todos los españoles, incidirá en el ámbito de la vivienda principalmente a través de los planes de vivienda, mediante convenios con las CC. AA., y también a través de legislación general en los aspectos relacionados (fiscalidad, sector financiero, etc.). Asistimos posteriormente a una auténtica bicefalía legislativa que generará una situación heterogénea en el país a nivel autonómico.

- **1986-2007:**

España se adhiere a la CEE y con ello aparece un tercer actor, de indudable importancia, que actúa como paraguas de las políticas económicas nacionales. Esto provoca una disminución notable de la incertidumbre jurídica y económica en el país, dando lugar a un amplio periodo de bonanza económica (con altibajos...) y a los booms inmobiliarios de finales de los años ochenta y, posteriormente, a finales

del siglo XX y comienzos del XXI (1996-2007), sobre todo a partir de la implantación del euro como moneda común europea en 2002. Este lapso se caracteriza por la vorágine constructora, en su mayoría de vivienda libre en detrimento de la vivienda VPO, especialmente de promoción pública, endureciéndose aquí los requisitos de acceso para dirigirla hacia la población más desfavorecida —entre 2002 y 2008, se construyeron aproximadamente 4 millones de viviendas a nivel nacional, a razón de más de medio millón anuales en promedio, 187.982 de ellas en Canarias, 26.855 en promedio anual (Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, 2024a, 2024b)—.

En esta etapa, debido al encarecimiento del precio de la vivienda fruto de la pujanza de la demanda y la percepción generalizada como oportunidad de inversión, se extendió el fenómeno de emigración a la periferia de las grandes ciudades y núcleos turísticos por parte de los nuevos hogares de parejas jóvenes que se formaban, con el consiguiente envejecimiento de la población en el centro de las ciudades, la degradación de los cascos históricos, y también de las barriadas con preponderancia de vivienda pública de baja calidad y que dan lugar a focos de marginalidad y problemas de seguridad ciudadana. A esto se une el auge de la autoconstrucción y la construcción de viviendas ilegales, alentando la permisividad y conducta negligente de la Administración pública, la ocupación ilegal de buena parte de la periferia de los principales centros laborales, así como la depredación generalizada y anárquica del territorio rústico que continúa hasta nuestros días —se estima una tasa de ilegalidad constructiva en Canarias en torno al 38 % en 1990 (Parreño, 2002, p. 281)—. Como consecuencia de lo anterior, comienzan también a materializarse problemas de transporte en las islas capitalinas derivados de las nuevas ubicaciones elegidas por los hogares. La bonanza económica y el aumento de las rentas familiares también provoca el incremento de las segundas residencias y viviendas vacías, calificado como «despilfarro inmobiliario» por Sánchez (2002), fenómeno que se agudiza en Canarias debido a la dualidad territorial costa-interior —en 2001, cerca de un 30 % del parque de viviendas en Canarias está formado por viviendas vacías o secundarias (INE, 2024b)—. Todo ello va acompañado indisolublemente por el auge de la corrupción urbanística, sobre todo a nivel municipal, con notorias contrapartidas en Canarias (Abreu, 2022).

Asimismo, hay una derivada de enorme influencia en el ámbito canario en los años venideros: la creciente dependencia del turismo como actividad económica fundamental en el archipiélago —en 2007, el sector turístico en Canarias supone ya el 28,3 % del PIB regional, siendo esta aportación del 10,8 % a nivel nacional (EXCELTUR, 2008)—, y el consecuente crecimiento de la compra de viviendas en las islas por parte de extranjeros, sobre todo comunitarios a partir de 1991 con la eliminación progresiva de los controles fronterizos a raíz del Acuerdo de Schengen —en el año 2007, las compras de viviendas por extranjeros en Canarias ascendieron al 13,4 % del total, frente al 7,1 % a nivel nacional (Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, 2024c)—.

- **2008-2019:**

La crisis financiera e inmobiliaria de 2007 genera una brusca ruptura en el periodo de crecimiento basado en el ladrillo anteriormente reseñado. Por un lado, la Unión Europea aplica la receta de austeridad en el gasto público, con la consiguiente drástica reducción de los presupuestos públicos en materia de vivienda. Por otro, el sec-

tor bancario cesa de financiar promociones que no tengan garantizada la viabilidad mediante ventas efectivas sobre plano. Estos ingredientes llevan al fin de la construcción de vivienda pública y privada al ritmo visto hasta entonces, situación que perdura hasta la actualidad, aun bajo gobiernos de distinto signo político —si entre 2008-2012 se promediaban anualmente más de 61.000 calificaciones definitivas de VPO y 268.000 viviendas libres a nivel nacional, unas 500 y 13.700 en Canarias, respectivamente, en el periodo 2013-2019 este ritmo anual se redujo de forma radical a cerca de 9.200 VPO y 48.000 viviendas libres a nivel nacional, 90 y 1.400 de ellas en Canarias, respectivamente (Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, 2024a, 2024b)—. En esta hecatombe de la construcción de vivienda, el parque público de vivienda en alquiler permanece muy infradimensionado en comparación con las cifras habituales en otros países europeos de referencia —en 2019 el 2,7 % de los hogares residen en alquiler a precio reducido en España, el 1,6 % en el caso de Canarias. A nivel europeo, el nivel del parque de vivienda en alquiler social en 2019 en algunos países seleccionados ascendía a: Holanda 29,1 %, Austria 23,6 %, Dinamarca 20,5 %, Inglaterra 16,7 %, Suecia 16,6 %, Francia 15,8 % (INE, 2024a; Housing Europe, 2021)—. Además, no menos importante, se constata la pésima gestión de este parque de viviendas y la búsqueda de una solución por medio de la transmisión en propiedad a las familias que las ocupan (incluso en otras CC. AA., como Madrid, a grandes fondos de inversión privados).

A partir de 2011, se elimina gradualmente la desgravación por vivienda habitual del IRPF para las nuevas adquisiciones, manteniéndose desgravaciones solo para inquilinos y arrendadores de vivienda con el objetivo de dinamizar el mercado de alquiler —entre 2000-2009 se calcula que la desgravación en el IRPF por la compra de vivienda habitual ha supuesto en torno a 51.000 millones de euros, esto es, alrededor del 5 % del PIB nacional (Ministerio de Hacienda, 2024)—.

El impacto sobre las economías familiares de la crisis y las recetas europeas aplicadas fue brutal, dando lugar al ajuste económico basado en la «devaluación de salarios», lo cual supuso la «tormenta perfecta» en materia de accesibilidad de la vivienda, llegándose al consenso generalizado en la práctica de los agentes financieros y económicos, de considerar que existía un problema de accesibilidad de vivienda en el momento en que el gasto en vivienda de un hogar superase el tercio de la renta familiar —el salario medio anual se incrementó en España un 6,7 % a lo largo del periodo 2014-2019, un 7,3 % en Canarias (INE, 2024c). En contraste, el precio medio de la vivienda libre en el mismo periodo sufrió un incremento del 12,4 % en España, llegando al 19,36 % en Canarias, superando estos registros el precio de la vivienda en alquiler (Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, 2024d; Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, 2024)—.

- **2020-2024:**

La pandemia global de covid-19 nos vino a recordar en Canarias nuestra radical dependencia del sector turístico. Si no hubiera sido por un comportamiento de la UE diametralmente opuesto al de la crisis de 2007 y el consecuente aumento del gasto público para hacer frente a la emergencia, probablemente hubiera habido una catástrofe económica en las islas fruto del cero turístico acontecido. No obstante, ya en 2023 se recupera el nivel de PIB prepandemia, y a pesar del fenómeno inflacionista que genera la ruptura de *stocks* durante la pandemia, unido a la guerra en

Ucrania y las consiguientes tensiones en los mercados energéticos, se consolida posteriormente un aumento de la demanda de vivienda, alentada en Canarias por las adquisiciones por parte de extranjeros. La rigidez de la oferta debido a la ralentización sostenida de la actividad constructiva genera nuevos aumentos en el precio de la vivienda, con la ulterior agudización del problema de accesibilidad.

Este mismo año se aprueba la *Ley 12/2023 del Derecho a la Vivienda*, auspiciada por el gobierno PSOE-Podemos, última novedad legislativa nacional hasta el momento en este ámbito, con importantes efectos en el sector. Los principales objetivos perseguidos con esta normativa son, por una parte, dar un impulso al parque de viviendas públicas, especialmente en alquiler y las denominadas asequibles (nuevo concepto para designar viviendas de titularidad privada, cuyo propietario goza de diferentes ventajas fiscales, urbanísticas, y otras, a cambio de que las destine a vivienda en alquiler a precios reducidos), ambas dirigidas a jóvenes y colectivos desfavorecidos. Por otra, da carta de naturaleza a limitar localmente el precio del alquiler de vivienda libre en las zonas declaradas tensionadas cuando así sea solicitado por la comunidad autónoma, y provee una mayor protección a los inquilinos frente a los desahucios a causa de vulnerabilidad, especialmente cuando el arrendatario sea un gran tenedor de vivienda (titulares de diez o más inmuebles urbanos de uso residencial, pudiéndose reducir este número a cinco si están ubicados en la misma zona declarada tensionada).

A la postre, todo ello se ha materializado a comienzos de 2024 en un empeoramiento notable del mercado de alquiler libre, debido fundamentalmente a la inseguridad jurídica que genera en los propietarios la consideración de la vulnerabilidad como causa para no desahuciar, la posibilidad de limitaciones al alquiler, la normativa laxa frente a la okupación de viviendas, etc., fomentando que muchos propietarios cesen en alquilar sus viviendas, o bien las trasvasen al alquiler de temporada o vacacional, ambos no sujetos a las restricciones de esta normativa, siendo especialmente relevante en el caso canario la proliferación de viviendas vacacionales en este periodo —en 2021, el stock de viviendas en alquiler vacacional en Canarias ya supone el 3,6 % del total de viviendas, siendo en 2022 la segunda comunidad autónoma, solo detrás de las islas Baleares, con mayor número de plazas en viviendas vacacionales por habitante (INE, 2024d)—. La conjunción de estos factores lleva a subir un nuevo peldaño en el encarecimiento, tanto de la vivienda en alquiler, agudizado por la escasa presencia aún de vivienda en alquiler público, como en propiedad, debido al tirón sostenido por la demanda y la rigidez de la oferta de vivienda.

### 3. Situación actual

Y llegamos así a la compleja situación existente hoy en día en el mercado de la vivienda canario, ilustrada por los Gráficos 1, 2 y 3, y caracterizada, *grosso modo*, por los siguientes rasgos esenciales:

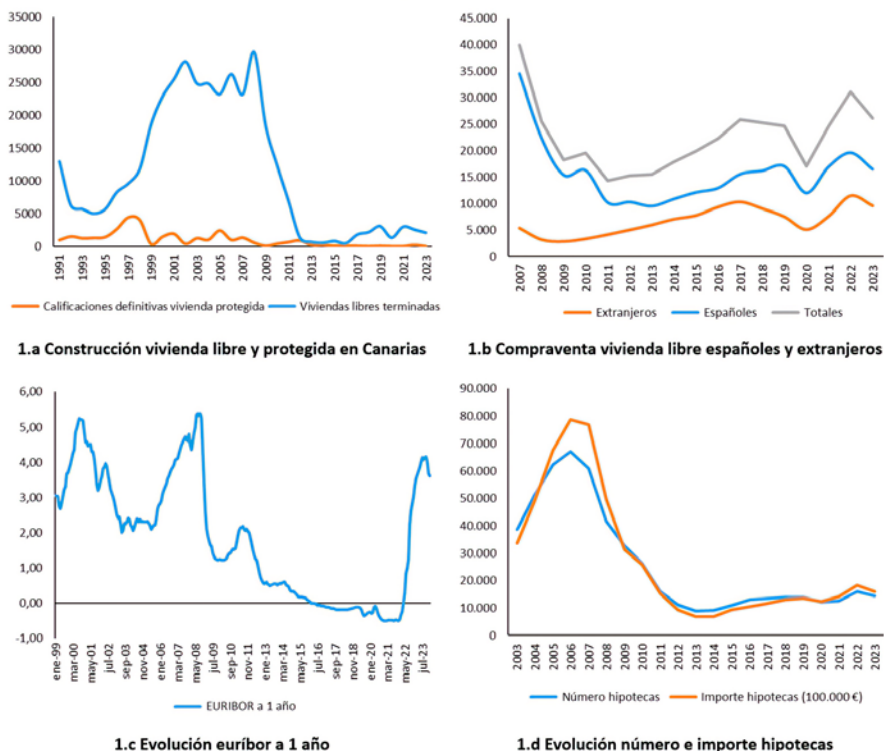
#### 1. Mercado de vivienda en propiedad libre:

Como se puede observar en el Gráfico 1.a, el ritmo de construcción de vivienda libre en el archipiélago ha decaído de manera radical desde su pico durante la crisis financiera de 2007 y los años siguientes, representando los últimos años solo un 10 % del



volumen anual de viviendas construido durante ese periodo (en 2023 se añadieron al mercado canario unas 2.100 viviendas de nueva construcción).

**Gráfico 1.** Hechos estilizados del mercado de la vivienda canario I



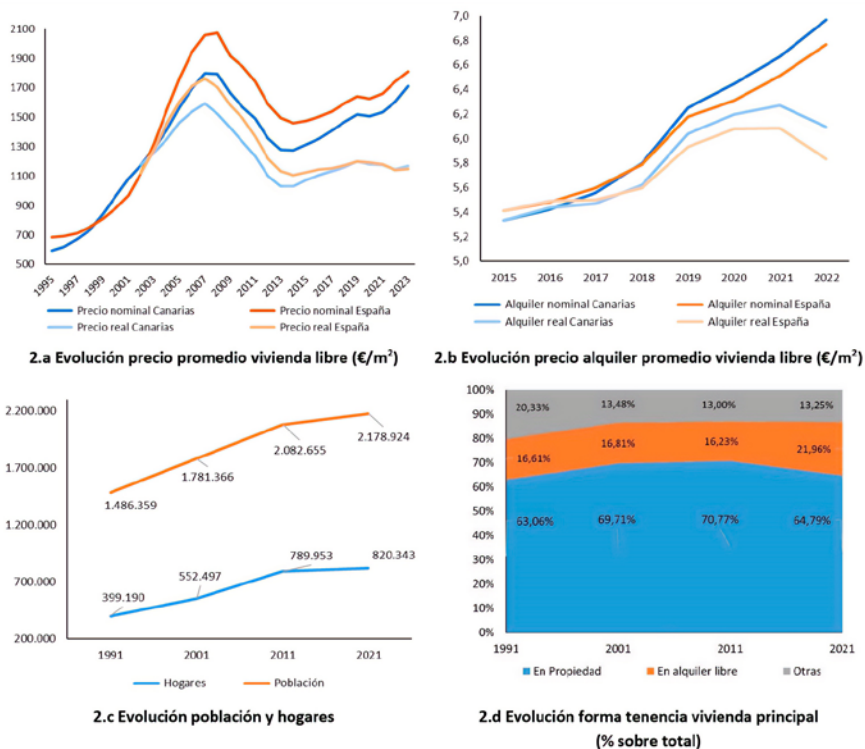
Fuente: 1.a: Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, 2024a, 2024b. 1.b: Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, 2024c. 1.c: Banco de España, 2024. 1.d: INE, 2024e

Sin embargo, a pesar del aumento en los últimos años de los tipos de referencia del mercado hipotecario para frenar la inflación galopante sufrida a nivel mundial a partir de mediados de 2021 (Gráfico 1.c), el Gráfico 1.b indica que la demanda de vivienda libre en Canarias presenta un fuerte dinamismo, acercándose ya a los niveles previos a la crisis financiera de 2007, y estando dirigida mayoritariamente hacia la vivienda usada. Destaca el papel que juegan los extranjeros, alcanzando en 2022 y 2023 en torno al 37 % del total de transacciones inmobiliarias en las islas. Al mismo tiempo, solo alrededor del 50 % de las transacciones de vivienda efectuadas estos años se ha realizado mediante hipoteca (Gráfico 1.d), lo cual indica cierto poder adquisitivo de los compradores.

La observación conjunta de los Gráficos 1.a, 1.b y 1.d permite atisbar también una disminución de la actividad en el mercado de vivienda libre en el año 2023, amortiguación que no se traslada todavía a los precios de la vivienda debido a las inercias del mercado (Gráfico 2.a). En este caso, la combinación de una oferta estancada que solo se flexibiliza prácticamente con vivienda usada, y una demanda en aumento tras la pandemia de covid-19, ha generado nuevas tensiones al alza en el precio

de la vivienda en Canarias, que no solo no ha bajado, como parecía probable en cuanto el BCE (Banco Central Europeo) comenzó a subir los tipos de interés en 2021, sino que, muy al contrario, ha seguido incrementándose a tasas considerables casi alcanzando ya los niveles previos a la crisis financiera de 2007.

**Gráfico 2. Hechos estilizados del mercado de la vivienda canario II**



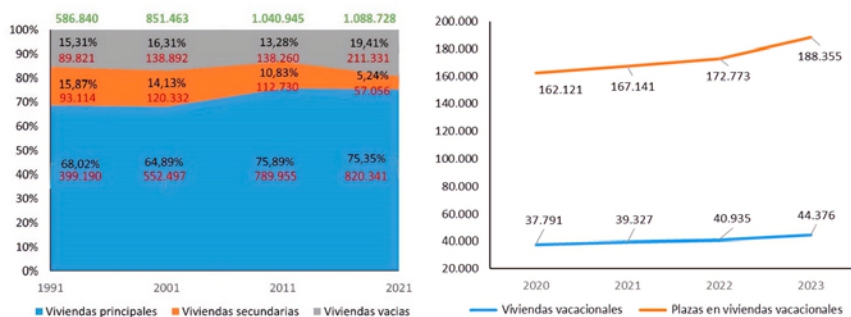
Fuente: 2.a: Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, 2024d. 2.b: Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, 2024. 2.c y 2.d: INE, 2024b

2. Mercado de vivienda en alquiler libre:

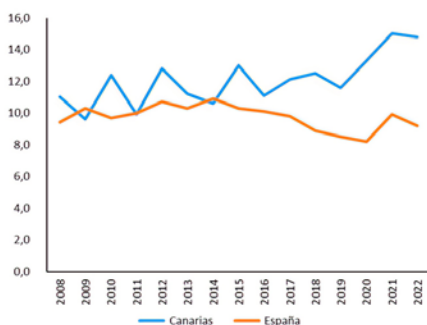
El desinterés público a nivel nacional por el segmento de vivienda en alquiler libre se ha materializado históricamente en la inexistencia de fuentes fiables de información sobre su comportamiento, recurriendo típicamente los analistas a información provista por agentes inmobiliarios de cierta entidad que aparecen en la era de internet como medio utilizado asiduamente hoy en día para intercambiar información en el mercado de la vivienda (Idealista, Fotocasa...). Solo a partir de 2015, el ministerio del ramo elabora una estadística de precios a partir de información tributaria contenida en las declaraciones anuales del IRPF. En el Gráfico 2.b se muestra la evolución del alquiler mensual promedio de una vivienda en Canarias y a nivel nacional, tanto nominal como en términos reales, entre 2015 y 2022, último dato disponible. En este periodo el alquiler nominal ha sufrido en Canarias un fuerte repunte del 30,6 %,

frente al 25 % a nivel nacional. Una vez descontada la inflación, estas tasas de crecimiento se mantienen en torno a un 14,2 % en Canarias, frente a un 7,7 % en España.

**Gráfico 3.** Hechos estilizados del mercado de la vivienda canario III

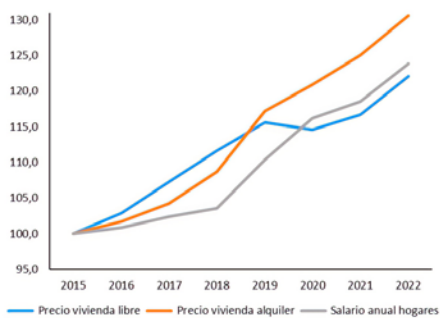


**3.a Evolución viviendas principales, secundarias y vacías (% sobre total, número de viviendas, viviendas totales)**



**3.c Evolución % hogares con gasto elevado en vivienda**

**3.b Evolución viviendas y plazas vacacionales**



**3.d Evolución precio compra y alquiler de vivienda y renta hogares (base 100 en 2015)**

Fuente: 3.a: INE, 2024b. 3.b: INE, 2024d. 3.c: INE, 2024a. 3.d: Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, 2024d; Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, 2024; INE, 2024a

La explicación de esta importante subida en el precio del alquiler reside por una parte en la enorme pujanza de la demanda de alquiler. Como se observa en el Gráfico 2.c, la población en Canarias ha crecido en torno a un 46,5 % entre los censos de 1991 y 2021, sin embargo, el número de hogares se ha más que duplicado en estos 30 años hasta crecer un 105,5 %. Esto es fruto, entre otras causas, de la marcada tendencia hacia la reducción del tamaño del hogar, y también, por el aumento de la población extranjera cuya tendencia a alquilar es mucho mayor —entre 1991 y 2021 la población extranjera en Canarias creció de un 2,1 % del total a suponer un 14,7 % en 2021, además, en este último año el 56,4 % de hogares con todos sus miembros extranjeros residían en alquiler en España, frente al 10,5 % de los formados por españoles (INE, 2023)—. Todo ello ha provocado que entre estas dos fechas los hogares en alquiler de mercado hayan pasado de significar el 16,6 % del total, al 22 % en 2021 (Gráfico 2.d). Recordemos aquí también el efecto expulsión del acceso a la vivienda en propiedad que generan los altos niveles vigentes en los tipos de referencia hipotecarios.

Por otro lado, nos encontramos con la rigidez de la oferta de alquiler libre, agudizada, como se mencionó, por la entrada en vigor de la *Ley 12/2023 del Derecho a la Vivienda*, y el consiguiente trasvase hacia vivienda vacía (Gráfico 3.a) y hacia los segmentos de alquiler de temporada y vacacional (Gráfico 3.b)

### 3. *Vivienda en propiedad y alquiler pública:*

Es prácticamente inexistente en la actualidad (Gráfico 1.a), desapareciendo entre 2020 y 2023 las calificaciones definitivas de vivienda protegida en propiedad, mientras que el alquiler se construye de forma testimonial —se califican definitivamente 208 viviendas en alquiler público en Canarias durante este periodo (Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, 2024b)—.

### 4. *Accesibilidad de la vivienda:*

El Gráfico 3.c deja bien claro que en 2022 el 14,8 % de los hogares en Canarias, esto es, alrededor de 125.000 familias, tienen dificultades para afrontar los gastos de la vivienda que ocupan, reduciéndose esta cifra al 9,2 % a nivel nacional. La ausencia en la práctica de vivienda pública, tanto en alquiler como en propiedad, la escalada de precios de los alquileres libres frente a los salarios (Gráfico 3.d) y el aumento de los precios de la vivienda libre acompañado por el endurecimiento de las condiciones financieras en los últimos años debido al episodio inflacionario vivido ha generado un problema que podemos catalogar como grave, en cuanto a accesibilidad de la vivienda se refiere.

Todo lo anterior desemboca en las enormes dificultades que encuentran las familias en los estratos bajos de renta, y especialmente los jóvenes (Ezquiaga, 2024), para acceder al mercado de la vivienda, tanto privada como pública, tanto en propiedad como en alquiler. Lo mismo ocurre incluso para familias más acomodadas en algunas localizaciones particularmente tensionadas como los centros de las grandes ciudades o núcleos laborales turísticos, lo cual provoca distonías en el mercado de trabajo y en la economía de las islas en general.

## 4. Propuestas de futuro

Así las cosas, el trabajo que queda por delante para afrontar el problema de la vivienda es, sin duda, complicado. Desde luego, a solucionarlo no ayuda el «cortoplacismo» evidenciado por los diferentes niveles de gobierno hasta el momento, haciéndose necesario poner las «luces largas» y abordar una planificación integral del conjunto de políticas públicas implicado, no sin olvidar medidas a corto plazo que persigan resolver aquellos problemas urgentes. Es más, dados los continuos traspiés en que incurren los poderes públicos a la hora de intervenir el mercado de la vivienda, donde ha sido frecuente «poner palos en las ruedas» más que buscar soluciones eficientes, entendemos que el espíritu general que debe impregnar en el futuro la política de vivienda es el de «engrasar» el mercado de la vivienda canario, ayudándole a funcionar mejor, minimizando externalidades negativas y evitando fricciones e intervenciones públicas que redunden en los frecuentes fallos de mercado hartos conocidos.

Sin ánimo exhaustivo, a continuación presentamos algunas propuestas concretas que esperamos contribuyan a solucionar, o al menos paliar, los problemas existentes en la

actualidad para acceder a una vivienda digna y adecuada para muchos hogares en el ámbito canario:

1. *Planificación urbanística*: Debemos abogar por una planificación urbanística integral del territorio como elemento vertebrador de la política de vivienda en los tres niveles de gobierno implicados (Gobierno autonómico, cabildos y, especialmente, ayuntamientos). Su objetivo fundamental debe ser preservar en la medida de lo posible el territorio rural y paisajístico del archipiélago como sustento tanto de los residentes como de los turistas, nuestra principal fuente de ingresos, y al mismo tiempo, erradicar la anarquía urbanística y la construcción ilegal que tanto daño ha hecho ya en las islas. La evaluación medioambiental previa, seria y ágil de cualquier proyecto o promoción debe ser un requisito *sine qua non*. A su vez, se debe potenciar el aprovechamiento residencial del parque inmobiliario existente, pensando bien cómo y dónde ejecutar la obra nueva, definiendo bolsas de suelo para llevar a cabo nuevas promociones, sobre todo de vivienda pública, con el fin de no depredar más territorio, evitar los guetos marginales y hacer sostenibles los núcleos de población.
2. *Planes de vivienda*: Debe aumentar radicalmente la oferta de vivienda pública en alquiler (con calificación de carácter permanente) dirigida exclusivamente a los sectores más desfavorecidos, y también en alquiler a precios asequibles, este último en la acepción dada a nivel nacional por el artículo 17 de la *Ley 12/2023 por el Derecho a la Vivienda*, cuidando la determinación legal del mismo para impedir subterfugios que permitan acercar el alquiler efectivamente pagado al de mercado, todo ello mediante una adecuada combinación de promoción pública/privada. Es esencial, como se señaló en el punto anterior, la planificación de las necesidades por municipios y la ubicación intramunicipal para evitar guetos y vertebrar los espacios urbanos/rurales. Es bien conocido que esta política, junto con sus efectos de equilibrio general, aumentaría notablemente el bienestar social (Favilukis et al., 2023). Un indicador de necesidades a nivel municipal es el registro de demandantes de vivienda pública establecido por el Gobierno de Canarias, en el que aparecían 25.159 demandantes de vivienda por municipios a 31/07/2023 (Diputación del Común, 2023). Además, se debe vigilar atentamente su gestión, bien sea pública o privada.
3. *Regulación del alquiler libre*: Se debe evitar el engorroso control de alquileres promovido por la *Ley 12/2023* en su artículo 18 (declaración de zonas de mercado residencial tensionado) debido a sus conocidos efectos negativos (Kholodilin, 2024), y pasar a proveer de mayor seguridad y estabilidad jurídica a propietarios e inquilinos, más en el espíritu del *decreto Boyer* de 1985, legislando contra el fenómeno de la okupación, y dando cobertura pública a las situaciones de vulnerabilidad. A su vez, se debe procurar la obtención de datos de calidad en este segmento para su seguimiento (registro público de alquileres vinculante).
4. *Regulación turística (alquiler vacacional)*: De inmediato se debe poner coto al alquiler vacacional especialmente en las zonas tensionadas en términos de accesibilidad a la vivienda (principales núcleos turísticos y grandes ciudades). A su vez, se debe procurar la convivencia entre uso turístico y residencial en estos enclaves. Esto debe englobarse en una reforma integral de la gestión turística del archipiélago que promueva la sostenibilidad del turismo y prevenga episodios de saturación turística que tanto daño hacen a la economía, la imagen y la convivencia en el archipiélago.

5. *Fiscalidad de la vivienda*: Debe fomentar el acceso al mercado de alquiler de las viviendas vacías mediante medidas fiscales vía IBI, IRPF o impuesto de sociedades (IS). Se debe mantener la desgravación de rentas en el IRPF e IS a los arrendadores de vivienda, con la posibilidad de regular los incentivos en función del nivel de las rentas de alquiler o de sus incrementos (existen datos anuales en las declaraciones del IRPF e IS para llevar a efecto esta medida). Al tiempo, se debe desincentivar el alquiler de temporada y vacacional aumentando la presión fiscal sobre las rentas generadas, y vigilar con mayor rigor el fraude fiscal en este sector, aumentando para ello la labor de inspección tributaria y obteniendo datos fidedignos de las plataformas en internet que se dedican al mismo, poniendo el foco en el caso de que el arrendador sea no residente en España.

## 5. Conclusiones

En este capítulo hemos analizado la evolución en el tiempo de la política de vivienda en Canarias hasta la situación actual, calificada por el Gobierno de Canarias como de emergencia habitacional. Tras la discusión sostenida, no cabe volver a caer en errores del pasado, debiéndose adoptar un enfoque a largo plazo en la planificación, junto con medidas puntuales a corto que persigan aliviar las dificultades en el acceso a la vivienda que experimentan hoy en día muchos/as canarios/as.

Si bien el problema de accesibilidad de la vivienda es global, sus soluciones son en gran parte locales, especialmente en un archipiélago como el nuestro, donde la escasez del terreno y su orografía, así como la fuerte dependencia del turismo, nos obligan a mimar nuestro territorio si queremos progresar económicamente. Finalizamos recogiendo algunas propuestas de política de vivienda para intentar afrontar la difícil situación en que se encuentra un estrato importante de la población canaria. Como resumen de las mismas, todo pasa porque en todos los niveles de gobierno (central, autonómico, cabildos y municipios) se concierte una estrategia que posibilite: 1) Llevar a cabo una planificación urbanística que permita preservar el territorio rural y paisajístico del archipiélago como sustento tanto de los residentes como de los turistas, que erradique de una vez por todas la construcción ilegal y que permita aprovechar el parque inmobiliario existente para uso residencial, pensando muy bien cómo y dónde ejecutar la obra nueva, sobre todo de vivienda pública, para no depredar más territorio, evitar los guetos marginales y generar núcleos de población sostenibles. 2) Dirigir las ayudas públicas en materia de vivienda a los que más la necesitan y bajo el formato de alquiler público o asequible, incrementando notablemente la cantidad, cuidando la calidad, situación y, sobre todo, gestión de la oferta de vivienda pública en alquiler. 3) Dar seguridad y estabilidad jurídica al mercado del alquiler libre, con un balance ponderado entre los derechos de arrendadores y arrendatarios, legislando contra la okupación y dando cobertura pública a las situaciones de vulnerabilidad. 4) Poner coto y orden dentro del sector turístico, especialmente en el ámbito de las viviendas vacacionales, promoviendo una actividad ordenada, sostenible, y acorde con el uso residencial, evitando episodios de sobreturismo. 5) Impulsar medidas fiscales que fomenten la incorporación de viviendas vacías al mercado de alquiler y desincentiven el alquiler de temporada o vacacional, vigilando el fraude en este sector. Nos jugamos el futuro.

## Referencias bibliográficas

- Abreu, J. (2022). *La corrupción política en España: un análisis descriptivo (2000-2020)*. Document de Treball 2022/21. Institut de Recerca en Economia Aplicada Regional i Pública (IREA). [https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/191715/1/IR22-021\\_Abreu.pdf](https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/191715/1/IR22-021_Abreu.pdf).
- Banco de España. (2024). Estadísticas de tipos de interés. <https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/temas/tipos-interes.html>.
- Barrios, J. A. (2015). Vivienda habitual y empleo: efectos de la crisis económica en España. *Cuadernos Económicos de ICE*, 90, 55-78. <https://www.revistasice.com/index.php/CICE/article/download/6107/6107>.
- Barrios, J. A. (2017). Do homeowners cope better with economic crises in terms of employment? An analysis of micro panel data from Spain, 2004-2013. *Housing Studies*, 32(5), 566-583. <https://doi.org/10.1080/02673037.2016.1224324>.
- Diputación del Común. (2023). *La situación de la vivienda en Canarias desde una perspectiva social*. Informe Extraordinario, septiembre 2023. <https://www.diputadodelcomun.org/wp-content/uploads/2023/09/Informe-Extraordinario-de-Vivienda-2023.pdf>.
- Dirección General del Catastro. (1992). Evolución de las viviendas en España 1981-1991. *Catastro*, 12, 97-100. <https://www.catastro.hacienda.gob.es/documentos/publicaciones/ct/ct12/EVOLUCI%C3%93N%20DE%20LAS%20VIVIENDAS%20EN%20ESPA%C3%91A%201981-1991.pdf>.
- EXCELTUR. (2008). *IMPACTUR Canarias 2007*. [https://www.exceltur.org/wp-content/uploads/adjuntos/2007\\_exceltur\\_canarias%20web1.pdf](https://www.exceltur.org/wp-content/uploads/adjuntos/2007_exceltur_canarias%20web1.pdf).
- Ezquiaga, I. (2024). *El sistema ya no financia burbujas: Escasez de vivienda y caída del crédito*. Estudios de la Fundación. Serie Economía y Sociedad, (102). FUNCAS. [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2024/03/Estudio\\_102\\_Ezquiaga.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2024/03/Estudio_102_Ezquiaga.pdf).
- Favilukis, J., Mabilie, P. y Nieuwerburgh, S. V. (2023). Affordable housing and city welfare. *Review of Economic Studies*, 90, 293-330. <https://doi.org/10.1093/restud/rdac024>.
- Gabriel, S. y Painter, G. (2020). Why affordability matters. *Regional Science and Urban Economics*, 80, 103378. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2018.07.001>.
- Hernández, R. y León-González, C. (coords.) (2023). *Sostenibilidad del Turismo en Canarias*. Informe 2023. Observatorio Turístico de Canarias. <https://doi.org/10.25145/r.2023.03>.
- Housing Europe. (2021). *The state of housing in Europe in 2021*. <https://www.housingeurope.eu/resource-1540/the-state-of-housing-in-europe-in-2021>.
- INE. (2023). *Encuesta de características esenciales de la población y las viviendas. Año 2021*. <https://www.ine.es/uc/PJBEC2Yki1>.
- INE. (2024a). *Encuesta de condiciones de vida*. <https://www.ine.es/uc/6ypGknBui1>.
- INE. (2024b). *Censos de población y viviendas*. <https://www.ine.es/uc/6x6ZMKGQ>.
- INE. (2024c). *Encuestas de estructura salarial*. <https://www.ine.es/uc/CuqbNkBi1>.
- INE. (2024d). *Estadística experimental. Medición del número de viviendas turísticas en España y su capacidad*. <https://www.ine.es/uc/2PJJJJBjci1>.
- INE. (2024e). *Estadística de hipotecas*. <https://www.ine.es/uc/nPypd6m7i1>.

- Kholodilin, K. A. (2024). Rent control effects through the lens of empirical research: An almost complete review of the literature. *Journal of Housing Economics*, 63, 101983. <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2024.101983>.
- Mikulić, J., Vizek, M., Stojčić, N., Payne, J. E., Časni, A. C. y Barbić, T. (2021). The effect of tourism activity on housing affordability. *Annals of Tourism Research*, 90, 103264. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2021.103264>.
- Ministerio de Hacienda. (2024). *Memorias de la Administración Tributaria*. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/GobiernoAbierto/Transparencia/Paginas/Memorias%20de%20la%20Administracion%20Tributaria.aspx>.
- Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. (2024a). *Vivienda libre*. <https://www.transportes.gob.es/el-ministerio/informacion-estadistica/vivienda-y-actuaciones-urbanas/estadisticas/vivienda-libre>.
- Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. (2024b). *Vivienda y rehabilitación protegidas*. <https://www.transportes.gob.es/el-ministerio/informacion-estadistica/vivienda-y-actuaciones-urbanas/estadisticas/vivienda-prottegida/vivienda-y-rehabilitacion-prottegidas>.
- Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. (2024c). *Transacciones inmobiliarias (compra-venta)*. <https://www.transportes.gob.es/el-ministerio/informacion-estadistica/vivienda-y-actuaciones-urbanas/estadisticas/transacciones-inmobiliarias-compraventa>.
- Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. (2024d). *Valor tasado de la vivienda*. <https://www.transportes.gob.es/el-ministerio/informacion-estadistica/vivienda-y-actuaciones-urbanas/estadisticas/valor-tasado-de-la-vivienda>.
- Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (2024). *Sistema estatal de referencia del precio del alquiler de vivienda*. <https://www.mivau.gob.es/vivienda/alquila-bien-es-tu-derecho/serpavi>.
- Parreño, J. M. (2002). *Análisis geográfico de la vivienda en Canarias: La promoción privada de protección oficial en el área metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria (España)*. [Tesis doctoral, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria]. <https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/2079/1/859.pdf>.
- Saiz, A. (2010). The geographic determinants of housing supply. *The Quarterly Journal of Economics*, 125(3), 1253-1296. <https://doi.org/10.1162/qjec.2010.125.3.1253>.
- Saiz, A. (2023). The global housing affordability crisis: Policy options and strategies. *MIT Center for Real Estate Research Paper*, 23/01. <https://ssrn.com/abstract=4402329>.
- Sánchez, M. T. (2002). *La política de vivienda en España: Análisis de sus efectos redistributivos*. Universidad de Granada.



## Capítulo 14

# La materialización directa e indirecta de la RIC en bienes inmuebles que se afecten a la promoción de viviendas protegidas destinadas al arrendamiento por la sociedad promotora

**Francisco Clavijo Hernández**

*Catedrático de Derecho Financiero y Tributario*

### 1. Introducción

La materialización de la reserva para inversiones en Canarias (en adelante, RIC) en bienes inmuebles que se afecten a la promoción de viviendas protegidas destinadas al arrendamiento por la sociedad promotora es hoy, sin duda, una de las cuestiones más complejas y controvertidas en la aplicación de la RIC: nos hallamos, en efecto, ante un tema discutido en el que nunca termina de formarse una *communis opinio* como consecuencia de la deficiente técnica legislativa empleada por el legislador en la redacción de los apartados cuarto A. y octavo del artículo 27 de la *Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias*, al establecer en el párrafo quinto de la letra A. del apartado cuarto, con respecto a la inversión en suelo, que la calificación de las viviendas protegidas de nueva construcción destinadas al arrendamiento por la sociedad promotora ha de realizarse «de acuerdo con lo previsto en el Decreto 27/2006, de 7 de marzo, por el que se regulan las actuaciones del Plan de Viviendas de Canarias».

El objeto de este capítulo se ciñe al examen de este supuesto de materialización de la RIC. Y, para ello, vamos a dividir la exposición en dos grandes bloques temáticos: la materialización de los fondos dotados a la RIC en bienes inmuebles que se afecten a la promoción de viviendas protegidas destinadas al arrendamiento por la sociedad promotora (2) y la materialización indirecta de la RIC en suscripción de acciones de una sociedad que vaya a realizar la inversión en bienes inmuebles para la promoción de viviendas protegidas destinadas al arrendamiento (3).

## 2. La materialización de los fondos dotados a la RIC en bienes inmuebles que se afecten a la promoción de viviendas protegidas destinadas al arrendamiento por la sociedad promotora

La Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, establece en los apartados cuarto y octavo de su artículo 27:

4. Las cantidades destinadas a la reserva para inversiones en Canarias deberán materializarse en el plazo máximo de tres años, contados desde la fecha del devengo del impuesto correspondiente al ejercicio en que se ha dotado la misma, en la realización de alguna de las siguientes inversiones:

A. Las inversiones iniciales consistentes [...]

También tendrán la consideración de iniciales las inversiones en suelo, edificado o no, siempre que no se hayan beneficiado anteriormente del régimen previsto en este artículo y se afecte:

- A la promoción de viviendas protegidas, cuando proceda esta calificación de acuerdo con lo previsto en el Decreto 27/2006, de 7 de marzo, por el que se regulan las actuaciones del Plan de Vivienda de Canarias, y sean destinadas al arrendamiento por la sociedad promotora[...]

8. [...] Los contribuyentes que se dediquen a la actividad económica de arrendamiento o cesión a terceros para su uso de elementos patrimoniales del inmovilizado podrán disfrutar del régimen de la reserva para inversiones, siempre que no exista vinculación, directa o indirecta, con los arrendatarios o cesionarios de dichos bienes, en los términos definidos en el artículo 18, apartado 2, de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, ni se trate de operaciones de arrendamiento financiero. A estos efectos, se entenderá que el arrendamiento de inmuebles se realiza como actividad económica únicamente cuando concurren las circunstancias previstas en el apartado 2 del artículo 27 de la Ley 35/2006.

En los supuestos de arrendamiento de bienes inmuebles, además de las condiciones previstas en el párrafo anterior, [...] tratarse del arrendamiento de viviendas protegidas por la sociedad promotora [...].

A la vista de estos apartados de este precepto, son varias las cuestiones dogmáticas que se nos plantean: cuatro son las más importantes.

1. En primer lugar, la de si se encuentra o no en suspenso esta materialización de la RIC por la *derogación del Decreto 27/2006, de 7 de marzo, por el que se regulan las actuaciones del Plan de Vivienda de Canarias*. Esta cuestión ha sido discutida en los ámbitos académicos y profesionales desde el mismo momento en que la disposición derogatoria única del *Decreto 135/2009, de 29 de octubre, que regula las actuaciones del Plan de Viviendas de Canarias para el periodo 2009-2019*, dispuso: "Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango, se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto y, en especial, el Decreto 27/ 2006, de 7 de marzo, por el que se regulan las actuaciones del Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008, así como cuantas disposiciones hubiesen sido dictadas en ejecución o desarrollo del mismo".

No es este, evidentemente, el lugar adecuado para analizar con detalle y profundidad la interpretación del párrafo quinto de la letra A. artículo 27.4 de la Ley 19/1994, de 6 de julio. Desde la perspectiva de la inversión o materialización en suelo que se afecte a la

promoción de viviendas protegidas, única que aquí interesa, ha de señalarse que ese párrafo ha de interpretarse (Falcón y Tella, 2020; Génova Galván, 2023; Simón Acosta et al., 2017) conforme a los criterios recogidos en el artículo 12 de la *Ley General Tributaria*, que establece en su apartado 1 que las normas tributarias se interpretarán con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 3 del Código Civil. Este, por su parte, dispone que «las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas».

Partiendo de estos cánones o criterios hermenéuticos del Código Civil es evidente que debe rechazarse una interpretación literalista del párrafo quinto del artículo 27.4 A. de la Ley 19/1994, de 6 de julio, por dos razones fundamentales:

- Primera, porque un rígido literalismo en su interpretación conduce al absurdo de entender que la dotación de la RIC no se puede materializar hoy en bienes inmuebles (suelo y construcción) que se afecten a la promoción de viviendas protegidas destinadas al arrendamiento, ya que el Decreto 27/ 2006, de 7 de marzo, está, como hemos dicho, derogado. Ciertamente, esta interpretación literal que, en el fondo, «supone una aceptación de la tesis del automatismo literalista, que considera al intérprete absolutamente vinculado por los textos normativos» (Simón Acosta, 1985 p. 323), no es correcta, ya que, en nuestro Derecho, a la hora de interpretar cualquier norma jurídica, «no ha de atenderse —así lo enseña la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de noviembre de 1929— tanto a la observancia estricta y literal del texto del precepto legal como a su indudable espíritu, recto sentido y verdadera finalidad» que, en el precepto que nos ocupa, no es otra que la de fomentar la inversión en bienes inmuebles para viviendas protegidas en arrendamiento por la sociedad promotora, como se desprende del mismo apartado octavo del mismo artículo 27 de la *Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias* cuando dispone, con relación a los supuestos de arrendamiento de bienes inmuebles, que son aptos para materializar la RIC aquellos que se traten de «arrendamiento de viviendas protegidas por la sociedad promotora».

- Y segunda, porque ese automatismo literalista en la interpretación del párrafo quinto del artículo 27.4 A. de la Ley 19/1994 (muy propio de los postulados de la escuela de la exégesis), no se acomoda a los criterios hermenéuticos del artículo 3 del Código Civil al que se remite el artículo 12 de la *Ley General Tributaria* y, en concreto, al elemento de la realidad social del tiempo en que ha de ser aplicado atendiendo a su espíritu y finalidad. De ahí que entienda, siguiendo las enseñanzas de Sainz de Bujanda (Sainz de Bujanda, 1982) y Díez-Picazo y Gullón (Díez-Picazo y Gullón, 1975), que lo procedente en este caso es realizar una interpretación de reajuste del párrafo quinto del artículo 27.4 A. de la Ley 19/1994, acomodándolo a las circunstancias legislativas del Plan de Viviendas de Canarias surgidas con posterioridad a la promulgación de las modificaciones del citado artículo 27 de la Ley 19/1994, y, en particular, a lo establecido por el *Decreto Ley 24/2020, del Gobierno de Canarias, de medidas extraordinarias y urgentes en los ámbitos de vivienda*, y la resolución de 21 de diciembre de 2020, por el que se aprueba el *Plan de Viviendas de Canarias 2020-2025*. Esta interpretación de reajuste o de acomodación no solo es legal, sino que está además ordenada por el mismo artículo 12 de la *Ley General Tributaria* al remitirse al Código Civil.

Estas dos razones me llevan a la conclusión de que la inversión de la dotación de la RIC en bienes inmuebles (suelo y construcción) afectos a la promoción de viviendas protegidas que sean destinadas al arrendamiento por la sociedad promotora no es una materialización que está congelada o en suspenso, sino que es una materialización perfectamente aplicable por las sociedades promotoras siempre y cuando la inversión cumpla —obvio es decirlo— con los requisitos de los apartados cuarto y octavo del artículo 27 de la Ley 19/1994.

2. En segundo lugar, la materialización de la dotación de la RIC en bienes inmuebles que se afecten al arrendamiento de viviendas protegidas por la sociedad promotora. La *Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias* ha establecido una regulación, bastante confusa, de esta materialización en los apartados cuarto y octavo del artículo 27, que se concreta en tres reglas fundamentales:

- Primera, la materialización en los bienes inmuebles (Miranda Calderín, 2012, p. 465; Pérez Santana, 2011, p. 60) ha de cumplir tres requisitos de difícil cumplimiento en la práctica: 1º) la promoción de las viviendas la ha de realizar una sociedad; 2º) las viviendas han de ser calificadas de viviendas protegidas, de acuerdo con lo establecido en la *Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias*, en el *Decreto Ley 24/2020, del Gobierno de Canarias, de medidas extraordinarias y urgentes en los ámbitos de vivienda*, y en la resolución de 21 de diciembre de 2020, por el que se aprueba el *Plan de Viviendas de Canarias 2020-2025*; y 3º) las viviendas deben ser arrendadas por la sociedad promotora, según dispone el artículo 21.2 del Reglamento de la RIC (Real Decreto 1758/2007, de 28 diciembre), con una duración efectiva mínima de cinco años ininterrumpidos.

- Segunda, para poder disfrutar de este régimen de materialización de la RIC es necesario que la sociedad promotora de las viviendas ejerza además el arrendamiento de bienes inmuebles como actividad económica, que no exista vinculación, directa o indirecta, con los arrendatarios de las viviendas, en los términos definidos en el artículo 18.2 de la *Ley del 27/2014, de 27 de noviembre del Impuesto sobre Sociedades*, y que no se trate de operaciones de arrendamiento financiero.

- Y tercera, el importe de la materialización de la RIC en bienes inmuebles que se afecten al arrendamiento de viviendas protegidas comprende el coste del suelo sobre el que se realiza la promoción y el importe de la construcción de las viviendas. Tanto el suelo como la construcción son materializaciones aptas para la RIC en los supuestos de arrendamientos de viviendas protegidas por la sociedad promotora de las mismas.

3. En tercer lugar, las viviendas protegidas de promoción privada. Por viviendas protegidas de promoción privadas se entienden, según establece el artículo 51 de la *Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias* (en adelante, LVC), «aquellas que, reuniendo los requisitos de superficie, uso, destino, calidad y precio máximo reglamentarios, y no estando el acceso a las mismas sujeto a un procedimiento administrativo reglado, reciban esta calificación por el Instituto Canario de la Vivienda». Esta definición exige, no obstante, tres precisiones fundamentales sobre su régimen jurídico y el destino y ocupación de las viviendas:

- Primera, las viviendas protegidas de promoción privada pueden ser objeto de arrendamiento, compraventa o de otras formas de cesión de uso, como explícitamente dispone el artículo 53.1 de la LVC.

- Segunda, los regímenes de viviendas protegidas de nueva construcción o procedentes de rehabilitación o reanudación de obras, cuyo destino sea el arrendamiento, se distinguen, según los ingresos de los inquilinos, en: a) Régimen especial: cuando se trate de viviendas destinadas a inquilinos con ingresos de la unidad de convivencia que no excedan de 2,5 veces el IPREM (indicador público de renta de efectos múltiples); y b) Régimen general: cuando las viviendas vayan destinadas a inquilinos con ingresos de la unidad de convivencia que no excedan de 4 veces el IPREM. Dicho umbral será de 5 veces el IPREM cuando se trate de familias numerosas de categoría especial o de personas con discapacidad de alguno de los siguientes tipos: i) personas con parálisis cerebral, personas con enfermedad mental, personas con discapacidad intelectual o personas con discapacidad del desarrollo, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 % o ii) personas con discapacidad física o sensorial, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65 % (artículo 1.2 del *Decreto-ley 24/2020, de 23 de diciembre, del Gobierno de Canarias, de medidas extraordinarias y urgentes en los ámbitos de vivienda, transportes y puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias*).

- Y tercera, el destino de las viviendas protegidas, según dispone el artículo 2.1 del Decreto Ley 24/2020, de 23 de diciembre, del Gobierno de Canarias, ha de ser el «domicilio habitual y permanente del [...] inquilino» y ha de ocuparse «en el plazo máximo de tres meses» a partir de la fecha del contrato de alquiler.

4. Y, en cuarto lugar, el periodo de permanencia de la vivienda protegida en la sociedad. Este plazo de mantenimiento viene regulado en el artículo 27.8 de la Ley 19/1994, de 6 de julio. Y para su exposición y clarificación tenemos que distinguir tres aspectos:

a. *El comienzo del plazo de permanencia de la vivienda en la sociedad.*

Este plazo comienza en el momento en que la vivienda protegida afecta a la RIC entra en funcionamiento, por lo que la ley, como dice Miranda Calderín (Miranda Calderín, 2012, p. 774), «hace coincidir, de una forma definitiva, el plazo de materialización con el de entrada en funcionamiento» que, en estos casos, no es otra que la fecha a partir de la cual el inquilino tiene derecho de utilizar la vivienda. Así se desprende del artículo 27.7 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, cuando dice: «Se entenderá producida la materialización [...] en el momento en que los activos entren en funcionamiento».

b. *La duración del plazo de permanencia en funcionamiento de la vivienda en la sociedad.*

La Ley 19/1994, de 6 de julio, establece en el párrafo primero del artículo 27.8 un doble plazo de permanencia en funcionamiento de los activos afectos a la RIC: uno, para todos los elementos patrimoniales, con excepción del suelo, que es de cinco años como mínimo; y otro, para el suelo, que es de diez años.

Estos dos plazos dejan en la sombra una cuestión fundamental como es la del plazo de permanencia en la sociedad de las viviendas protegidas arrendadas afectas a la RIC. A mi juicio, las viviendas deben permanecer diez años como mínimo en funcionamiento en la sociedad, ya que el coste del suelo, como hemos indicado, forma parte de la materialización de la RIC en las viviendas protegidas. Es cierto, y así lo hemos dicho también, que el plazo de permanencia en funcionamiento solo del suelo (no de la construcción) es de diez años; pero no es menos cierto que el suelo, como ha señalado Miranda Calderín, es inseparable de la construcción, por lo que para que permanezca en funcio-

namiento es necesario que el total de la vivienda continúe también en funcionamiento (Miranda Calderín, 2012, p. 777). Por ello, entiendo que no existen dos plazos de permanencia en funcionamiento, uno de cinco años para la construcción, y otro de diez para el suelo, sino un solo plazo de diez años por una razón bien clara: porque para que el suelo de la vivienda protegida esté en funcionamiento, es indispensable que la vivienda en su conjunto (suelo y construcción) esté en funcionamiento, que es lo que establece el artículo 27.8 de la Ley 19/1994. Ello, no obstante, entiendo, apurando la atención, que este plazo de diez años es excesivo y no tiene ningún fundamento tributario, por lo que, a mi juicio, debe reformarse estableciéndolo en cinco años, que es el plazo que dispone la propia Ley 19/1994 para cualquier elemento patrimonial que no sea el suelo.

*c. El alargamiento del periodo de permanencia de la vivienda en funcionamiento.*

El artículo 21.2 del Reglamento de la RIC dispone que, en los supuestos de arrendamiento de viviendas protegidas efectuadas por la entidad promotora de las mismas, «el plazo de mantenimiento de la inversión afecta a una actividad económica, previsto en el artículo 25.4.e) y en el artículo 27.8, ambos de la Ley 19/1994, de 6 de julio, se ampliará por un periodo equivalente a aquel durante el cual el inmueble hubiera estado desocupado», lo cual, a efectos prácticos, supone:

- Primero, que en los casos en que la vivienda esté desocupada y luego se proceda, dentro del plazo de los seis meses de desocupación, a realizar un nuevo contrato de alquiler, esos meses de desocupación hay que sumarlos al plazo de los diez años de mantenimiento de la vivienda afecta a la RIC.

- Y segundo, que, aunque ese periodo de desocupación no se entienda, a efectos fiscales, como un supuesto de interrupción de la cesión de la vivienda durante los cinco años, sin embargo, sí constituye un supuesto de alargamiento del periodo de permanencia de vivienda en la sociedad.

### **3. La materialización indirecta de los fondos de la RIC en la suscripción de acciones de una sociedad que invierta en bienes inmuebles que se afecten a la promoción de viviendas protegidas destinadas al arrendamiento por la propia sociedad**

El artículo 27.4 D.1º de la Ley 19/1994, de 6 de julio, regula la denominada materialización indirecta de la RIC en la suscripción de acciones o participaciones emitidas por sociedades con el siguiente tenor: “Las cantidades destinadas a la reserva para inversiones en Canarias deberán materializarse en el plazo máximo de tres años, contados desde la fecha del devengo del impuesto correspondiente al ejercicio en que se ha dotado la misma, en la realización de alguna de las siguientes inversiones: [...] D. La suscripción de: 1º Acciones o participaciones en el capital emitidas por sociedades como consecuencia de su constitución o ampliación de capital que desarrollen en el archipiélago su actividad, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: Estas sociedades realizarán las inversiones previstas en las letras A, B, B bis y C anteriores [...]”. Cuatro son los extremos a tratar.

1. El primero de ellos es el de la materialización en acciones o participaciones en sociedades que van a realizar la inversión en inmuebles que se afecten a la promoción de viviendas protegidas destinadas al arrendamiento por la sociedad promotora, cuestión

que plantea, a su vez, dos problemas: el de los requisitos, en concreto, que ha de cumplir esa materialización, y el de si la inversión realizada por la sociedad participada le da derecho a la aplicación de otros beneficios fiscales.

a. Por lo que al primer problema se refiere, ha de señalarse que la suscripción en acciones y participaciones como materialización indirecta de la RIC debe cumplir todos y cada uno de estos tres requisitos: 1º) la suscripción ha de ser de acciones o participaciones emitidas como consecuencia de la constitución de la sociedad o con ocasión de la ampliación de su capital; 2º) la sociedad en la que se invierte la dotación de la RIC en la suscripción de acciones o participaciones ha de ser una sociedad mercantil, es decir, una sociedad que tenga por objeto social el desarrollo de una actividad empresarial; y 3º) la inversión que realice la sociedad participada ha de ser en bienes inmuebles (tanto en el suelo como en la construcción) que se afecten a la promoción en el archipiélago de viviendas protegidas para su arrendamiento por la sociedad promotora.

Una vez asentada esta cuestión, es necesario añadir con respecto a estos requisitos cuatro precisiones fundamentales:

- Primera, que, dado que la suscripción ha de ser de «acciones o participaciones en el capital emitidas por sociedades como consecuencia de su constitución o ampliación de capital», no cabe en ningún caso la compra de acciones a la propia sociedad ni a otros socios como mecanismo de materialización indirecta de la RIC.

- Segunda, que la suscripción de acciones o participaciones puede hacerse bien en una sociedad anónima cotizada de inversión en el mercado inmobiliario (SOCIMI) o bien en una sociedad anónima o de responsabilidad limitada o en cualquier otro tipo de sociedad mercantil, siempre que cumpla los requisitos señalados.

- Tercera, que, comoquiera que la materialización en la suscripción de acciones o participaciones exige una relación de causa-efecto entre el desembolso de los fondos por el socio o participe que dotó la RIC (constitución o ampliación de capital) y los recursos obtenidos por la sociedad participada y sus decisiones inversoras en los bienes inmuebles que se afecten a la promoción de viviendas para su arrendamiento, no es válida, a mi juicio, a efectos de la materialización indirecta de la RIC, la suscripción de acciones en una ampliación de capital mediante la compensación de créditos, ya que, como dice la resolución del Tribunal Económico Administrativo Central (TEAC) de 16 de julio de 2018 (RG 603/15), en estos casos de suscripción de acciones o participaciones por la vía de la compensación de créditos, no existe «una inyección de recursos tendentes a financiar la posterior inversión de su participada en la adquisición de activos fijos».

- Y cuarta, que, en el supuesto en que la sociedad participada a través de esta materialización indirecta no realice todas sus actividades empresariales en las islas, es necesario, como dice Miranda Calderín, que las inversiones que, con el importe de la suscripción de acciones y participaciones, se vayan a realizar en bienes inmuebles que se van a afectar a la promoción de viviendas protegidas para su arrendamiento, se sitúen y se utilicen en Canarias (Miranda Calderín, 2012). Solo así se cumpliría lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 27.4 D.1º de la Ley 19/1994, de 6 de julio.

b. El otro problema que suscita esta materialización es el de la compatibilidad o no de la inversión de la sociedad participada con otros beneficios fiscales. La respuesta a este asunto la da el párrafo sexto del citado artículo 27.4 D.1º. cuando establece que

«las inversiones realizadas por la sociedad participada no darán lugar a la aplicación de ningún otro beneficio fiscal, salvo los previstos en el artículo 25 de esta Ley», que, como es sabido, regula los denominados incentivos a la inversión.

No parece necesario explicar la regla que este precepto establece, que es bastante clara. Cabe señalar, sin embargo, que la razón de la no aplicación de dichos beneficios fiscales a la inversión de la sociedad participada se debe a que la inversión que lleva a cabo la sociedad no es de por sí, en sentido técnico tributario, una inversión suya, sino una inversión que ella realiza en cumplimiento de las obligaciones contraídas por las dotaciones de la RIC efectuadas por sus accionistas o partícipes.

2. Una segunda cuestión que se plantea es la del modo o manera de realizar la inversión en los casos de ampliaciones de capital, en concreto, si es posible realizar una materialización anticipada, es decir, antes de la efectiva ampliación de capital, por parte de la sociedad participada, en bienes inmuebles que se va a afectar a viviendas protegidas destinadas a arrendamiento, o si la inversión o materialización la ha de realizar una vez que los socios hayan desembolsado el importe de las acciones o participaciones. La segunda solución, a mi juicio, es la correcta, habida cuenta de que las inversiones en bienes inmuebles antes de la ampliación de capital (aunque sean con aportaciones dinerarias de los que van a suscribir las acciones o participaciones de la sociedad) no constituyen materialización indirecta para los socios o partícipes de la sociedad. Y ello por una razón bien clara: porque la sociedad participada, como explica la resolución del TEAC de 25 de septiembre de 2008 (RG 2863/07), confirmada por la sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de noviembre de 2011 (rec. núm. 458/2008), «ha financiado sus inversiones con préstamos dado que hasta la efectiva suscripción de la ampliación de capital [...] la financiación en su día aportada (por los socios) no constituye fondos propios de ésta». Dos precisiones, no obstante, hay que hacer a este respecto:

- Primera, que el valor de las inversiones en bienes inmuebles que se van a afectar a viviendas protegidas destinadas al arrendamiento debe llegar, como mínimo, al importe desembolsado de las acciones o participaciones suscritas por los socios. Así lo exige el párrafo quinto del artículo 27.4 D.1º de la Ley 19/1994, de 6 de julio, cuando dispone que «el importe del valor de adquisición de las inversiones realizadas por la sociedad participada deberá alcanzar, como mínimo, el importe desembolsado de las acciones o participaciones adquiridas por el contribuyente».

- Y segunda, que, según establece el artículo 27.6 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, la materialización indirecta solo se considera producida «en el importe desembolsado con ocasión de la suscripción»: de ahí que, si hubiera alguna cantidad pendiente de desembolsar, ese montante no puede tenerse en cuenta en la materialización, dado que dicha materialización exige, como hemos dicho, una relación de causa-efecto entre las aportaciones de fondos por el socio que dotó la RIC y los recursos obtenidos por la sociedad participada para efectuar la inversión.

3. La tercera cuestión que ha de ser examinada se refiere al plazo que tiene la sociedad participada para efectuar la inversión en bienes inmuebles que va a afectar a viviendas protegidas destinadas al arrendamiento y su mantenimiento. La Ley 19/1994, de 6 de julio, ha establecido una regulación bastante precisa de estos plazos en los apartados 4 D.1º. y 8 del artículo 27 que, de forma esquemática, puede explicarse del siguiente modo:



a. El plazo de materialización que tiene la sociedad participada para efectuar la inversión en bienes inmuebles que va a afectar a viviendas protegidas destinadas al arrendamiento es el mismo que tiene el socio que suscribió las acciones o las participaciones en su capital, es decir, tres años a contar desde la fecha del devengo del impuesto correspondiente al ejercicio en el que el contribuyente que adquiere las acciones o las participaciones hubiera dotado la RIC.

b. El plazo de permanencia en funcionamiento del bien inmueble que se ha afectado a vivienda protegida destinada al arrendamiento es de diez años, ya que, como se ha explicado en el epígrafe anterior, no existen dos plazos de permanencia en funcionamiento (uno de cinco años para la construcción y otro de diez para el suelo), sino uno solo de diez años. Y ello, insisto, por puro sentido común porque, para que el suelo de la vivienda protegida esté en funcionamiento, es indispensable que la vivienda (suelo y construcción) esté en funcionamiento.

4. La cuarta y última cuestión relativa a las obligaciones de comunicación entre la entidad que dotó la RIC y su sociedad participada no plantea problemas jurídicos de consideración. El último párrafo del artículo 27.4 D.1º de la Ley 19/1994, de 6 de julio, establece: "A estos efectos, la entidad suscriptora del capital procederá a comunicar fehacientemente a la sociedad emisora el valor nominal de las acciones o participaciones adquiridas así como la fecha en que termina el plazo para la materialización de su inversión. La sociedad emisora comunicará fehacientemente a la entidad suscriptora de su capital las inversiones efectuadas con cargo a sus acciones o participaciones cuya suscripción haya supuesto la materialización de la reserva así como su fecha [...]".

Esta regulación bastante precisa requiere, no obstante, de tres puntualizaciones:

- En primer lugar, la de que la sociedad suscriptora ha de comunicar fehacientemente a la sociedad emisora, en el momento de la suscripción de las acciones o participaciones (artículo 31 del Reglamento de la RIC), el valor nominal de los títulos que ha adquirido y también la fecha en la que termina el plazo para materializar su dotación de la RIC.

- En segundo lugar, la de que la sociedad participada tiene también que comunicar de un modo fehaciente a la sociedad suscriptora, en el plazo de los veinte días posteriores a su entrada en funcionamiento (artículo 31 del Reglamento de la RIC), la fecha y la inversión efectuada en bienes inmuebles afectos a vivienda protegida destinada al arrendamiento con cargo a su participación.

- Y, en tercer lugar, la de que se considera que las comunicaciones son fehacientes entre la sociedad que dotó la RIC y su participada, y viceversa, "cuando consten en documento público o privado, en el que figure la firma y la identificación de las partes, así como su fecha": así lo dispone el artículo 30 del Reglamento de la RIC.

## 4. Conclusiones

Como resumen de lo que hasta aquí hemos expuesto, pueden establecerse las siguientes conclusiones:

1. La inversión de la dotación de la RIC en bienes inmuebles (suelo y construcción) que se afecten a la promoción de viviendas protegidas destinadas al arrendamiento por la sociedad promotora no es una materialización que está congelada o en suspenso

como consecuencia de la derogación del Decreto 27/2006, de 7 de marzo, sino que es una materialización perfectamente aplicable por las sociedades promotoras, ya que a la hora de interpretar el párrafo quinto de la letra A. artículo 27.4 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, no ha de atenderse tanto a la literalidad de su texto, sino a su sentido y finalidad que no es otro que el de fomentar la inversión en bienes inmuebles para viviendas protegidas en arrendamiento de acuerdo con lo establecido en la legislación de viviendas de Canarias.

2. La materialización de la RIC en bienes inmuebles que se afecten a la promoción de viviendas protegidas destinadas al arrendamiento deben cumplir tres requisitos: a) la promoción de las viviendas la ha de realizar una sociedad; b) las viviendas han de ser calificadas de viviendas protegidas, de acuerdo con lo establecido en la legislación de vivienda de Canarias; y c) las viviendas deben ser arrendadas por la sociedad promotora con una duración efectiva mínima de cinco años ininterrumpidos.

3. Como consecuencia de los requisitos señalados en la conclusión anterior, entendemos que, si se quiere fomentar la construcción de viviendas protegidas de promoción privada destinadas al arrendamiento dentro del Plan de Viviendas de Canarias, es necesario reformar, a mi juicio, el artículo 21 del Reglamento de la RIC (Real Decreto 1758/2007, de 28 diciembre), y prescribir que, en los supuestos de afectación del bien inmueble a la actividad de arrendamiento de viviendas protegidas, la duración efectiva de cada operación de cesión debe ser de dos años ininterrumpidos, ya que el plazo de cinco años que establece el Reglamento de la RIC es de muy difícil cumplimiento en la práctica empresarial.

4. No existen dos plazos de permanencia de la vivienda protegida en la sociedad promotora, uno de cinco años para la construcción y otro de diez para el suelo, sino un solo plazo de diez años, ya que, para que el suelo de la vivienda esté en funcionamiento, es indispensable que toda la vivienda (suelo y construcción) esté en funcionamiento, tal como exige el artículo 27.8 de la Ley 19/1994.

5. Es excesivo ese plazo de diez años de permanencia de la vivienda protegida en la sociedad, de ahí que entienda que es necesario reformar el artículo 27.8 de la Ley 19/1994 y establecer un plazo de permanencia de cinco años para estas viviendas, que es el que la ley fija con carácter general para cualquier otro elemento patrimonial en que se haya materializado la RIC que no sea el suelo.

6. La materialización indirecta de la dotación de la RIC a través de la suscripción de acciones o participaciones de una sociedad que invierta en bienes inmuebles que se afecten a la promoción de viviendas protegidas destinadas al arrendamiento, puede llevarse a cabo suscribiendo las acciones o participaciones emitidas por cualquier tipo de sociedad mercantil como consecuencia de su constitución o ampliación de capital.

7. En las ampliaciones de capital, la sociedad participada tiene que realizar la inversión en bienes inmuebles que se afecten a la promoción de viviendas protegidas destinadas al arrendamiento con posterioridad a la ampliación de capital, ya que, como dice acertadamente la resolución del TEAC de 25 de septiembre de 2008, hasta la efectiva suscripción de la ampliación de capital, lo aportado por los socios no constituye fondos propios de la sociedad.

## Referencias bibliográficas

- Clavijo Hernández, F. (2000). *Algunos problemas de la materialización de la Reserva para Inversiones en Canarias*. Informes del Gabinete de Estudios de la AEDAF.
- Clavijo Hernández, F. y Beltrán-Bueno, M. (1995). La Reserva para Inversiones en Canarias. *Revista de Estudios Financieros*, (146).  
<https://revistas.cef.udima.es/index.php/RCyT/article/view/17453>
- Díez-Picazo, I. y Gullón, A. (1975). *Sistema de Derecho Civil, Vol. I*. Ed. Tecnos.
- Falcón y Tella, R. (2020). *Derecho Financiero y Tributario (Parte General)*, 9ª ed. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.
- Génova Galván, A. (2023). *Manual de Derecho Tributario, Vol. I*. Ed. Kinnamon.
- Guasp, J. (1971). *Derecho*. Madrid.
- Miranda Calderín, S. (2008). Crónica de la RIC en 2007 y análisis del nuevo Reglamento de la RIC, *Revista Hacienda Canaria*, (22).  
[https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/71123/1/RevistaHC-22\\_4.pdf](https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/71123/1/RevistaHC-22_4.pdf)
- Miranda Calderín, S. (2012). *Manual de la Reserva para Inversiones en Canarias 2007-2013*. Tirant lo Blanch.
- Miranda Calderín, S. y Dorta-Velázquez, J. A. (2003). *La Reserva para Inversiones en Canarias. Un enfoque integrador desde las perspectivas académica y profesional*. Escuela de Negocios DAR, S.L.
- Pérez Santana, M. (2008). Resumen de resoluciones del Tribunal Económico Administrativo Regional de Canarias y del Tribunal Económico Administrativo Central relativas a los beneficios fiscales del REF que afectan al Impuesto sobre Sociedades y al IRPF (de julio a diciembre de 2007). *Revista Hacienda Canaria*, (22).
- Pérez Santana, M. (2011). La Reserva para Inversiones en Canarias. Análisis de la inversión en suelo y en inmuebles destinados al arrendamiento como materialización de la RIC vigente a partir de 2007. *Revista Hacienda Canaria*, (35).
- Sainz de Bujanda, F. (1982). *Lecciones de Derecho Financiero*, 2ª ed. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.
- Simón Acosta, E. (1985). *El Derecho Financiero y la ciencia jurídica*. Publicaciones del Real Colegio de España Bolonia.  
<https://dadun.unav.edu/handle/10171/34920>
- Simón Acosta, E., Vázquez del Rey-Villanueva, A. y Simón-Yarza, M. E. (2017). *Lo esencial de Derecho Financiero y Tributario*. Thomson Reuters-Aranzadi.



## Capítulo 15

# Los procesos de regularización de la edificación irregular en Canarias

**Carlos S. Martín Fernández**

*Profesor Titular de Universidad  
Departamento de Geografía e Historia  
Universidad de La Laguna  
<https://orcid.org/0000-0002-3400-0960>*

### 1. Introducción

La presencia de edificaciones que no cumplen con los requisitos legales y normativos en materia de urbanismo y construcción constituye un desafío constante en las islas. A pesar de los esfuerzos realizados por las autoridades, las iniciativas de regularización han experimentado implementaciones deficientes e, incluso, incumplimientos. En este análisis, se examinan de manera sucinta las acciones políticas llevadas a cabo en Canarias entre 1996 y 2006. Esta década se distingue por los esfuerzos intensos dedicados a la regularización de edificaciones, sirviendo como ejemplo representativo de los enfoques específicos empleados en la gestión de esta problemática. Se revisan estas medidas dentro de su contexto sociopolítico, teniendo en cuenta los desafíos específicos de las islas, y se realiza una evaluación de los resultados alcanzados durante ese periodo con el fin de comprender la eficacia de las medidas implementadas y los desafíos continuos en el proceso de regularización de las construcciones ilegales en Canarias.

### 2. Breve aproximación a la indisciplina urbanística en Canarias

La problemática de la indisciplina ha sido un desafío constante en la historia del urbanismo español contemporáneo. En el contexto canario, es crucial diferenciar entre diferentes escenarios.

La ilegalidad urbanística en áreas cercanas a las principales ciudades canarias (Casariego, 1987; García, 1982; García, 1994; García y Ginés, 1994; García y Pulido, 1982; Parreño, 1999; Parreño, 2002; Sobral, 1995), tiene sus raíces en una combinación de factores estrechamente vinculados al cambio estructural experimentado en las islas entre las leyes del suelo de 1956 y 1975. La transformación estructural experimentada se caracterizó por una notoria reducción en la contribución del sector primario al producto interior bruto, acontecimiento que coincidió de manera simultánea con un destacado crecimiento en esta variable por parte de los subsectores turismo y construcción. Esto supuso reformas significativas en la ubicación de la actividad económica, en los patro-

nes residenciales originados por los procesos migratorios campo-ciudad y en la presión ejercida sobre el mercado del suelo.

La migración de las zonas rurales a las ciudades en Canarias dio lugar a un crecimiento desigual en las periferias urbanas (residenciales y turísticas), generando un aumento poblacional que no fue respaldado por una política de vivienda dirigida a la construcción de hogares para las familias necesitadas.

La legislación concerniente al suelo, concebida para desempeñar un papel regulador mediante los planes urbanísticos, enfrentó demoras en su implementación y, en su mayoría, fue objeto de un tratamiento parcial. Este retraso en la implementación condujo a un crecimiento urbano sin planificación, en un contexto de especulación sobre terrenos urbanos impulsada por una alta demanda de viviendas. Durante este periodo, los propietarios del suelo fomentaron de manera activa la expansión de parcelaciones ilegales, capitalizando la urgencia existente, y elevaron el valor de sus propiedades al convertirlas de áreas rurales marginales a zonas con fines urbanos desprovistas de cualquier tipo de regulación, infraestructuras y servicios.

En las zonas rurales de Canarias, la problemática de la construcción ilegal presenta similitudes y características específicas (Navarro, 1989 y Parreño, 2005-2006). En general, estas edificaciones tienden a levantarse en terrenos propiedad de los infractores, constituyendo viviendas aisladas sin ningún tipo de urbanización. Esta modalidad constructiva se explica por dos razones fundamentales. En primer lugar, al igual que en áreas cercanas a las ciudades, existe una falta generalizada de planificación que dificulta el acceso regular al suelo. En segundo lugar, se destaca una particularidad relacionada con la valorización del entorno natural canario y el impulso de la industria inmobiliaria-turística. En este contexto, es común encontrar viviendas ilegales en terrenos rústicos, siguiendo el patrón de necesidad de vivienda mencionado anteriormente, pero también otras, consecuencia de la transformación de antiguas edificaciones agrícolas adaptadas por sus propietarios para usos residenciales, ya sea como segunda residencia o para integrarse en la oferta de turismo rural y alquiler vacacional.

Un último espacio afectado por este tipo de construcciones es el área litoral. En los años sesenta, la transformación agrícola y la expansión de carreteras convirtieron la costa en un área multifuncional y destacado destino de esparcimiento, abandonando su papel subsidiario en la economía agraria. Esto impulsó la expansión de asentamientos litorales y la creación de nuevas áreas turísticas bajo formas de crecimiento irregular, adaptadas de manera diversa a los nuevos cambios económicos y de estilo de vida.

En todos estos espacios, las autoridades han dado un consentimiento tácito a este proceso, obteniendo de esta situación beneficios políticos. Esto ha llevado a un peligroso distanciamiento entre la normativa y la realidad, generando un urbanismo al margen de los canales regulares previstos.

En un esfuerzo por abordar este conflicto, varios gobiernos autonómicos han otorgado reconocimiento legal a aquellos que previamente habían llevado a cabo acciones al margen de la ley. En este capítulo, nos sumergiremos en las formulaciones jurídicas aplicadas en Canarias para regularizar las construcciones ilegales, examinando su contexto sociopolítico y analizando los resultados obtenidos. Dada la limitación de espacio,

nos centraremos en un periodo de alta intensidad en la regularización de la edificación ilegal que abarca finales del siglo XX y la primera década del siglo actual.

### 3. El borrador de reglamento regulador de edificaciones en régimen de fuera de ordenación

En 1996, seis años después de la ineficaz *Ley 7/1990 de Disciplina Urbanística* (BOE, 144, 16/06/1990), la Consejería de Política Territorial del Gobierno de Canarias emprendió la primera acción regularizadora contra la ilegalidad urbanística con carácter general en todo el archipiélago. En ese momento, se estimaba que había alrededor de 30.000 construcciones irregulares en las islas, con más de 8.500 consideradas ilegalidades vigentes y otras 22.000 para las cuales se había levantado expediente, pero este había prescrito.

Ante estos niveles exorbitantes de irregularidad urbanística, la Administración consideró tres posibles vías de solución: la legalización o amnistía urbanística, la aplicación estricta del orden urbanístico y una tercera opción que regulaba las edificaciones integrándolas en un régimen de fuera de ordenación.

Se descartaron las dos primeras opciones debido a los costos económicos y políticos asociados, optando por una solución intermedia redactada en forma de borrador que consistía en la normalización de construcciones irregulares, siempre y cuando estas cumplieran ciertos requisitos que incluían: limitar los ingresos familiares de los ocupantes a 3,5 veces el salario mínimo interprofesional, que los miembros de la familia no fueran titulares de otro derecho real de vivienda, la falta de acceso inmediato de los ocupantes a una vivienda bajo algún régimen de protección oficial en la misma localidad o municipios cercanos, restricciones en la altura y superficie construida dependiendo del tipo de suelo y la obligación de superar un informe técnico de habitabilidad, seguridad y adecuación al entorno. Además, los ocupantes debían demostrar una situación económica similar a la requerida para los solicitantes de viviendas sociales (Díaz, 1996, p. 3).

Con los criterios establecidos, se buscaba restringir la regularización exclusivamente a las viviendas consideradas de primera necesidad. Para el resto se proponía la aplicación de los expedientes sancionadores correspondientes, los cuales concluirían con la demolición de aquellas construcciones que no cumplieran con los requisitos o que estuvieran ubicadas en áreas como zonas verdes, espacios libres, sistemas generales, viales, zonas de equipamiento comunitario, espacios naturales protegidos, monumentos, centros de interés histórico-artístico, edificios y conjuntos catalogados, así como en suelo rústico protegido, a excepción de aquellos designados como asentamientos rurales.

### 4. Desestimación del borrador de reglamento regulador de edificaciones en régimen de fuera de ordenación

En medio de críticas provenientes de diversos sectores socioeconómicos hacia el borrador y su firme defensa por parte de los líderes de la Consejería de Política Territorial, la legislatura llega a su fin. Después de las elecciones y con el cambio político en esta Consejería (pasa de Coalición Canaria al Partido Popular) se implementa un cambio significativo en la estrategia para abordar el problema de las viviendas ilegales en Canarias.

Poco después de asumir el cargo, los nuevos dirigentes presentan el borrador del Decreto de Regularización al Consejo Consultivo de Canarias, que emite un informe desfavorable (Consejo Consultivo 57/1996, 18/07/1996). En el informe se argumentó que la propuesta enfrentaba dificultades para establecer una ordenación urbanística, ya que se basaba en consideraciones subjetivas, como la distinción entre propietarios con dificultades económicas y aquellos sin ellas. Además, se objetó la posibilidad de que anulara las medidas disciplinarias establecidas en la *Ley 7/1990 de Disciplina Urbanística*.

El Gobierno de Canarias emprende entonces un nuevo marco legal basado en la revisión que de los delitos urbanísticos realizaba el Código Penal de mayo de 1996. La expectativa era que esta legislación pusiera fin a las «viviendas ilegales tuteladas por los ayuntamientos» y que la amenaza de los alcaldes de incurrir en el delito de cohecho por omisión frenara la práctica común de «otorgar licencias de palabra» (Redacción, 1996, p. 5). Otra novedad significativa fue la apuesta del nuevo Gobierno, no por la regularización individualizada, conforme al borrador desestimado, sino a través de modificaciones puntuales de los planeamientos urbanísticos.

Aunque la Consejería de Política Territorial completó la redacción de un nuevo documento como punto de partida para la solución del problema en diciembre de 1996, la aprobación final se vio retrasada debido a consideraciones políticas y a las repercusiones sociales asociadas a su contenido.

En febrero de 1997, después de varios aplazamientos, se aprobó un decreto que introdujo la elaboración de un censo de construcciones sin licencia municipal previas a la entrada en vigor del Código Penal. Este censo se concibió como una herramienta analítica esencial para evaluar el alcance y diversidad del problema y debería servir de base a las corporaciones locales para decidir sobre la formulación o modificación del planeamiento general.

## 5. El Decreto 11/1997

El Decreto 11/1997 (BOC, 23, 17/02/1997) reconocía la existencia de numerosas edificaciones en Canarias que infringían la normativa urbanística, admitiendo la falta de conocimiento preciso de la magnitud del fenómeno. Por este motivo se estableció la necesidad de un censo para registrar construcciones sin licencia municipal, finalizadas o suspendidas por alguna Administración antes de la entrada en vigor del Código Penal en mayo de 1996.

El propósito era utilizar este registro como una herramienta rigurosa para estudiar la problemática con detalle, además de abordar la cuestión de si el planeamiento urbanístico en vigor evaluaba de manera adecuada la demanda social presente y futura, asegurando al mismo tiempo la necesaria protección y una ordenación del territorio apropiada. En un plazo de tres meses desde su implementación, aquellos afectados debían inscribirse en el censo, lo que resultaba en la suspensión cautelar de la orden de demolición emitida en el expediente abierto por indisciplina urbanística. Posteriormente, tras la inscripción, la responsabilidad recaía en los ayuntamientos, quienes debían tomar la decisión de revisar el plan general, con el propósito de abordar la demanda social existente de manera efectiva.



En el primer cuatrimestre del año 1998, se contaba, por primera vez, con datos oficiales del impacto de las edificaciones ilegales y su ubicación geográfica. En esta fecha, se habían registrado 27.269 solicitudes, acercándose a la cifra estimada de 30.000. No obstante, la Consejería de Política Territorial resaltó que el problema era aún más significativo, ya que la mayoría de las solicitudes de legalización correspondían a edificaciones cercanas al suelo urbano.

Los técnicos subrayaron la escasa cantidad de registros provenientes de edificaciones en áreas rurales o espacios naturales protegidos, a pesar de la evidente presencia de construcciones ilegales en dichas zonas. En estos casos, resultaba evidente que los propietarios optaban por no inscribirse, prefiriendo permanecer en la ilegalidad debido a las dificultades que la Administración imponía para regularizar construcciones en este tipo de espacios.

De las más de 27.000 solicitudes presentadas, la Dirección General de Disciplina Urbanística y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias denegó la opción de regularización a 1.474 (5,4 % del total) por incumplir los requisitos establecidos en el decreto.

La mayoría de estas solicitudes desestimadas provenían de la provincia de Las Palmas, 942 edificaciones, mientras que 532 pertenecían a la provincia de Santa Cruz de Tenerife. En cuanto a las localidades, Las Palmas de Gran Canaria, Telde y San Bartolomé de Tirajana destacaron en la provincia de Las Palmas, mientras que Santa Cruz de Tenerife y La Laguna lo hicieron en la provincia de Santa Cruz de Tenerife.

Con los resultados del censo, el procedimiento administrativo continuó con la elaboración y entrega de un extenso y detallado material cartográfico y documental a los ayuntamientos que les permitiría iniciar el proceso de regularización de sus edificaciones clandestinas. Se dio inicio entonces a una segunda fase en la cual los ayuntamientos, a través de acuerdos plenarios, tomarían la responsabilidad de decidir qué viviendas sin licencia municipal o qué conjuntos de edificaciones clandestinas serían regularizados.

La Federación Canaria de Municipios (FECAM) expresó entonces la dificultad de cumplir con el objetivo dentro del plazo inicialmente establecido. Esta circunstancia llevó a la necesidad de ampliar el plazo para regularizar las viviendas ilegales pasando de dos a tres años. No obstante, ninguna entidad local llevó a cabo su labor después de este periodo.

Ante el incumplimiento por parte de los ayuntamientos y con la intención de evitar un fracaso rotundo en el proceso de regularización, la *Ley del Territorio de Canarias* (BOE, 140, 12/06/1999), en ese momento en discusión, introdujo un nuevo régimen de fuera de ordenación para las edificaciones que cumplieran ciertos parámetros: estar destinadas a uso residencial, agrícola o ganadero, mantener condiciones adecuadas de estabilidad, seguridad y dimensiones en relación con su uso previsto o que el costo de las obras necesarias para adaptarlas fuera porcentualmente inferior al definido para casos de ruina. Además, debían cumplir con las condiciones de adecuación territorial y urbanística al entorno, según lo definido por el planeamiento. La *ley del territorio* no estableció un plazo específico para que, a través del planeamiento municipal y siguiendo la nueva consideración, se regularizara la situación, lo que resultó en que la nueva solución tampoco sirviera en la práctica.

## 6. Retraso en la aplicación del decreto e incremento en paralelo de la ilegalidad urbanística

El Decreto 11/1997 supuso contradictoriamente un aumento en las edificaciones ilegales en Canarias. Según la Consejería de Política Territorial, entre 1997 y 2000 se detectaron 3.706 nuevas construcciones ilegales en el archipiélago. Gran Canaria se situó a la cabeza con 1.355 casos, representando más de un tercio del total de infracciones en Canarias. Tenerife ocupó el segundo lugar con 575 edificaciones irregulares, seguido por Fuerteventura con 480 expedientes. La Palma registró 451 casos, mientras que Lanzarote sumó 390 construcciones ilegales. Por último, El Hierro destacó con 260 edificaciones irregulares en tres años (Aranda, 2000, p. 2).

Ante el aumento de la ilegalidad, la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente emitió comunicados públicos excluyendo la posibilidad de una nueva amnistía. Además, anunciaron una política represiva para perseguir las infracciones. Desde la Agencia de Protección del Medio Urbano y Rural del Gobierno Regional (APMUR), se prepararon expedientes para agilizar derribos de construcciones ilegales, buscando demostrar la aplicación rigurosa de la normativa.

Este panorama de dureza administrativa que se resaltaba desde los responsables políticos de la Consejería de Política Territorial era criticado por expertos en urbanismo y ecologistas, afirmando que la situación era totalmente contraria a lo afirmado desde la Administración y que poco o nada se sabía y se hacía en materia sancionadora. La realidad era que la aplicación de la disciplina urbanística dependía más de la voluntad política que de los técnicos responsables de la APMUR.

En paralelo, el anuncio inminente de derribos generó nuevas solicitudes de regularización, principalmente de propietarios en áreas rurales y espacios naturales que no habían respondido a la llamada previa del Gobierno, pero que, al ver la determinación de las autoridades, buscaron salvar sus viviendas rápidamente. Según Parreño Castellano, utilizando el Censo de Viviendas Ilegales elaborado por GESPLAN en el año 2000:

Las viviendas inscritas para su legalización en Lanzarote suponían el 15,3 % de las ocupadas en el 2001; en el caso de Gran Canaria, el 10 % y en el de Fuerteventura el 9,1 %, cuando en la provincia occidental, la isla con un mayor porcentaje, El Hierro, sólo registraba el 5,4 % (Parreño, 2005-2006, p. 234)

En un contexto de creciente número de infracciones urbanísticas y como reacción a las críticas recibidas, resurge el debate recurrente sobre la responsabilidad en el ámbito de la ilegalidad urbanística. En aquel momento, el Gobierno argumentaba que la generalización de la indisciplina urbanística se atribuía al «tácito consentimiento de algunos ayuntamientos». Además, reconocía abiertamente que «el Gobierno canario no ha tenido capacidad para controlar las edificaciones clandestinas que en su momento se calculó que existían en Canarias» (Pérez, 2001, p. 12).

Ante esto, el Ejecutivo amenazó con asumir las competencias de los ayuntamientos en caso de incumplimiento reiterado de la ley. Una propuesta fuertemente contestada desde la oposición que recordaba que era esta una competencia exclusiva de las corporaciones municipales y que «ni el Estado ni la Comunidad autónoma pueden alterar esta facultad» (Hernández, 2001, p. 8).

## 7. La solución a través de una enmienda a las Directrices

Con una ejecución menos severa de la anunciada, el Gobierno de Canarias inició la implementación de las sentencias. La demolición de 18 estructuras en todas las islas en un breve lapso, junto con la tramitación de varios cientos de expedientes para suspender construcciones ilegales en todo el archipiélago, generó un impacto inmediato en la reducción de las infracciones urbanísticas.

La reacción de la sociedad ante el recrudecimiento de las medidas coercitivas fue inmediata. En la mayoría de los municipios afectados, respaldados por los grupos políticos de la oposición, los ciudadanos comenzaron a coordinarse para abogar por la legalización de sus viviendas. Buscaron cambios legislativos y exigieron la aprobación de nuevos planes generales que reconocieran como legales aquellas viviendas que no lo eran. Las demandas vecinales, exacerbadas por la falta de planificación municipal, llevaron al Partido Socialista Canario (PSC-PSOE) a proponer al Gobierno de Canarias medidas de gracia a favor de las aproximadamente 40.000 viviendas ilegales estimadas en las islas para el año 2003 (Pérez, 2003a, p. 21). En su propuesta, atribuyeron la responsabilidad de la ilegalidad urbanística a los alcaldes, argumentando que estos, en lugar de advertir adecuadamente sobre la ilegalidad de las construcciones y sus posibles consecuencias, minimizaron las complicaciones futuras.

El PSC-PSOE propuso entonces abordar la problemática de las viviendas ilegales mediante la inclusión de una disposición reguladora en la futura *Ley de Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias*. Esta medida, excluyendo inicialmente segundas residencias y casos de especulación inmobiliaria, llevaría a que estas edificaciones quedaran fuera de ordenación, suspendiendo así los expedientes de derribo y las sanciones de la APMUR. El PSC-PSOE argumentó que esta solución era crucial para evitar que numerosas familias perdieran sus viviendas y enfrentaran sanciones por violar la legislación medioambiental y de ordenación territorial. Además, señalaron que esta medida debería implementarse a través de una norma autonómica, como las Directrices, dada que la afectación era para toda Canarias, siendo una injusticia negociar soluciones vía modificación del planeamiento en cada institución local.

En contraste, el Partido Popular (PP) calificó la propuesta del PSC-PSOE como «demagógica», acusándolos de generar expectativas engañosas sobre un indulto general a los infractores de la legislación territorial. El PP abogó por que los ayuntamientos modificaran su planeamiento municipal para regularizar las viviendas clandestinas y proporcionarles servicios básicos como agua, luz y saneamiento.

Desde Coalición Canaria (CC) se admitió que las viviendas clandestinas constituirían «un problema social» que necesitaba un análisis individual, rechazando tanto una amnistía general como el derribo masivo de viviendas.

Finalmente, CC y PP rechazaron en el Parlamento la incorporación en las Directrices de una disposición destinada a regularizar las viviendas clandestinas. CC justificó su oposición argumentando que en 1996 ya se había creado un censo de viviendas clandestinas para regularizarlas, considerando que «otorgar otra amnistía general fomentaría más indisciplina urbanística». Desde el PP se recordó que todos los planes debían adaptarse a las Directrices, defendiendo esperar a este proceso para verificar cuántas casas quedaban legalizadas.

Estos argumentos no convencieron al grupo socialista, quien acusó a nacionalistas y populares de «dejar en la incertidumbre» la solución a este problema, y sostuvo que su propuesta de ley garantizaría que no hubiera «discriminaciones» en la regularización (Pérez, 2003b, p. 32).

## 8. La fórmula a través de una proposición de ley del Cabildo de El Hierro

Un año después, el PSC-PSOE intentó nuevamente normalizar las viviendas, proponiendo en el Cabildo de El Hierro que esta institución impulsara en el Parlamento canario la modificación del Decreto Legislativo 1/2000 o Texto Refundido de las *Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos*. La iniciativa buscaba añadir una disposición adicional a esta norma, que permitiera la regularización de edificaciones sin licencia urbanística, no incluidas en el censo del Decreto 11/1997 e iniciadas antes del 15 de abril de 2003, fecha de entrada en vigor de la *Ley de Directrices de Ordenación General y del Turismo*.

El proceso, que se planteaba similar al de 1997, se justificaba en la dificultad de aplicar el Decreto Legislativo 1/2000, argumentando falta de información al ciudadano, el derecho fundamental a la vivienda y en una suerte de principio general conforme al cual destruir una riqueza existente resulta contra natura.

La propuesta del PSC-PSOE fue aprobada por unanimidad en el pleno del Cabildo herreño y en octubre de 2004 fue presentada para su discusión en la Comisión General de Cabildos Insulares del Parlamento de Canarias. Durante el debate, los presidentes insulares de Tenerife, Gran Canaria y Lanzarote expresaron su oposición a tramitar la iniciativa, mientras que los máximos responsables insulares de El Hierro, La Palma y La Gomera instaron a abordar el problema en el Parlamento. Definitivamente se aceptó la toma en consideración de la proposición de ley, aunque el Gobierno de Canarias expresó su criterio en contra.

En el ámbito parlamentario se suscitó un debate tenso, incluso dentro del grupo mayoritario CC, que dejó entrever tensiones significativas, con algunos miembros de este grupo amenazando con la posibilidad de dividirlo. Durante este intercambio de opiniones, se expusieron diversas razones que explicaban la grave problemática de la edificación ilegal en Canarias. Entre los aspectos señalados, se destacaron la política de viviendas, la ineficacia de las leyes para abordar el problema, la demora en la aprobación de los planeamientos urbanísticos y la falta de voluntad de algunos políticos para resolver la cuestión.

A solicitud de la Presidencia del Parlamento, se requirió al Consejo Consultivo de Canarias un dictamen sobre la proposición (Dictamen 19/2004, 17/01/2005). El Consejo consideró que la propuesta constituía un «régimen singular y excepcional» y no una regulación adicional. Según el Consultivo, la proposición buscaba otorgar una nueva amnistía a los infractores urbanísticos mediante cauces de dudosa constitucionalidad. El Consejo Consultivo la rechazó rotundamente, considerándola «no conforme a derecho» y respaldando las posturas del Ejecutivo regional.

La Proposición de Ley del Cabildo de El Hierro recibió un total de 18 enmiendas por parte de los grupos parlamentarios que buscaban restringir la amplitud de la regulariza-

ción. Estas enmiendas establecían que la regularización debería aplicarse únicamente a viviendas utilizadas como primeras residencias y que, estando en suelo rústico, no estuvieran ambientalmente protegidas, en zonas de dominio público, de servidumbre, en barrancos o litorales.

Finalmente, en abril de 2006, el Parlamento canario aprobó por unanimidad la proposición, aunque todos coincidieron en señalar que el resultado final, la Ley 4/2006 (BOE, 158, 4/07/2006), difería significativamente de la propuesta inicial presentada por el Cabildo de El Hierro (Dictamen 6L/PPL-002, 27/04/2006).

## 9. La Ley 4/2006 y sus limitados efectos

La Ley 4/2006 constituyó la segunda normativa general aplicada en Canarias a las viviendas ilegales. En su preámbulo, se reconoció que la regulación previa de 1997 resultó ineficaz para contener el descontrol urbanístico en Canarias, añadiendo que la situación de caos urbanístico se había originado por una «tolerancia negligente» de los órganos competentes en la materia, especialmente los ayuntamientos y en menor medida los cabildos.

Mediante medidas excepcionales y transitorias, la ley tenía como objetivo abordar, por razones sociales, la problemática de viviendas ya concluidas cuya construcción comenzó sin licencia antes de la entrada en vigor de la Ley 19/2003. Para lograr este propósito, se instauró un sistema suspensorio temporal de demoliciones, concediendo a ciertas viviendas el estatus temporal de fuera de ordenación, especialmente cuando las condiciones sociales del infractor eran similares a las de los solicitantes de viviendas de promoción pública.

Una de las decisiones clave fue permitir además que las viviendas que cumplieran ciertos requisitos y fueran de primera necesidad pudieran ser indultadas y excluidas del proceso de demolición. Entre estos requisitos se incluían: no superar los 150 m<sup>2</sup>, que la unidad familiar tuviera ingresos iguales o inferiores a 5,5 veces el salario mínimo interprofesional, que las viviendas no estuvieran en espacios naturales protegidos, dominio público, ni en zonas de protección o servidumbre y que fueran viviendas habituales. El texto incorporaba una significativa reducción en las multas en caso de participación y cooperación de los interesados.

La Ley 4/2006 tuvo como consecuencia principal la paralización de las demoliciones de viviendas ilegales ordenadas por la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural (APMUN). El cambio legislativo también implicó una ralentización en los expedientes abiertos, ya que ahora se debía realizar una evaluación minuciosa para determinar si las viviendas clandestinas podían ser demolidas. En caso de que estas se ajustaran a los supuestos establecidos en la modificación legislativa, las demoliciones quedaban suspendidas indefinidamente.

Esta situación generó críticas por parte del director ejecutivo de la APMUN, quien expresó su preocupación acerca de las leyes que flexibilizan las normas. Según él, las leyes que permiten ajustes significativos en la planificación por parte de los ayuntamientos para regularizar viviendas no son beneficiosas, y sostuvo que «las viviendas tienen que ajustarse al planeamiento y no el planeamiento a lo que se va construyendo» (Redacción, 2007, p. 24).

## 10. La regularización de los núcleos costeros litorales

Según la Demarcación de Costas en 2007, en Canarias existían más de cincuenta núcleos y enclaves de población situados en distintos tramos del litoral, que habían sido expedientados por ocupar ilegalmente zonas de dominio público marítimo-terrestre y de servidumbre de tránsito. Estos núcleos, muchos de ellos antiguos enclaves populares (Martín et al., 2020), se distribuyen en más de 25 municipios de todas las islas, sumando un total de 1.682 expedientes sancionadores. La Palma, con 766 denuncias, es la isla más expedientada en la provincia de Santa Cruz de Tenerife, seguida de Tenerife con 696 expedientes, La Gomera con 34, y El Hierro con un único expediente (Demarcación, 2007, p. 21).

Desde 2006, la Demarcación de Costas intensificó sus esfuerzos administrativos para recuperar espacios públicos costeros ocupados ilegalmente, llevándose a término derribos en muchos de ellos, lo que generó tensiones sociales entre los vecinos allí residentes. El Gobierno de Canarias calificó esta acción como alarmante y criticó al Gobierno central por su falta de diálogo e intransigencia hacia estos núcleos y en respuesta solicitó al Parlamento canario intervenir mediante la Ley 7/2009, que modificaba las leyes de ordenación territorial y espacios naturales para regular las áreas urbanas en el litoral (BOC, 89, 12/05/2009).

La Ley 7/2009 intentaba mitigar los efectos de la aplicación de la *Ley de Costas* estatal sobre las edificaciones en zonas de dominio público y servidumbre, clasificando como núcleos urbanos consolidados aquellos ocupados antes de 1988 y que contaran con acceso rodado, agua y electricidad. También consideraba urbanos a los núcleos que, sin estos servicios, tuvieran al menos dos tercios de su superficie edificada en municipios con Planeamiento General o la mitad en municipios sin dicho planeamiento. Para las construcciones en dominio público marítimo-terrestre, la ley promovía un censo de edificaciones con valor etnográfico, arquitectónico o pintoresco, permitiendo a sus propietarios obtener concesiones y autorizaciones para evitar su demolición.

Esta ley canaria abarcaba casi todos los casos denunciados y se utilizó en el debate parlamentario para ilustrar las disputas partidistas entre el Gobierno y la oposición, además de generar retórica paternalista en la prensa local aprovechando la preocupación social. Cuestionada por el Consejo Consultivo de Canarias y apelada por el Gobierno central, fue suspendida en gran parte por el Tribunal Constitucional en enero de 2015 por invadir competencias estatales.

Esta postura estatal firme en defensa de sus competencias, reafirmando la inconstitucionalidad de la Ley 7/2009, debilitó la oposición inicial del Gobierno canario, que optó por pedir una aplicación más flexible de la *Ley de Costas*, caso por caso, incluso edificación por edificación.

Con la aprobación en la X legislatura estatal de una nueva *Ley de Costas*, se reabren esperanzas entre los vecinos amenazados por expedientes de demolición. Sin embargo, finalmente la nueva *Ley 2/2013 de Protección y Uso Sostenible del Litoral*, no ofreció garantías suficientes para la continuidad de los enclaves costeros canarios, lo que llevó al Gobierno canario a interponer un recurso de inconstitucionalidad, desestimado por el Tribunal Constitucional en marzo de 2016. Sin embargo, esta ley dejó una posibilidad para regularizar los núcleos costeros canarios: los ayuntamientos podían elaborar un

listado de núcleos que cumplieran con los requisitos para ser considerados urbanos y, por tanto, ser excluidos de la zona de servidumbre. Sin embargo, la falta de escrituras y registros de estas edificaciones dificultó esta opción. Un año después, el reglamento general de la Ley 2/2013 permitió considerar como suelo urbano a algunos núcleos informales que contaban con los servicios necesarios, abriendo una posibilidad de regularización para ciertos enclaves canarios.

Este conflicto también ha sido abordado en diversas modificaciones del ordenamiento territorial y medioambiental en Canarias. La Ley 14/2014 permitía el traslado de núcleos para la recuperación del litoral, mientras que la Ley 4/2017 establecía la creación de un censo de edificaciones con valor etnográfico, arquitectónico o pintoresco para otorgar concesiones y evitar demoliciones, integrando disposiciones anteriores sobre el traslado de núcleos que han tenido poco recorrido.

Tampoco han fraguado las expectativas de solución que surgieron con la adquisición de competencias por parte de la comunidad autónoma en el litoral de las islas a partir de enero de 2023. El Estado continúa siendo el único competente para regular el dominio público marítimo-terrestre, manteniendo su firmeza en la recuperación de este espacio. Esto limita significativamente la capacidad de Canarias para resolver conflictos en el litoral, como el caso del hotel Oliva Beach, y en decenas de núcleos poblacionales junto al mar que afectan, según estimaciones, a más de 150.000 personas. Estas llevan décadas esperando una solución, pero por el momento, el Estado conserva la función de emitir un informe preceptivo en asuntos que afecten a la integridad física y al uso de la franja pública de la costa. En última instancia, el litoral sigue siendo competencia estatal, y el Estado tiene la última palabra en cuestiones relacionadas con la ocupación de la franja litoral.

## 11. Tendencia actual en cuanto a la edificación irregular

En las últimas décadas, la situación respecto a la irregularidad urbanística ha sido confusa. La Agencia Canaria de Protección del Medio Natural (ACPMN) ha registrado una media de más de 660 denuncias anuales entre 2007 y 2022, acumulando un total de 6.220 denuncias en la pasada década (ACPMN, s. f.). Durante este periodo, se observó una cierta moderación en la indisciplina urbanística, especialmente a raíz del estallido de la burbuja inmobiliaria y sus consecuencias entre 2007 y 2009, así como en la crisis derivada de la pandemia de covid-19. Sin embargo, superada estas coyunturas, desde 2022 hasta la actualidad, ha habido un relativo repunte en las denuncias. En 2021 se registraron 678 denuncias, mientras que en 2022 la cifra aumentó a 1.021.

Dentro de estos fríos números, cabe distinguir ejemplos de especulación basada en la necesidad derivada de la desesperante situación de emergencia habitacional existente en Canarias. En estos casos, promotores creados al efecto adquieren fincas rústicas cuya transformación está restringida por razones de protección a un precio relativamente bajo. Posteriormente, tras su segregación y parcelación ilegal, son vendidas a un precio más elevado a compradores que buscan levantar en ellas una vivienda en un lugar donde no se podía construir. La prescripción de las infracciones y su reconocimiento en el Plan General serían la forma de su legalización, lo que popularmente se conoce como «la vía de los hechos». Este proceso resulta en beneficios millonarios para

los promotores y una lotería para muchas familias, que en algunos casos invierten sus ahorros con la esperanza de obtener una vivienda.

Otro paquete de denuncias, localizadas muchas de ellas en parcelaciones similares a las anteriormente descritas, se refiere a núcleos de infraviviendas que son consecuencia directa de la insostenible carestía de los alquileres y la insuficiencia de viviendas de protección oficial. Esta situación no afecta solo a la población vulnerable económicamente o en estado de pobreza, sino también a trabajadores pobres que, a pesar de tener un empleo, no pueden alquilar una vivienda debido a salarios bajos o contratos precarios. Este fenómeno es impulsado por varios factores: el encarecimiento exponencial de la vivienda en propiedad, la presión creciente de los precios desorbitados de los alquileres, el fenómeno del alquiler vacacional que retira muchas viviendas del mercado, la falta de viviendas de protección oficial, la especulación con el suelo, la precariedad laboral, el crecimiento demográfico imparable y el aumento constante de la demanda.

Estas causas, junto con la insuficiencia de viviendas de protección oficial, han limitado el acceso a una vivienda para muchas personas y familias, contribuyendo a una situación de emergencia habitacional que ha favorecido la expansión de asentamientos de núcleos irregulares, formados por contenedores, autocaravanas, furgonetas y casas prefabricadas de madera y otros elementos reciclados que se convierten para muchas personas en espacios habitacionales en precario en las proximidades de las grandes áreas urbanas y turísticas de las islas.

## 12. Conclusiones

Lejos de confusas estadísticas, es una realidad que la práctica de la construcción al margen de la norma ha arraigado como un problema histórico persistente. En las últimas décadas ha prevalecido una marcada inacción administrativa, disimulada bajo una apariencia superficial de control público. Esta falta de acción se refleja en el respaldo administrativo y parlamentario a la indisciplina, manifestado a través de frecuentes procesos de regularización evidenciados en planes urbanísticos, decretos, leyes y sucesivos pronunciamientos políticos, que por limitaciones de espacio no es posible detallar exhaustivamente. Ahora, si bien parece clara la necesidad de contar con un marco legal general para todos, también es evidente que la misma solución no puede aplicarse de manera indiscriminada a situaciones causales diversas.

En Canarias, se evidencia una cantidad significativa de viviendas ilegales, donde algunas contravienen la normativa motivada por razones especulativas, mientras que otras se originan debido a necesidades sociales no satisfechas. Estas últimas son respuestas a una histórica y deficiente planificación y política de viviendas, que ha impulsado a las familias a situarse al margen de las regulaciones. En este sentido, es de vital importancia establecer una estrecha relación entre la política urbanística y la política de vivienda, abogando específicamente por mejoras en esta última, ya que en la actualidad no responde de manera adecuada a las necesidades de la población.

Además, la arraigada práctica de construcción ilegal, que no siempre se ejecuta de manera clandestina, sino que a menudo se lleva a cabo a plena vista, tiene sus raíces en otra premisa fundamental: la negligencia de aquellos garantes del ejercicio de las potestades administrativas en materia de urbanismo y vivienda, cuestión incluso reconocida desde las propias Administraciones públicas.



Como hemos observado en un lapso corto de tiempo, se promulgaron diversas normativas con el propósito de regularizar las viviendas en Canarias. Cada una de estas normas se presentaba como la solución final al problema, sin embargo, tras su implementación, el número de viviendas ilegales aumentaba de manera casi inmediata, sin que la situación se resolviera de forma efectiva.

Y es que estamos ante un claro ejemplo de confusión entre consecuencias y causas, en el que ante un problema se actúa sobre los resultados sin abordar las causas profundas subyacentes. Los ejemplos de regularización, el aumento de la inspección o un declarado endurecimiento de las penas ante la construcción irregular ha servido de poco, pues, como hemos visto, pronto la situación volvía a ser semejante, con la excepción de una relativa disminución en la construcción irregular, no producida por las medidas implementadas, sino por coyunturas socioeconómicas de afección estructural.

Es necesario, por tanto, implementar políticas públicas que se centren en las causas profundas del problema y no tanto en paliar consecuencias. Estas políticas, además, deberían ser revisadas periódicamente para medir su eficacia y ajustar las estrategias según sea necesario, lo que incluye tanto la recolección de nuevos datos de coyuntura como la retroalimentación de estos en las comunidades afectadas. Involucrar a las comunidades en la identificación de problemas y en la formulación de soluciones, es igualmente esencial, no solo porque mejora la pertinencia de las políticas, sino porque también fortalece la cohesión social y la colaboración.

Parece claro que, si no se aborda la precariedad habitacional, el problema no solo persistirá, sino que este ahondará en una mayor erosión en la confianza pública en las instituciones y responsables técnicos encargados de formular políticas al respecto. Y es que, hasta el momento, ninguna normativa ha logrado abordar de manera efectiva la persistente demanda insatisfecha de viviendas, así como hacer frente a la inactividad administrativa, el clientelismo y el electoralismo que impregnan diversas acciones reguladoras.

En relación con el primer aspecto, resulta superfluo ahondar en ejemplos que ilustren la magnitud del problema. En cuanto a la pasividad administrativa ya se manifestó el director general de Disciplina Urbanística en su momento, señalando cómo algunos alcaldes evitan afrontar directamente los problemas y hay quienes «no quieren coger el toro por los cuernos» y consideran que «llamar al orden es una tarea difícil que podría generar conflictos con los vecinos» (Redacción, 1996, p. 5). En términos semejantes se expresó el secretario regional de Ordenación y de Medio Ambiente del PSC en 2005: «Los ayuntamientos son muy clientelistas al facilitar y ser muy permisivos con actuaciones fuera de la legislación» añadiendo como esta situación «no tiene color político» (Toledano, 2006, p. 17). O el director de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural: «Si una persona comete una ilegalidad y al final, el ayuntamiento cambia el planeamiento y legaliza la casa, la percepción que tienen los demás es que ese vecino construyó por siete millones una cosa que vale veinte» (Pino Pérez, 2007, p. 12) Unas expresiones reconocidas de manera eufemística en el preámbulo de la Ley 4/2006 como causa subyacente del conflicto y descrito como: «una cierta tolerancia negligente de los órganos con competencia urbanística cercana a los administrados».

## Referencias bibliográficas

- ACPMN. Agencia Canaria de Protección del Medio Natural. Gobierno de Canarias. (s. f.) *Expedientes abiertos por la ACPMN D.L 1/2000 Constructivas*. [http://www.acapmn.org/cmsAdmin/uploads/20230512\\_Estadisticas%20ACPMN%202022\\_4\\_EvolucionHistoricaTipoExp.pdf](http://www.acapmn.org/cmsAdmin/uploads/20230512_Estadisticas%20ACPMN%202022_4_EvolucionHistoricaTipoExp.pdf)
- Aranda, C. D. (21 de octubre de 2000). El Gobierno regional detecta 3.700 nuevas obras ilegales en Canarias. *Canarias 7*, 2.
- Casariego Ramírez, J. (1987). *Las Palmas: dependencia, marginalidad y autoconstrucción*. Instituto de Estudios de la Administración Local. <https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/2157/1/3256.pdf>
- Demarcación de Costas de la provincia de Santa Cruz de Tenerife. (2007). *Memoria 2006-2007*. Ministerio de Medio Ambiente. Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad.
- Díaz, E. (22 de abril de 1996). Política Territorial regularizará 1.813 viviendas ilegales en la isla de Gran Canaria. *Diario de Las Palmas*, 3.
- García Herrera, L. M. (1982). *Santa Cruz de Tenerife, la formación de la ciudad marginal*. Aula de Cultura.
- García Herrera, L. M. (1994). Los asentamientos marginales. En M. L. Campos Romero, A.-J. Campesino Fernández y M. A. Troitiño Vinuesa (coords.), *Las ciudades españolas a finales del s. XX*, (pp. 133-138). Universidad de Castilla-La Mancha.
- García Herrera, L. M. y Ginés de la Nuez, C. (1994). Las urbanizaciones marginales. En G. Morales Matos (dir.), *Geografía de Canarias. Volumen I. Geografía General*, (pp. 485-496). Prensa Ibérica.
- García Herrera, L. M. y Pulido Mañes, T. (1982). Los procesos de asentamiento urbano en la periferia de Santa Cruz de Tenerife. *Ciudad y Territorio*, 53, 25-44.
- Hernández, B. (4 de julio de 2001). El PSC apunta que la única vía contra las ilegalidades son los tribunales. *Canarias 7*, 8.
- Martín Fernández, C. S., Martín Martín, V. O. y Jerez Darías, L. M. (2020). Núcleos litorales informales en la provincia de Santa Cruz de Tenerife (Canarias), Génesis y evolución. *Estudios Geográficos*, 81 (288). <https://doi.org/10.3989/estgeogr.202049.029>
- Navarro Casanova, M. (1989). *La autoconstrucción en Canarias*. Dirección General de la Vivienda del Gobierno de Canarias.
- Parreño-Castellano, J. M. (1999). La producción residencial suburbana en Las Palmas de Gran Canaria. *Anuario de Estudios Atlánticos*, 45, 589-629.
- Parreño-Castellano, J. M. (2002). *Análisis geográfico de la vivienda en Canarias: la promoción privada de protección oficial en el área metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria (España)*. [Tesis doctoral inédita, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria]. <https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/2079/1/859.pdf>
- Parreño-Castellano, J. M. (2005-2006). La vivienda en el medio rural de Canarias (España): diagnóstico y criterios de ordenación. *Vegueta*, 9, 219-242. [https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/2470/1/0234500\\_00009\\_0006.pdf](https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/2470/1/0234500_00009_0006.pdf)
- Pérez, V. (19 de marzo de 2001). Las casas ilegales siguen sin freno por la pasividad de los organismos públicos. *Diario de Avisos*, 12.
- Pérez, V. (14 de enero de 2003a). El PSOE plantea salvar del derribo o la sanción a las 40.000 viviendas ilegales. *Diario de Avisos*, 21.
- Pérez, V. (12 de abril de 2003b). CC y PP rechazan salvar con una ley las 55.000 viviendas ilegales. *Diario de Avisos*, 32.
- Pino Pérez, M. (12 de febrero de 2007): Pedro Gómez. Director General de la Agencia de Protección del Medio Natural. *La Provincia/Diario de Las Palmas*, 12.

Redacción. (8 de octubre de 1996). Los ayuntamientos se verán obligados a luchar contra las viviendas clandestinas. *El Día*, 5.

Redacción. (4 de mayo de 2007). Canarias se sitúa a la cabeza del país en denuncias y detenciones por casas ilegales. *El Día*, 24.

Sobral García, S. (1995). *La formación suburbana de baja densidad del municipio de Las Palmas de Gran Canaria*. La Caja de Canarias-Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Toledano, S. (21 de octubre de 2006): El PSC ve "clientelismo" municipal tras las infracciones urbanísticas canarias. *La Opinión de Tenerife*, 17.



## Capítulo 16

# La política de vivienda en Canarias. Desafíos y soluciones desde las Administraciones locales

**Santiago Hernández Torres**

*Profesor Asociado*

*Departamento de Geografía*

*Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

*Servicio de Urbanismo*

*Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria*

*<https://orcid.org/0000-0003-3513-6269>*

### 1. Introducción

La satisfacción de la vivienda como derecho de la población constituye uno de los desafíos fundamentales en la política urbana, tanto en sus mecanismos de estrategia territorial como de intervención en el espacio y de gestión socioeconómica.

El contexto de la situación en Canarias resulta de la superposición de formas y dinámicas de unos espacios insulares en un área atlántica con estrechas relaciones e influencias tricontinentales, de una localización mayoritaria en los ámbitos costeros con sus áreas de influencia y de una economía terciaria en la que el comercio, el turismo y las actividades portuarias son los motores.

Esa combinación ha bebido de las pautas genéricas en el sistema urbano nacional, con un crecimiento demográfico y, como causa-efecto de lo anterior, con una expansión física y una complejidad funcional desconocidas en su desarrollo histórico. Dicho proceso continuo ha producido diversas experiencias de política pública de vivienda para responder a la demanda y necesidades habitacionales en España. Y esto ha sido un factor imprescindible en la concepción del bienestar social desde mediados del siglo XX (Caravantes y Romero, 2021, p. 8).

A partir de los últimos años 90 y lo que llevamos de siglo XXI, ese proceso ha mostrado una relativa ralentización, permitiendo observar los múltiples desequilibrios sociales, ambientales o funcionales. Entre otros aspectos importantes, han afectado a los elementos de acogida del espacio urbano para la localización, desarrollo y bienestar de la población.

En este trabajo, la vivienda es uno de los capítulos más significativos si tenemos en cuenta que la población tiende a crecer en unas ciudades insulares muy pobladas, com-

pactas y complejas. Con ello, el desarrollo sostenible adquiere cada vez más carácter imprescindible en su estrategia y definición de criterios para su atractivo y competitividad.

Sin ir más lejos, los momentos en que se redacta el presente capítulo coincide con un periodo de importante debate a distintos niveles de la sociedad e instituciones responsables de la gestión del territorio ante un escenario de emergencia residencial, de tensiones importantes en la oferta de vivienda y de producción de mecanismos públicos en respuesta a ello. El desarrollo instrumental de la *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda*, o el *Decreto Ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda*, dos resoluciones sucesivas del pleno del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en este sentido dan testimonio de la relevancia en un problema al que no puede ser ajena la política pública de vivienda en Canarias.

En torno a ese capítulo hay una variada gama de procesos de gran interés para el urbanismo, la geografía y la ordenación del territorio, en el que actúan con diversa forma e intensidad los criterios de localización de la residencia y las cualidades de la misma, la formalización de los entornos residenciales y su atractivo o equilibrio, las desigualdades sociales y las formas de exclusión residencial, los factores de la vulnerabilidad urbana, el encaje entre el uso residencial y la modernización del turismo, el comercio, el ocio y, en su caso, la actividad portuaria, etc.

Los objetivos se concretan, por un lado, en exponer un balance de la situación actual de la política pública de vivienda desde las Administraciones locales en Canarias, proponiendo para ello varias familias de variables con incidencia directa; y, por otro, subrayar soluciones o buenas prácticas de distinto alcance que se propician desde los ayuntamientos, tomando como ejemplo el de Las Palmas de Gran Canaria.

Es un desafío mayúsculo en el que las Administraciones locales juegan un papel definitorio en las fortalezas y debilidades de cada núcleo; en un momento en que se producen nuevos estímulos desde la gestión estratégica y financiera de los cabildos, Gobierno de Canarias, Estado y Unión Europea.

De ese conjunto de retos observamos, ejemplificamos y proponemos algunas soluciones en la hoja de ruta de la política urbana hacia unas ciudades equilibradas, sostenibles y resilientes en la atención a la vivienda.

## 2. Los desafíos de la política pública de la vivienda en Canarias. Un diagnóstico sintético de la situación

La política de vivienda desde la perspectiva de las Administraciones públicas puede considerarse como el conjunto de instrumentos, estrategias, recursos y actuaciones en el territorio mediante el que se definen las pautas o criterios de gestión de este bien social. Su implementación presenta un efecto directo en las cualidades y desequilibrios sociales, ambientales y funcionales que derivan de los procesos de ocupación del espacio urbano por la población (Parreño, 2004, p. 117).

Este conjunto se disgrega en múltiples formas que van desde la estrategia política a la regulación normativa, desde la planificación estratégica, territorial o urbanística a la

ejecución de los elementos residenciales y su entorno, desde la financiación en sus variadas manifestaciones a las medidas de gestión y atención social.

Su aplicación en Canarias nos permite compendiar una situación actual de la política de vivienda que resulta de una serie de problemáticas en su desarrollo durante lo que llevamos de siglo XXI y que en su perspectiva temporal representamos como desafíos fundamentales con vistas a los próximos años. Proponemos observar estas problemáticas desde la debilidad del sistema público de ordenación del territorio en los municipios, un comportamiento demográfico en las ciudades en el que coexiste el crecimiento con el envejecimiento de la demanda y, por último, el efecto del dinamismo urbano en los entornos residenciales en un escenario de alta intensidad turística y terciaria. Sin embargo, adelantamos que en su efecto espacial cada problema presenta variadas diferencias (intensidad, variables territoriales implicadas, contexto político o de gestión pública, etc.) entre islas, comarcas, municipios y barrios.

### **2.1. La debilidad del sistema público de ordenación del territorio en los municipios**

Un primer problema, y a nuestro juicio el más relevante por su impronta en las restantes dimensiones, se corresponde con la antigüedad o ineficiencia de la ordenación urbanística como instrumento clásico en la política pública de vivienda. Y ello se entiende así por su condición de mecanismo generador de suelo y conjunto edificado para la gestión del parque residencial. En este, adquiere un papel relevante el conjunto vinculado a los diversos regímenes de protección o a la atención de la población con limitaciones en el acceso al mercado inmobiliario (con su vertiente más negativa en la exclusión residencial).

El sistema público de ordenación del territorio en Canarias ha experimentado una constante renovación de su soporte legal durante el siglo XXI. Han aparecido múltiples figuras de ordenación o desarrollo territorial de acuerdo a criterios de localización, de delimitación, de objetivo ordenancista, de parámetros espaciales y residenciales o mecanismos de gestión con rasgos comunes a los procesos nacional y europeo.

Esta renovación se ha dirigido fundamentalmente en dos direcciones mayoritarias.

De una parte, la generación de nuevos suelos urbanísticos para responder a las necesidades de vivienda en sus diversas modalidades; en la que la actual clase de Suelo Urbanizable y, en menor medida, la categoría de Suelo Urbano No Consolidado han sido las herramientas de las Administraciones locales para dar respuesta en sus municipios.

De otra, se reproduce la reacción a nivel nacional e internacional a las situaciones deficitarias y de degradación ambiental, social y funcional de los conjuntos residenciales de vivienda protegida desde la primera mitad de siglo en las ciudades como respuesta al explosivo crecimiento de la población y de la demanda residencial.

Urbanizaciones, polígonos, barriadas, promociones de bloques de diversa volumetría y capacidad, etc., requirieron a finales del siglo XX procesos de rehabilitación de estos espacios significativos en el complejo urbano (Rubio, 1990, p. 30), a través de variadas figuras instrumentales a lo largo del proceso (Áreas de Rehabilitación Integral, Áreas de Renovación Urbana, Áreas de Renovación y Regeneración Urbana).

Por lo general, el rasgo común de las mismas era su delimitación en el planeamiento urbanístico, con su correspondiente implementación participativa y de gobernanza interadministrativa o su régimen normativo resultante.

Este último factor presenta en Canarias una situación de ineficiencia e incertidumbre que concebimos como uno de los principales desafíos de la política pública de vivienda, a la cual se le supone una plena cobertura jurídica y de justificación estratégica.

La integración de estos espacios demandantes de rehabilitación es un capítulo imprescindible en la ordenación del municipio a través de los planes durante el presente siglo, ejemplificando en Las Palmas de Gran Canaria el proceso de asimilación de la *ley autonómica del suelo* y sus sucesivas actualizaciones.

Sin embargo, el desarrollo del sistema en el archipiélago nos advierte una manifiesta lentitud del proceso, lo cual tiene su efecto directo en la falta de un marco actualizado de atención a la vivienda y una indefinición estratégica en muchos municipios. Como consecuencia de ello, se dificulta la localización y financiación de actuaciones públicas en esta materia y el acceso a los fondos estatales y europeos.

Un 26,1 % de los municipios canarios datan sus planes generales de referencia en fechas anteriores al año 2000 y un 80,6 % anterior a 2010. Este grupo acoge un 17,2 % y un 73,8 % de población respectivamente; si bien, debemos considerar matices en las diferentes islas.

Teniendo en cuenta que el presente texto se elabora en 2024, se subraya una apreciable antigüedad en estos instrumentos fundamentales. Y prevemos que la situación aumentará en la próxima década ante el movimiento restringido que observamos en la renovación de la ordenación urbanística local.

Si asumimos esta hipótesis, se requerirá una respuesta cada vez más exigente en financiación, recursos técnicos y determinación en la estrategia pública como solución a los factores en la demanda de vivienda (cronificación o aumento de la misma, crecimiento de la degradación del parque existente, descontextualización temporal y estratégica de los suelos urbanizables previstos, aumento en los condicionantes asociados a la integración ambiental y socioeconómica de las medidas, encaje cada vez más complejo del crecimiento turístico en las ciudades en la atención de este problema, etc.).

Este desafío se acrecienta cuando la planificación estratégica en las ciudades canarias es muy débil (planes estratégicos, planes locales de vivienda, agendas urbanas, etc.), no permitiendo acceder a los municipios a recursos estatales y comunitarios atendiendo al criterio de disposición de estas herramientas. Como ejemplo, los fondos de cohesión de la Unión Europea en el Programa 2021-2027 requiere la disposición de estos instrumentos en forma de estrategias territoriales integradas (antes EDUSI) como criterio básico para el acceso a los fondos FEDER. Y en este proceso, el objetivo de rehabilitación y mejora del espacio urbano, en especial de las zonas residenciales, tiene un protagonismo importante.



**Tabla 1.** Distribución de la población en 2022 por periodo de entrada en vigor de los planes generales y afines, según islas

Isla	Anterior a 1990		De 1990 a 2000		De 2001 a 2010		Posterior a 2010		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Lanzarote	0	0,0	18.989	12,2	96.788	62,0	40.335	22,8	156.119	100,0
Fuerteventura	0	0,0	56.457	47,0	20.751	17,3	42.813	35,7	120.027	100,0
Gran Canaria	0	0,0	116.416	13,8	278.397	32,9	450.579	53,5	845.413	100,0
Tenerife	21.915	2,3	107.383	11,5	785.117	84,1	19.128	2,0	933.575	100,0
La Palma	20.551	25,2	26.236	32,2	19.879	24,4	14.876	18,2	81.555	100,0
La Gomera	4.674	21,4	0	0,0	17.124	78,5	0	0,0	21.804	100,0
El Hierro	0	0,0	0	0,0	9.452	82,7	1.971	17,2	11.426	100,0
Canarias	47.140	2,2	325.481	15,0	1.227.508	56,6	569.702	26,2	2.169.919	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Biblioteca de Planeamiento en IDECanarias (GRAFCAN. Gobierno de Canarias)

Todo lo anterior redundaba en una debilidad estructural de los recursos e instrumentos de la gestión pública orientada a la vivienda, en la que sobresalen las limitaciones para ordenar el territorio mediante los instrumentos públicos establecidos y la financiación en las Administraciones locales.

## 2.2. El comportamiento demográfico. Crecimiento y envejecimiento de la demanda

Otro rasgo de la situación en Canarias con un efecto importante en las políticas públicas de vivienda desde las Administraciones locales es el comportamiento demográfico de los municipios y ciudades. En función del mismo, se distingue la demanda potencial de nuevas viviendas o de rehabilitación del parque existente con arreglo a las necesidades respectivas (jóvenes con primer acceso a la vivienda, modalidades de alquiler, necesidades residenciales de mayores, cualidades del espacio público común, servicios o equipamientos asociados a la tipología de colectivos sociales).

Con variados matices según núcleos y zonas o barrios, la población en Canarias experimenta un crecimiento apreciable entre los años 2003 y 2022. En dos décadas se ha añadido un 15 % de residentes, considerándose una lógica perspectiva de continuidad a mayor o menor ritmo. Es verdad que, por islas, la evolución oscila entre el 60 % de Fuerteventura y el retroceso de 2,4 % en La Palma.

Ese contraste se reproduce en los grandes grupos de edades. De una parte, la población con mayor probabilidad de demandar una vivienda como titular, bien sea en alquiler o en adquisición, abarcaría la amplia horquilla entre los 25 y los 64 años; conjunto que ha crecido en un 19,3 % en este periodo.

Por otra, es significativo el crecimiento de la población con más de 64 años (un 63,4 %) y un descenso de los efectivos de menor de 25 años (-12,8 %), lo cual añade condicionantes específicos en la tipología residencial y el entorno urbano; con mayor relevancia en los procesos de rehabilitación en los conjuntos residenciales existentes.

**Tabla 2.** Evolución de población por grandes grupos de edad, según islas

Isla	Menos de 25 años		De 25 a 64 años		Más de 64 años		Total	
	2022	% respecto a 2003	2022	% respecto a 2003	2022	% respecto a 2003	2022	% respecto a 2003
Lanzarote	30.394	24,1	75.359	63,9	14.168	219,7	120.021	60,1
Fuerteventura	39.252	6,8	96.139	38,7	20.721	138,7	156.112	36,1
Gran Canaria	242.535	-20,7	512.137	12,6	148.762	60,5	853.262	8,0
Tenerife	210.942	-10,4	557.015	20,3	163.689	61,1	931.646	16,5
La Palma	17.460	-25,9	48.020	2,2	17.959	19,1	83.439	-2,5
La Gomera	4.273	-12,9	12.589	14,5	4.936	34,4	21.798	11,3
El Hierro	2.273	-13,1	6.518	17,0	2.632	33,1	11.423	12,4
Canarias	497.057	-12,8	1.307.777	19,3	372.867	63,4	2.177.701	14,9

Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística

Este envejecimiento se considera un factor importante en las prioridades estratégicas de las políticas de vivienda en administraciones locales. Se reproduce con sus matices locales la heterogeneidad observada en las ciudades europeas (López-Colás y Módenes, 2014, p. 284) de la atención a las necesidades en actuaciones rehabilitadoras. Destacamos las referidas a la accesibilidad doméstica, el transporte público, el acompañamiento de espacios específicos de esparcimiento y servicios, la atención social y sanitaria de proximidad o a escala de barrio, la calidad ambiental de las urbanizaciones y áreas limítrofes, la transición energética de los conjuntos residenciales que abaraten el consumo asociado o las medidas paliativas que respondan a la mayor vulnerabilidad económica de este colectivo.

El efecto en los métodos e instrumentos de ordenación y gestión de la vivienda es indiscutible. Con ello sobresa la necesidad de una mayor transversalidad o multidisciplinariedad en los servicios públicos y no públicos e, incluso, una dilución de sus límites instrumentales, de funciones-competencias o de áreas de gobierno de los ayuntamientos en la gestión de la ciudad.

Desde esta perspectiva local, este desafío diversifica cada vez más la casuística de necesidades relacionadas con la vivienda. El déficit de la estrategia pública tiende a un sistema más o menos integrado de prioridades en que sobresalen el aumento del parque de vivienda protegida orientada a la demanda de la población vulnerable, la gestión del mercado que refuerce los mecanismos de acceso a la misma por parte de la población joven y madura, la atención específica en los entornos residenciales relacionada con la demanda rehabilitadora por la creciente población veterana o las necesidades cualificadas en ese entorno para la población infantil.

### **2.3. El dinamismo urbano en los entornos residenciales. Efectos del desarrollo turístico y terciario sobre el mercado de la vivienda**

El comportamiento de las ciudades y los entornos residenciales observado en los aspectos anteriores suman en una dinámica en la que la rutina económica del mercado inmobiliario ha derivado en un escenario muy restrictivo para el acceso a la vivienda por parte de un volumen destacado de población.

La realidad a la que se enfrentan las Administraciones locales canarias y su política de vivienda está definida por una superposición de dinámicas que podemos considerar como vicios de la situación en el parque residencial libre.

Entre esos factores, destacamos la evolución mercantil con una creciente exigencia en la oferta de vivienda para las economías domésticas, el crecimiento de la demanda, la intensificación del atractivo de los centros urbanos y su efecto sumatorio en la elevación de los valores inmobiliarios asociados, la irrupción y consolidación de las viviendas vacacionales como oportunidad de negocio, la parálisis en la construcción de vivienda protegida y la lentitud en la ampliación del parque libre, la continuidad del impacto de la pandemia o la cronificación de las dificultades asociadas a la limitación de los recursos económicos en las familias canarias. Asistimos al paradigma de que la ciudad actual es un espacio en venta e incapaz, más que nunca, de satisfacer la demanda de vivienda (Fernández, 2016, p. 85).

Un factor añadido en los últimos años es la intensificación de los caprichos del mercado de la construcción por las debilidades estructurales y la situación internacional del mercado (guerras, debilidades de las zonas productivas, relaciones comerciales). Se añade más complejidad en el proceso ante la necesidad de mayor inversión en conceptos tradicionalmente controlados (materiales, maquinaria, recursos técnicos, mano de obra) o el aumento de conflictos locales en los encargos y relaciones entre Administraciones y empresas.

Tomando como ejemplo perfectamente trasladable al resto del sistema urbano en Canarias, el análisis de su aplicación en Las Palmas de Gran Canaria debe contextualizarse en una ciudad con un crecimiento sostenido de la población general, que se reproduce en el colectivo potencialmente demandante de vivienda, bien sea en régimen de adquisición, o bien en el de alquiler.

En este último punto, durante el periodo actual han cobrado un protagonismo creciente desde el ámbito institucional varios conceptos interesantes en la dinámica urbana: las zonas tensionadas y la emergencia residencial.

Su fundamento parte del problema asociado a la complejidad urbanística y financiera y la irregularidad del mercado inmobiliario. La promoción inmobiliaria a partir de la crisis económica de 2008 ha suspendido el proceso natural de creación de nuevas viviendas, tanto desde la titularidad pública como privada, acompañándose de una recuperación muy lenta en la renta media per cápita.

La respuesta del mercado ha sido el crecimiento en el valor comercial del parque residencial existente y libre y un sobredimensionamiento del valor asignado a las viviendas de nueva construcción, en el que ha intervenido de modo indirecto la progresiva mejora del atractivo en muchas zonas urbanas y el acceso a este mercado de una demanda internacional con capacidad más competitiva para la adquisición frente al cliente local.

Este comportamiento sostenido en la última década, en el que no puede ignorarse el impacto de los cambios en el movimiento hipotecario como consecuencia de la crisis, ha multiplicado la participación del alquiler en el mercado. Ha pasado a convertirse en la única opción posible de una proporción mayoritaria de la demanda, representada en la población joven y las unidades familiares que se inician en el acceso a la vivienda. Es

un escenario común al conjunto del sistema urbano español de las grandes capitales y de la zona mediterránea.

En las ciudades canarias, el proceso se ha singularizado por su recuperación turística y económica, en general. Ambas han traído consigo el fenómeno explosivo de las viviendas vacacionales, que en Las Palmas de Gran Canaria se traduce en varios miles de unidades habitacionales con un marcado carácter de concentración en los barrios del istmo de Guanarteme y los dotados de atractivo urbano-cultural (el centro histórico de Vegueta-Triana, Ciudad Jardín).

Su capacidad para generar ingresos y expectativas a los propietarios de inmuebles integrados en el mercado tradicional de alquiler ha devenido en una multiplicación en el valor del mismo y una progresiva expulsión de la demanda local de vivienda en este régimen, pasando a engrosar la lista de población necesitada de residencia.

Y la recuperación económica ha añadido la necesidad de alojamiento de los empleados de procedencia externa a la ciudad, que ha sumado mayor competencia en la demanda con intención de acceder a la vivienda. El área de influencia de los puertos y de las zonas turísticas ejemplifican en buena medida este problema.

Sin embargo, esta dinámica no ha sido paralela a un crecimiento paralelo en la renta de las familias, cuyo crecimiento pausado ha sido muy inferior al necesario para acceder en condiciones sostenibles al coste del alquiler. Y con la gentrificación de los centros urbanos, la expulsión de la clientela tradicional ha producido un aumento de la demanda en espera o una relocalización de la residencia con efectos perniciosos en las condiciones de vulnerabilidad social y económica de la población afectada.

El resultado es una situación compleja y difícil de solventar, sobre todo cuando asistimos a la ineficiencia del modelo de política pública de vivienda basada en los planes sectoriales de financiación desde fondos comunitarios y estatales. Han tenido un alcance localizado de sus efectos en proyectos y barrios concretos, que coexiste en un escenario de debilidades estructurales de los servicios públicos autonómicos y locales encargados de su implementación.

La suma de estos factores nos ofrece en Canarias un mapa de situaciones que nos visualiza buena parte de los desequilibrios en la política pública de vivienda desde los municipios.

Asistimos a un contexto de crecimiento de los demandantes de vivienda registrados en las oficinas públicas y, en general, en los movimientos del mercado libre en las modalidades de propiedad y de alquiler.

Y hacemos especial énfasis en cómo desde el análisis geográfico se observa la diversificación del fenómeno de las exclusiones residenciales: pobreza severa, sinhogarismo, difícil residencialización de la mano de obra, exclusión urbana asociada a la degradación de los entornos residenciales, expulsión por el crecimiento del turismo y el ocio, etc.

### 3. Algunas soluciones en la política municipal de vivienda

En el esquema actual en que se desenvuelve la política pública de vivienda en sus diversas dimensiones, dos instrumentos se consideran imprescindibles para la disponibilidad por las Administraciones locales de soluciones viables y adaptadas a los criterios y

oportunidades en esta tercera década del siglo XXI y, muy probablemente, la siguiente. Nos referimos a la actualización del *Plan Estatal de Vivienda* a nivel nacional y del *Plan de Vivienda de Canarias*, por un lado, y la vigencia temporal y de programación estratégica de los planes generales de ordenación.

A partir de esos pilares básicos, los municipios optan a un conjunto de soluciones desde la ordenación y la gestión pública del territorio susceptibles de adaptarse a las particularidades de los espacios urbanos, estrategias y recursos locales. Veamos una exposición sintética de estas referencias.

### **3.1. El modelo estratégico de ciudad y municipio. Un escenario fundamental**

La experiencia ejemplificada en el sistema urbano español revela que la disponibilidad de un modelo estratégico de ciudad o municipio es una fortaleza de las Administraciones locales que, soportado en un *Plan General* adecuado a las necesidades del territorio y la población, presenta un papel cualitativo a tener en cuenta en la toma de decisiones en la política local de vivienda.

La aparición de la Agenda Urbana Española en 2018 puso sobre la mesa del sistema urbano nacional una herramienta importante para la adaptación de las ciudades a los desafíos existentes y previstos, y a los objetivos estratégicos considerados fundamentales en el esquema europeo y mundial, observando el creciente papel de las urbes en el desarrollo socioeconómico y ambiental y en la progresiva urbanización de la población durante las próximas décadas, con sus efectos en las necesidades y oportunidades sobre el espacio geográfico (Huele y Merinero, 2021, p. 19). Medioambiente, patrimonio natural y cultural, regeneración urbana, cambio climático y transición ecológica, movilidad, economía, cohesión social, vivienda, servicios electrónicos y participación-gobernanza son bloques temáticos que protagonizan su influencia.

Dicha Agenda adquiere especial relevancia en el tema que nos ocupa, en tanto su Objetivo Estratégico 2 persigue «evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente» y su Objetivo Estratégico 8 se interesa en «garantizar el acceso a la vivienda».

En 2021, el entonces Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana convocó ayudas para que los ayuntamientos desarrollaran proyectos piloto de planes de acción local de la Agenda Urbana Española, ofertando una oportunidad para la actualización del esquema de estrategias territoriales y urbanas en los municipios según rangos de población y de acuerdo a unos criterios comunes en el ámbito nacional. Como resultado se resolvió la concesión de ayudas a un conjunto de 121 entidades locales españolas. Sin embargo, esa amplia representación de ciudades y núcleos poblacionales integrados en esa red nacional solo incluye tres municipios localizados en Canarias: Las Palmas de Gran Canaria, Candelaria y Valleseco, que supone una proporción irrisoria del tejido municipal regional.

El Plan de Acción Local de la Agenda Urbana Española en Las Palmas de Gran Canaria (2022) incluye 12 líneas de acción dentro del Objetivo 2 de revitalización de la ciudad existente y 6 líneas en el Objetivo 8 de vivienda. Es una herramienta que podemos considerar de interés en el planteamiento de la política de vivienda en los municipios que, como en toda posible solución, pasa irremediamente por la cobertura de un modelo o una instrumentación urbanística en vigor por su eficacia y actualidad.

**Cuadro 1.** Líneas de acción en materia directa de vivienda en el Plan de Acción de la Agenda Urbana Española en Las Palmas de Gran Canaria

<b>Objetivo 2</b> <b>Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente</b>	<b>Objetivo 8</b> <b>Garantizar el acceso a la vivienda</b>	<b>Proyectos en desarrollo mediante subvención del PRTR y fondos NextGenerationEU</b>
1. Regeneración urbana del centro histórico.	1. Desarrollo del área de vivienda protegida de Tamaraceite Sur.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entorno Residencial de Rehabilitación Programada de La Paterna. 817 vivs. 13.507.200 euros financiados.</li> <li>• Entorno Residencial de Rehabilitación Programa de Jinámar. Fase III. 446 vivs. 4.860.149 euros financiados.</li> <li>• Entorno Residencial de Rehabilitación Programa de Sanz Orrio. La Isleta. 168 vivs. 1.752.224 euros financiados.</li> <li>• Construcción de 36 viviendas de protección pública energéticamente eficientes. 1.726.570 euros financiados.</li> <li>• Construcción de 36 viviendas de protección pública energéticamente eficientes. 5.978.700 euros financiados.</li> </ul>
2. Regeneración urbana de los barrios tradicionales en riesgos.	2. Desarrollo de la red municipal de enclaves de vivienda protegida.	
3. Regeneración urbana de Las Rehoyas-Arapiles.	3. Observatorio de la vivienda.	
4. Regeneración urbana del casco de Tamaraceite.	4. Programa de uso intergeneracional de la vivienda.	
5. Entornos residenciales de rehabilitación programada.	5. Red municipal de atención residencial inmediata de la población vulnerable.	
6. Estrategia de desarrollo urbano, sostenible e integrado del Cono Sur.	6. Programa de rehabilitación de las viviendas y la habitabilidad en hogares vulnerables o sin recursos económicos.	
7. Programa municipal de rehabilitación de edificios públicos (4 líneas temáticas).		
8. Planes piloto de acción de La Isleta y Ciudad del Campo.		
9. Estrategia de desarrollo urbano, sostenible e integrado de la Ciudad Alta y barrios exteriores.		

Fuente: Servicio de Urbanismo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y Sociedad Municipal de Gestión Urbanística de Las Palmas de Gran Canaria (GEURSA)

Los argumentos de dicha valía estriban en la actualización de la estrategia urbana y del papel de la vivienda en un dinamismo constante de la ciudad y sus dimensiones sociales, económicas y ambientales; la aportación de esta herramienta en la mejora instrumental y gobernanza de los servicios públicos y recursos vinculada a la gestión de la vivienda, en especial la destinada a la población vulnerable; o la disponibilidad, a modo de programa operativo o de referencias prioritarias de actuación, de un muestrario de líneas y proyectos de acción orientados a la creación de nueva vivienda pública, la rehabilitación del parque existente o la mejora de la oferta de alquiler, que adquiere un especial valor en las convocatorias vinculadas a los planes estatal y autonómico de vivienda, el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* y los fondos NextGenerationEU o la próxima convocatoria del programa 2021-2027 del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para estrategias de desarrollo urbano, sostenible e integrado.

Por ejemplo, en el caso de Las Palmas de Gran Canaria, 5 proyectos desarrollan dichas líneas en barrios concretos con financiación definida en desarrollo del citado *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, habiendo sido su integración en la Agenda Urbana Española un factor decisivo en los criterios de selección.

### 3.2. La red municipal de enclaves de vivienda protegida

Otra de las propuestas a considerar desde las Administraciones locales se corresponde con el desarrollo de una red municipal de enclaves destinados a las diversas modalidades de vivienda protegida, constituyendo una herramienta de gestión de especial interés en la disponibilidad de suelo y una distribución geográfica de los ámbitos de actuación según problemáticas y necesidades en cada caso.

Aunque pueden estar ordenados a tal fin mediante los preceptivos sistemas de actuación reglados, el caso de Las Palmas de Gran Canaria se basa en la puesta a disposición del patrimonio municipal del suelo, y en el algún ejemplo insular, de un conjunto de 12 enclaves repartidos en el espacio urbano sin factor de localización asociado por condición de los barrios.

Sumando una superficie global de más de 207.800 m<sup>2</sup> y una capacidad ampliable de 1.737 viviendas, su mecanismo viene previsto expresamente en la ordenación pormenorizada del *Plan General* a través de la ordenanza de «Vivienda protegida» (Vp) y un régimen adaptado al objetivo de disponibilidad de plazas y de vulnerabilidad social y urbana asociada. A partir de ahí, las ventajas para la gestión municipal resultan indiscutibles, bien por ejecución propia, bien por rápida puesta a disposición de las Administraciones insular, autonómica o estatal para su acelerada ejecución.

Precisamente, el presente trabajo coincide con un periodo de importante actividad de gestión de estos enclaves, de modo que se encuentran en proyecto o en ejecución 5 de las unidades reconocidas que tendrán su impronta real durante los dos próximos años.

**Cuadro 2.** Líneas de acción en materia directa de vivienda en el Plan de Acción de la Agenda Urbana Española en Las Palmas de Gran Canaria

Ámbito	Superficie (m <sup>2</sup> )	Capacidad de viviendas. Ampliable según norma
<b>VP Casablanca III.</b>	11.368	168
<b>VP Lomo Apolinario. (*)</b>	479	16
<b>VP Pepe Gonçalvez Norte. (*)</b>	6.135	272
<b>VP Pepe Gonçalvez Sur. (*)</b>	1.697	132
<b>VP Doctor Chiscano. (*)</b>	21.164	396
<b>VP Doctor Chiscano. (*) Cabildo de G.C.</b>	3.190	106
<b>VP San Nicolás.</b>	2.800	56
<b>VP La Feria.</b>	152.700	333
<b>VP Tamaraceite. E30. (*)</b>	7.706	231
<b>VP C/. León y Castillo. (*)</b>	563	27
	207.802	1.737

(\*) En ejecución o en redacción de proyecto.

Fuente: *Plan General de Ordenación de Las Palmas de Gran Canaria*

### 3.3. La atención a la población vulnerable en el mercado del alquiler y la declaración de zona tensionada

Con el *Real Decreto Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler*; con la *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda*; o, desde hace pocos días, con el *Decreto Ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en*

*materia de vivienda en Canarias*, las Administraciones públicas estatal y autonómica han respondido a la situación del mercado de la vivienda y las dificultades de acceso para una proporción importante de la población, utilizándose un conjunto de instrumentos legales que pretenden revertir las limitaciones y paliar sus efectos.

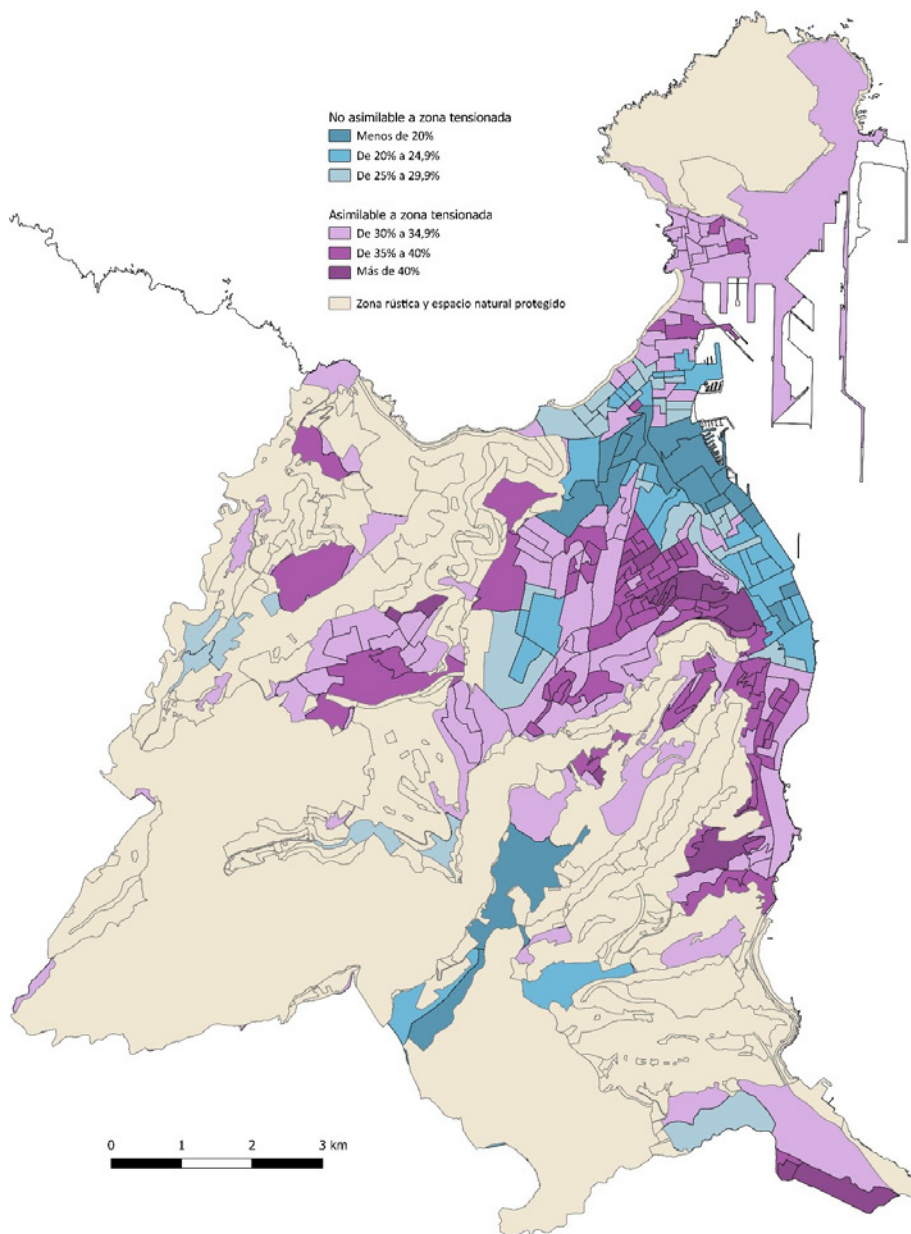
De una parte, los barrios con moderada o destacada población se encuentran en el rango de zonas tensionadas según legislación por coincidencia en los dos supuestos reglados para el concepto de zona tensionada: crecimiento en el precio del alquiler por encima de los 3 puntos respecto a la evolución del IPC o la superación del porcentaje del presupuesto familiar destinado a vivienda superior al 30 %.

Tomando como referencia el mapa de la aplicación web de precios del alquiler de vivienda, del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, sobre una media tipo de 2.000 euros de renta por unidad familiar, Las Palmas de Gran Canaria integra zonas o secciones censales que superan de manera significativa el 30 % que se regula: Luis Doreste Silva-Venegas, Subida de Chile-Las Torres Bajas y zona en Guanartermo.

Barrios como Triana, Ciudad del Mar, gran parte del istmo y el citado barrio de Guanartermo, así como Siete Palmas se sitúan igualmente por encima del 30 %, por lo que están en el supuesto legal. Y una parte mayoritaria de la ciudad consolidada es probable que esté en dicho supuesto en el próximo quinquenio salvo cambio importante en la dinámica actual.



**Gráfico 1.** La aptitud de las ciudades para la condición de zonas residenciales tensionadas. Ejemplo de Las Palmas de Gran Canaria



Fuente: Mapa de Precios de Alquiler de Vivienda. Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana

Si reducimos esa referencia a la situación por secciones censales según el indicador de renta media por hogar para 2021 (Instituto Canario de Estadística) —un gran número de los barrios se sitúan entre los 1.500 y 2.000 euros (barrios vulnerables del Cono Sur y de vivienda pública en origen, La Isleta o Tamaraceite)— la coincidencia con el supuesto legal se multiplica a un porcentaje superior al 50 % de la ciudad.

Teniendo en cuenta esta síntesis sobre la situación de ejemplo en Las Palmas de Gran Canaria, el Ayuntamiento dispone de las condiciones territoriales suficientes para requerir al Gobierno de Canarias, como competente en la materia, el estudio reglado y en su caso la declaración de la ciudad como «zona tensionada»; mecanismo jurídico reseñable en el control de los precios de alquiler y su efecto en la economía de los hogares y las expectativas de vivienda digna.

Por otra parte, se recuerda que el retroceso en la oferta de vivienda suficiente en Canarias, tanto de vivienda libre como de vivienda protegida, ha sido contrario al crecimiento de la demanda tanto en régimen de propiedad como en régimen de alquiler. Este proceso se ha convertido en una preocupación acuciante en las Administraciones responsables de la política pública de vivienda, hasta tal punto que el Gobierno de Canarias ha aprobado recientemente el citado decreto ley considerando la situación de emergencia habitacional.

Requiriéndose aún tiempo para observar su eficacia general y según ciudades, dicho decreto amplía el abanico de posibilidades para los ayuntamientos, estableciéndose un marco de cobertura jurídica para distintas modalidades de medidas. Así, establece determinaciones orientadas a incrementar la disponibilidad de suelo y la utilización de edificaciones con destino a vivienda; a promover, impulsar y facilitar la construcción de viviendas protegidas; a flexibilizar el régimen urbanístico del uso en el suelo dotacional público y las reservas de suelo para equipamiento para la construcción de viviendas protegidas de promoción pública; para la ejecución directa con destino a vivienda protegida de sistemas generales adscritos a unidades de actuación; para agilizar el derecho de superficie/concesión sobre bienes patrimoniales públicos; para propiciar la compatibilidad del uso residencial y del turístico en suelos sin desarrollar; para el cambio de uso urbanístico de parcelas a residencial; o para la recuperación de suelo urbanizable residencial que se encontraba previsto como tal en instrumentos de ordenación no adaptados al marco legal sobrevenido en las últimas décadas.

Son oportunidades de diversificar la oferta de instrumentos y mecanismos a disposición de las Administraciones locales cuya eficacia deberá demostrarse en futuras investigaciones, si bien, es razonable prever algunas experiencias favorables que singularizarán por las especificidades de la situación en cada ciudad, barrio o dinámica social preexistente.

## 4. Conclusiones

Resulta evidente que la política de vivienda constituye uno de los capítulos estructurales de la estrategia en las ciudades y municipios en manos de los ayuntamientos en Canarias, con muchas similitudes al comportamiento del sistema urbano español. Sin embargo, desde la perspectiva del análisis geográfico y humano y desde la ordenación del territorio las islas presentan comportamientos específicos en la definición de los

principales desafíos, que se traducen en soluciones posibles que pretenden responder a la casuística insular.

Desagregados en múltiples variantes según municipios y dinámicas locales, los desafíos fundamentales se definen en un marco con varios procesos que convergen en un escenario complejo para estas Administraciones. De un lado, la debilidad del sistema público de ordenación del territorio en los municipios. De otro, el comportamiento demográfico heredado en la última década y previsto para la próxima, en el que se observan como tensiones del fenómeno el crecimiento de la demanda de vivienda y los requerimientos asociados al envejecimiento (Vinuesa et al., 2009, p. 510). Y, por último, las múltiples manifestaciones que refleja el dinamismo general y de los entornos residenciales, en el que se subraya la carestía en el acceso a las unidades residenciales y el efecto de la turistificación del mercado con la consolidación de las viviendas vacacionales.

En respuesta a esta situación, hemos analizado el caso de la gestión desarrollada o en desarrollo en el municipio de Las Palmas de Gran Canaria, en base a su estrategia actualizada y en vigor, el volumen de población con variadas formaciones sociales en los barrios y la intensidad en que las cifras oficiales manifiestan respecto al comportamiento del mercado de la vivienda.

Con los matices de la estrategia y criterios de gestión de cada municipio, nos parece oportuno definir como soluciones estructurales la disponibilidad de planes de acción vinculados a la Agenda Urbana Española u otros formatos de planes estratégicos actualizados que definan una hoja de ruta clara y eficaz en materia de gestión del territorio y de la vivienda. Igualmente, consideramos de interés la disponibilidad de una red local de enclaves destinados a vivienda protegida que, con independencia de los mecanismos comunes asociados a los sectores de suelo urbanizable y de suelos urbanos no consolidados, permita a los ayuntamientos desarrollar una oferta impactante en materia de generación de vivienda protegida. Y, finalmente, explotar el nuevo marco legal de responder a los efectos locales de la emergencia habitacional y de la excesiva tensión del mercado con vistas a paliar la impronta de las mismas en la población vulnerable.

En definitiva, se abren múltiples líneas de investigación relacionadas con la política pública local sobre la vivienda que permitirían innovaciones instrumentales y de soluciones espaciales, mayor acceso a los recursos técnicos y financieros o mejoras en la gestión del mercado que hagan posible abordar los factores que generan desigualdad social y formas diversas de exclusión residencial.

## Referencias bibliográficas

Fernández, V. (2016). Alternativas a las sociedades rotas. En Brandis, I. del Río y G. Morales (coords.), *Estudio de Geografía Urbana en tiempos de crisis. Territorios inconclusos y sociedades rotas en España*, (pp. 81-84). Biblioteca Nueva.

Caravantes, G. M. y Romero, J. (2021). Vivienda pública y estado de bienestar en España: balance y estado de la cuestión en la época del COVID-19. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (91).  
<https://doi.org/10.21138/bage.3152>

Huele, M.ª A. y Merinero, R. (2021). *La Agenda Urbana. Un instrumento de política pública para las ciudades*. Ed. Catarata.

López-Colás, J. y Módenes, J., (2014). Heterogeneidad sociodemográficas en la calidad de la vivienda: España en comparación europea. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* (66), 271-289.

<https://doi.org/10.21138/bage.1790>

Parreño, J. M. (2004). *La vivienda protegida de promoción privada en Las Palmas de Gran Canaria (1940-1998)*. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria y Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Rubio, J. (coord.). (1990). *La política de rehabilitación urbana en España. Evolución, experiencias y efectos*. Instituto del Territorio y Urbanismo. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Vinuesa, L., De la Riva, J. M.<sup>a</sup>, y Palacios, A. (2009). Política de vivienda y urbanismo. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XLI (161-162), 505-520.

<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75947/46354>

## Capítulo 17

# La regulación sostenible de la vivienda vacacional ¿realidad o ficción?<sup>1</sup>

**Inmaculada González Cabrera<sup>2</sup>**

*Profesora Titular (acreditada Catedrática)*

*Departamento de Ciencias Jurídicas Básicas*

*Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

*<https://orcid.org/0000-0003-3049-8690>*

### 1. Introducción

Desde comienzos de siglo, pero fundamentalmente, a raíz de la crisis económica del 2008, auspiciada por el desarrollo de internet, del comercio electrónico y de la llamada economía colaborativa, se expande lo que hoy conocemos como el mercado de la vivienda vacacional o turística. El volumen de tales servicios de alquiler de alojamientos de corta duración está aumentando considerablemente en toda la Unión Europea como consecuencia de la expansión de la economía de plataformas y sobre todo del desarrollo exponencial de algunas de ellas como Airbnb.

Ello ha hecho que muchos reguladores se preocupen de su ordenación, de suerte que, hoy en día, prácticamente la mayor parte de las comunidades autónomas (CC. AA.) de nuestro país cuenta con alguna norma que aborde la ordenación de las viviendas turísticas en su territorio. También muchas entidades locales. E incluso el legislador europeo que cuenta hoy con un Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de abril de 2024 sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724. Dicho Reglamento, al que haremos alusión, tiene como reto fundamental centrarse en la búsqueda de la información fiable sobre los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración, tales como la identidad del anfitrión, el lugar donde estos ofrecen sus servicios y la duración este alojamiento, con el propósito de que las autoridades gubernamentales puedan evaluar el impacto real de estos servicios turísticos para elaborar las políticas más adecuadas y proporcionadas, con

---

1 El presente trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de investigación «Respuesta de las empresas turísticas ante la reordenación del sector: entre la crisis y el plan Next Generation EU», subvención directa nominativa a la Fundación Canaria Parque Científico Tecnológico de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (FCPCT-ULPGC) para el impulso de la investigación, el desarrollo y la innovación. Proyecto cofinanciado por el Cabildo de Gran Canaria y la comunidad autónoma de Canarias a través de FDCAN, cuyo IP es Inmaculada González Cabrera.

2 Profesora investigadora del Grupo de investigación Turismo, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (TOTMA), que se integra dentro del Instituto Universitario ECOAQUA de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

relación también al resto de las políticas turísticas y públicas. Y ello, porque dicho Reglamento también reconoce que:

Si bien los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración crean muchas oportunidades para los huéspedes, los anfitriones y todo el ecosistema turístico, su rápido crecimiento también ha suscitado preocupaciones y retos, en particular para las comunidades locales y las autoridades públicas, como contribuir a la disminución de viviendas de larga duración disponibles y al aumento de los alquileres y los precios de la vivienda.

Pues bien, esta misma preocupación parece suscitar en la actual Consejería de Turismo y Empleo del Gobierno de Canarias, que entre sus prioridades ha planteado la regulación de las viviendas vacacionales, con carácter de ley, para de un lado permitir la explotación de las viviendas turísticas dentro del marco que le corresponde, conforme al *Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias* (RVV), dentro de la tipología de alojamientos extrahoteleros, lo que supone la regulación de la vivienda vacacional o turística conforme a criterios de sostenibilidad, de calidad del turismo en tanto en cuanto tales viviendas han de entrar en la oferta alojativa con los estándares de calidad y sostenibilidad que se exigen para el resto del sector. De otro lado, ha de compatibilizarse con la necesidad básica de permitir al ciudadano su derecho a acceder a una vivienda digna y asequible, asegurando además ese derecho a la vivienda a los colectivos más desfavorecidos. Por último, también ha de evitar consumir suelo residencial con el fin de frenar un desplazamiento de los trabajadores de las áreas que trabajan en los municipios turísticos a poblaciones alejadas de los mismos porque las áreas residenciales más próximas ya se consumen por la vivienda vacacional, de modo que el efecto perverso que esto trae consigo es, además de un aumento del precio medio de la vivienda, una saturación del tráfico, más consumo de combustible, más coches en la carretera, más tiempo de desplazamiento y en definitiva, menos calidad de vida y menos sostenibilidad.

Con todo ello se ha ido generando otro efecto adverso: la turismofobia, debido a la gentrificación<sup>3</sup>.

A todo ello, ¿puede darle solución una buena regulación? Parece que esa es la pretensión del *Anteproyecto de Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas* (ALOSUTV). Dicha normativa debe ser consciente de los cambios que se han operado en Europa, por lo que, con carácter previo analizaremos el Reglamento (UE) 2024/1028, en los aspectos que puedan interesar para el fin del presente trabajo.

## 2. La vivienda vacacional con carácter previo

La vivienda vacacional se definió por primera vez en el artículo 17 del extinto *Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre, sobre ordenación de apartamentos turísticos y viviendas turísticas vacacionales* como:

<sup>3</sup> Vid. al respecto las manifestaciones del 20 de abril de 2024 que tuvieron lugar en todas las capitales de las islas, en algunas ciudades españolas y europeas, y que han sido el pistoletazo del malestar de la ciudadanía de múltiples zonas turísticas de España. Así le han seguido Mallorca, Málaga... Consultar en <https://rtvc.es/manifiestaciones-canarias-tiene-un-limite-20a/>; en <https://elpais.com/economia/2024-04-20/canarias-se-plan-ta-con-manifiestaciones-multitudinarias-contr-el-turismo-masivo.html>; o en <https://www.laprovincia.es/canarias/2024/04/22/directo-manifiestacion-20-abril-canarias-tiene-un-limite-modelo-turistico-101245400.html>, entre otras.

Las unidades aisladas de apartamentos, bungalows, villas y chalés y similares y, en general, cualquier vivienda que, con independencia de sus condiciones de mobiliario, equipo, instalaciones y servicios, se ofrezcan en régimen de alquiler por motivos vacacionales o turísticos.

De hecho, de conformidad con su artículo 18 le bastaba notificar al organismo competente su dedicación al tráfico turístico para comenzar su actividad. Normalmente, estas viviendas turísticas eran cedidas entonces de acuerdo con el régimen previsto como arrendamiento para fines distintos a la residencia habitual, en la *Ley 1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos* (LAU). La normativa sectorial en ese momento daba plena cobertura al desarrollo legal de una fórmula de alojamiento turístico no profesional o mercantil, que era el que realizaba personalmente el propietario del apartamento o unidad alojativa con el turista o arrendatario, para que este disfrutara, según el acuerdo establecido, del habitáculo y las dependencias comunes, así como, en ocasiones, de algunos servicios turísticos durante un tiempo mediante precio.

Ahora bien, el crecimiento exponencial de esta figura ha generado cierta disrupción en la prestación del servicio de hospedaje, y conlleva la modificación de la LAU por la *Ley 4/2013, de 4 de junio, de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas*. Esta norma, en su Preámbulo, justifica excluir de su ámbito de aplicación buena parte de los arrendamientos que, hasta el momento se incluían, porque:

En los últimos años se viene produciendo un aumento cada vez más significativo del uso del alojamiento privado para el turismo, que podría estar dando cobertura a situaciones de intrusismo y competencia desleal, que van en contra de la calidad de los destinos turísticos; de ahí que la reforma de la Ley propuesta los excluya específicamente para que queden regulados por la normativa sectorial específica o, en su defecto, se les aplique el régimen de los arrendamientos de temporada, que no sufre modificación.

Precisamente por ello, la antedicha Ley 4/2013 incorpora una letra e) al artículo 5 de la LAU por el que excluye del ámbito de aplicación:

La cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial.

Esto es, las cesiones de viviendas con fines vacacionales en aquellos territorios que tengan legislación sectorial. Hoy prácticamente todas las CC. AA. la tienen, aunque se refieran a ella con nombres distintos: viviendas turísticas, viviendas con fines turísticos, viviendas vacacionales, etc.

La mayor parte de estas CC. AA. entienden por viviendas con fines turísticos o viviendas vacacionales aquellas que estén debidamente amuebladas y equipadas en condiciones de uso inmediato, y son promocionadas o comercializadas a través de canales de oferta turística, para ser cedidas temporalmente, normalmente, de forma habitual, con fines de alojamiento vacacional y en su totalidad a terceros con carácter oneroso. En este punto, los requisitos de habitualidad, fin turístico y el carácter oneroso que nos hacen pensar directamente en una actividad mercantil se reconocen en el concepto de vivienda vacacional que establece el RVV (art. 2 a). Bien es verdad, que la habitualidad la entiende como la cesión de la vivienda, dos o más veces dentro del periodo de un año o una vez al año, pero en repetidas ocasiones (art. 2 c) del RVV.

Tiene claro, no obstante, el regulador canario que la vivienda vacacional sirve a la actividad turística, no solo cuando la regula como parte de la tipología extrahotelera, sino sobre todo cuando equipara a quien ofrece el servicio de alojamiento (González, 2020), sea o no la cesión de este tipo de inmueble turístico la actividad principal de la persona física o jurídica que la cede, con un empresario (art. 2 e) del RVV, evitando así que el huésped no ostente siempre la condición de consumidor en nuestra comunidad autónoma (González y Fonticiella, 2018), generando, en consecuencia, una protección al viajero que no se le dispensa en otras CC. AA. donde se mantiene estas relaciones entre iguales.

En cualquier caso, ya se van dando pasos para reconocer que la actividad realizada en estas viviendas sea una actividad económica y, por ende, mercantil. Ciertamente, en las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2023 (5197/2023) y de noviembre de 2023 (5199/2023) admite el alto tribunal que la explotación de viviendas vacacionales se trata de una actividad económica, en concreto, una actividad empresarial, mercantil o comercial. De hecho, contempla el alto tribunal en esta última sentencia, admitiendo lo expresamente observado por la Audiencia Provincial de Guipúzcoa, que el alquiler de viviendas para uso turístico es una actividad económica equiparable a otras actividades económicas tales como oficina, despacho, consulta, clínica, etc., caracterizadas todas ellas por ser usos distintos del de vivienda y en las que concurre un componente comercial, profesional o empresarial.

### **3. Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de abril de 2024 sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724**

En más de una ocasión el director general de Ordenación, Formación y Promoción Turística del Gobierno de Canarias, Miguel Ángel Rodríguez Martínez, ha cuestionado públicamente la declaración responsable como el requisito idóneo para la apertura de nuevas viviendas vacacionales en Canarias. Se ha preguntado en varias ocasiones si no debemos tender hacia la autorización previa como requisito para la puesta en marcha de este tipo de negocios. Es obligado señalar que esta no es la opción que se ha elegido en el ALOSUTV, como veremos *infra*, pero también lo es que si esta hubiera sido la decisión adoptada habría sido perfectamente coherente con el Reglamento (UE) 2024/1028 pues:

No afectaría a la competencia de los Estados miembros para adoptar y mantener requisitos de acceso al mercado relativos a la prestación de servicios de alquiler de alojamientos de corta duración por parte de los anfitriones, incluidos requisitos de salud y seguridad, normas mínimas de calidad o restricciones cuantitativas, siempre que dichos requisitos sean necesarios y proporcionados para proteger objetivos de interés público, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. En el contexto del alquiler de alojamientos de corta duración, la lucha contra la escasez de viviendas de alquiler ha sido reconocida por el Tribunal de Justicia como una razón imperiosa de interés general que justifica la adopción de medidas no discriminatorias y proporcionadas al objetivo perseguido (C4).



Y es que pese a ser la autorización previa un requisito que, de entrada, podrían encontrar los interesados como gravoso, al existir otros, como la declaración responsable, menos tortuosos para su acceso y permanencia en el mercado, el argumento esgrimido por el Gobierno de que lucha contra la escasez de viviendas de alquiler residencial justificaría la utilización de una medida tan excesiva. Tan clara es para el legislador europeo la primacía de la vivienda residencial al negocio turístico que deja fuera del ámbito objetivo de dicha propuesta de Reglamento al alojamiento que los anfitriones puedan proporcionar en habitáculos distintos a una vivienda tales como terrenos de acampada, tiendas de campaña, caravanas o vehículos recreativos, puesto que tales alojamientos se encuentran normalmente en áreas dedicadas a usos recreativos como campings o parques de caravanas, y no tienen un impacto sobre la vivienda residencial, comparable al de los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración.

Lo relevante del Reglamento (UE) 2024/1028 a los efectos que aquí interesan, más allá de acotar los sujetos a quienes se les aplican, es el reconocimiento del carácter excepcional de la autorización previa como requisito habilitante para poner en marcha la actividad, así como el establecimiento de un procedimiento de registro con el propósito de obtener un número de identificación que pueda utilizarse en todos y cada uno de los anuncios y transacciones con los consumidores, que también se contempla en el ALOSUTV así como un procedimiento de recogida de «datos de la actividad». Se entiende por estos a los efectos del Reglamento:

El número de noches durante las cuales se alquila una unidad y el número de huéspedes a los que se alquiló la unidad por noche, así como su país de residencia, de conformidad con el Reglamento (UE) 692/2011. (art. 3.12 del Reglamento [UE] 2024/1028).

Con carácter general, dicho Reglamento, en consonancia con la *Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior*, establece que el alquiler a corto plazo de una unidad, prestado a cambio de una remuneración, ya sea con carácter profesional o no profesional, de forma regular o temporal (servicio de alquiler de alojamiento a corto plazo), por medio de una plataforma en línea en el sentido del artículo 3, letra i), del Reglamento (UE) 2022/2065<sup>4</sup>, que permite a los huéspedes celebrar contratos a distancia con los anfitriones para la prestación de servicios de alquiler de alojamientos a corto plazo, prevé un procedimiento de registro previo de tales viviendas. Por medio de este procedimiento, que sustituye a las comunicaciones previas o a las declaraciones responsables como procedimientos menos gravosos, los anfitriones o explotadores de tales viviendas deberán facilitar a las autoridades competentes toda la información y documentación relativa a la concreta vivienda de que se trate, al objeto de obtener el número de registro previo que le permita explotar esa concreta unidad alojativa a través de las plataformas en línea tales como Airbnb. No obstante, ya hemos visto que cabe alegar un fin mayor para que puedan establecerse mayores controles hasta llegar a la autorización previa si existe una razón imperiosa de interés general como la falta de vivienda residencial o el aumento significativo de su precio que impida su acceso a buena parte de la población.

<sup>4</sup> Un servicio de alojamiento de datos que, a petición de un destinatario del servicio, almacena y difunde información al público, salvo que esa actividad sea una característica menor y puramente auxiliar de otro servicio o una funcionalidad menor del servicio principal y que no pueda utilizarse sin ese otro servicio por razones objetivas y técnicas, y que la integración de la característica o funcionalidad en el otro servicio no sea un medio para eludir la aplicabilidad del presente Reglamento.

Una vez tramitado el procedimiento pertinente, el anfitrión obtiene un número de registro, esto es, «un identificador único expedido por la autoridad competente que identifica a una unidad en ese Estado miembro» (art. 3.7 del Reglamento [UE] 2024/1028).

Por lo que atañe a los sujetos a los que se aplica, seguimos siempre en esta relación triangular entre el anfitrión que suministra el servicio de alojamiento, el huésped que lo recibe, que ostentará o no la condición de consumidor conforme al derecho europeo si recibe el servicio de un empresario y la plataforma como vehículo a través del cual se realiza la transacción.

Permítannos hacer apenas una breve precisión. De conformidad con este Reglamento se entiende por anfitrión:

La persona física o jurídica que presta, o tiene la intención de prestar, un servicio de alquiler de alojamiento de corta duración a cambio de una remuneración a través de una plataforma en línea de alquiler de corta duración ya sea con carácter profesional o no profesional, de forma regular o temporal. (art. 3.2 del Reglamento [UE] 2024/1028).

Por huésped, a cualquier persona física que esté alojada en un alojamiento amueblado situado en la Unión que es objeto de la prestación de un servicio de alquiler de alojamientos de corta duración de los considerados como unidad de conformidad con el artículo 3.1 del Reglamento (UE) 2024/1028. Y, por plataforma en línea de alquiler a corto plazo, aquella plataforma en línea en el sentido del artículo 3, letra i), del Reglamento (UE) 2022/2065, que permite a los huéspedes celebrar contratos a distancia con los anfitriones para la prestación de servicios de alquiler de alojamientos a corto plazo.

#### 4. ¿Qué podemos entender por sostenibilidad de la vivienda vacacional?

Con carácter general, puede entenderse por sostenibilidad el principio que busca cubrir las necesidades de las generaciones actuales, pero sin comprometer las de las generaciones futuras a satisfacer las suyas, garantizando un equilibrio entre tres pilares: la protección del medioambiente, el desarrollo y bienestar social, y el crecimiento económico de las naciones. Estos tres pilares se han mantenido, pero se han ido adaptando a la realidad actual de conformidad con la Agenda 2030, un plan de acción desarrollado por las Naciones Unidas para conseguir el desarrollo sostenible a nivel global, por el que más de 190 países desarrollaron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el marco de lo económico, social y ambiental.

Por lo que atañe a la sostenibilidad ambiental, se centra en la conservación de la biodiversidad, sin que ello afecte al progreso social y económico. Sus planes más ambiciosos son la preservación del agua, la reducción de los residuos, la reutilización de los recursos, la limitación y eliminación del uso de plásticos, el ahorro de energía, promover la movilidad sostenible, apoyar la agricultura regenerativa con cero emisiones de carbono y el uso de las energías renovables, entre otras. Por lo que respecta a la sostenibilidad económica, esta trata la capacidad de administrar los recursos y generar rentabilidad de manera responsable, impulsando un avance económico, así como la generación y distribución de la riqueza sin afectar los recursos naturales. Por último, y por lo que se refiere a la sostenibilidad social, tiene como propósito fortalecer la estabilidad y unión de los grupos sociales. Con este pilar se busca garantizar la calidad de vida, el acceso a

viviendas dignas, a la educación gratuita y a los recursos; a dotar a las comunidades de herramientas, créditos y formación para la autogestión comunitaria; etc.

Pues bien, si atendemos a lo expuesto, cabe destacar que la regulación que pretende realizarse de las viviendas turísticas responde claramente a los principios de sostenibilidad que acaban de enunciarse. Ciertamente, de un lado y como hemos expuesto, se señala que dicha ordenación tenderá a organizar la vivienda vacacional dentro de la oferta alojativa turística con unos estándares que permitan mantener la calidad del producto turístico que se ofrece en Canarias. En consecuencia, la norma prevé unos estándares mínimos que van desde el número de metros cuadrados y número de baños por turista alojado, así como una serie de exigencias relativas a la eficiencia energética establecidas en el artículo 5.1. c y d del ALOSUTV.

De otro lado, se tiende también a que no se consuma suelo residencial para estas viviendas vacacionales, sustentando su eventual limitación por razones de imperiosa necesidad: el acceso a una vivienda digna a precios competitivos por la ciudadanía y evitar detraer un número significativo de viviendas del alquiler residencial, dada la carestía del parque de viviendas públicas. En este punto, parece un tanto contradictorio oponerse a la explotación de la vivienda vacacional en edificios residenciales, pues cabría defenderse que, existiendo ya una vivienda construida si esta se dedicara a la oferta turística, no se consume suelo en el desarrollo de la actividad y ello, en sí mismo, sería un parámetro sostenible. De otro, sin embargo, habrá que argumentar que se detrae dicha vivienda para el uso principal (el residencial), que es aquel para el que no solo está calificado el suelo, sino se habrá dotado el resto de los servicios según el planeamiento.

Ciertamente, si atendemos el uso primario o uso característico de las viviendas según el ALOSUTV, esto es, el carácter residencial de estas, no cabe duda alguna de que tales viviendas han de servir al fin principal que es ofrecerse para vivir habitualmente y no para pasar unos días de ocio, por lo que, se cumple también el principio de sostenibilidad social, ya que se busca garantizar la calidad de vida y el acceso a viviendas dignas por parte de la población residente en las islas. Asimismo, al evitar el incremento incontrolable de los precios de las viviendas en unas islas que por su propio territorio (finito) y orografía son limitados y acotados, se cumple igualmente el principio de sostenibilidad económica. No es baladí por tanto el cambio de denominación.

Por último, también se ha planteado la expulsión de la clase trabajadora de determinadas zonas residenciales que pasan a ofrecerse al turista. Ello provoca, de una parte, que estos trabajadores o bien rechacen puestos de trabajo en las zonas turísticas por no tener vivienda en ellas (típico caso de las islas Baleares, con Ibiza a la cabeza todos los veranos), o bien deban buscar su vivienda a una distancia moderadamente larga, con unos desplazamientos en coche que amplían tiempo en carretera, polución, mayor gasto de energía, normalmente de combustible fósil y, en consecuencia, un notable incremento de emisiones de carbono, reduciendo su tiempo en familia, tiempo de ocio y calidad de vida.

De otra, promueve la especulación inmobiliaria y a la postre, la gentrificación. Muchos son los casos que se conocen en toda España, pero sin lugar a duda, la punta de lanza es hoy Barcelona, pero no se queda atrás ya ninguna zona turística, ni siquiera Canarias. Por tanto, el ALOSUTV sustenta su regulación en una clara distinción del planeamiento urbanístico entre el suelo residencial y el turístico, de tal suerte que el primero se conser-

va y protege dedicándolo exclusivamente al uso habitacional que requiere la ciudadanía, así como se dote obviamente, del resto del equipamiento básico que se precisa para el disfrute de los espacios comunes con el resto de los convecinos. Por su parte, los segundos han de habilitarse igualmente en los espacios dedicados al uso exclusivamente turístico dotado con los servicios que precisan nuestros visitantes. En estos habrían de ubicarse las viviendas turísticas o viviendas vacacionales, normalmente, pues es en los municipios turísticos de nuestras islas donde más se demanda este tipo de servicios, sin perjuicio de que también se contempla en el ALOSUTV la posibilidad de que puedan establecerse en municipios no turísticos e, incluso, se reservan excepciones en relación con las islas menores, con poco desarrollo de planta alojativa hotelera y extrahotelera, pero siempre haciendo compatible los dos grandes intereses en juego<sup>5</sup>.

En cualquier caso, es preciso advertir igualmente que no resultará tampoco sencillo establecer viviendas vacacionales en cualquier complejo en suelo turístico, al menos, mientras siga vigente el principio de unidad de explotación, que impide la explotación directa por su propietario de la unidad alojativa. Ciertamente, conforme al artículo 38.1 de la *Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias* (LOTC):

La explotación turística de los establecimientos alojativos, en sus distintas modalidades, deberá efectuarse bajo el principio de unidad de explotación; se entiende por unidad de explotación el sometimiento a una única empresa de la actividad de explotación turística alojativa en cada uno de los establecimientos, conjunto unitario de construcciones, edificios o parte homogénea de los mismos, cuyas unidades alojativas habrán de estar destinadas en su totalidad a la actividad turística a la que quedan vinculadas, procediendo la constancia registral de esta vinculación en los casos y términos previstos en la legislación específica sobre la materia. (art. 38.2 LOTC)

Así las cosas, no resultará del todo sencillo organizar este nuevo régimen de vivienda vacacional teniendo presente cuanto se ha expresado, y manteniendo el principio de unidad de explotación como principio básico en el que preservar la calidad del servicio de alojamiento turístico que se presta en Canarias.

## 5. La turismofobia

Hablamos de turismofobia para referirnos a la hostilidad y al rechazo al turismo y al turista. Cabría definirla como aquel sentimiento de rechazo hacia el turismo que se manifiesta en forma de reacción hacia los intereses turísticos y otros actos de protesta y vandalismo (Milano, 2018).

Este rechazo se origina porque el ciudadano tiene la sensación de perder su propio espacio que deja de compartir con sus convecinos para tolerar a miles de ajenos, de turistas, «lo que contribuye a transformar la identidad del territorio y la de los residentes. Esta situación genera malestar y, por tanto, impactos negativos porque se percibe como una colonización, o como un ataque a la vida cotidiana de los residentes» (Soliguer, 2023, p. 56). Y es que, en los últimos años, sobre todo en aquellos espacios no turísticos masificados, con una presión turística intensa, han venido proliferando demandas que reivindican el espacio público como el lugar «del que el nativo ha sido desposeído por

---

<sup>5</sup> Intereses en juego que, tras las manifestaciones del sábado 20 de abril de 2024 en las que la ciudadanía reivindica un modelo turístico menos depredador, más sostenible con una moratoria turística absoluta, pueden resultar difíciles.

la actividad turística como forma económica que mercantiliza la vida y los espacios» (Ralero, 2021, p. 333).

Lo cierto es que con independencia de ese gran rechazo que en ciudades como Palma o Barcelona han generado un auténtico problema, no se sabe muy bien, si directamente por el propio turismo, si es otra forma de rechazo a las políticas públicas en la organización de este turismo o es sencillamente por la priorización del turismo olvidando a la población local, también es cierto que propicia el aumento de la contaminación acústica y la degradación del mobiliario urbano, cierta connivencia entre la propia economía turística con los intereses especulativos del negocio inmobiliario, conlleva la expulsión de los residentes de algunas zonas debido al encarecimiento de los alquileres, el aumento de viviendas vacacionales cuyo impacto supone una pérdida de calidad de vida para los residentes permanentes en el inmueble, la transformación de los rasgos identitarios de los espacios urbanos, la ocupación excesiva de espacios públicos por negocios puestos al servicio del consumo de los turistas o la precarización de las condiciones laborales ligada a la extensión de determinadas prácticas empresariales y estrategias de promoción de los destinos que generan una sensación de hastío en la población residente (Ralero, 2021, p. 334). Pues bien, esto empieza a vivirse en nuestra tierra.

Ahora bien, no es la propia vivienda vacacional la que genera el problema del rechazo al turista, aunque es posible aceptar que aquellas zonas residenciales que comienzan a «invadirse por turistas», a medida que incrementan el número de visitantes, cambian su fisonomía: de un lado, expulsan al residente que, o bien por precio, o bien por calidad de vida, recurre a otros espacios para habitar<sup>6</sup>; y de otro, el comerciante se ve también expulsado porque su empresa dependía de una clientela distinta del visitante que demanda nuevos tipos de negocios.

El rechazo al turismo en muchas ocasiones también viene por el exceso de turistas que llegan de la mano de los grandes turoperadores, que masifican las calles a través de visitas guiadas y que, como mucho, dejan su dinero en las tiendas de *souvenirs* o en los lugares ya concertados previamente con el operador turístico con los que tienen concierto mediante algún tipo de compensación económica, sin que el resto de la ciudadanía ni de los comerciantes perciban beneficios por estas visitas. Un claro ejemplo es el ‘dique de contención contra la turismofobia’ creado en Maspalomas de la mano de empresas como Relaxia, Grumasa o Vivvo. Se trata de una agrupación de empresas que crean un llamado «dique» que rechaza al turista que viene de la mano de los turoperadores que, hasta ahora, han sido buena parte del motor de esta economía<sup>7</sup>.

Con todo, una regulación eficiente y comedida de las viviendas vacacionales permitiría conciliar los intereses de los residentes con los del turista. Básicamente, los intereses a tener una vivienda digna, a un precio aceptable, a una calidad mínima en cuanto a su

6 Más allá, por supuesto, de los típicos casos incívicos que pudieran darse por algunos turistas. Recuérdese el de los turistas que entraron desnudos en un supermercado en el barrio de la Barceloneta. Vid. Noticias en [https://elpais.com/ccaa/2014/08/20/catalunya/1408562737\\_343739.html](https://elpais.com/ccaa/2014/08/20/catalunya/1408562737_343739.html)  
[https://elpais.com/ccaa/2014/08/22/album/1408692986\\_854305.html](https://elpais.com/ccaa/2014/08/22/album/1408692986_854305.html)  
<https://www.libremercado.com/2014-08-27/barceloneta-la-nueva-excusa-de-los-hoteles-para-aca-bar-con-los-apartamentos-turisticos-1276526732/>  
[https://www.lasexta.com/noticias/sociedad/decenas-jovenes-turistas-desnudos-borrachos-hartan-vecinos-barceloneta\\_20140821572609bc6584a81fd883d6ac.html](https://www.lasexta.com/noticias/sociedad/decenas-jovenes-turistas-desnudos-borrachos-hartan-vecinos-barceloneta_20140821572609bc6584a81fd883d6ac.html)

7 Vid. Noticia en <https://maspalomas24h.com/art/6097/el-dique-de-contencion-contra-la-turismofobia-en-maspalomas#ath>

disfrute y al sueño, así como a los espacios públicos y al mobiliario público. Evidentemente, también a los servicios que deben dotarse para cualquier zona residencial.

Por su parte, el turista debe tener siempre un espacio de una calidad también mínimamente establecida, porque la vivienda vacacional como tal, recordemos, no deja de ser un alojamiento que tiene cabida dentro de la tipología extrahotelera. Estos estándares mínimos deben establecerse, a nuestro juicio, porque no se pone en riesgo el negocio privado de un explotador, sino el destino turístico por el que se ha luchado durante mucho tiempo. No caben pues inventos como los que hemos vivido recientemente con el «alquiler romántico en Santa Cruz de Tenerife» que no era otra cosa que dormir en casetas de campaña en la azotea de un edificio<sup>8</sup>. Y puesto que no podemos competir en precio con otros destinos emergentes, sí que podemos y debemos poder seguir compitiendo por servicio y calidad. Es una apuesta que ha hecho el Gobierno de Canarias desde la promulgación de la LOTC y el resto de la normativa turística vigente y que no parece descuidarse a la luz del ALOSUTV.

## 6. Algunos apuntes críticos sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación Sostenible del Uso Turístico de Viviendas

El ALOSUTV se presenta como una norma sostenible en tanto en cuanto pretende garantizar una ordenación y planificación ordenada del territorio insular, a la par que un acceso a la vivienda digna del ciudadano y que esta pueda estar ubicada, si así se desea, en municipios cercanos al lugar de trabajo para reducir el tiempo de desplazamiento, disminuyendo así las emisiones nocivas del transporte y mejorando la calidad de vida del ciudadano. Nada de esto es reprochable y desde luego sí que puede afirmarse que responde a una norma sostenible.

Con todo, y desde la perspectiva del derecho privado, y más en concreto el mercantil, es necesario hacer algunos apuntes críticos, que no han de tenerse necesariamente por negativos. El ALOSUTV, contra todo pronóstico, por las declaraciones realizadas por su promotor, ha optado por una declaración responsable previa en la que conste el cumplimiento de las nuevas condiciones que se establecen para la explotación de viviendas turísticas, tanto en cuanto a su ubicación en un inmueble en régimen de propiedad horizontal (al no estar expresamente prohibido en sus estatutos, en el título constitutivo o en un acuerdo posterior oponible frente a terceros, bien como actividad expresa —o si aplicamos las distintas sentencias dictadas por el TS (Tribunal Supremo) como actividad económica—, bien por estar situado en alguna de las plantas expresamente permitidas por la normativa, etc.), su identificación, capacidad máxima, identificación de la persona explotadora, que en dicha vivienda no está expresamente prohibida la explotación de hospedaje por ser, por ejemplo, una vivienda de protección oficial, etc. (art. 7). A ella se acompañarán una suerte de documentos que tratan de salvaguardar

8 Vid. Noticias en [https://www.ondacero.es/emisoras/canarias/noticias/alquilar-tienda-campana-azotea-santa-cruz-tenerife-pasar-noche-cuesta-12-euros\\_2024021965d30029344c980001ad52a9.html](https://www.ondacero.es/emisoras/canarias/noticias/alquilar-tienda-campana-azotea-santa-cruz-tenerife-pasar-noche-cuesta-12-euros_2024021965d30029344c980001ad52a9.html)  
<https://tiempodecanarias.com/noticia/vida-publica/alquilaba-casetas-de-campana-como-alojamiento-en-una-azotea-de-santa-cruz-de-tenerife>  
[https://www.cope.es/emisoras/canarias/santa-cruz-de-tenerife/tenerife/noticias/alquilan-casetas-campana-euros-noche-una-azotea-tenerife-20240219\\_3153065](https://www.cope.es/emisoras/canarias/santa-cruz-de-tenerife/tenerife/noticias/alquilan-casetas-campana-euros-noche-una-azotea-tenerife-20240219_3153065)  
<https://www.eldia.es/santa-cruz-de-tenerife/2024/02/16/ultimo-desproposito-crisis-vivienda-tenerife-98248555.html>  
[https://www.elconfidencial.com/espana/islas-canarias/2024-02-19/tenerife-tiendas-campana-camping-azotea-euros\\_3833540/](https://www.elconfidencial.com/espana/islas-canarias/2024-02-19/tenerife-tiendas-campana-camping-azotea-euros_3833540/)

precisamente el cumplimiento de los antedichos requisitos, de ahí que se exija en el artículo 7.7 del ALOSUTV una memoria de la actividad a desarrollar suscrita por técnico competente. Esta memoria debe acreditar el cumplimiento de toda la normativa exigible, fundamentalmente la relativa a la seguridad, salubridad, técnica de habilidad y accesibilidad. Si la actividad se realiza en una vivienda que está sometida al régimen de propiedad horizontal, se requerirá la certificación registral que acredite que ni el título constitutivo ni los estatutos de la comunidad de propietarios, o algún acuerdo de dicha comunidad oponible frente a terceros, impide que la vivienda pueda tener un uso distinto a la residencia habitual; asimismo, cédula urbanística acreditativa de la expresa habilitación por el planeamiento del uso turístico de hospedaje en viviendas respecto a la vivienda de que se trate.

Advirtamos pues, que el ALOSUTV queda un tanto a caballo entre una declaración responsable previa reforzada o cualificada y una autorización previa a la que no llega. Esto es, no necesita el regulador una autorización previa en tanto en cuanto ya está exigiendo algo más que la mera declaración de cumplimiento de la norma, pues esta declaración que hace el titular de la explotación debe ser probada *a priori* y antes de que se curse la inspección oportuna, en su caso. Ciertamente es que ha de aplaudirse una solución «salomónica» en la que se tiende a dar cumplimiento a la norma con el menor coste público a la par que permitir en el menor plazo posible, pero con un coste mayor para el emprendedor en la puesta en marcha de esta actividad económica. Ahora bien, con cierta certeza jurídica, pues cumpliendo con los requisitos legales no hay opción alguna a impedir que se pueda desarrollar la actividad. No obstante, por un plazo muy limitado, esto es, obteniendo una habilitación de tan solo cinco años renovables (art. 7.15 del ALOSUTV) siempre que se sigan cumpliendo las condiciones establecidas en la norma y no haya declaración de zona tensionada en la localidad en la que se ubique la vivienda turística. Plazo criticable por insuficiente.

Otra cuestión que debe poder valorarse de forma general y no atendiendo exclusivamente al interés particular de quienes explotan esta modalidad alojativa es la relativa a los metros cuadrados con los que debe contar la vivienda turística atendiendo al número de turistas que recibe, el número de baños, así como el resto de las exigencias relativas a la eficiencia energética establecidas en el artículo 5.1. c y d del ALOSUTV.

Ciertamente, si partimos de dos principios básicos en derecho: el principio de libertad de empresa reconocido en el artículo 38 de la Constitución española, y el derecho a la propiedad privada, igualmente defendido como uno de nuestros valores constitucionales en el artículo 33.1 de la carta magna, y consideramos, además, que el titular de la vivienda puede «hacer con ella lo que quiera», de suerte que si decide desarrollar una actividad económica, esta no puede estar mediatizada ni intervenida por los poderes públicos, la exigencia del artículo 5 del ALOSUTV parece contradecir tales principios constitucionales. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta que el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado sobre los límites del principio de libertad de empresa y del fin social de la propiedad, permitiendo que ambos derechos personales o privados deban quedar condicionados al interés general. De hecho, la propia Constitución reconoce la existencia de diversos principios que legitiman la intervención estatal. Lo único que exige es que las medidas que puedan establecer los poderes públicos y que limiten tales derechos han de moverse entre dos garantías: la reserva de ley y la que resulte de mantener

el contenido esencial del derecho y libertad que se coarta (STC núm. 37/1981, de 16 de noviembre [RTC1981\37] F.2 y STC. Núm. 109/2003, de 5 de junio [RTC1003\109] F.15.).

Ahora bien, no cabe perder de vista que la ordenación de las viviendas vacacionales —más allá de que se hace, tal y como se declara en su exposición de motivos, por razones de sostenibilidad, de calidad del turismo y para tratar de compatibilizar el acceso a la vivienda digna y asequible para el ciudadano que reside en las islas— debe hacerse también para preservar y convivir con el modelo turístico-económico que sustenta esta comunidad autónoma, por lo que, de un lado, ha de ordenarse de forma que compita en el mercado de manera leal y, de otra, preserve la calidad de un destino.

En este punto, es preciso recordar que el TSJC (Tribunal Superior de Justicia de Canarias), en su sentencia de 21 de abril de 2017, se pronunció ya sobre la actual dotación y equipamiento de las viviendas vacacionales contenido en el artículo 10 del RVV, entendiéndose que «no puede apreciarse que la exigencia de un estándar mínimo de calidad a un producto que debe ser calificado como turístico coarte la libertad de empresa». Así las cosas, no cabe criticar que el legislador, que es el que debe velar por el interés general, establezca para el explotador de viviendas turísticas requisitos más o menos similares a los demás tipos de alojamientos extrahoteleros con los que compite en el mercado, máxime cuando el artículo 6 del ALOSUTV ya las reconoce como una de las actividades clasificadas objeto de aplicación de la LOTC. Recuérdese que se entiende por actividades clasificadas «aquellas que sean susceptibles de ocasionar molestias, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgo para las personas o para las cosas, cualquiera que sea la naturaleza jurídica del suelo donde se asienten» (art. 2.1. *Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias*). Sí que habría un agravio comparativo cuando se requiera a tales explotadores unas exigencias superiores al empresario extrahotelero.

Por lo que atañe al régimen transitorio de las actuales viviendas vacacionales habilitadas conforme al actual RVV dispondrán de un plazo de cinco años para adaptarse a los nuevos requerimientos exigidos por el borrador relativos a la sostenibilidad, tales como eficiencia energética, tomas de corriente homologadas para vehículos libres de emisiones o que exista un punto de recarga de acceso público en un radio de 500 metros de la vivienda, acceso rodado a la vivienda, salvo en estos dos últimos casos, salvo que en estos dos últimos casos sea medioambientalmente imposible, y cumplir con la normativa de accesibilidad. Una vez expirado el plazo de estos cinco años, dispondrán de un plazo de tres meses para presentar ante el cabildo insular correspondiente la declaración responsable en la que se exprese el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos mencionados, acompañada de la certificación registral que acredite que no existe oposición alguna por los estatutos, por el título constitutivo o por acuerdo posterior a la explotación de vivienda vacacional, si esta se explota en un inmueble sujeto al régimen de propiedad horizontal. Esta solicitud genera la ampliación automática de los efectos de la declaración responsable presentada al amparo del RVV, que extinguirá sus efectos, transcurridos un total de 10 años.

El régimen transitorio se configura con carácter de indemnización para todos los afectados, para el caso de que no pueda continuarse con la explotación de la vivienda vacacional por no poder adaptarse al nuevo régimen. Ciertamente, desde la perspectiva del



propietario de una vivienda vacacional puede entenderse como pírrico el plazo o como desmedida la adaptación y, en su defecto, este plazo insuficiente para sacar rédito de una inversión realizada con un horizonte mayor. Ahora bien, o se plantea el proponente algún plazo mayor si este resultara insuficiente o tendríamos que hablar de socializar deudas, esto es, que el gasto público afronte las indemnizaciones que habrían de paliar el lucro cesante de los afectados.

Por último, lo que resulta más difícil de cohonestar desde la perspectiva de la competencia es el tratamiento desigual que han tenido los denominados «edificios de tipología residencial de vivienda colectiva», porque desde el momento en que comenzó a desarrollarse la actividad, esta se ha realizado en una situación de clara competencia desleal con el resto de los complejos extrahoteleros. A estos últimos, tanto en cuanto a su construcción, requerimientos en infraestructuras, seguridad, salubridad, etc., se les ha exigido una serie de requerimientos que, en su momento no le fueron demandados a quienes edificaron aquellos otros con fines, en principio, residenciales. Asimismo, a la hora de la apertura del establecimiento y su explotación en el mercado, las demandas han sido siempre más rigurosas que las exigencias mínimas de habitabilidad para las viviendas con carácter residencial en un edificio en régimen de propiedad horizontal. Además, en el momento de su explotación, los primeros se someten al principio de unidad de explotación, principio que no es exigible al propietario de una vivienda vacacional en un edificio con carácter residencial.

Así las cosas, desde la perspectiva del derecho a la competencia, puede parecer insuficiente la previsión de que estas puedan sustituir el uso residencial previsto habilitando su uso turístico exclusivo a una modalidad hotelera o extrahotelera con un mínimo de cuatro estrellas. ¿Qué ocurre si no se acogen a esta opción?

La norma prevé que deban adaptarse a los nuevos requerimientos, pero no prevé la prohibición de que puedan retrotraer su carácter residencial primario, pudiendo generar en el futuro el indeseable clima que hoy se vive en algunos edificios de los municipios turísticos de nuestras islas, de la difícil convivencia entre el viajero y el residente.

## 7. Conclusiones

Ha de ponerse en valor un cambio significativo en la regulación de las viviendas turísticas que es algo más que una declaración de intenciones y que viene determinado ya por la denominación de la norma, que pasa de ser «de viviendas vacacionales» (*Decreto 113/2015 de 22 de mayo por el que se aprueba el Reglamento de viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias*) a denominarse «de uso turístico de la vivienda», lo que determina el uso primario de la vivienda como residencial y solo el uso secundario como actividad económica si estuviera contemplada. ¿Por qué es tan relevante? Porque el legislador desde el título de la norma afirma su apuesta incontestable por uno de los derechos básicos del ser humano: la vivienda; y lo hace en una norma turística, mientras regula y ordena el uso turístico de esa vivienda, compatibilizándola con el resto de los usos que puede tener cualquier residencia.

Ello nos permite afirmar la clara apuesta por la sostenibilidad del ALOSUTV, incluso antes de que surgiera por parte de la ciudadanía el movimiento del 20 de abril de 2024 demandando en Canarias un modelo turístico menos depredador, y que exige una paralización absoluta de las viviendas vacacionales.

Con el ALOSUTV se trata de compaginar los intereses de los residentes canarios a tener su espacio, su hogar, a tener acceso a una vivienda a un precio que puedan pagar y en zonas cercanas a sus lugares de trabajo, sin que la conversión del uso turístico de la vivienda ponga en riesgo alquileres, convivencia, y los lugares que ya no se aprecian como propios: la tan temida gentrificación y, en consecuencia, el hartazgo de la población local y la turismofobia.

A ello sí puede dar solución una buena regulación y, en nuestra opinión, a ello responde la ALOSUTV.

## Referencias bibliográficas

González Cabrera, I. (2020). *El alojamiento colaborativo o el nuevo hospedaje low cost*. Dykinson.

González Cabrera, I. y Fonticiella Hernández, B. (2018). La doble condición del turista que utiliza las viviendas vacacionales en Canarias. *Diario La Ley*, (9261), 1-8.

Milano, C. (2018). *Overtourism*, malestar social y turismofobia. Un debate controvertido. *PASOS, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 16(3), 551-564.

<https://doi.org/10.25145/j.pasos.2018.16.041>

Ralero Rojas, I. (2021). De la turismofobia al turismo sostenible en Toledo. *Antropología Experimental*, (22), 331-345.

<https://dx.doi.org/10.17561/rae.v21.5796>

Soliguer Guix, A. (2023). Turismofobia en Barcelona (2008-2019): exploración del asedio mediático y la protesta turística. *Estudios Turísticos*, (226), 53-76.

<https://doi.org/10.61520/et.2262023.1217>

## Capítulo 18

# Breve balance histórico y social sobre viviendas protegidas (siglo XX) y su renovación en Las Palmas de Gran Canaria

**José Manuel Domínguez Santana**

*Trabajador social del Servicio de Urbanismo (Gestión y Promoción de Viviendas)*

*Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria*

*<https://orcid.org/0009-0005-8469-4111>*

### 1. Introducción

Como ocurrió en otras ciudades del archipiélago desde mediados del siglo XX, la construcción de grandes núcleos de vivienda protegida en la periferia de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria (Figura 1) procuró alojamiento a una gran cantidad de personas provenientes del campo y de otras islas que buscaban mejorar sus penosas condiciones de vida, y que habían poblado la ciudad residiendo en toda clase de infraviviendas.

La escasa calidad habitacional de aquellas edificaciones y la falta de planeamiento, ocasionaron importantes consecuencias urbanísticas y sociales. Varios ayuntamientos, en cuyos territorios permanece aquella herencia, continúan intentando subsanar estas realidades desde finales del siglo XX, apoyados en planes estatales y regionales de vivienda y el aporte financiero de Europa, rehabilitando o renovando estos entornos. Las Palmas de Gran Canaria (LPGC) se esfuerza en estas tareas.

Existen numerosos estudios y soluciones probadas en el ámbito de lo urbanístico para aquellos problemas. Pero este artículo trae algunas reflexiones sobre la repercusión social que ha tenido la conformación de aquellos barrios en nuestra ciudad y analiza brevemente su reciente transformación desde ese punto de vista. Su contenido nace de la experiencia del autor como trabajador social en el Departamento de Vivienda del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria (Ayto. LPGC), de numerosa lectura, aquí difícil de referenciar, y de extractos de investigaciones preliminares.

**Figura 1.** Polígono de Las Rehoyas, 1964. «500 viviendas “sociales”»



Fuente: Archivo Servicio Urbanismo (Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria)

## 2. Nueva población y vivienda social

### 2.1. Antecedentes y primeras edificaciones

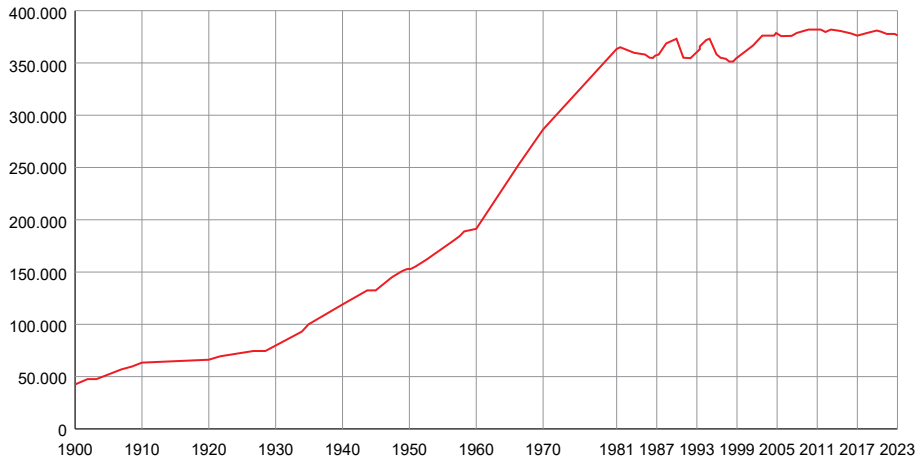
La progresiva terciarización de la actividad económica, con el desarrollo de la industria turística y de la construcción, trae consigo la consecuente necesidad de mano de obra, y mucha de la población que había emigrado durante la primera etapa del franquismo, comienza a regresar. La población no solo regresa del extranjero, sino que de las islas no capitalinas acuden a Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria, y de los municipios rurales del norte y de las medianías grancanarias se trasladan también a la capital. Esta ciudad se convierte en los años 60 en la primera receptora de población del archipiélago, la que más población acumula, y que crece de manera sostenida hasta principios de los 80<sup>1</sup>.

El Gráfico 1 representa el aumento en el número de habitantes que experimentó el municipio hasta los años 80 y cómo, tras pequeñas variaciones a finales del siglo XX, mantiene desde principios del siglo XXI sus cifras más altas hasta el presente.

---

<sup>1</sup> Historia de la ciudad. Web Ayto. LPGC. <https://www.laspalmasgc.es/es/la-ciudad/historia/>. Consulta: 14/03/2018.

**Gráfico 1.** Evolución del número de habitantes en Las Palmas de Gran Canaria desde 1900 a 2023



Fuente: Padrón de habitantes (INE). Elaboración: <http://www.foro-ciudad.com> (consulta: 05/03/2024)

Sobral García (1995) aporta un balance de lo ocurrido en LPGC:

Según fuentes de la Mancomunidad de Cabildos de Las Palmas, entre 1960 y 1978 un 17'12 % de la población insular (119.482 personas) cambió su residencia a otro municipio distinto al de su origen, y el 45'7 % de ellos (54.563 personas) se dirigieron hacia Las Palmas de Gran Canaria. (p. 208)

Y el resumen extraído del trabajo de Díaz, Domínguez y Parreño (2010) ofrece una explicación sobre el conjunto de Canarias:

En los años cincuenta, es cuando se empieza a notar un cierto alivio debido a la ampliación del mercado interior a partir de la nueva fase expansiva de la agricultura de exportación, de la recuperación del tráfico marítimo y de la llegada de remesas de los emigrantes isleños residentes en el exterior. A eso le siguió una dinámica económica expansiva y que bajo el nombre de desarrollismo fue impulsada en Canarias por la dictadura entre los años 1960-1975 obteniendo un enorme alcance en todos los aspectos. (p. 1)

La enorme cantidad de nuevos residentes se asienta mayoritariamente en la periferia. Buena parte de ellos ocupa cuevas naturales, construye casetas de madera en las laderas de la ciudad, en solares entre edificaciones en La Isleta, Guanarteme, Arenales, y los riscos de San Juan, San José, San Roque, San Nicolás y San Antonio. Las condiciones de vida de estos nuevos habitantes son de extrema precariedad: hacinamiento, falta de agua de abasto, alcantarillado y electricidad, sin aseos y sin mínimas condiciones de salubridad. Recurren igualmente a la construcción de chabolas en azoteas, alquilar habitaciones y cuarterías o alojarse en viviendas de familiares y conocidos.

Para paliar las denigrantes condiciones de vida de la población, la Administración franquista adoptó distintas soluciones, incluso desde antes de finalizar la guerra civil española, implementando leyes y planes de vivienda. La gestión y diseño de esas soluciones cambió con la llegada de la transición democrática, pero, en todo el periodo de estudio, se ha reproducido el modelo acumulativo de viviendas en zonas de la periferia urbana, si bien en sus últimos años acompañadas de una visión más respetuosa con las necesidades de equipamiento y servicios que prevé el planeamiento.

En LPGC, las medidas estatales de construcción de nuevas viviendas adquieren mayoritariamente la forma de barriadas constituidas por polígonos, que comienzan a transformar la ciudad ampliando los límites urbanos sobre los suelos agrícolas o improductivos que rodean la zona baja (Figura 2). Así comienza a nacer la Ciudad Alta desde mediados de los 40, ocupando las plataformas superiores.

**Figura 2.** Barriada de Escaleritas, 1959. «512 viviendas “sociales”»



Fuente: Archivo Servicio Urbanismo (Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria)

Casariego Ramírez (s.f.) ha dejado una clara visión sobre los resultados de aquellas políticas:

En aplicación de aquella norma española de 1954 que introdujo la “vivienda social” de 42 metros cuadrados, el “bloque lineal” vivió en Las Palmas de Gran Canaria su momento estelar. En el arco temporal de escasamente una década, la de los cincuenta, se había ocupado prácticamente la plataforma superior de la ciudad, construyéndose durante esos años, y solo con esa modalidad, más de seis mil viviendas.

[...] Era eso, la prisa y el cumplimiento de los programas, lo prioritario, aunque constaran como “terminados” edificios construidos sin calles, sin agua y sin luz, [...] Y el barrio se degradó. En primer lugar, por las propias deficiencias del “modelo de ordenación”, que desde el principio negó la conectividad, sobre todo la conectividad interna, [...] por las indecisiones sobre el uso del espacio “entre bloques”, [...] “tierra de nadie” en la práctica [...] Y en tercer lugar, por la escasa calidad de la edificación.

## 2.2. Organismos promotores

Una de las primeras normas que promulga el régimen franquista para impulsar la actuación descrita es la *Ley de 19 de abril de 1939, estableciendo un régimen de protección a la vivienda de renta reducida y creando un Instituto Nacional de la Vivienda, encargado de su aplicación*, con la que inicia una nueva etapa en la política social de vivienda.

Esta ley establece en su artículo tercero:

Podrán construir “viviendas protegidas” [...]:

a) Los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales. b) Los Sindicatos. c) Las Organizaciones del Movimiento. d) Las Empresas, para sus propios trabajadores. e) Las Sociedades benéficas de construcción y las Cajas de Ahorros. f) Los particulares que hayan de habitar su propia casa y las Cooperativas de Edificación que estos constituyan a tales fines. g) Las entidades y los particulares que construyesen, a título lucrativo, casas de renta, siempre que en ellas destinaren pisos, en cierta proporción, a viviendas de alquiler reducido.

A estas entidades se irán sumando otras (Martínez Zimmermann, 2001, p. 198):

El problema de la vivienda, para las clases más humildes, se afrontó [...] también por la Falange por su Delegación Nacional de Sindicatos con la Obra Sindical del Hogar, el Ayuntamiento, Cabildo, Mando Económico de Canarias y más tarde por el Consejo Provincial de la Vivienda, a través del Patronato Benéfico de Construcción "Francisco Franco". (Patronato BCFF).

Hasta la década de los 60, la intervención administrativa en LPGC podría resumirse citando a Parreño (2002, p. 311):

Las actuaciones públicas fueron muy escasas en [LPGC] hasta finales de los cincuenta (únicamente se realizaron dos promociones por la Organización Sindical del Hogar y la Arquitectura (O.S.H.A.) ... -Grupo "Fermín S. Orrio" con 168 viviendas- ... -Grupo "R. Suárez Franchy con 96 viviendas-). Desde entonces, la promoción directa incrementó su presencia debido a la aprobación del "Programa de Inversiones de 1959" ... en ese año, el Patronato [BCFF] inició la edificación de 512 viviendas en Escaleritas y 60 en Schamann ... y el Ayuntamiento otras 238 ... en la zona de Ciudad Alta. Igualmente, los nuevos crecimientos en el entorno de carretera de Mata y en Zárate, fueron promovidos inicialmente por agentes públicos .... El resto de las acciones públicas fueron de menor importancia y se situaron en el espacio urbano consolidado, destacando las 134 viviendas construidas por la O.S.H.A. ... y el grupo municipal "Hermanos Jiménez Guerra", con 32 casas, ambas en Alcaravanas.

En el caso del Ayto. LPGC, asumió su labor el Instituto Municipal de la Vivienda (IMV), creado en 1948, que promovió un total de 1.835 viviendas. También asumió este Ayuntamiento, mediante convenio interinstitucional de 1992, la gestión de la Comisión Liquidadora del Patronato BCFF, cuyo patrimonio, al igual que el IMV, es ya muy reducido al haber ido transmitiendo sus inmuebles a los ocupantes legales.

Con la llegada de la Constitución española (1978), los primeros ayuntamientos democráticos (1979) y el Estatuto de Autonomía de Canarias (1982), aquellas entidades públicas habían ido desapareciendo o fueron absorbidas y transformadas por las nuevas Administraciones.

Para finalizar este análisis, es vital tener en cuenta que el mayor desarrollo constructivo protagonizado por vivienda protegida en la periferia de la ciudad se produce a partir de la aprobación de la *Ley de Viviendas de Renta Limitada de 1954*, que incentiva la participación de los promotores privados permitiéndoles obtener «un nivel de rentabilidad similar o superior al que se podría obtener con la venta de productos inmobiliarios en el mercado libre» (Parreño, 2004, p. 298).

### 2.3. Adjudicación de las viviendas durante el Régimen

La experiencia del autor tras entrevistar durante años a personas adjudicatarias y consultados expedientes de varias promociones del Patronato BCFF y del IMV con este fin, nos permite afirmar que los procedimientos para adjudicación de viviendas pasaban por la necesaria inscripción de los solicitantes ante los correspondientes organismos promotores, aportando los datos personales y familiares que se les pedían, y acreditando el comportamiento cívico y político requerido.

La Figura 3 muestra la solicitud de J. G. M., de 18/05/1961, junto al posterior informe del inspector, que concluye «Conducta social: Buena conducta por todos conceptos».

Figura 3. Formulario de solicitud de vivienda del Instituto Municipal de la Vivienda (IMV)

The image shows two pages of a housing application form. The left page is the 'SOLICITA' section, and the right page is the 'INFORMACION RESERVADA' section. Both pages contain handwritten text and stamps.

**Left Page (SOLICITA):**

- Header: ILMO. SR. ALCALDE-PRESIDENTE DEL INSTITUTO MUNICIPAL DE LA VIVIENDA DEL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA.
- Handwritten: 1103 N. RANCHO - 1 I
- Text: natural de [redacted] de [redacted] años de edad, de estado [redacted] y vecino de este término municipal de Las Palmas, con domicilio actual en la calle [redacted] s/n. a V. I. abundantemente expone:
- Text: Que deseando le sea adjudicada una vivienda subvencionada, en la ampliación del grupo de Escalantes, y de la propiedad de esa Empresa, con prelación mancomunada a los Sr. [redacted] solicito respetuosamente los documentos siguientes:
- List of documents:
  - Certificado de no contribuir por Urbana,
  - Certificación personal de habitar,
  - Declaración Jurada, de los familiares a su cargo, condiciones de la vivienda que ocupa actualmente y otros datos que se solicitan en el impreso oficial que se facilita en el Negociado de Vivienda.
- Text: a V. I. que habiendo por justificada esta solicitud, acompañada de los referidos documentos, se digna leerme en cuenta y adjudicarme una vivienda de las referidas.
- Text: Es gracia que espero obtener de V. I. cuya toda guarde Dios muchos años.
- Text: Las Palmas de Gran Canaria, 11 de [redacted] de 1961.
- Signature: [redacted]

**Right Page (INFORMACION RESERVADA):**

- Header: INFORMACION RESERVADA
- Text: Expediente a D. [redacted] con domicilio en [redacted] 000007
- Text: Solicitado a) [redacted]
- Text: Relación de familiares a su cargo [redacted] y su esposa
- Text: ¿Se facilitó el libro de familia y carnet de familia numerosa a efectos de comprobar los mismos?
- Section: VIVIENDA ACTUAL
- Text: Descripción de la vivienda con todo detalle: Casa en ruinas o con humedades visibles en las paredes, baldosas de una vivienda con cocina y servicios, casa de madera a la lado, chula o nueva. Justifica los motivos concretos de las habitaciones que ocupa y así mismo si tiene o no retreros y duchas. Cuantos datos ampliarios, en su caso estado de los pisos y techos.
- Text: El justificado ocupa 2 habitaciones con todos sus servicios agua y luz. Buen estado.
- Section: CONDUCTA SOCIAL
- Text: Informe con las averiguaciones precisas de este importante aspecto.
- Text: Buena conducta por todo concepto.
- Text: Las Palmas de Gran Canaria, 11 de [redacted] de 1961
- Text: [redacted] Jefe del Área y Persona que recibe la información, y con. del Área, 53
- Text: [redacted]

Fuente: Expediente 500 viviendas Hoya de La Plata. Archivo Servicio Urbanismo (Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria)

La inscripción, no obstante, solía llegar al final de un recorrido de contactos con influencia en la Administración. Es frecuente encontrar en algunos expedientes notas de recomendación (Figura 4) firmadas por algún mando del ejército, importantes empresarios próximos al sindicato vertical, algún particular significado o peticiones más formales realizadas desde alguna parroquia.

Figura 4. Recomendación por amistad con el interesado

The image shows a handwritten recommendation letter on aged paper. The text is written in Spanish and mentions a person named JOSE and a house number 19. The letter is signed by ANA MARIA.

JOSE [redacted]  
 CONTRATO N° [redacted]  
 Interesa casa nº 19, SEGUNDO piso. Es enfermo del Corazón y por lo tanto no puede subir escaleras. En esto tengo mucho interés por ser una familia muy amiga mía.  
 ANA MARIA

Fuente: Expediente 304 viviendas Tamaraceite. Archivo Servicio Urbanismo (Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria)

Parreño (2004) explica claramente el origen de esta situación: «La política de vivienda no limitó, de manera efectiva, las características de las viviendas protegidas ni los requisitos económico-sociales que debían tener sus beneficiarios...» (p. 299). Como vemos, la explosión constructiva por parte del Régimen utiliza, por lo general, criterios bastante difusos para determinar a sus propietarios. Podemos encontrar una explicación en el análisis de Martínez Zimmerman (2001) sobre este asunto:

La casa, dominio privado por excelencia, propiedad fundamental de la familia, se convirtió en el pilar del orden social, principal preocupación del Estado.

En la política de vivienda que se desarrolló para poder resolver el problema de la escasez de alojamiento para las familias más desfavorecidas se fomentó el acceso a la vivienda



en propiedad. Este modelo conllevó importantes beneficios al nuevo régimen como eran la limitación de la movilidad social y un mayor control sobre las personas; la reducción de los conflictos sociales, pues la compra a plazos a pagar en 40 o 50 años, único modo posible para una familia trabajadora, limitaba las protestas y reivindicaciones sociales ante el temor de perder el puesto trabajo y no poder afrontar el pago de la deuda; una importante inyección económica para el país por la compra de la vivienda. (p. 21)

Por otra parte, también ha de considerarse el resultado negativo que se consiguió con las sucesivas leyes creadas para la protección del alquiler. Según Betrán Abadía (2002), las leyes de arrendamientos urbanos de 1946, 1955 y 1964, generaron progresivamente una situación de indefensión que tuvo un efecto disuasorio para los arrendadores, de manera que prefirieron mantener sus viviendas vacías, a la espera de su apreciación para la venta, que explotarlas en arrendamiento. Llegó a darse la paradoja de la existencia de miles de viviendas desocupadas a la vez que se intentaba conseguir alojamiento para miles de familias residentes en poblados de chabolas y autoconstrucciones de todo tipo.

Por último, a pesar de lo comentado, llama la atención el elevado número de viviendas adjudicadas en alquiler en este municipio hasta los 70, cuanto más si continuamos en el tiempo y analizamos las promociones públicas construidas por el Gobierno de Canarias a partir de la década de 1980, esta vez con procedimientos de inscripción y criterios de adjudicación bien regulados. Los salarios que se percibían en Canarias en el periodo de estudio, muy por debajo de la media estatal —situación que se mantiene— podrían explicar esta solución.

#### **2.4. Uso que han hecho las familias adjudicatarias**

Dadas las reducidas dimensiones de las viviendas, sus adjudicatarios solían hacer reformas con objeto de adaptar alguna dependencia a sus necesidades y es mayoritario el recurso del cerramiento de los pequeños balcones con objeto de ampliar cocinas y salones. Muchos habitantes de plantas bajas han techado los patios y espacios libres adyacentes apropiándose los. Lo habitual es que se hicieran estas y otras reformas sin permiso previo de la Administración, y sin que esta tomara medidas correctoras sobre tal costumbre.

Por otra parte, es frecuente la petición de subrogación en los contratos de arrendamiento o amortización por fallecimiento de sus titulares, por solicitud de su viuda<sup>2</sup> y/o sus descendientes durante varias generaciones. También se repite en el tiempo el traspaso de la vivienda a otra persona sin conocimiento de la autoridad competente. Esta operación ha tenido distintos objetivos: intercambio de inmuebles por razones de salud, por preferencias de ubicación, pero, mayoritariamente, por obtener beneficios de la venta encubierta. Por último, hay que mencionar la ocupación irregular de viviendas que fueron abandonadas por sus adjudicatarios o que fallecieron sin descendencia.

Estas prácticas tan extendidas en todas las promociones de vivienda pública han sido posibles gracias a que la vigilancia de las autoridades ha resultado insuficiente. Atender esas responsabilidades habría implicado la creación de órganos fiscalizadores de mayores dimensiones que los existentes, tanto en dotación de personal como en medios. Así, la picaresca de una buena parte de la población ha transformado los recursos públicos empleados para facilitar su vida, en oportunidad deliberada de enriquecimiento. No obstante, el hecho de que la mayoría de las familias adjudicatarias no haya incurrido en esta tentación, permite llegar a la conclusión de que las políticas públicas de vivienda siguen cumpliendo sus objetivos.

---

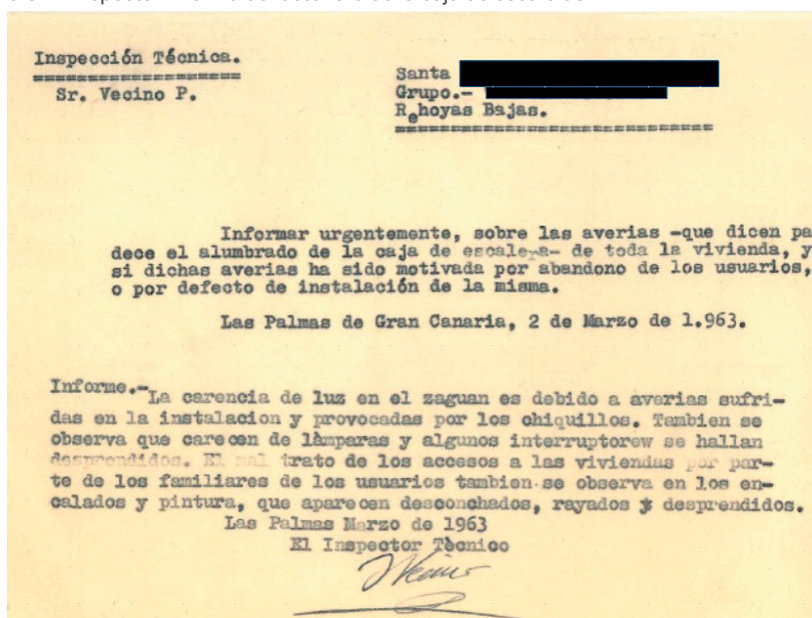
2 El contrato original durante el Régimen iba suscrito por el hombre.

Para regularizar esas situaciones, tanto Gobierno de Canarias como Cabildo o Ayuntamiento han optado por establecer criterios muy elementales para adjudicar las viviendas ocupadas a sus moradores, que consisten básicamente en acreditar tiempo de residencia y circunstancias socioeconómicas. En pocas ocasiones se han iniciado procedimientos administrativos y judiciales para la recuperación de estos inmuebles. Las actuaciones de las tres Administraciones se dirigen habitualmente, como ocurre en otros territorios del Estado, a transmitir la propiedad de las viviendas a sus ocupantes ya regularizados.

Por otra parte, llama la atención la falta de cuidado de las viviendas por parte de muchos adjudicatarios, tanto en su conservación como en el respeto a las zonas comunes de sus edificios. En las promociones construidas a lo largo del siglo XX en la capital, se observa falta de mantenimiento de fachadas, cajas de escaleras, azoteas, instalaciones comunes, cuando no también en el interior de las propias viviendas. Y estas circunstancias se mantienen incluso después de haber recibido en propiedad sus inmuebles, pues sigue estando en muchas de estas personas la certeza de que es deber del Estado ocuparse de su cuidado. Este hecho está íntimamente ligado a la creencia de que el espacio común «de mi puerta para afuera» deja de ser responsabilidad propia.

La Figura 5 muestra un informe del inspector del Patronato BCFF sobre el mal uso que hacían familias adjudicatarias de las zonas comunes de su edificio, documentado dos años después de la entrega de las viviendas.

**Figura 5.** El inspector informa del deterioro de la caja de escaleras



Fuente: Expediente 904 viviendas Martín Cobos (Las Rehoyas). Archivo Servicio Urbanismo (Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria)

La causa de estos comportamientos puede estar relacionada con la observación que Martínez Zimmermann (2001, pp. 23-25) trae a colación sobre la mala calidad de aquellos complejos de viviendas sociales:

El hombre consigue su independencia en el seno del aislamiento individual o familiar. Si la casa no reúne un ambiente adecuado la convivencia y el espíritu de la familia se deterioran.

La degradación de la casa, en especial la de las familias que habitan en “barrios desfavorecidos” donde se respira una pobreza urbana, en espacios conflictivos, de confinamiento y desorganización social provoca problemas de diferentes índoles que perturban la tranquilidad familiar. La vida cotidiana de sus habitantes se desarrolla en un factor físico de vulnerabilidad, ya que las zonas de grave deterioro como consecuencia de la mala calidad inicial de las edificaciones, la ausencia de mantenimiento y mejora, la falta de recursos y tardanza de la limitada intervención pública determinan una ruptura de la tranquilidad familiar y el deterioro de las relaciones entre sus miembros.

[...] El deterioro de la casa es el deterioro de la vida social y del hombre. Resulta así que la vida real de una vivienda no puede ser establecida al margen de la pobreza de las soluciones compositivas, programa, dimensiones mínimas, aspectos urbanísticos y materiales de construcción empleados, por esto el envejecimiento de la vivienda social se da con mayor velocidad que en el de la vivienda burguesa.

En cualquier caso, el esfuerzo de la Administración para preservar las condiciones de habitabilidad de los espacios y edificaciones de su titularidad, cuando ha existido, no ha sido nunca suficiente.

## 2.5. Percepción de los beneficiarios

Sirva para ilustrar este epígrafe la experiencia de doña C. G., de 90 años. Se crió junto a sus once hermanos en una caseta de madera construida por sus abuelos en la ladera donde se ubicaban las Cuevas del Provecho, tras el Castillo de Mata. Construyeron una segunda al contraer matrimonio, en 1951 (Figura 6). No contaban con electricidad, ni aseos, ni las más mínimas condiciones higiénicas, acarrearaban el agua cada día desde fuentes próximas. Vivían y dormían hacinados en aquella caseta. A finales de los 40 habían asignado en alquiler a sus padres una de las casas terreras construidas por el Mando Económico en Schamann, para militares que sirvieron en la guerra, a pesar de que su padre no participó en ella<sup>3</sup>.

**Figura 6.** Fotografía de las casetas donde vivía doña C. G.



Fuente: Imagen aportada por la entrevistada

<sup>3</sup> Volvemos a ver un ejemplo de lo efectivos que podían ser los contactos para conseguir una vivienda pública. En este caso, la condición de familia numerosa tuvo bastante peso en la concesión.

Así que cuando el Patronato BCFF le adjudicó vivienda en Tamaraceite en 1962 (Figura 7), le «pareció un palacio», a pesar de que en la cocina o en el baño solo cabía una persona. Ya tenían agua en los grifos, luz eléctrica (cuando no faltaba), aseo y ducha, tres habitaciones, en fin, una «casa de verdad». En aquellos años, entregaron viviendas sociales a todas las familias de las cuevas y demolieron sus casetas.

Describe su vida en Tamaraceite como agradable, aunque en su entorno surgiera el problema de la droga años después. Las circunstancias de marginalidad con las que ha convivido toda su vida no han sido obstáculo para tener una buena educación [cívica] y llevar una vida normalizada en la sociedad. Y, por ello, no se siente partícipe de la situación social crítica que afecta a otros vecinos.

**Figura 7.** Grupo 304 de Tamaraceite, 1965



Fuente: Archivo Servicio Urbanismo (Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria)

Esta percepción coincide con la de familias residentes en el mismo grupo de viviendas, que consideran superadas las condiciones de exclusión social que muestran otras, con las que no quieren coincidir en los nuevos edificios que se construyen en el marco del Área de Regeneración y Renovación Urbana (ARRU) de Tamaraceite. El mismo discurso, más acusado, manifiestan muchas personas de otra promoción situada en calle contigua, construida también por el Patronato y entregada en 1972. Bien es cierto que el ambiente de marginalidad que se percibe tanto en la calle como en muchas de las viviendas de una y otra promoción son diferentes.

El barrio de Las Rehojas presenta características similares, a pesar de que todas las viviendas fueron promovidas por el Patronato BCFF como viviendas protegidas «de renta limitada subvencionada», y se construyeron en el margen de 8 años, entre 1959 y 1967. De las cinco promociones que componen las 2.558 viviendas actuales, tres fueron adjudicadas en propiedad, una en régimen de inquilinato y otra en amortización. Las manifestaciones recogidas con ocasión de la encuesta municipal *EPVRA 2012* coincidieron

en la diferenciación de estatus social sentido por las personas encuestadas dependiendo del tipo de acceso a la vivienda. Los propietarios desde el inicio se esforzaban mayoritariamente en diferenciarse del resto de vecinos del barrio. En El Polvorín, antes de su renovación, relacionaban la diferenciación de estatus con la ubicación de sus viviendas, según residieran en la Carretera de Mata o en el interior del barrio.

## 2.6. Consecuencias

Aquel confinamiento de familias modestas en enormes barriadas creadas en medio de la nada tuvo consecuencias para sus habitantes, que solo la progresiva extensión del tejido urbano ha sido capaz de matizar. Consecuencias de tipo social (aislamiento de otros ámbitos urbanos, estigmatización, dificultad de acceso a recursos educativos, sanitarios...), políticas (dependencia del Estado, reducción de la tensión social...), económicas (reproducción de las circunstancias originarias, aunque en nuevos contextos), psicológicas (confinamiento al estrato social «asignado», asunción de roles insalvables, pérdida de identidad de origen...), etc.

Paradójicamente, muchos de aquellos barrios aislados están hoy en zonas privilegiadas de la ciudad, disputando las mejores vistas o la proximidad de servicios a las mejores urbanizaciones y, aunque persistan algunas de aquellas huellas, la integración en el conjunto de la ciudad y el aumento de las clases medias que los habitan, en relación con la población inicial, van ayudando a su desaparición.

Por otra parte, el distanciamiento de algunos adjudicatarios respecto a sus vecinos más próximos es asunto de gran importancia para ellos. Ante esta circunstancia cabría reconsiderar concepciones paternalistas que asignan roles igualitarios y con expectativas semejantes a la población por su lugar de residencia. No parece posible sostenerlo, excepto cuando un agente externo afecta negativamente al conjunto<sup>4</sup>.

El «sálvese quien pueda» se ha adueñado de nuestra sociedad y lleva mucho esfuerzo transformarlo en objetivos comunes. En nada se parece a los ejemplos de gran solidaridad constatados entre vecinos de las primeras familias residentes, observándose las manifestaciones de solidaridad más significativas en la medida en que la situación social se muestra más complicada.

Probablemente, aquella reacción no sea más que un mecanismo de defensa en el intento de escapar de la «segregación residencial», del «estigma espacial» al que el resto de la ciudad les ha sometido, como señala González-Ramírez (2015) en su tesis doctoral sobre el caso de Jinámar. La violencia de tal exclusión genera más violencia, contra el vecino en muchos casos o contra el resto de la sociedad, que le trasladó a un espacio difícil de sobrellevar. Quizá la falta de cuidado de las zonas comunes de edificios y espacios públicos tengan el mismo origen. En este sentido, la identidad geográfica del nuevo barrio ha podido llegar a ser incluso más frustrante que la necesidad que les procuró su vivienda o que el hecho de perder las referencias espaciales de origen, y el orgullo de ser de Rehoyas, de Tamaraceite..., constituye una reivindicación ante los obstáculos que sus habitantes encuentran para integrarse en el conjunto social mejor considerado. Las estrategias que han de desarrollar estas personas para conseguir sus objetivos de vida encuentran muchas más dificultades.

---

4 Como la «guerra del agua» en los años 80 en el barrio de Tres Palmas y el de la Vega de San José.

### 3. Rehabilitación y renovación urbana

#### 3.1. ARI, ARU, ERRPR

Hacia finales del siglo XX, la Administración pública se plantea buscar soluciones a los recurrentes problemas asociados a estos polígonos de viviendas que aloja buena parte de su población. A nivel estatal se venía planteando la figura del Área de Rehabilitación Integrada o Integral (ARI) a partir del Real Decreto 3280/1983<sup>5</sup>, haciendo referencia a la declaración de un ámbito de actuación sometido a diversas intervenciones público-privadas de mejora edificatoria, urbanística y social. Más adelante, en 2008, se introduce la figura de Área de Renovación Urbana (ARU) en la modificación del *Plan Estatal de Vivienda 2005-2008*<sup>6</sup> y, con parecidas denominaciones, se ha mantenido hasta la fecha. La comunidad autónoma canaria, gracias a las competencias que ostenta en la materia, elabora sus propios planes de vivienda, y ha venido regulando esas figuras tomando aquellas como referencia. Estas se traducen en convenios de financiación, suscritos por la Comisión Bilateral (Gobierno de España y Gobierno autonómico) y la Administración local que los ejecuta. El Ayto. LPGC participa directamente o por medio de la Sociedad Municipal de Gestión Urbanística de Las Palmas de Gran Canaria, S. A. GEURSA<sup>7</sup>, y también financia en ocasiones el Cabildo Insular. El objetivo de cada área se fija por convenio y puede abarcar actuaciones de renovación total del ámbito, rehabilitación, reurbanización, o sus combinaciones.

Actualmente, siguiendo la política promovida desde Europa, ha cobrado mayor protagonismo la rehabilitación de edificios y reurbanización, con la figura de Entornos Residenciales de Rehabilitación Programada (ERRPR), en la línea de promover la eficiencia energética, la accesibilidad y conectividad, frente a la renovación completa.

#### 3.2. Actuaciones en Las Palmas de Gran Canaria

En la década de 1980, el Ayto. LPGC se propuso la redacción de un nuevo del *Plan General de Ordenación*, para lo cual, entre las tareas llevadas a cabo, se realizaron estudios a pie de calle y en numerosas horas de despacho, estableciendo criterios sobre degradación ambiental, deterioro de las edificaciones, dificultades urbanísticas (conectividad, accesibilidad, equipamientos, etc.), aislamiento respecto a la trama urbana, precariedad socioeconómica, conflictividad social... Estos estudios dieron como resultado la delimitación de las «Áreas Residenciales de Sustitución», que no ofrecían ninguna posibilidad de recuperación, y las «Áreas de Reestructuración», de «Ordenación Genérica» y de «Reurbanización», en las que el modelo de ocupación del suelo permitía distintos grados de mejora de sus condiciones, los Planes Especiales, con variados objetivos, y otras figuras e instrumentos urbanísticos<sup>8</sup>.

Se han realizado trabajos de rehabilitación y de renovación urbana desde los años 90, interviniendo en barrios como El Polvorín, Tamaraceite, Rehoyas, Schamann, Escaleri-

5 R. D. 3280/1983, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda. <https://www.boe.es/eli/es/rd/1983/12/14/3280>

6 R. D. 14/2008, que modifica el R. D. 801/2005, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2008/01/11/14>

7 La operatividad y los buenos resultados obtenidos por GEURSA en todas estas intervenciones, han hecho que el Ayto. LPGC actúe habitualmente mediante esta sociedad municipal, ya sea en solitario o en coordinación entre ambas entidades. GEURSA, además, es actualmente ente gestor de proyectos subvencionados por el Instituto Canario de la Vivienda y de otros con subvención del Ministerio, para construir viviendas de protección pública (VPP) en alquiler asequible y energéticamente eficientes.

8 Conceptos recogidos en la Memoria del Plan General Municipal de Ordenación de LPGC (1997), Ayto. LPGC.

tas, Zárate, San Nicolás, Tres Palmas, Vega de San José, La Isleta, Guanarteme..., sobre inmuebles promovidos originalmente por organismos del Régimen y por el Ayto. LPGC, Cabildo y Gobierno canario posteriormente, con más de 7.700 viviendas y familias beneficiadas.

Dada su envergadura, la preparación de estas actuaciones precisa de estudios y proyectos específicos, que aborden parámetros sociales, ambientales, jurídicos, urbanísticos y arquitectónicos. Requiere igualmente disponer del instrumento urbanístico que dé soporte a la intervención, así como tener garantizada la aportación económica municipal al presentar cada propuesta ante las Administraciones cofinanciadoras. El seguimiento de las convocatorias de subvenciones europeas, estatales, autonómicas e insulares se convierte en una tarea permanente.

Esos proyectos incluyen habitualmente la reurbanización, mejorando los entornos de las edificaciones para adaptarlos en conectividad, accesibilidad, medioambiente, equipamientos, etc., según parámetros actualizados. En cuanto a las actuaciones de rehabilitación edificatoria, se ha procurado la recuperación de zonas comunes y servicios de los edificios: remozando fachadas y cubiertas, instalaciones de fontanería y saneamiento, pintado de cajas de escaleras, etc. Los nuevos criterios que se manejan en los ERRPR abordan además medidas de ahorro energético, de mejora de la envolvente, de generación de energía renovable, de accesibilidad con instalación de ascensores, y actuaciones de urbanización centradas en la accesibilidad y mejora de la comunicación del entorno. Todas ellas integran la intervención que actualmente desarrolla GEURSA sobre 817 viviendas de La Paterna, enmarcada en el *Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia* (PRTR, Gobierno de España) que gestiona los fondos europeos NextGenerationEU<sup>9</sup>.

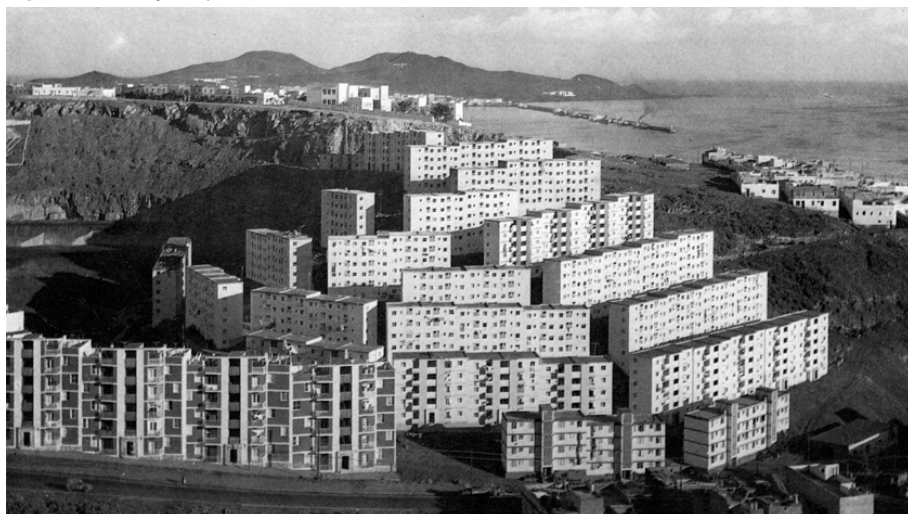
Por otra parte, la renovación completa de un barrio se convierte en una tarea mucho más compleja, que sería imposible describir en tan limitado espacio. La Administración actuante habrá dado los pasos descritos anteriormente e irá abordando progresivamente las obras hasta completar los nuevos entornos. Durante todo el proceso se solapan actuaciones como censos de población, seguimiento administrativo y jurídico de cada titularidad, obras de edificación y urbanización, demolición de los viejos viales y edificios, realojo provisional de familias, constitución de las nuevas comunidades, etc.

Entre los ejemplos de renovación urbana en este municipio hay que citar el de El Polvorín (Figura 8), desarrollado entre 1994 y 2009, con 750 viviendas demolidas, más 96 añadidas de Las Rehojas. En aquella ocasión fue necesario realojar provisionalmente en alquiler a 264 familias, a la espera de las nuevas construcciones. Significó la remodelación completa del ámbito de actuación: se construyeron en el interior del barrio 485 viviendas y otras 320 se distribuyeron por distintas zonas del municipio, con objeto de disminuir la presión poblacional y liberar suelo para equipamientos y servicios.

---

9 <https://www.geursa.es/fondos-europeos/next-generation-prtr/ejecucion-de-fondos/> Consulta: 19/03/2024.

**Figura 8.** Antes y después del barrio de El Polvorín



*Fuente: Archivo Servicio Urbanismo (Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria) y foto de portada de la obra de Gago Vaquero (2010). Foto: José Bueno.*

Posteriormente, el ARU de Mata permitió entre 2010 y 2015 la construcción de 37 nuevas viviendas, ubicadas en El Polvorín, y el mismo número de demoliciones entre viejas cuarterías, viviendas ruinosas y chabolas, permitiendo la ampliación de espacios libres y el replanteo de vías. En esta ocasión fue preciso realojar provisionalmente a 29 familias en viviendas de alquiler.

Desde 2009, el ARRU de Tamaraceite supone igualmente la remodelación completa del ámbito de actuación, reponiendo 354 viviendas y ampliando espacios libres y equipamientos. El primero de los nuevos edificios se entregó en 2011 y se prevé entregar el último a finales de 2024. Se han realojado provisionalmente 105 familias. En este caso, los nuevos edificios han sido ubicados en distintas zonas del mismo barrio.



Por último, ya han comenzado las actuaciones del ARRU de Las Rehojas, con la construcción de las primeras 300 viviendas (exteriores al ámbito), del total de 2.558 que se construirán, reponiendo el mismo número que se demuele. Se prevé edificar en el interior solo 1.707, distribuyéndose por el municipio las 851 viviendas restantes. Se trata del proyecto de mayor envergadura de este tipo que se ha dado en Canarias, que transformará una superficie de 18,10 ha, sin contar las edificaciones externas. Se obtendrán importantes beneficios en cuanto a nuevos equipamientos, zonas verdes, conectividad..., sin olvidar la edificación resultante, ejecutada con las mayores exigencias de la normativa actual.

### 3.3. Percepción de los beneficiarios

Los procedimientos que ha de seguir la Administración para la declaración de un área son similares en los casos de rehabilitación y de renovación. Se realizan estudios previos y se proponen las actuaciones necesarias para la transformación del entorno. De cara a la ciudadanía, el expediente se somete a información pública, aparece en prensa y, antes de iniciar las obras, se da a conocer directamente a la población afectada. Pero llegado el momento de empezar los trabajos de construcción es cuando estas personas son plenamente conscientes del esfuerzo que les supone, y las reacciones a esas transformaciones contradicen con mucha frecuencia lo esperado.

En los casos de rehabilitación de edificios por parte de la Administración, ha de acordarse previamente cada paso con todas y cada una de las familias afectadas y con el conjunto de la comunidad. Se ha de explicar el propósito de las obras, pactar compromisos, establecer plazos, etc. Y, aun así, estas intervenciones tropiezan frecuentemente con muchas resistencias por parte de las personas beneficiarias, por varias razones: desconfianza en la Administración, dificultades económicas para abordar gastos no previstos, desacuerdos entre herederos, invasión del espacio íntimo, bloqueo de estancias...

Muchas de estas situaciones requieren del equipo de trabajo social, actuando como mediador ante la Administración e intentando mitigar conflictos. Su intervención materializa la participación de los usuarios en la toma de decisiones, y el acompañamiento individualizado y comunitario durante todo el proceso, además de abordar otras muchas tareas.

Por otra parte, en los proyectos de renovación urbana, la declaración del área de renovación comporta la declaración de la utilidad pública o interés social a los efectos de aplicación de los regímenes de expropiación, legitima la ocupación de los espacios libres que garanticen la accesibilidad universal y marca el inicio de las actuaciones a realizar<sup>10</sup>. De esta manera, ya no se precisa del acuerdo de los titulares de los inmuebles afectados como en proyectos de rehabilitación, aunque la pauta que ha seguido el Ayto. LPGC ha sido siempre muy similar. En este caso, además de los trámites de información descritos anteriormente, el equipo de trabajo social censa, y estudia la situación administrativa y social de cada una de las familias afectadas, informa, procura recursos y acompaña durante todo el proceso. En estos proyectos de renovación, las resistencias suelen darse con mayor intensidad, hecho que se entiende si se tiene en cuenta la percepción de las familias afectadas: han de hacerse a la idea de que su casa y su entorno inmediato, su espacio vital durante años, su propiedad más valiosa, dejará de existir tras la intervención, y todo ello con la «única garantía» de documentos e información de la

---

<sup>10</sup> Es posible consultar estos extremos en los sucesivos planes estatales y autonómicos de vivienda.

Administración. Tendrán que trasladarse a una nueva vivienda en un nuevo edificio, en un entorno residencial totalmente distinto, quizá en otro barrio, y afrontar las exigencias inherentes a su comunidad, con nuevos gastos, manejar compleja documentación... En ocasiones, incluso, han de ser realojados provisionalmente en casas de alquiler a la espera de la nueva construcción, mientras esperan durante años a que se materialicen las promesas...

La complejidad del diseño y ejecución de estos proyectos, la intervención de múltiples agentes —desde los equipos multiprofesionales, Administraciones financiadoras, empresas contratadas y subcontratadas, hasta las familias afectadas...— complican tanto estos procesos que suelen dilatarse en el tiempo mucho más de lo que racionalmente cabría esperar. No obstante, los beneficios de la renovación son de tal magnitud, que supone una apuesta ganadora en favor tanto de las familias beneficiarias como de todo el municipio. Las personas afectadas ya no residirán en un ambiente abigarrado y vetusto, transitarán por espacios abiertos sin problemas de accesibilidad, sus viviendas ofrecerán las mejores condiciones, los mayores ya podrán salir de sus casas gracias a los ascensores... Estos entornos renovados se integran en la trama urbana y la actualizan, y la ciudad recupera estas áreas, equiparando el nivel de su calidad de vida con el de las zonas más cercanas que los envuelven. La renovación de sus viviendas y de su barrio viene a suponer para sus moradores la dignificación de su residencia, una auténtica nueva oportunidad para revisar su manera de convivir con los vecinos, de entenderse con el resto del municipio, de estar en sociedad.

#### 4. Conclusiones

Podría fácilmente entenderse que la renovación urbana supone el reconocimiento de la responsabilidad de la Administración que promovió en aquellos tiempos un producto precario y después, con la entrega en propiedad de los inmuebles, se desprendió de él siendo ya irre recuperables, compensando ahora a sus moradores. La entrega en propiedad de las viviendas se ha podido convertir para la Administración en una solución que evite las complicaciones de su gestión. Sería deseable —y posible— no volver a incurrir en el abandono de edificios y viviendas por su parte. Se está a tiempo de revertir tal circunstancia en las promociones que continúan en sus manos y en las nuevas que se construyan, licitando, por medio de contratos de servicios, el mantenimiento de las edificaciones y la supervisión jurídico-administrativa para garantizar su buen uso, si no se tiene la posibilidad de fortalecer los equipos técnicos y fiscalizadores.

En lo que se refiere a la eficacia de la Administración en las intervenciones urbanísticas citadas, probablemente se evitarían resistencias, retrasos y esfuerzos añadidos si los equipos profesionales dedicaran sistemáticamente un espacio para escuchar previamente las preocupaciones y propuestas de las personas afectadas directamente, y desarrollar posteriormente un decidido intercambio en trabajo grupal interprofesional, antes de la toma de decisiones definitiva.

Por otra parte, se debería reconsiderar la contribución económica que en programas de rehabilitación y renovación se exige a sus beneficiarios, propietarios de esos inmuebles, que en Las Palmas de Gran Canaria ha estado y sigue estando muy por debajo del resto del Estado. Bien es cierto que Canarias sigue marcando parámetros salariales inferiores a la media estatal, pero habría que encontrar un equilibrio entre el soporte público y el

compromiso del particular en su propio beneficio. No solo por evitar agravios comparativos con la ciudadanía que cumple con la obligación de cuidar su vivienda y su edificio, sino por evitar seguir generando dependencia de la Administración. El papel de esta debería ser subsidiario, cubriendo necesidades cuando la persona ha hecho todos los esfuerzos por salir adelante pero las circunstancias se lo han impedido. Ciertamente, la Administración ha de remover los obstáculos para que toda persona pueda ejercer dignamente su derecho de habitación, alimentación, etc., y con el mismo empeño procurar su promoción social, evitando paternalismos paralizantes, que solo consiguen relaciones de dependencia sostenidas en el tiempo.

Por último, hay que recordar que nuestras políticas públicas de vivienda han adolecido históricamente del acompañamiento de políticas sociales que se imbriquen coordinadamente. La Administración debería completar los objetivos de sus programas de regeneración urbanística y social promoviendo, junto a la renovación o la rehabilitación, políticas sociales integradoras que impulsen la autonomía personal y familiar. Este apoyo paralelo al propósito urbanista, contemplado siempre en los proyectos, debería entenderse como asignatura pendiente al igual que se entienden los programas urbanísticos o la necesidad de construcción de nueva vivienda protegida, y vendría a suponer una inversión segura en el progreso social de la población.

## Referencias bibliográficas

Alvarado Janina, A. (s. f.). *Tres Palmas, frente a lo corriente*. Cooperativa de Viviendas “Las Tres Palmas”. LPGC.

Betrán Abadía, R. (2002). De aquellos barro, estos lodos: la política de vivienda en la España franquista y postfranquista. [Ejemplar dedicado a las Jornadas sobre Integración Social “La exclusión hoy”: 25, 26 y 27 de abril de 2002]. *Acciones e Investigaciones Sociales*, (16) 25-67. [http://dx.doi.org/10.26754/ojs\\_ais/ais.200216233](http://dx.doi.org/10.26754/ojs_ais/ais.200216233)

Casariego Ramírez, J. (s. f.). Legado y futuro de los polígonos de viviendas de postguerra (y 8). Las Palmas: La Ciudad Alta y Las Rehoyas. *Blog del Estudio de arquitectura y urbanismo Casariego-Guerra*. Consulta 23 de enero de 2024. [http://casariego-guerra.com/?page\\_id=15](http://casariego-guerra.com/?page_id=15)

Díaz-Hernández, R., Domínguez-Mujica, J. y Parreño-Castellano, J. M. (2010). Crecimiento urbano y desagrarización en Gran Canaria durante los años 1950-1980. En F. Cebrián Abellán, F. Pillet Capdepón y J. Carpio Martín (coords.), *Las escalas de la Geografía: del mundo al lugar*. Universidad de Castilla La Mancha. <http://hdl.handle.net/10553/11921>

Domínguez Santana, J. M. (coord.). (2013). *Diagnóstico social del barrio Las Rehoyas-Arapiles 2012 y Opinión sobre su reposición*. EPVRA 2012. GEURSA-Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. [https://www.geursa.es/wp-content/uploads/2021/07/INFORME-REHOYAS\\_Diciembre2013.pdf](https://www.geursa.es/wp-content/uploads/2021/07/INFORME-REHOYAS_Diciembre2013.pdf)

Domínguez Santana, J. M. (2018). *Intervención administrativa sobre asentamientos de la periferia de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, 1940-1980. La vivienda social*. [Trabajo de fin de grado, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria]. <https://accedacris.ulpgc.es/handle/10553/97535>

Gago Vaquero, J. L. (2010). *El Polvorín, Reposición e Historia de un Barrio*. Las Palmas de Gran Canaria. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

Gobierno Civil. Las Palmas. (1975). *Patronato Benéfico de Construcción Francisco Franco 1950-1975*.

González-Ramírez, F. E. (2015). *Polígono de Jinámar. La isla interior. La producción de espacios sociourbanos y habitus educativos de exclusión (1967-1987)*. [Tesis doctoral, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria].

<https://acedacris.ulpgc.es/handle/10553/21811>

Martínez Zimmermann, M. L. (2001). *Los proyectos de vivienda de promoción oficial para la población civil en la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria. 1939-1954*. [Tesis doctoral, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria].

<https://acedacris.ulpgc.es/handle/10553/17168>

Parreño-Castellano, J. M. (2002). *Análisis geográfico de la vivienda en Canarias: la promoción privada de protección oficial en el área metropolitana de Las Palmas de Gran Canaria (España)*. [Tesis doctoral, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria].

<http://hdl.handle.net/10553/2079>

Parreño-Castellano, J. M. (2004). *La vivienda protegida de promoción privada en Las Palmas de Gran Canaria (1940-1998)*. Ayuntamiento y Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

<http://hdl.handle.net/10553/130253>

Sobral García, S. (1995). *La formación suburbana de baja densidad del municipio de Las Palmas de Gran Canaria*. [Tesis doctoral, Universidad de La Laguna] Cuadernos Canarios de Ciencias Sociales. Centro de Investigación Económica y Social de La Caja de Canarias, Fundación Universitaria (ULPGC).

<https://opac.ulpgc.es/cgi-bin/abnetopac?TITN=97210>

## Capítulo 19

# Las Rehoyas–Arapiles, *las casas cambian, las personas quedan*: reposición ante la acumulación de vulnerabilidad en la *vivienda mínima*

**Federico E. González-Ramírez**

*Profesor Ayudante Doctor*

*Departamento de Psicología, Sociología y Trabajo Social*

*Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

<https://orcid.org/0000-0003-4054-2245>

### 1. Introducción

La reposición de Las Rehoyas-Arapiles, con la iniciada reconstrucción del barrio y la permanencia de la mayoría de sus vecinos en las nuevas viviendas, supone una de las más importantes intervenciones del urbanismo de Canarias.

Conformado por 2.558 casas, es consecuencia de su catalogación como Área Estadística Vulnerable por el Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana, junto al barrio colindante de El Polvorín, cuyo proceso de reposición, iniciado en 1992, concluyó en 2009. Las Rehoyas-Arapiles constituye un Área Diferenciada (ficha estadística Las Rehoyas 35016009. Catálogo 2001) de esa Área Estadística Vulnerable, y así consta en el *Plan General de Ordenación Urbana de Las Palmas de Gran Canaria de 2012* (APR-01).

La naturaleza inicial de *vivienda mínima* de sus casas, en cuanto que espacio residencial ajustado al «mínimo confort deseable» (Diez-Pastor, 2003) de las familias, derivó más de 60 años después en una acumulación de vulnerabilidad, propiciada en parte por las tipologías de las viviendas y sus condiciones de habitabilidad, y su población mayoritariamente dependiente: envejecida, pensionista, desempleada, y familias monoparentales. La característica significativa de este programa es que cambiarán las casas, pero no los vecinos, quienes en su mayoría podrán seguir habitando su barrio. La inversión pública permitirá que el vecindario que se mudó a la periferia de la ciudad en los años 60 no tenga que abandonar la centralidad de la ciudad en que se ha ubicado Las Rehoyas en la actualidad, y evitará los procesos sociales de empobrecimiento derivados de una nueva mudanza a los márgenes.

El itinerario legislativo del *Plan Parcial de Rehabilitación de Las Rehoyas-Arapiles* se inició en 2012, con la adaptación del *Plan General de Ordenación Urbana de Las Palmas de*

*Gran Canaria* (PGOU) a la nueva arquitectura legislativa autonómica: el texto refundido de las *Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*. En ese nuevo PGOU se contempla la rehabilitación de Las Rehojas-Arapiles, una superficie de 18,10 hectáreas.

La decisión política de rehabilitar el barrio experimentó diversos hitos: en 2015 se inicia la tramitación del expediente, la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (Cotmac) emite el primer informe favorable al informe ambiental estratégico, que será renovado en 2020; en 2017, la plataforma vecinal Rehojas-Arapiles presenta una propuesta alternativa, y el Ayuntamiento inicia un proceso participativo, que concluye con una consulta al vecindario; en 2022, se añaden cambios y el *Plan Parcial* vuelve a someterse al proceso de información pública.

El 30 de enero de 2022 se coloca la primera piedra del primer edificio, destinado a 148 viviendas, que corresponde a la llamada fase cero, que supone la demolición de viviendas en las calles Santa Luisa de Marillac y Santa María de la Cabeza. En la primera fase se construyen 242 nuevas viviendas, y sucesivamente 270 (fase dos) y 199 (fase tres), y se prevén demoliciones en las calles mencionadas más Montejurra, Plaza de la Navidad, Virgen de Begoña, Plaza del Escorial, Santa María de la Cabeza, Virgen de Lourdes, Virgen de la Candelaria, Virgen de Guadalupe, Virgen de los Volcanes, Carretera del Norte, Virgen de la Peña y Virgen de Montserrat.

La inversión prevista es de 178 millones de euros. Unas 1.900 familias seguirán viviendo en el barrio, y otras 600 en otras ubicaciones. Unos 60.000 metros cuadrados se destinan a zonas verdes, equipamientos y un nuevo colegio, según el plan municipal.

## 2. Del origen agrícola a la vivienda mínima

El alcance de la reposición de Las Rehojas-Arapiles debe ser entendido en el contexto del crecimiento demográfico de la ciudad, derivado del crecimiento natural y el alto número de inmigrantes del interior de Gran Canaria, de Fuerteventura y Lanzarote (Díaz-Hernández, 1990, como se citó en Parreño y Suárez, 2020), así como del proceso —en periodos establecidos por Casariego (1987), en el que el barrio de Las Rehojas forma parte del último periodo, entre 1960 y 1975— de «nuevas fases de expulsión y de expulsión programada, derivadas de la dispersión de las estrategias familiares de búsqueda de vivienda en procesos de parcelación incontrolada y el impulso de los polígonos» (p. 61), y donde sucesivamente en el barranco de Las Rehojas se construirán —adscritos al Patronato Francisco Franco, con tipología edificatoria de bloque y asentamiento de polígonos— las promociones Arapiles I (1959), Arapiles II (1960), Polvorín Bajo (1959), Polvorín Alto (1962), y Arapiles III (1964) (Bescós, 1984). Estas producciones darían lugar a los barrios conocidos como El Polvorín y Las Rehojas-Arapiles.

La transformación del territorio conocido como Las Rehojas en un barrio de viviendas sociales sintetiza la de buena parte de la ciudad, y sus causas. Las Rehojas era una zona agrícola, como buena parte de la terraza alta de la ciudad, que pertenecía al municipio de San Lorenzo, anexionado por la capital tras la Guerra Civil y el fusilamiento de su alcalde, Juan Santana Vega: las costuras del Plan de Secundino Zuazo, en 1943, que preveía que no se construyera en esa terraza alta, quedaron rotas. Las Rehojas forma parte «de los conjuntos residenciales en forma de polígonos (que) se desarrollaron en

la plataforma triangular situada en los altos de la ciudad baja en los años 1950-1970» (Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, 1997a, p. 73).

Las Rehoyas era por tanto un territorio agrícola intervenido mediante bancales, con «depressiones también llamadas rehojas (que) se utilizaban para recoger agua de lluvia». La urbanización del terreno, con cuatro sucesivas promociones de vivienda pública, «eliminó cualquier trazo de ese pasado agrícola» (Casariego et al., 2017, pp. 20-21).

No era un caso aislado. De hecho, fue uno de los polígonos de vivienda construidos al final de los años 50 y 60 del pasado siglo, por la Administración estatal, «dentro de un amplio programa de inversión cuyo objeto era dar alojamiento a la creciente población que se trasladaba a las ciudades al inicio del periodo de recuperación económica que sucedió a la Guerra Civil» (p. 21), con un objetivo «exclusivamente residencial, para una población homogénea de bajo nivel de renta, sin espacios públicos, ni servicios o dotaciones» (p. 21).

La memoria vecinal del primer poblamiento (González-Ramírez, 2017) certifica la naturaleza de promociones que solo procuraban alojamiento, dado que «es una vivienda que parte del año mil novecientos sesenta y cuatro, sesenta y tres, ¿no?, cuando la cedieron en esos momentos, que fueron mis padres los primeros que las recibieron. Era una vivienda que estaba situada dentro de un barrio en el que no había ningún tipo de infraestructura interior, como bien sabemos, ¿no?»<sup>1</sup>.

Durante años, Las Rehoyas-Arapiles estuvo condicionada por sus fronteras e hitos espaciales. De un lado, la zona baja del barrio, al este, la conocida como Rehoyas, suponía una frontera señalada por la carretera general de Mata, que llegaba desde la ciudad tradicional y conducía a las Medianías de la isla; por el Cuartel de Las Rehoyas, sede de los Paracaidistas, la Legión y cuartel de reclutamiento, que separaba Las Rehoyas del barrio de El Polvorín, sin posibilidad de comunicación, y que convertía a ambos barrios en estanques sin salida; en el oeste, por el nuevo Polígono de Cruz de Piedra; en la zona alta, la frontera del barrio se situaba en la larga vía comercial Pedro Infinito, el inicio del barrio de Schamann, y un grupo de viviendas donde se concentró la mayor parte de la conflictividad, conocido como Buque de Guerra; en el centro del barrio, una parroquia, Nuestra Señora de la Paz, construida a principios de los 80.

La frontera que servía de nexo al barrio con otros colindantes era la calle comercial de Pedro Infinito, que hacía las mismas funciones que la calle mayor de Triana para el conjunto de la ciudad: «Pedro Infinito era Chinatown también, porque Pedro Infinito cuando nosotras éramos pequeñas no hacía falta ir a Triana a comprar. Había boutiques, había zapatos, había... [...] Antiguamente venía la gente del campo a comprar aquí, como si dijéramos que era casi una, una sucursal de Triana»<sup>2</sup>, recuerdan las vecinas<sup>3</sup>.

---

1 Entrevista 25/01/04.

2 Entrevista 01/01/03.

3 Entrevista 09/01/05.

### 3. Vecinos en la *vivienda mínima*: las tendencias del empobrecimiento

La categorización de las viviendas de Las Rehoyas se corresponde con la *vivienda mínima* impulsada desde la Carta de Atenas y el II Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) de 1929 (Aymonino, 1976) en el que las transformaciones demográficas y sociales exigían la búsqueda de soluciones habitacionales racionales masivas, apoyadas además en una incipiente disciplina sociológica (Gropius, 1976). En España, ya en 1929 García Mercadal convocó un *Concurso de vivienda mínima*, y previamente había existido una *Ley de Casas Baratas* (Diez-Pastor, 2003). A mediados de siglo, en Alemania, Klein (1980) procuraba desarrollar las ideas de *vivienda mínima* de principios de siglo. Esa *vivienda mínima*, por múltiples factores, condicionará las tendencias de empobrecimiento de la población de Las Rehoyas-Arapiles.

#### 3.1. Tendencias estructurales: acentuada vulnerabilidad residencial

La principal variable estructural de Las Rehoyas-Arapiles son sus características urbanísticas, que propicia la acumulación de vulnerabilidad a partir de la tipología de sus casas, y su adscripción a lo que debe considerarse como *vivienda mínima*.

El barrio de Las Rehoyas-Arapiles comenzó a construirse en 1961, sin proyecto de trazado viario, ni proyecto de urbanización, ni *Plan de Ordenación* (Cerpa, 2017). El proceso de renovación integral se justifica «a la vista del deterioro generalizado que se aprecia» debido «a la deficiente calidad de los materiales con que se construyeron las viviendas, así como a la falta de planificación urbanística en los trazados viarios» (BOE, 30 de diciembre de 2017).

Las viviendas se distribuyen en cinco sectores: Martín Cobos (885 viviendas), Patronato del Aire (96 viviendas), Nuestra Señora de la Paz (500 viviendas), Grupo 322 (326 viviendas) y Grupo 720 (751 viviendas). Y en dos variantes tipológicas: el 77 % en bloques de hileras de 4 y 5 plantas, con 2 viviendas por planta y escalera central. El resto, con bloques en cruz, de 5 plantas y escalera central, y con 3 o 4 viviendas por planta. Pero todas ellas con una superficie útil de 40,30 m<sup>2</sup>, la expresión de esa *vivienda mínima*: un salón de 10,50 m<sup>2</sup>, cocina de 5,5 m<sup>2</sup>, baño de 2,20 m<sup>2</sup>, dormitorio principal de 9 m<sup>2</sup> y dos dormitorios secundarios de 6 m<sup>2</sup>. Las zonas comunes son un portal de 10,5 m<sup>2</sup>, y una escalera de 0,80 m<sup>2</sup> de ancho (Cerpa, 2017).

La vulnerabilidad residencial es la más subrayada para este Área Estadística Vulnerable (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2011, pp. 105-116), siendo su Indicador Básico de Vulnerabilidad (IBVU) para la vivienda de un 55,03 %, superando de forma subrayada el 17,50 % que supone el valor básico de referencia de vulnerabilidad en este concepto para el conjunto del Estado. Todos los parámetros referidos a vivienda indican esta posición de vulnerabilidad residencial: la superficie útil de la vivienda por cada habitante es de 22,56 m<sup>2</sup>, mucho menor que en la ciudad, la comunidad autónoma y el Estado (57,99 m<sup>2</sup>, 57,62 m<sup>2</sup>, y 51,82 m<sup>2</sup>, respectivamente). El 55,03 % de las viviendas se encuentra en estado ruinoso, malo o deficiente, un porcentaje alejado de la situación en la ciudad, la comunidad autónoma y el conjunto del Estado (18,57 %, 9,55 % y 6,99 %, respectivamente).

La reposición ha generado expectativas para afrontar esa vulnerabilidad residencial, pero también la mejora del espacio público. El vecindario, en sus peticiones, apuesta por



alejear las experiencias pasadas de carencia de comunicación —«agradecería a lo mejor que la urbanización no fuera cerrada»<sup>4</sup>, «que haga que la entrada y salida sean bastante más fácil, no haya que llegar hasta abajo para dar la vuelta»<sup>5</sup>—; con unas viviendas de mayores dimensiones, pero no mucho más grandes —«si es un pizco más grande no tiene nada que ver, ¿no? Pero para qué quiere... una casa tan grande... p'a arrimar más cosas [...] A lo mejor una habitación más»<sup>6</sup>—; aunque sobre todo en los espacios comunes —«las escaleras, por favor, unas escaleras que yo pueda decir “puedo subir un mueble”»<sup>7</sup>— y que modifique su entramado vital —«me gustaría que fuera un barrio moderno, que la gente tuviera ocio, que estuviera ocupada y no todo el día metido en la calle...»<sup>8</sup>—.

En la mudanza de siglo, la culminación de decisiones urbanísticas adoptadas años atrás supuso un hito en el imaginario del barrio. El Buque de Guerra, en la calle Agustina de Aragón, fue demolido. Y el Cuartel de Las Rehoyas, que suponía una frontera insalvable con el barrio de El Polvorín, fue sustituido por el parque urbano de Las Rehoyas, con piscina municipal y gimnasio, convertido en mascarón de proa porque «el parque es una pasada, ¿eh? [...] ha aportado calidad de vida»<sup>9</sup>, un parque «muy importante para las personas que lo están utilizando, personas de la tercera edad que están disfrutando de él, madres que llevan a los niños allí, y personas que van al gimnasio y hacen su deporte... es lo más sano que podemos darle a nuestros hijos y a nuestro cuerpo, ¿no?...»<sup>10</sup>.

### 3.2. Tendencias demográficas: más población mayor, menos jóvenes, más dependiente

Los asentamientos ubicados en la zona de Las Rehoyas contaban con 1.131 habitantes en 1950, una década antes del inicio de la construcción de los polígonos de viviendas (Sobral García, 1988). A principios de la década de los 60, con las nuevas viviendas sociales, esa población aumenta hasta los 8.045 habitantes (Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, 1997b, p. 98).

El principal estudio demográfico específico de Las Rehoyas-Arapiles, excluyendo la sección censal de El Polvorín, que comparte Área Estadística Vulnerable pero no programa de reposición ni identidad de barrio, se desarrolló por parte del servicio municipal de Urbanismo (Geursa, 2013), a partir del padrón a 1 de enero de 2012.

La tendencia demográfica de Las Rehoyas es la pérdida constante de población, al igual que en el conjunto del Área Estadística Vulnerable (AEV). El barrio colindante de El Polvorín, también integrante de ese AEV, pierde población hasta que se entregan las nuevas viviendas, en 2009, tras la reposición del barrio, en que se incrementa el número de sus habitantes (Tabla 1).

Las características principales de las tendencias demográficas detectadas son la regresión de esa población, en comparación con el aledaño barrio de El Polvorín, con descenso acusado en la cohorte de entre 15 y 19 años, e importante crecimiento en la cohorte siguiente, entre 20 y 25, especialmente entre las mujeres. Se asegura:

---

4 Entrevista 20/01/04.

5 Entrevista 23/01/04.

6 Entrevista 18/01/01.

7 Entrevista 17/01/01.

8 Entrevista 08/01/02.

9 Entrevista 25/01/04.

10 Entrevista 13/01/02.

En las edades intermedias, de entre 20 y 59 años, se encuentra el grueso de la población, destacando en ambos sexos los picos correspondientes a personas nacidas en la década de los 60 (coincide con la de entrega de estas viviendas), y una marcada entrada, también en ambos sexos, de nacidos/as a finales de los 40 y principios de los 50, con un nuevo escalón de entrada correspondiente en mayor medida a la población masculina que debió nacer entre 1939 y 1941, finales de la Guerra Civil. (p. 14)

El comportamiento demográfico por grupos de edad, en la primera década del siglo XXI, muestra que Las Rehojas-Arapiles tiene menos población joven y más población mayor: un 13,55 % de la población tiene menos de 15 años, casi cinco puntos porcentuales menos que el conjunto del AEV una década antes, y más población mayor de 64 años (19,82 %, por un 17,81 % en 2001 en el conjunto del AEV). Sin embargo, aunque la tasa de dependencia ha disminuido en esa década, del 56,17 % del conjunto del AEV en 2001 al 50,08 % para Las Rehojas en 2012, sigue mostrando que la mitad de la población es dependiente y no está en situación de actividad.

**Tabla 1.** Población Área Estadística Vulnerable (2001, 2012) y Las Rehojas-Arapiles (2012, 2022)

	AEV 2001		AEV 2012		LAS REHOJAS-ARAPILES 2012		LAS REHOJAS-ARAPILES 2022	
	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%
<b>Población total</b>	8.552	100,00	7.443	100,00	5.499	100,00	5.241	100,00
<b>Población &lt;15 años</b>	1.553	18,16	1.039	13,96	745	13,55	496	9,46
<b>Población 15 – 64 años</b>	5.476	64,03	5.018	67,42	3.664	66,63	3.725	71,08
<b>Población &gt; 64 años</b>	1.523	17,81	1.386	18,62	1.090	19,82	1.020	19,46
<b>Tasa de dependencia</b>	56,17		48,32		50,08		-	

Fuente: *Elaboración propia a partir de Geursa (2012) y Estadísticas de Padrón Continuo, a 1 de enero de 2022 (INE)*

Estas tendencias persisten en los últimos años. Según el Padrón Continuo, a 1 de enero de 2020, la población de Las Rehojas era de 6.047 habitantes, con más mujeres (3.151, el 52,11 %) que hombres (2.896, el 47,89 %). La proporción de población mayor de 64 años se mantenía estable en el 19 % (1.153). El Padrón Continuo a 1 de enero de 2022 aporta nuevos datos significativos: decrece la cohorte de edad hasta los 15 años (9,46 %), y se mantiene estable la de más de 64 años (19,46 %). La cohorte central, entre 15 y 64 años, se incrementa hasta el 71,08 %. La población de Las Rehojas se hace adulta, envejece, pero disminuyen niños y jóvenes.

### 3.3. Tendencias socioeconómicas: población inactiva y familias monoparentales

La tasa de dependencia del 50,08 % de Las Rehojas-Arapiles señalada en el informe municipal de 2012 (Geursa, 2013) se corresponde con la distribución sociolaboral de la encuesta de 2017: un 43 % de la población es pensionista, un 26 % asalariados, un 13 % parados, un 9 % funcionarios, un 5 % amas de casa, y un 4 % autónomos. La suma de pensionistas, desempleados y amas de casa suponía, por tanto, el 61 % de la población del barrio. Ese estudio atribuye, en virtud de ingresos y capital educativo, la categoría de clase media-media al 47,9 % de los hogares, y de clase media-baja al 40 %.

La renta media del cabeza de familia es de 884,20 euros mensuales. Un 10 % de los cabezas de familia ingresa mensualmente más de 1.200 euros, un 22,9 % entre 900 y 1.200 euros, un 46,7 % entre 600 y 900 euros, un 13,8 % entre 400 y 600 euros, y un 3,8 % menos de 400 euros.

Un dato relevante es el de la sobrerrepresentación de las familias monoparentales: un 25 %, diez puntos sobre el porcentaje de esa tipología familiar en Canarias (Geursa, 2017). La vivienda asequible, tanto en propiedad como en alquiler, puede ser una de las variables de esa sobrerrepresentación en familias con un solo sustentador económico.

### 3.4. Tendencias educativas: la frontera de la Universidad

El segundo factor de mayor vulnerabilidad de Las Rehoyas-Arapiles es su nivel educativo y cultural. El porcentaje de población mayor de 16 años sin estudios en el Área Estadística Vulnerable es del 19,27 %, cuando el umbral de la vulnerabilidad por estudios se sitúa en el 17,50 % para el conjunto del Estado. Otra diagnosis (Geursa, 2017) establecía que la mayor parte de sus habitantes había concluido la educación primaria (33 %), mientras que un 25 % había cursado estudios secundarios, y el 13 % no los había terminado. Un 9 % tenía estudios superiores o universitarios.

**Tabla 2.** Logro educativo comparativo. Curso 1980-1981 (niños). Las Rehoyas-Schamann (Colegio Nacional 29 de Abril, Colegio Nacional Calvo Sotelo) y Arenales (Colegio Público Azofra del Campo)

		CN* 29 de Abril		CN Calvo Sotelo		CP* Azofra del Campo	
		Junio	Junio+ Septiembre	Junio	Junio+ Septiembre	Junio	Junio+ Septiembre
<b>Aprobados</b>	%	45,68 %	56,34 %	38,19 %	46,52 %	71,64 %	73,13 %
	N	90	111	55	67	48	49
<b>Suspendidos</b>	%	54,31 %	43,65 %	61,8 %	53,47 %	28,35 %	26,86 %
	N	107	86	89	77	19	18
<b>TOTAL</b>	%	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
	N	197	197	144	144	67	67

Fuente: Elaboración propia (González-Ramírez, 2014)

\*CN: Colegio Nacional. CP: Colegio Público

El comportamiento del logro educativo en Las Rehoyas-Arapiles parece haber seguido la misma tendencia que el del conjunto de los colegios públicos de su misma clase social. El comportamiento del logro educativo en el curso académico 1980-1981 (González-Ramírez, 2014) ofrece como resultado que los alumnos de colegios públicos en zonas de centralidad urbana y educativa de Las Palmas de Gran Canaria era del 76,13 % para las niñas (Colegio Femenino de Prácticas) y el 73,13 % para los niños (CN Azofra del Campo). Sin embargo, en las barriadas obreras, ese logro educativo disminuía hasta el 56,34 % y 46 % en Las Rehoyas-Schamann y Las Rehoyas-Arapiles (CN 29 de Abril y CN Calvo Sotelo, respectivamente) (Tablas 2 y 3).

Estos datos, de principios de la década de los 80 y no registrados en la serie histórica del Instituto Canario de Estadística (ISTAC), son útiles para apuntar la posible reproducción del comportamiento del itinerario educativo en las familias del entorno sociourbano.

**Tabla 3.** Logro educativo comparativo. Curso 1980-1981 (niñas). Las Rehoyas-Schamann (Colegio Nacional 29 de Abril) y Arenales (Femenino de Prácticas)

		CN* 29 de Abril		Femenino de Prácticas	
		Junio	Junio +Septiembre	Junio	Junio +Septiembre
<b>Aprobados</b>	%	40,38 %	58,9 %	52,27 %	76,13 %
	N	63	92	46	67
<b>Suspendidos</b>	%	59,61 %	41,02 %	47,72 %	23,86 %
	N	93	64	42	21
<b>TOTAL</b>	%	100 %	100 %	100 %	100 %
	N	156	156	88	88

Fuente: Elaboración propia (González-Ramírez, 2014)

\*CN: Colegio Nacional.

### 3.5. Participación, pertenencia y habitabilidad: vecinos «como una piña» en «cajas de cerillas»

Los actores sociales de Las Rehoyas-Arapiles, como sujeto colectivo estructurado, no tienen una participación constante en el entorno sociourbano. Existen tres colectivos con esa vocación, vinculados al proceso de reposición: la Plataforma Vecinal Las Rehoyas-Arapiles, la más veterana; la nueva Plataforma Las Rehoyas en Movimiento; y el colectivo Las Rehoyas Avanza, contrario a la reposición.

Las Rehoyas ni siquiera cuenta con clubes deportivos, pese a que del barrio han surgido algunos exitosos: el Club Voleibol Calvo Sotelo ha ganado seis ligas de la máxima división nacional. El Club Voleibol Olímpico, femenino, surgido en el otro colegio de la zona, el Colegio 29 de Abril, tampoco está vinculado en la actualidad al barrio. Ambos clubes son los vigentes campeones de la Liga Nacional, en categoría masculina y femenina. El Club de Fútbol Rehoyano desapareció en los 80. La Asociación de Vecinos Arapiles mantiene su sede social, y en los últimos años ha cobrado nueva vitalidad. La Escuela Municipal de Música, ubicada en el CEIP Las Rehoyas, fue trasladada de barrio, pese a la oposición vecinal.

El principal actor social son las familias y su pugna por la mejora de condiciones de vida, enfrentadas al problema estructural de una *vivienda mínima* que complicaba la vida familiar y un deterioro provocado por los materiales para su construcción. Si Klein (1980) había imaginado en la Alemania de los años 50 una vivienda mínima de al menos 50 metros cuadrados, en Las Rehoyas superaba escasamente los 40. «Es que estamos en una cerilla, tío. Es una caja de cerillas este chabolo tío, así de claro»<sup>11</sup>, dicen los vecinos más expresivos, que comparan «las dimensiones... muy estrechas, como todo, se ha hecho todo diminuto, como una casa de muñecas, podemos regalarle esto a una niña y juega, y se entretiene»<sup>12</sup>.

Esa vivienda mínima, la carencia de equipamientos y el impedimento de comunicación con otros barrios condiciona sus vidas hasta el extremo de verse imposibilitados a adquirir su mobiliario de forma económica porque «es que aquí hasta los muebles los tienes que hacer a medida porque las habitaciones son muy pequeñas, entonces imáginate. No puedes tener un mueble estándar porque nunca te van a caber de altura y de

11 Entrevista 06/01/04.

12 Entrevista 13/01/02.

anchura, imagínate»<sup>13</sup>, con edificaciones que acumulan deterioro ya que «se nota que está construido hace muchos años, cuarenta, cincuenta o sesenta y... dentro de lo que cabe nuestra casa no está muy mal, es habitable, está bien, presentable, pero también se nota ya que... el paso del tiempo se nota, porque ya siempre surgen que si algunos problemas, que si de la luz, del agua, de las tuberías, tuvimos que hacer bastante cambios al llegar»<sup>14</sup>, y situaciones berlanguanas como la bajada vertical del ataúd de la abuela por la diminuta caja de escalera: «La anchura... Te digo ya que fatal. Y te lo dejo claro, mi abuela murió aquí, que era cuando se morían aquí las personas que eran de aquí... la caja no cabía en la escalera. A mi abuela la sacaron de pie, entonces tú, yo me acuerdo de imaginarme cómo iba mi abuela dentro, iba... ¿Entiendes lo que te digo?»<sup>15</sup>.

Las dificultades propiciadas por ese urbanismo limitador no impidieron, o acaso incentivaron, una percepción subrayada de pertenencia, una convivencia que se aprecia «perfectamente, porque nosotros somos de Las Rehoyas, nos hemos criado en Las Rehoyas y todo, no es en el bloque entero, son toda Las Rehoyas que nos llevamos bien»<sup>16</sup>, sobre todo entre quienes residen en el barrio desde hace años, que creen que esa convivencia «es estupenda, la verdad... yo me llevo bien con todos, no tengo nada que decir, yo soy una persona que me meto en mi casa, tú no me ves meterme en casa de ningún vecino, no... llevo 22 años aquí, los conozco a todos, mis hijas nacieron aquí, pero ellos en su casa y yo en la mía...»<sup>17</sup>, lo que hace que «aquí en Las Rehoyas todos somos como una piña»<sup>18</sup>.

**Figura 1.** José Puche, en primer término, vecino a quien el barrio ha dedicado un mural tras su fallecimiento, durante la presentación de un proyecto de participación ciudadana en el marco del Plan de Reposición de Las Rehoyas-Arapiles



Fuente: elcaballerodeparís

13 Entrevista 19/01/01.

14 Entrevista 14/01/01.

15 Entrevista 17/01/01.

16 Entrevista 06/01/04.

17 Entrevista 07/01/01.

18 Entrevista 13/01/02.

En todo caso, un barrio del que la mayoría, aunque se le ha dado a elegir, no quiere irse: «Yo preferiría quedarme en Las Rehojas. Yo creo que el ser de Las Rehojas o el ser rehojano es como el ser canario, eso se lleva en la sangre y hasta la muerte. Yo personalmente creo que optaría por quedarme»<sup>19</sup>, con una acentuada percepción de identidad y pertenencia, máxime por las dificultades socioeconómicas del entorno —«hay muchas familias orgullosas, por aquí ha salido mucha gente muy preparada y eso que decir vivir en Las Rehojas era algo tremendo, era como decir vivir en el Oeste»<sup>20</sup>—.

Una peculiar geografía afectiva sustentada en hechos como que los vecinos hayan conseguido que el Ayuntamiento financiara un monumento dedicado a una palmera, caída durante la tormenta Delta, que durante décadas fue el lugar de encuentro de la infancia del barrio (De Santa Ana, 2018). O que, ante la elección de ubicación en el barrio tras su reposición, las propias vecinas hayan subrayado su preferencia por quedarse al lado de sus vecinas (González-Ramírez, 2021). O que el rostro de José Puche, recientemente fallecido, forme parte del paisaje del barrio, en un homenaje vecinal en forma de mural.

## 4. Conclusiones

La reposición de Las Rehojas-Arapiles supone la cristalización de una política pública urbanística en la que el conjunto de las instituciones, con el liderazgo municipal, ha afrontado el proceso de acumulación de vulnerabilidad en este espacio sociourbano, derivado de la naturaleza de *vivienda mínima* de sus casas.

Esta actuación pública preserva una de las variables óptimas de las condiciones de vida de su población, su posición actual de centralidad urbana, y transforma su carencia residencial en una mejora de la habitabilidad, con la construcción de nuevas viviendas.

La preservación de esa centralidad urbana para los habitantes del barrio, en situación de vulnerabilidad y por tanto con una frágil capacidad para su efectiva representación política, es de especial relieve, dada la pugna por la centralidad espacial en Canarias, y en Las Palmas de Gran Canaria de forma específica, en un contexto de carencia de suelo y de tensión residencial, derivada de la búsqueda de nuevas soluciones de habitabilidad y de la pujanza del turismo urbano.

La permanencia de la mayoría de las familias en el nuevo barrio muestra la significativa asunción por parte de esta iniciativa pública de que los espacios sociourbanos se conforman principalmente a partir de la dimensión humana y no estrictamente física. La diagnosis de una geografía afectiva entre los habitantes del barrio, y su consideración para la nueva distribución de viviendas, profundiza en el vector principal del proceso de esta reposición, en el que *las casas cambian, las personas quedan*.

Este complejo proceso sociopolítico ha permitido el surgimiento de nuevos actores sociales colectivos, algunos de los cuales se ha opuesto a la actuación pública. El proceso de participación ciudadana, dilatado, ha permitido la asunción de demandas vecinales mayoritarias en la reposición, aunque sin un respaldo unánime. La emergencia de una nítida percepción de pertenencia e identidad por parte del vecindario ha sido uno de sus principales resultados.

---

19 Entrevista 22/01/02.

20 Entrevista 02/01/04.

## Referencias bibliográficas

- Aymonino, C. (ed.). (1976). *La vivienda racional. Ponencias de los Congresos CIAM 1929-1930*. Gustavo Gili.
- Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. (1997a). Formación y crecimiento de la ciudad. Tomo I, parte segunda, capítulo 2. *En Memoria del Plan General Municipal de Ordenación de Las Palmas de Gran Canaria*, (pp. 63-82).
- Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria. (1997b). Edificabilidad agotada. Tomo I, parte segunda, capítulo 4. *En Memoria del Plan General Municipal de Ordenación de Las Palmas de Gran Canaria*.
- Bescós Olaizola, A. (1984). *Procesos de crecimiento y transformación en el área urbana de Las Palmas, durante el periodo 1950-1980*. [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid].
- BOE. (30 de diciembre de 2017). Resolución de 20 de diciembre de 2017, de la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo. Convenio con la Comunidad Autónoma de Canarias y el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, para la renovación urbana del barrio de Las Rehoyas (Canarias), pp. 131050-131054.  
[https://www.geursa.es/wp-content/uploads/2018/07/APR01\\_BOE-2017\\_Convenio.pdf](https://www.geursa.es/wp-content/uploads/2018/07/APR01_BOE-2017_Convenio.pdf)
- Casariego Ramírez, J. (1987). *Las Palmas: Dependencia, marginalidad y autoconstrucción*. Instituto de Estudios de Administración Local.  
<https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/2157/1/3256.pdf>
- Casariego, J., Gouverneur, D. y Jiménez, L. (2017). Introducción. En E. Guerra (ed.), *Reconsiderando la 'renovación urbana'. Alternativas para la vivienda pública en Las Palmas de Gran Canaria*, (pp. 14-27). Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.
- Cerpa, J. M. (2017). Las Rehoyas. Crónica de una reposición anunciada. En E. Guerra (ed.), *Reconsiderando la 'renovación urbana'. Alternativas para la vivienda pública en Las Palmas de Gran Canaria*, (pp. 32-38). Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.
- De Santa Ana, M. (28 de noviembre de 2018). Piedra del árbol caído. *La Provincia*.  
<https://www.laprovincia.es/las-palmas/2018/11/26/piedra-arbol-caido-9418079.html>
- Díaz-Hernández, R. (1990). *Origen geográfico de la actual población de Las Palmas de Gran Canaria*. Centro de Investigación Económica y Social de Las Palmas de Gran Canaria.  
[https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/11873/3/017846\\_00000\\_0000.pdf](https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/11873/3/017846_00000_0000.pdf)
- Diez-Pastor, M. C. (2003). La vivienda mínima en España: primer paso del debate sobre la vivienda social. *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, VII(146) 023.  
[https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(023\).htm](https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(023).htm)
- Geursa. (2013). *Diagnóstico Social del Barrio de Las Rehoyas-Arapiles 2012 y opinión sobre su reposición*.  
<https://www.geursa.es/wp-content/uploads/2018/07/INFORME-2012-Encuesta-Poblaci%C3%B3n-Vivienda-Rehoyas-Arapiles.pdf>
- Geursa. (2017). *Diagnóstico sobre Expectativas Vecinales para la Reforma de Las Rehoyas-Arapiles. Estudio Cuantitativo*.
- González-Ramírez, F. E. (2014). *Polígono de Jinámar: la mudanza a la segregación. La construcción de entornos urbanos y educativos de exclusión*. [Trabajo de fin de grado, UNED].
- González-Ramírez, F. E. (2017). *Diagnóstico sobre Expectativas Vecinales para la Reforma de Las Rehoyas-Arapiles. Estudio Cualitativo*. Geursa.  
[https://www.geursa.es/wp-content/uploads/2018/07/INFORME-2017-DIAGNOSIS-NECESIDADES-VECINOS-ARAPILES-REHOYAS\\_opt.pdf](https://www.geursa.es/wp-content/uploads/2018/07/INFORME-2017-DIAGNOSIS-NECESIDADES-VECINOS-ARAPILES-REHOYAS_opt.pdf)
- González-Ramírez, F. E. (2021). Los mismos vecinos, elección de preferencia para una nueva ubicación en la reposición del barrio Las Rehoyas-Arapiles. En J. M. Parreño y C. Moreno (eds.), *La reconfiguración capitalista de los espacios urbanos: transformaciones y desigualdades*, (pp. 325-338). Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.  
[https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/108159/1/Vecinos\\_eleccion\\_preferencia.pdf](https://accedacris.ulpgc.es/bitstream/10553/108159/1/Vecinos_eleccion_preferencia.pdf)

Gropius, W. (1976). Los presupuestos sociológicos de la vivienda mínima (para la población obrera de la ciudad). En C. Aymonino (ed.), *La vivienda racional. Ponencias de los Congresos CIAM 1929-1930*, (pp. 211-232). Gustavo Gili.

Klein, A. (1980). *Vivienda mínima: 1906-1957*. Gustavo Gili.

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2011). *Catálogo de Barrios Vulnerables de España*. Gobierno de España y Universidad Politécnica de Madrid.

Parreño-Castellano, J. M. y Suárez Naranjo, M. (2020). El difícil camino para la reposición de los polígonos de vivienda de promoción pública de Las Palmas de Gran Canaria. En J. M.

Parreño-Castellano y C. Moreno-Medina (coords.), *Geografías urbanas de Gran Canaria y Fuerteventura*, (pp. 59-73). Mercurio.

Sobral García, S. (1988). La dinámica del crecimiento de la periferia de la ciudad de Las Palmas. En J. M. Palerm Salazar y J. Ramírez Guedes (eds.), *Arquitectura y urbanismo en Canarias 1968-1988*, (pp. 97-103). Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Las Palmas.

<https://hdl.handle.net/20.500.12285/mdcte/1285>



## Capítulo 20

# La vivienda colaborativa en Canarias. Hacia un modelo ampliado de habitar colectivamente

**Vicente Javier Díaz García**

*Profesor Contratado Doctor*

*Departamento de Arte, Ciudad y Territorio*

*Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

<https://orcid.org/0000-0002-8073-6338>

**José María López Medina**

*Profesor Ayudante Doctor*

*Departamento de Arte, Ciudad y Territorio*

*Universidad de Las Palmas de Gran Canaria*

<https://orcid.org/0000-0001-8844-8560>

**Ricardo García Molina**

*Doctorando*

*Universitat Rovira i Virgili*

<https://orcid.org/0000-0002-7736-5724>

«La vida es una unión simbiótica y cooperativa que permite triunfar a aquellos que se asocian». Lynn Margulis

## 1. La crisis habitacional como contexto

### 1.1. Introducción

Este trabajo tiene como objetivo mostrar la existencia de un tercer modelo de habitar colectivamente, más allá de la compra o el alquiler de vivienda, conocido como vivienda colaborativa, que tiene como seña de identidad potenciar el valor de uso de la vivienda frente al valor de cambio que ha destacado en las últimas décadas y que ha propiciado la actual crisis. Entendemos por crisis habitacional la situación que impide el acceso de amplios sectores sociales a una vivienda asequible para ser usada como residencia principal. Si aceptamos que la crisis habitacional empezó en torno a 2007-2008, ya tendría al menos quince años o incluso podría estar cerca de cumplir su mayoría de edad. En estos años le ha dado tiempo a ir mutando de forma, tamaño y metabolismo. Si en el tramo 2008-2014 tuvo su expresión más aguda en los desahucios hipotecarios, a partir

de 2015 se fue trasladando a un incremento progresivo de los precios del alquiler, y en los últimos años la situación se está viendo agudizada por el fenómeno de la vivienda turística.

No es extraño que esta crisis habitacional se prolongue ya durante más de tres lustros si la situamos en la escala temporal de las políticas de vivienda. Construir o modificar un modelo de política y de mercado de vivienda es un asunto de décadas. Actualmente, lo que tenemos es el resultado de varios decenios apuntando en cierta dirección. Para reconocerla resulta útil contrastarla con las que adoptaron otros países del entorno europeo.

El trabajo es el resultado de diferentes trabajos de investigación que hemos desarrollado en los últimos años en torno a la vivienda colaborativa, desde la elaboración de una base de datos con la vivienda social construida en los últimos 100 años en Gran Canaria, pasando por la investigación de modelos de vivienda colaborativa, hasta la puesta en marcha de un laboratorio de vivienda en colaboración con el Consorcio de Vivienda del Cabildo de Gran Canaria.

En la primera parte del trabajo se confronta la situación de la vivienda de Canarias con respecto a España y a Europa, y se plantea la oportunidad que esto supone para avanzar en la vía cooperativa en nuestro país. En la segunda parte nos acercamos a los antecedentes históricos de la vivienda colaborativa en el mundo, particularmente en Uruguay y Dinamarca, y en la tercera parte abordamos tanto los antecedentes como el estado actual de este tipo de vivienda en Canarias. Finalmente, como conclusión se habla de la necesidad de avanzar en la puesta en marcha decidida de políticas de impulso a la vivienda colaborativa en cesión de uso en Canarias.

## 1.2. España en Europa

La primera cuestión determinante es la cuantía de la inversión estatal en vivienda. Se requiere mantener una política en la dirección adecuada, pero sostenida por una inversión robusta y estable. Hay un cierto consenso en que una apuesta decidida por una política de vivienda solvente no debe bajar de un 1 % del PIB. Durante años, en España no ha superado el 0,1 %. Y durante la década de 2010 experimentó un brusco descenso que la situó en un nivel hasta veinte veces inferior al de algunos países europeos.

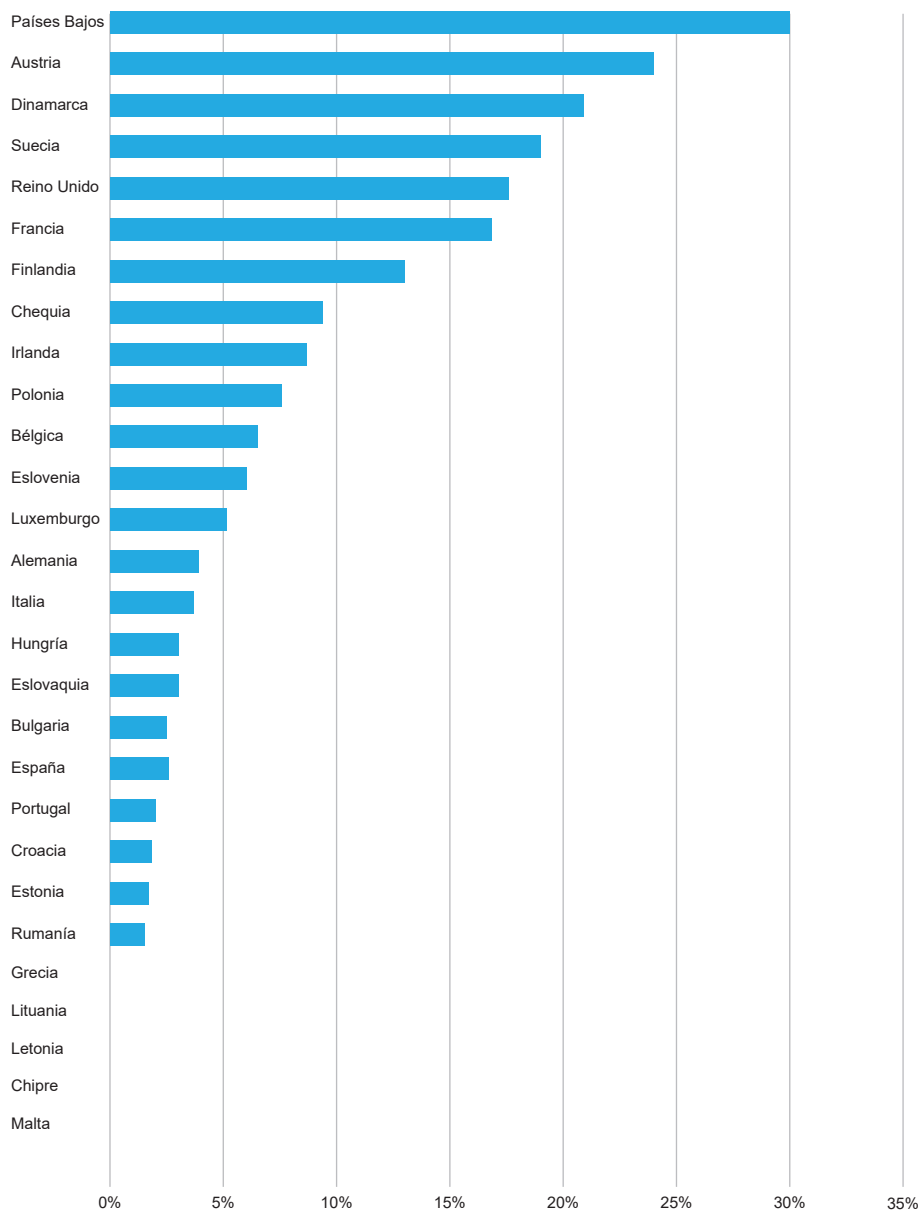
Solo a partir de 2021, el porcentaje del PIB destinado a vivienda ha crecido en aporte de fondos estatales, impulsado además por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Y ha seguido creciendo hasta 2023, en que alcanza un 0,44 % del PIB, una buena noticia, si bien aún queda camino por recorrer hasta ese umbral del 1 % del PIB de la economía (Rodríguez López, 2022).

La segunda cuestión es la cualitativa, que requiere una cierta aproximación histórica. Podemos fijar en 1956 el hito inicial de la historia moderna de la vivienda y el urbanismo en España, con la aprobación de la primera *Ley del Suelo*. En estos 68 años se han construido unos seis millones de viviendas sociales. Tal como señala Javier Burón (2023), con respecto al total de 26 millones de viviendas del parque inmobiliario español<sup>1</sup>, esto supone en torno a un 23 %. Respecto del número de hogares (18,5 millones de viviendas principales), el porcentaje sería, en 2021, de un 32 %. Estos porcentajes están cerca del

1 El número total de viviendas a 1 de enero de 2021 fue de 26.623.708. De esta cifra, 18.536.616 eran viviendas principales, es decir, contenían población empadronada en ellas. Fuente: Censos de Población y Viviendas 2021, INE.

orden de magnitud de los parques de vivienda protegida<sup>2</sup> de algunos países europeos en los que hoy queremos mirarnos. Pero todo nuestro parque de vivienda social, construido a lo largo de décadas, fue pasando después al mercado privado al descalificarse. De ese total, quedan hoy del orden de unas 380.000 viviendas sociales (un 1,5 % del parque total, si asumimos la estadística oficial) (Burón, 2023).

**Gráfico 1.** Porcentaje de vivienda social sobre el total de vivienda principal/hogares



Fuente: Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín especial Vivienda Social 2020 (Eurostat y Observatorio Housing Europe)

2 Entiéndase, con algún grado y tipo de protección: pública, social, cooperativa...

La diferencia reside en que en otros países de Europa el objetivo fue que ese patrimonio siguiera siendo público o público-cooperativo. Esto determina una diferencia estructural, ligada a su vez al régimen de tenencia: mientras que en España prácticamente solo se ha hecho vivienda protegida (y descalificable) para la venta, en estos países esos parques de vivienda protegida son permanentes y tienden a usarse en régimen de alquiler u otras modalidades (Burón, 2023).

Si la intervención estatal en países como Holanda, Dinamarca, Francia o Suecia ha favorecido una mayor diversidad de regímenes de tenencia, con porcentajes de viviendas sujetas a algún tipo de protección ampliamente superiores al 20 %, en España (como en Malta, Grecia o Portugal) el régimen de propiedad asciende hasta las tres cuartas partes del parque residencial, y en general el predominio del mercado privado es abrumador.

**Tabla 1.** Comparativa porcentual entre regímenes de tenencia

	Austria	Dinamarca	Francia	Países Bajos	Noruega	España	Suecia
Vivienda social	24 %	-	17 %	29 %	-	-	-
Sin ánimo de lucro	-	20 %	-	-	-	-	-
<i>Apartment Associations</i>	-	-	-	-	13 %	-	-
Cooperativas	-	7 %	-	-	14 %	-	24 %
Vivienda municipal	-	-	-	-	4 %	-	-
Vivienda Pública en Alquiler	-	-	-	-	-	-	16 %
Alquiler subsidiado	-	-	-	-	-	3,3 %	
En alquiler privado	18 %	10 %	24,8 %	14 %	14 %	14,4 %	15 %
En propiedad	49 %	58 %	57,5 %	57 %	50 %	75,4 %	40 %
Otros	9 %	4 %	-	0,2 %	4 %	6,9 %	5 %

Fuente: Elaboración propia a partir de *The State of Housing in Europe, 2023* (Observatorio Housing Europe)

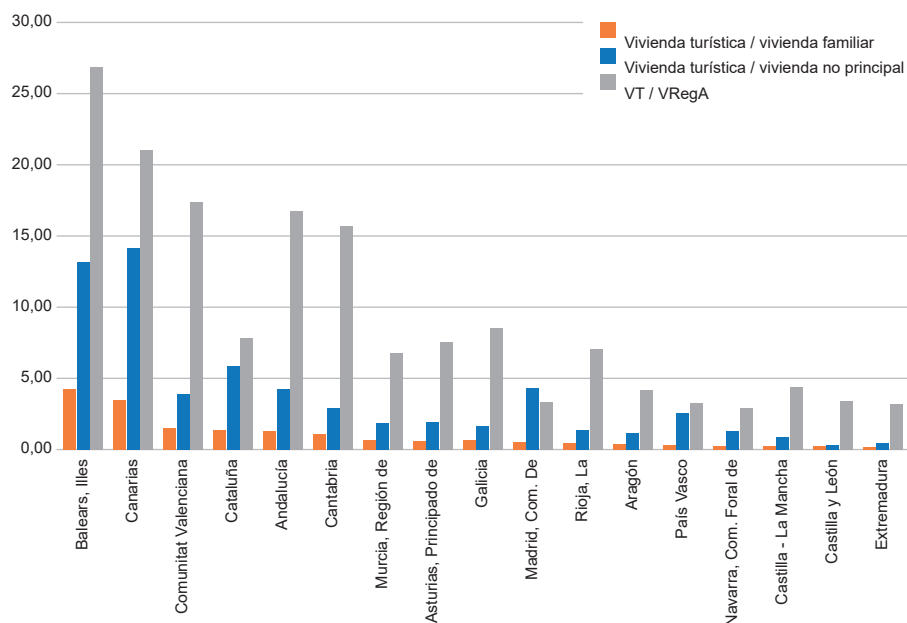
Es el nuestro un sistema de vivienda sin músculo público, ni público-social, ni cooperativo, ni público-privado con lucro limitado. Ese conjunto de fórmulas no mercantiles constituye en algunos países un colchón social que en España no existe. En particular, en cuanto al régimen de vivienda cooperativa, destacan Noruega y Suecia con un 14 % y 24 % de sus parques respectivamente.

### 1.3. Canarias en España

Dentro de esta situación, Canarias presenta sus particularidades, que encuentran hoy en la incidencia del turismo un factor decisivo. Por centrar la reseña en pocos datos, Canarias lidera junto a Baleares la proporción del parque de vivienda turística respecto del parque de vivienda principal, secundaria y de alquiler<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> En concreto, Canarias lidera la proporción del parque de vivienda turística respecto de la vivienda no principal, y solo se ve superada por Baleares respecto de la vivienda familiar y en régimen de alquiler.

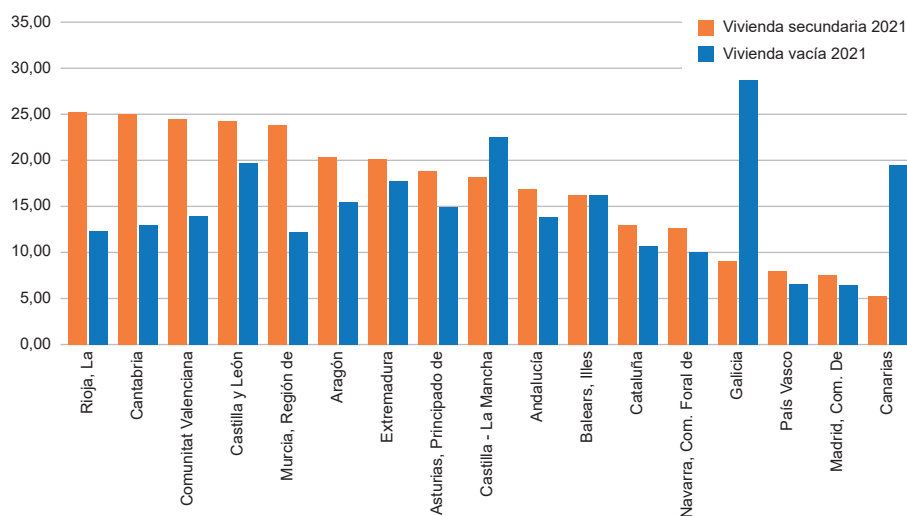
**Gráfico 2.** Parque de viviendas turísticas respecto del parque de viviendas familiares, no principales, y viviendas en régimen de alquiler en 2021 (%)



Fuente: Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín especial. Censo de Viviendas 2021. (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana)

Al mismo tiempo, Canarias destaca junto a Galicia en la tasa de vivienda vacía con relación a la secundaria.

**Gráfico 3.** Tasa de viviendas secundarias y vacías en 2021 (%)



Fuente: Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín especial. Censo de Viviendas 2021. (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana)

De las treinta ciudades españolas mayores de 200.000 habitantes, dos de las cuatro primeras en mayor porcentaje de viviendas vacías son Santa Cruz de Tenerife (17,3 %) y Las Palmas de Gran Canaria (14,3 %). Pero es que, de los municipios mayores de 10.000 habitantes, entre los veinte primeros con mayor porcentaje de viviendas vacías, cinco son canarios (Tías lidera la clasificación estatal con el 48 %) (INE, 2023). Por último, en cuanto al porcentaje de viviendas destinadas a uso turístico, que en la península se mueve entre el 0,17 % de Melilla y el 1,80 % de Cantabria, en Canarias y en Baleares se dispara hasta el 4 %<sup>4</sup>. Estas cifras hablan con claridad de un mayor grado de disfuncionalidad en el archipiélago que en el promedio peninsular en lo que se refiere al uso del parque residencial, que incide en el alza de los precios para acceder a la vivienda habitual.

Mientras se escriben estas líneas, están sucediendo dos cosas relevantes: la primera, está convocada una manifestación masiva en cinco de las islas bajo el lema «Canarias tiene un límite»; y segunda, se encuentra en exposición pública el *Anteproyecto de Ley de ordenación sostenible del uso turístico de viviendas* (LUTV), que pretende regular el alquiler vacacional en Canarias<sup>5</sup>. El texto, que se presenta desde una narrativa de sostenibilidad y contención, fija un límite a las viviendas vacacionales de hasta un 10 % con respecto a la edificabilidad residencial prevista en el municipio. Esto es, permite multiplicar por 2,5 el mencionado porcentaje actual del 4 %, que ya de por sí duplica el promedio estatal.

#### 1.4. El despliegue de estrategias y la vía cooperativa

Atendiendo a los factores coyunturales, urge garantizar el alquiler asequible, así como regular y limitar realmente el alcance e impacto de la vivienda turística. Y atendiendo a lo estructural, la clave está en la diversificación: superar el monocultivo de la vivienda en propiedad para avanzar hacia un ecosistema de fórmulas de acceso a la vivienda asequible, capaz de mantenerla fuera del mercado y de atender a los diversos perfiles de demanda.

Nuestras ciudades, y particularmente el mercado inmobiliario, se afanan sin demasiado éxito en dar respuestas adecuadas al enorme problema del habitar. En el mejor de los casos, esa respuesta se sitúa dentro de los límites legales existentes, incentivando la compra de vivienda o la regulación de los alquileres (con medidas como la declaración de zonas tensionadas) y, en el peor, se presenta en forma de oferta alega, o directamente ilegal, adaptada a la creciente demanda de vivienda o habitación para personas que no pueden comprar o alquilar, para los que el mercado oferta viviendas cada vez más pequeñas, subdivide las existentes (*coliving*) o pone en alquiler espacios precarios como trasteros, balcones, caravanas o cuartos compartidos.

Frente a las insuficiencias de las Administraciones públicas y las carencias del mercado, será importante, que desde la sociedad civil se articule un tercer modelo que vaya más allá del mero alojamiento para insistir en la importancia del habitar. En este artículo se plantea que ese tercer modelo puede girar en torno a la vivienda colaborativa.

4 En algunas localidades de las islas asciende al 20 %. Y en Las Palmas es donde más ha aumentado de toda España. Fuente: [https://www.eldiario.es/economia/pisos-turisticos-presionan-precios-alquiler-localidades-son-20-viviendas\\_1\\_10993323.html](https://www.eldiario.es/economia/pisos-turisticos-presionan-precios-alquiler-localidades-son-20-viviendas_1_10993323.html). Basado en datos del INE.

5 Para consultar dicho anteproyecto se puede acceder a través de este medio: <https://www.gobiernodecanarias.org/participacionciudadana/iniciativas/iniciativas/detalle/IP-Anteproyecto-de-Ley-de-ordenacion-sostenible-del-uso-turistico-de-viviendas/>

España debería emprender una política de vivienda a largo plazo de la que se derive, por un lado, la paulatina creación de un parque de vivienda significativo, tanto público como de iniciativa público-privada, pero sin descompensar la balanza hacia el lado privado, con fórmulas que limiten el lucro y modulen el margen empresarial. Pero, por otro lado, se ha de apostar también por fomentar y articular fórmulas de cooperación entre el sector público y la iniciativa social sin ánimo de lucro. Aquí deben encontrar encaje las entidades sociales homologables a las *Housing Associations*<sup>6</sup>, pero también los modelos de vivienda cooperativa en cesión de uso con apoyo público, una vía incipiente en nuestro país en términos históricos, cuyo potencial vale la pena explorar.

Si bien hace ya dos décadas que existen iniciativas de perfil técnico-ciudadano tratando de impulsar social y políticamente el modelo cooperativo de vivienda en cesión de uso, ha sido en los últimos diez años cuando ha emergido la que podríamos considerar la nueva generación del cooperativismo de vivienda en el Estado español. En este periodo ha habido territorios que han destacado en su consecución de proyectos ejecutados, en algunos casos a golpe de músculo cooperativo y en otros con un apoyo notable del sector público.

En cuanto a las políticas municipales de apoyo al cooperativismo, hay que destacar sin duda el caso de Barcelona<sup>7</sup> que, siguiendo la estela del exitoso caso de La Borda y tomando algunos elementos del modelo uruguayo, ha articulado un programa pionero a escala estatal, recogido en el *Plan por el Derecho a la Vivienda de Barcelona 2016-2025* como «C4.1 Impulso al modelo de Cooperativas de vivienda de cesión de uso: Covivienda», de cuya aplicación ha resultado un valioso conjunto de experiencias piloto.

## 2. El modelo cooperativo

### 2.1. Antecedentes históricos

La vivienda colaborativa en cesión de uso tiene ya una larga tradición que, sin embargo, ha ido cediendo su espacio a modelos más simples como el de la compra o el alquiler.

Pier Vittorio Aureli (2016, p. 37) nos muestra cómo, en la Edad Media en occidente, se produce una deriva comunal en los monasterios cenobíticos. Para este autor, la aparición de las órdenes mendicantes incorporó una idea de vida en común vinculada a la práctica ascética<sup>8</sup>, esto es, a un rechazo pacífico al poder. Frente a la vida eremítica —de *eremus*, ‘desierto’— apartada de la comunidad, en la vida cenobítica —de *cenobio*, ‘monasterio’— los monjes viven juntos y comparten una misma regla monástica. Como ejemplo cita la Cartuja de Galluzzo (Florencia, Italia), en el siglo XIV, o el Monasterio de San Galo (Suiza).

Otro momento digno de reseñar ya en el siglo XIX son las numerosas propuestas emanadas del socialismo utópico como las ciudades de raíz industrial New Lanark (1813-1828) o New Harmony (1824-1829) de Robert Owen; los Falansterios, inspirados en las

6 Las *Housing Associations* o asociaciones para la vivienda, tanto en Reino Unido como en Países Bajos o en Viena, son organizaciones independientes, sin ánimo de lucro, que proveen vivienda social de bajo coste para personas con necesidades habitacionales.

7 Bajo el primer mandato de Ada Colau, con Josep Maria Montaner como concejal de Vivienda y Javier Burón como gerente de Vivienda.

8 La palabra ascética viene del griego *askein* que significa ‘ejercitarse o hacer ejercicio’. Debemos recordar que en *Utopía* de Tomás Moro (1516) se señala que la vida en común exige principalmente mucho trabajo.

ideas de Charles Fourier (1841), y particularmente el familisterio de André Godin (1849-1968). Godin consideraba un lujo contar con habitaciones que tuvieran la posibilidad de colocar el mobiliario, particularmente la cama, en dos posiciones diferentes.

También la historiadora urbana, arquitecta y poeta estadounidense Dolores Hayden, en *La gran revolución doméstica* (1981) había trazado «una historia de los proyectos feministas para hogares, barrios y ciudades estadounidenses» en los que muestra aldeas y hogares modelo, cocinas públicas y comunitarias, las colonias sociales o las cooperativas de vivienda como ejemplos alternativos a la ciudad producida por el capitalismo, especialmente durante el siglo XIX. Del mismo modo, la arquitecta Anna Puigjaner, en su tesis doctoral (Puigjaner, 2014), realiza una reformulación de la historia de la cocina, espacio aparentemente imprescindible de la casa moderna y contemporánea, mostrando como ejemplo la importante innovación que representaron los hoteles-apartamento en la Nueva York de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, como una respuesta a la necesidad provocada por el aumento de los precios y la diversidad social existente en la ciudad.

Ya en el siglo XX, en el periodo de entreguerras, surgen propuestas como los Inmuebles Villa de Le Corbusier (1922) o también de inspiración comunista como el Complejo Narkofin de Moisej Ginzburg e Ignaty Miunis (1929), el Dom-Kommuna de Mihail Barsc y Vyacheslav Vladimirov (1929), el Karl Marx Hofe de Karl Ehn (1930). También destacan las apuestas por la vivienda colectiva de los gobiernos socialdemócratas de ciudades como Viena, Berlín, Stuttgart, Frankfurt o Rotterdam. En ese mismo contexto el arquitecto y fotógrafo checo Karel Teige (1900-1951) representó una línea diferente a la propuesta homogeneizadora impulsada por los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna, plasmada en 1929 en el II CIAM, dedicado a las ideas de un espacio mínimo y una vivienda mínima. Existió por tanto una interesante historia del habitar anterior a la consolidación de la intimidad burguesa.

En la historia reciente de la vivienda colaborativa es necesario hacer mención al desarrollo de las cooperativas de construcción de vivienda por ayuda mutua de Uruguay y a las experiencias participativas emergentes de los años 1960 en Centroeuropa. El cooperativismo de viviendas en Uruguay surge en 1966 con el nacimiento de dos experiencias en el interior del país, Fray Bentos y Salto, gracias a un proyecto impulsado por un grupo de técnicos del Centro Cooperativista Uruguayo (CCU), financiado con fondos de cooperación internacional. Se constituyeron tres cooperativas de trabajadores que, aportando su trabajo como constructores en lugar de dinero, se convirtieron en experiencias pioneras y en la base para la redacción de la *Ley Nacional de Vivienda*, aprobada a fines de 1968. Del mismo modo, la construcción en 1978 del complejo residencial Tinggarden, en Copenhague, Dinamarca, como resultado de un concurso de arquitectura, también propició que el Gobierno danés aprobara la *Cooperative Housing Association Law* para facilitar el desarrollo del *cohousing*.

## 2.2. La vivienda cooperativa en cesión de uso

La covivienda —internacionalmente conocida como *cohousing*— es una fórmula basada en la cesión de uso de una propiedad o un inmueble con el objetivo de ser utilizado como vivienda por un grupo de personas —muchas veces agrupadas en cooperativas— y por un tiempo determinado. En España, se encuentra en un proceso de rápido crecimiento, especialmente en el caso del denominado *cohousing senior*, en el que un grupo de



personas que se acercan a la edad de jubilación decide promover un conjunto residencial que, además del espacio privativo, contenga un porcentaje importante de espacios comunitarios. Es sin duda un modelo poco extendido en España donde, según datos del INE de 2021, el 75,5 % de los hogares o familias vivían en régimen de propiedad, el 16,1 % en régimen de alquiler y un 8,4 % en el resto de las modalidades de tenencia.

La cesión de uso se está configurando en España como una alternativa real de acceso a la vivienda, diferente al alquiler o la compraventa. En el modelo de viviendas en cesión de uso más extendido en nuestro país, conocido como *cohousing* o viviendas colaborativas, las viviendas pertenecen a una cooperativa que cede el usufructo vitalicio de las mismas a las personas socias (Simón-Moreno, 2020). Las condiciones de acceso se establecen en los estatutos de cada cooperativa y varían de una a otra, aunque generalmente se establece una aportación inicial del socio y cuotas mensuales. Con frecuencia, la aportación inicial es reembolsable a la baja del socio, incluyendo su transmisión a sus herederos.

La cesión de uso en vivienda anula la posibilidad de la compraventa de las mismas, lo que supone el alejamiento del concepto de vivienda como bien de inversión o especulativo (Ahedo et al., 2021). La pertenencia a una cooperativa compromete a los socios a la participación en la misma, con todos los derechos y responsabilidades establecidas en la legislación.

Los aspectos legales y financieros de las cooperativas de viviendas en cesión de uso no han sido suficientemente abordados en España (Simón-Moreno, 2020). Otras experiencias, como las de Dinamarca, Alemania, Gran Bretaña o Uruguay, se han demostrado más efectivas a partir de su desarrollo legal y el apoyo de las Administraciones públicas (Ferreri & Vidal, 2021). Los principales problemas que dificultan el desarrollo de este modelo en España son el insuficiente marco normativo, la escasez de fuentes de financiación, la dificultad del acceso al suelo y los trámites urbanísticos (Simón-Moreno, 2020). Se requiere una decidida apuesta por parte de las Administraciones públicas para que eliminen o atenúen estas barreras, tal y como ha sido en los países que han desarrollado este modelo. De otro modo, será difícil que se desarrolle un modelo, por otra parte, contracultural, que únicamente cuenta con la aportación de la sociedad civil organizada en torno a un número limitado de proyectos.

### 3. Vivienda colaborativa en Canarias

#### 3.1. Antecedentes (Cooperativa tradicional. Alternativa 1. Tres Palmas)

Concretamente en Gran Canaria podemos hablar de un ejemplo histórico de vivienda colaborativa, la promoción «Alternativa uno» también conocida como las «casas Cambadas», de los arquitectos Carmelo Suárez y Antonio Suárez (Santa Brígida, 1982). Se trata de 50 viviendas de protección oficial, con edificio social, zonas comunes, guardería, aparcamiento y cancha deportiva, y que se suele presentar como una experiencia fracasada, especialmente cuando se refieren a dicha promoción más como un producto que como un proceso. Tal vez lo único que podemos achacarle a aquella exitosa iniciativa es que no fuera lo suficientemente versátil para haberse convertido en un ejemplo a imitar y extenderse por la isla. Lamentablemente, en el imaginario popular, quedó como una experiencia única y curiosa que en todas estas décadas de existencia ha dado mucho que hablar. La vivienda colaborativa, sin embargo, tiene que ser capaz de superar

esa barrera que va de ser considerada un producto a entender que se trata de un proceso. Se propone ampliar el concepto de vivienda colaborativa precisamente para que no se quede en una única experiencia como sucedió hace cuarenta años en Santa Brígida.

### 3.2. Situación actual del movimiento

Los grupos promotores de viviendas colaborativas en Canarias se encuentran en la actualidad en las islas de Gran Canaria, La Palma y Tenerife. Dos asociaciones actúan como entidades promotoras: Canarias Cohousing (TF) y Semilla del Norte (GC). Nueve cooperativas de viviendas colaborativas, plenamente constituidas, aunque con distinto nivel de desarrollo de sus proyectos, pretenden acceder al modelo y vivir de manera compartida en el corto y medio plazo:

- Gran Canaria: El Ciempiés, Los Girasoles y Somos Siempre Viva.
- La Palma: Brisas Canarias y Brisas El Valle.
- Tenerife: EntreAlisios, El Principio, Tagoror y Taro.

Seis cooperativas se identifican como grupos intergeneracionales y tres como senior. Cinco disponen de suelo para construir y tres lo están buscando activamente en estos momentos. Por último, cinco de los grupos están iniciando los trabajos orientados a la construcción de sus edificios. Estas cifras se han elevado muy significativamente si las comparamos con las de hace tres años.

La relevancia de algunos de los proyectos ha llevado incluso a que se recojan en publicaciones de ámbito estatal, como es el caso del proyecto de El Ciempiés Sociedad Cooperativa que ha sido incluido en una recopilación de proyectos en España, situando por primera vez a las islas Canarias en el mapa de la vivienda cooperativa en cesión de uso (Reboredo Raposo & Casado-Buesa, 2023) y cuyo proceso de diseño participativo se explica detalladamente en un artículo publicado en la revista *Hábitat y Sociedad* (García-Molina et al., 2023).

### 3.3. Avances y dificultades

A partir del año 2022, las asociaciones y cooperativas de vivienda en cesión de uso de Canarias constituyeron una red estable de colaboración, denominada Red de Viviendas Colaborativas de Canarias (Red VICACO), que ha propiciado un fuerte impulso de los proyectos y que representa un salto cualitativo de cara a su presencia coordinada ante las Administraciones públicas. El primer fruto de esta colaboración fue el informe anteriormente citado al que siguieron aportaciones en iniciativas legislativas, como la *Ley de Cooperativas de Canarias*, contribuciones a otras líneas de subvención o el intercambio de información y formación permanente entre las propias entidades.

En el transcurso de los trabajos conducentes a la elaboración de un informe de recomendaciones al Gobierno de Canarias para la aplicación de fondos europeos con destino al crecimiento de los proyectos de viviendas colaborativas en Canarias, la Red VICACO sugirió acciones concretas que, posteriormente, fueron incluidas en las bases de dichas ayudas públicas. Este hecho constituye la más importante colaboración hasta la fecha entre el movimiento de las viviendas colaborativas en Canarias y la Administración pública (Oficina de Innovación Cívica Sociedad Cooperativa & Arquitectos de familia-COLABORARQ, 2022).

La introducción de la ‘cooperativa de vivienda colaborativa’ como concepto diferenciado dentro de la *Ley de Sociedades Cooperativas de Canarias*, aprobada en 2022, representó un hito en el ordenamiento jurídico. El reconocimiento de este tipo de cooperativas, enmarcadas en las de tipo integral porque abordan simultáneamente cuestiones relacionadas con cooperativas de personas consumidoras y usuarias y cooperativas de servicios, y la definición de sus características generales, constituye un hito relevante por ser la primera ocasión en que esto sucede en el Estado español. Sin embargo, el escaso desarrollo de la figura jurídica dentro de la ley citada se debe a que su introducción, gracias a la labor de presión sobre los grupos políticos de la Red VICACO, se produjo ya en el trámite parlamentario de enmiendas.

En el aspecto urbanístico, el *Decreto por el que se regulan las condiciones de habitabilidad de las viviendas en Canarias*, de 2006, dificulta la implantación de las innovaciones que representa el modelo de covivienda. En este sentido, una segunda norma de reciente publicación influirá decisivamente en el desarrollo del modelo en Canarias, se trata del *Decreto Ley de medidas urgentes en materia de vivienda*, validado en marzo de 2024. Dicha norma introduce el concepto novedoso de ‘alojamientos con espacios comunes complementarios’, permitiendo construir este tipo de edificios en suelo residencial, salvaguardándolos de su uso posterior como vivienda vacacional, y definiendo las superficies mínimas para usos comunes y privativos. La nueva figura, altamente flexible en tanto el propio decreto permite su modificación mediante normas de rango reglamentario, facilitará el encaje de muchos de los proyectos de viviendas colaborativas y salvará las dificultades encontradas hasta ahora con las normas de habitabilidad, a pesar de que las cooperativas de viviendas colaborativas no fueron consultadas en su redacción.

Aunque sea a nivel de interpretación normativa, el caso del Edificio de Viviendas Colaborativas El Ciempiés constituyó en julio de 2019 el primer caso en territorio español en el que una oficina técnica municipal admite el encaje de un edificio de estas características en suelo destinado a equipamiento, considerando que el proyecto responde a la definición de equipamiento recogida en la *Ley del Suelo de Canarias* y previo reconocimiento de la utilidad comunitaria del proyecto por parte de la corporación municipal del Ayuntamiento de la Ciudad de Arucas, en la que se implantará el edificio.

El apoyo económico a los proyectos, especialmente en lo que se refiere a la adquisición de suelo y elaboración de proyectos técnicos, se ha visto notablemente impulsado en los últimos años. Por un lado, el *Programa de Implantación y Fomento de Cohousing y Viviendas Colaborativas en Canarias* que desde 2022, y en el marco del *Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025*, promueve el Instituto Canario de la Vivienda, y que cubre parte de los costes de proyectos de ejecución de las obras. Y por otro, las subvenciones que, en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, promueve la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud y que subvencionan un amplio abanico de necesidades propuestas por las cooperativas en el informe ya mencionado. Estas ayudas, si finalmente permiten la consolidación de las cooperativas y el acceso al suelo, supondrán un impulso decisivo al modelo en Canarias.

En cuanto a la formación, dirigida tanto a la ciudadanía como a técnicos de la Administración, es destacable el esfuerzo del Cabildo de Gran Canaria y la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria que han organizado las Jornadas de Covivienda en los años 2018 y 2022. Y de la Viceconsejería de Derechos Sociales que organizó el Encuentro de

Viviendas Colaborativas en diciembre de 2021 en el marco del *Plan Canarias Te Cuida*. Al contar con financiación pública, estas iniciativas han permitido acercar experiencias relevantes en otras comunidades autónomas a los colectivos de las islas. Esto se suma al esfuerzo que los colectivos hacen por mantener procesos de formación continua dirigidos a sus miembros.

El movimiento de las viviendas colaborativas requiere de apoyos profesionales especializados en las especificidades propias del modelo y, en el caso de Canarias, dos entidades profesionales vienen prestando apoyo de manera continuada a una parte importante de las entidades nombradas, se trata de los despachos de arquitectura y urbanismo COLABORARQ–Arquitectos de familia y la Oficina de Innovación Cívica. Integradas en la Red VICACO, estas entidades han ido generando un entorno profesional multidisciplinar que da cobertura en los aspectos no solo arquitectónicos y urbanísticos, sino jurídicos, económicos y comunitarios.

En una cultura asentada sobre la base de la vivienda como bien de inversión, la introducción del modelo de convivencia debe enfrentar no solo el desconocimiento del modelo, sino el choque cultural entre dos visiones, la basada en la propiedad compartida y la basada en la vivienda en propiedad. Además, la historia de las cooperativas de vivienda en las islas Canarias está plagada de casos en los que la población se vio atrapada, cuando no engañada, en proyectos que no fructificaron. Los proyectos actuales requieren ser considerados como pruebas piloto que allanen el camino a futuros proyectos.

A pesar de que los estatutos de las cooperativas recojan el carácter abierto del proyecto como elemento esencial del modelo, se encuentran dificultades para incorporar personas con escasos recursos económicos. Las cooperativas no encuentran manera de generar fondos para facilitarlos y las subvenciones anteriormente mencionadas favorecen el acceso de parte de esas personas, aunque con escasa repercusión hasta el momento. Además, la razón económica se suma a la antedicha barrera cultural generando una barrera aún mayor que imposibilita en la práctica el acceso de los grupos sociales con un nivel cultural y económico más bajo. Se requiere una apuesta más decidida de la Administración pública.

Especialmente dificultoso está siendo el acceso de la población joven al modelo que, en el contexto de emergencia habitacional en el que nos encontramos, podría encontrar en las viviendas colaborativas un modo de afrontar su necesidad de vivienda si contase con la ayuda necesaria para poder realizar la aportación económica inicial. Al menos, la población joven empleada, podría afrontar las cuotas mensuales por cesión de uso, que tienen la ventaja de mantenerse ajenas a las fluctuaciones del mercado, pero requieren ayuda pública para poder afrontar la aportación de capital para su entrada en la cooperativa. Con respecto a lo que esto supondría de cara al erario, dichas aportaciones no superan generalmente el 25 % de lo que supone la construcción de una vivienda social.

Se enuncian en este apartado otras dificultades, de igual importancia pero comunes tanto en el ámbito canario como en el estatal:

- Acceso al suelo: escasez de suelo residencial colectivo y de edificios de gran volumen en condiciones de ser rehabilitados, que se ve agravada en Canarias los últimos años por la inversión turística en este tipo de bienes. La reserva de suelo para

estos proyectos a través de planeamiento permitiría salvar este grave problema y/o la cesión de suelo público a largo plazo.

- Financiación: escasez de fuentes de financiación tradicional que obliga a recurrir a la banca ética, con las limitaciones propias de este tipo de entidades para asumir proyectos de cierta envergadura.
- Avales: dificultades para la obtención de avales para la constitución de hipotecas que podrían salvarse a través de fórmulas públicas o mixtas.
- Formación de cuerpos técnicos en la Administración: que dificulta el avance de los proyectos de edificación en las oficinas técnicas municipales.

## 4. Conclusiones

### 4.1. Fuerte impulso del modelo en Canarias

El avance de los proyectos, el desarrollo normativo, el impulso institucional a nivel económico y la constitución de redes de apoyo a los proyectos, conforman los avances más relevantes en los últimos cinco años. Todo ello permite reconocer que se ha producido un fuerte impulso del modelo en Canarias y que es previsible, a la vista de procesos similares en otros lugares, que en un plazo de tiempo equivalente exista un número significativo de comunidades en marcha en las islas que nos permita hablar de una nueva etapa en el desarrollo del modelo.

Algunos de los hitos que han ido marcando el desarrollo del modelo en Canarias, constituyen pasos novedosos también en el entorno español, lo que demuestra la pujanza del proceso frente a otras comunidades autónomas.

### 4.2. Especificidades a considerar en el archipiélago

La dificultad para acceder a un suelo supone el cuello de botella para los proyectos y requiere ser abordada de manera global. La colaboración público-privada en este tema, y en otros similares, debe seguir aumentando. Cabría esperar una mayor implicación de los cabildos insulares que, si bien no tienen prácticamente competencias en materia de vivienda, podrían impulsar por la vía del planeamiento la disponibilidad de suelo, favoreciendo a sectores sobre los que sí tienen competencias, como jóvenes o mayores.

La presión inmobiliaria en Canarias genera dinámicas que aumentan el riesgo de que el mercado se apropie del modelo cooperativo, promoviendo sucedáneos que no responden a sus objetivos originales de favorecer la cohabitación y, lo que es peor, utilizándola para crear vivienda de ínfima calidad. Los últimos cambios normativos en materia de vivienda abren el abanico de posibilidades para que esto pueda ocurrir, incluso favoreciendo el desvío de fondos originalmente previstos para el desarrollo de modelos cooperativos hacia modelos de convivencia de carácter especulativo o instrumentalizado. En este sentido, no debe perderse de vista que una de las claves del modelo de vivienda cooperativa en cesión de uso es el carácter autogestionario de la propuesta y que las intervenciones de las Administraciones públicas en otros lugares asumiendo el liderazgo del proceso, hasta ahora han fracasado.

Por último, no debe obviarse que la fragmentación territorial y la distancia física a otros proyectos del contexto europeo dificultan el aprendizaje y el intercambio entre los colectivos implicados.

### 4.3. Líneas de investigación futuras

Conviene incidir en el problema que representa para las Administraciones públicas encontrar modelos de gestión adecuados para la resolución de conflictos en las viviendas de interés social, ya sean las promociones tradicionales en régimen de propiedad o de alquiler, ya sean las nuevas cooperativas en cesión de uso. Si coincidimos en la importancia que le están dando las diferentes Administraciones a mantener el carácter público del suelo sobre el que se asientan las viviendas o el de las propias viviendas, en contra de la línea seguida en décadas anteriores en las que las Administraciones han cedido la propiedad a los adjudicatarios, es imprescindible encontrar fórmulas adecuadas para gestionar dicho patrimonio.

Uno de los caminos a investigar para poder acometer esta gestión, desde la iniciativa privada en colaboración con la Administración pública, tiene que ver con las denominadas 'cooperativas vecinales'. Independientemente de su denominación, lo interesante de este modelo es el hecho de ser una iniciativa privada empresarial sin ánimo de lucro que, mediante cesión de uso, no solo se puede hacer cargo del desarrollo de las viviendas, sino que al mismo tiempo puede contribuir al bien común mediante los acuerdos que se establezcan en el convenio de cesión.

### Referencias bibliográficas

- Ahedo, M., Hoekstra, J. & Etxezarreta, A. (2021). Socially oriented cooperative housing as alternative to housing speculation. Public policies and societal dynamics in Denmark, the Netherlands and Spain. *Review of Social Economy*, 1-22.  
<https://doi.org/10.1080/00346764.2021.1917646>
- Aureli, P. V. (2016). *Menos es suficiente*. Gustavo Gili.
- Burón, J. (24 de septiembre de 2023). Entrevista a Javier Burón: *Vivienda, grandes tenedores, compra, alquiler, okupación* [Episodio de podcast]. Arpa Talks #37.  
<https://www.youtube.com/watch?v=8Jo9S24iz-8>
- Ferreri, M. & Vidal, L. (2021). Public-cooperative policy mechanisms for housing commons. *International Journal of Housing Policy*, 1-19.  
<https://doi.org/10.1080/19491247.2021.1877888>
- García-Molina, R., Miralles Jori, R. & Díaz-García, V. J. (2023). Proceso de diseño participativo con colectivos a partir del método Livingston: El caso de la cooperativa de viviendas colaborativas El Ciempiés. *Hábitat y Sociedad*, 16, 43-69.  
<https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2023.i16.03>
- Graeber, D. & Wengrow, D. (2022). *El amanecer de todo: Una nueva historia de la humanidad*. Ariel.
- Hayden, D. (2023). *La gran revolución doméstica*. Puente editores.
- INE. (2023). Censos de Población y Viviendas 2021: Resultados sobre Hogares y Viviendas [Notas de prensa].
- Oficina de Innovación Cívica Sociedad Cooperativa & Arquitectos de familia - COLABORARQ. (2022). Aportaciones al Plan Canarias Te cuida para impulsar y fortalecer el ecosistema de vivienda cooperativa de Canarias: Facilitación de consensos en el marco de la Red Canaria de Vivienda Cooperativa (VICACO) (p. 51).
- Puigjaner, A. (2014). *Ciudad sin cocina: El Waldorf Astoria, apartamentos con servicios domésticos colectivos en Nueva York, 1871-1929* [Ph.D. Thesis, Universitat Politècnica de Catalunya]. En TDX (Tesis Doctorals en Xarxa).  
<https://www.tdx.cat/handle/10803/279387>

Reboredo Raposo, A. & Casado-Buesa, M. P. (2023). *Construir la utopía: Un catálogo sobre la vivienda cooperativa*. Col·lectiu d'Arquitectes el Tinglado.

Rodríguez López, J. (24 de noviembre de 2022). El proyecto de Presupuestos de 2023 y la política estatal de vivienda. *El siglo de Europa*.

<https://elsiglodeuropa.es/el-proyecto-de-presupuestos-de-2023-y-la-politica-estatal-de-vivienda/>

Simón-Moreno, H. (2020). Las cooperativas de viviendas en régimen de cesión de uso: ¿una alternativa real a la vivienda en propiedad y en alquiler en España? *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 134.

<https://doi.org/10.5209/reve.69165>

White, T. & Madden, D. (2024). Housing ideology and urban residential change: The rise of co-living in the financialized city. *Environment and Planning A: Economy and Space*.

<https://doi.org/10.1177/0308518X241230446>





## Capítulo 21

# Vivienda, cambio climático y sostenibilidad ambiental. La certificación verde, el caso de Las Palmas de Gran Canaria

**Mario Suárez Naranjo**

*Técnico geógrafo*

*Sociedad Municipal de Gestión Urbanística de Las Palmas de Gran Canaria S.A. (GEURSA)*

**Cecilia Santana Rivero**

*Técnica geógrafa*

*Sociedad Municipal de Gestión Urbanística de Las Palmas de Gran Canaria S.A. (GEURSA)*

### 1. Introducción

Las condiciones de latitud y longitud del territorio canario, la propia naturaleza insular, las condiciones orográficas y un desarrollo territorial disperso con alta densidad demográfica en áreas costeras hacen de las islas un lugar muy vulnerable a los actuales y futuros impactos de incremento de las temperaturas, aumento del nivel del mar, pérdida de biodiversidad y disminución de la calidad de vida y la sostenibilidad ambiental.

Considerando la resiliencia como un aspecto casi insoluble al *modus vivendi* isleño, la transformación del inmueble residencial se convierte en uno de los elementos materiales claves sobre los que desarrollar trabajos de regeneración ambiental y plasmar estrategias de atenuación y mitigación de los efectos del «nuevo clima», estableciéndose desde la legislación europea, estatal y regional un conjunto normativo que obliga y compromete a Estados, corporaciones e instituciones.

Las Palmas de Gran Canaria, como ciudad más poblada del archipiélago, adapta el pulso de la planificación urbanística a las nuevas necesidades a través de proyectos públicos y privados que combinan la búsqueda de la máxima eficiencia energética, reduciendo la huella de carbono con la consecución del máximo confort climático, la eliminación de riesgos naturales y la apuesta por el desarrollo sostenible.

En el presente trabajo se abordarán conceptos como la vivienda sostenible y los sellos de calidad ambiental en edificaciones para, posteriormente, ejemplificar la apuesta por el nuevo modelo que está llevando a cabo la empresa municipal GEURSA a través de dos proyectos adscritos a la certificación verde que otorga el Consejo para la Edificación Sostenible en España (GBCe).

## 2. La vivienda sostenible

De manera estricta, la vivienda sostenible es aquella edificación destinada al uso residencial proyectada de tal manera que propicie el ahorro de recursos energéticos y la generación de residuos. Sin embargo, es común que de manera algo más laxa, se extrapole el concepto de sostenibilidad a la consecución de cuotas más elevadas de confort climático y a la búsqueda del mínimo impacto ambiental mediante la adopción de estrategias planificadas de inocuidad de los materiales e integración paisajística de las construcciones.

En lo que respecta al ahorro energético, es preciso distinguir entre aquellas viviendas que ofrecen formas de ahorro energético denominados 'pasivos', articulados desde el propio diseño arquitectónico y la plasmación final de la construcción, y los métodos de ahorro energético 'activo', concebidos en torno a la eficiencia de los sistemas e instalaciones convencionales que procuran y garantizan los servicios esenciales de electricidad, agua y confort térmico en edificaciones destinadas al uso residencial.

En el primero de los casos, el diseño y la naturaleza compositiva de los materiales que conforman la vivienda juegan un papel decisivo en el aislamiento térmico, aspecto fundamental en la búsqueda de la eficiencia energética. En relación con ello, son claves las estrategias de ubicación, posición y orientación respecto al sol y a las condiciones meteorológicas predominantes. De igual manera revisten importancia los parámetros constructivos en lo que concierne a espesores de los materiales, recubrimientos, capacidad aislante e integración de elementos vegetales como mecanismos de atenuación y protección. Desde este prisma, el ahorro energético pasivo se sitúa en plena consonancia con los preceptos desarrollados en los últimos años por la denominada 'arquitectura bioclimática'.

En el caso de la planificación activa del ahorro energético en edificaciones destinadas a vivienda, los «modus actuandi» pasan por dos condiciones: por un lado, garantizar el uso de energías renovables en el 100 % de los casos y, en segundo lugar, asegurar la eficiencia energética de instalaciones y aparatos electrodomésticos mediante el uso de sistemas y materiales de última generación.

Otros dos aspectos importantes en el objetivo de lograr la máxima sostenibilidad de la vivienda, es el que persigue hacer el uso más eficiente posible del agua potable y la correcta elección de los materiales de construcción.

Con respecto al agua, existen diversas estrategias que pasan por el control de caudal, la utilización de inodoros secos y la recirculación. En exteriores, la utilización para el ajardinamiento de vegetación adaptada a condiciones xéricas, unido al uso de sistemas de riego inteligentes de máxima eficiencia, evitan un gasto de agua excesivo. Al igual que ocurre en lo concerniente al consumo de energía en edificios, es previsible que todas estas medidas que se articulan en torno a la gestión de los recursos hídricos en edificaciones destinadas a vivienda terminen desembocando en la puesta en funcionamiento de un estándar de reconocimiento que valore la reutilización del agua en un círculo cerrado que reduzca el consumo en todo lo posible.

Por su parte, la elección de los materiales de construcción influye de manera sustancial en el grado de sostenibilidad de la edificación destinada a vivienda, partiendo de las repercusiones sobre el medioambiente circundante y centrándose más exhaustivamente

en los efectos sobre la salud humana de los ocupantes de cada inmueble en función de criterios como:

- Elección de materiales con declaración ambiental de producto (DAP). Funcionando a modo de comprobante que certifica la inocuidad de los componentes con respecto al calentamiento global, disminución de la capa de ozono, y acidificación o eutrofización de suelos y aguas en las fases de fabricación, transporte, uso y eliminación.
- Uso de materiales reciclados o provenientes en un alto porcentaje de ciclos de producción anteriores.
- Maderas certificadas FSC o PEFC, provenientes de bosques con gestión sostenible u obtenidas a través de la transformación y reciclaje sostenible de la madera.
- Materiales con declaración responsable de trazabilidad según normativa que garantiza su salubridad respecto al medio ambiente y la vida humana.
- Materiales con declaración responsable de haberse sometido a evaluación de emisiones COV (Compuesto Orgánicos Volátiles).

Retornando a la pregunta que da título a este apartado, es preciso reseñar lo que acontece con el aspecto concerniente a la gestión de los residuos, cuyo ahorro supone el segundo gran condicionante para que una vivienda pueda ser clasificada de sostenible.

Con relación a ello, se parte de una base, que en todos los casos incluye la existencia de un estudio y plan de gestión de residuos como requisito a la hora de acometer la construcción o rehabilitación de una edificación destinada al uso residencial. Ambos documentos deben describir la gestión de los residuos generados, si se van a incorporar al circuito de la reutilización y en qué cantidad, teniendo al reciclaje y la reutilización como premisa y objetivo fundamental.

Actualmente, las tecnologías de computación y la inteligencia artificial permiten calcular *a priori*, los ciclos vitales de materiales y estructuras edificatorias, permitiendo valorar los impactos y escoger desde la etapa de diseño las mejores opciones en cuanto a naturaleza de los materiales (madera, hormigón, acero...), poniéndolos en relación con el consumo de recursos de energía y agua, la huella de carbono y la generación de residuos.

Por otro lado, en un estadio inicial, será la propia planificación constructiva de la vivienda, la que pueda incluir una estrategia que consiga reducir la generación de residuos, acudiendo a la utilización de prefabricados o productos industriales diseñados para maximizar la eficiencia del reciclaje y la reutilización.

### 3. La certificación verde

La certificación verde, los certificados de sostenibilidad en viviendas o los sellos de calidad ambiental en edificaciones, denominaciones todas susceptibles de agruparse bajo el mismo concepto, se definen como modelos de referencia que examinan el grado de sostenibilidad de una edificación residencial, otorgando un nivel de certificación a partir de la puntuación obtenida en el cumplimiento de parámetros constructivos tendientes a reducir el impacto ambiental asociado a los procesos de diseño, construcción, funcionamiento y fin de vida útil del edificio. El citado impacto ambiental se considera, tal y como se ha destacado en apartados anteriores, a partir de dos factores claves: su contribución al ahorro energético y la escasa emisión de residuos finales.

En España, las certificaciones de sostenibilidad más importantes y con más número de adhesiones son:

- BREEAM: en funcionamiento desde 1990 y con gran reconocimiento internacional. Se considera el estándar de calidad ambiental en edificaciones más utilizado y además de la eficiencia energética, aspecto que más influye en la calificación final, aborda parámetros relativos a salud, bienestar, movilidad, agua, materiales, residuos, ecología del entorno, contaminación general e innovación.
- VERDE GBCe: herramienta de certificación desarrollada desde 2008 por el Green Building Council España, tiene como particularidad el estar adaptado con mayor precisión a la normativa española en materia de edificación teniendo en cuenta las características ambientales, sociales y arquitectónicas de los distintos ámbitos territoriales del país. El procedimiento evaluativo sigue una dinámica parecida al que propone el sello BREEAM, considerando la sostenibilidad desde las perspectivas ambiental, social y económica y ponderando con la máxima nota los aspectos relativos a salud humana, confort y cambio climático. La calificación final se simboliza a través de una hoja de cinco lóbulos, cada uno de los cuales responde a un porcentaje de la puntuación total.
- LEED: sello ambiental basado en aspectos distribuidos en diferentes áreas de sostenibilidad, muy similar al sistema de puntuación de BREEAM, aunque estableciendo puntuaciones simples sin entrar en ponderaciones. En esta certificación, existen aspectos en los que hay que obtener una valoración mínima exigida. Desde el enfoque residencial del estándar (LEED Homes), la localización de la parcela, la movilidad, la gestión del agua, la eficiencia energética, la calidad ambiental y la gestión de residuos de obra, otorgan las máximas puntuaciones, posibilitando a la edificación conseguir cuatro tipos diferentes de sello de calidad ambiental que ordenados de menor a mayor se nombran por Leed, Leed plata, Leed oro y Leed platino.
- PASSIVHAUS: surge en Alemania a principios de los años 90 del pasado siglo, carece de puntuación y niveles de valoración y se basa casi exclusivamente en la eficiencia energética de las edificaciones, eliminando la obligatoriedad de conseguir ambientes interiores saludables o el uso de materiales específicamente adscritos a los preceptos de la economía circular y la sostenibilidad. En base a ello, el estándar Passivhaus establece como parámetros mínimos, una demanda de calefacción y refrigeración inferiores a 15 kilovatios hora por metro cuadrado y año, un consumo de energía primaria inferior a 120 kilovatios hora por metro cuadrado y año y una hermeticidad del aire equivalente a menos de 0,6 renovaciones a la hora. Con todo ello, una edificación residencial que consiga la certificación Passivhaus, garantiza que su consumo energético va a resultar, como mínimo, un 75 % inferior al de un edificio estándar.

#### 4. La certificación BREEAM. El caso de Las Palmas de Gran Canaria

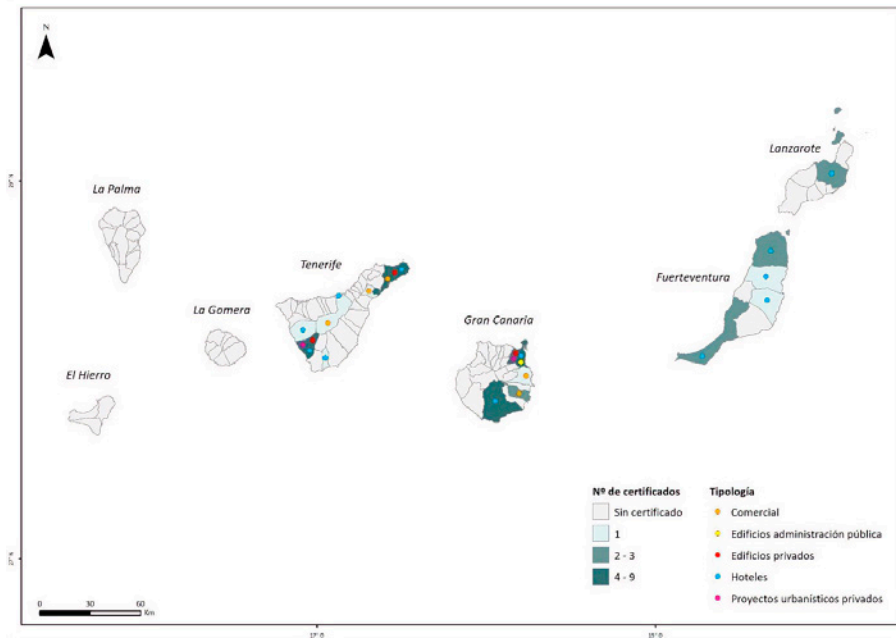
Tal y como se ha comentado anteriormente, BREEAM es un método de evaluación que tiene como finalidad acreditar la sostenibilidad de cualquier edificación en sus fases de diseño y ejecución. Cuenta con diferentes esquemas de certificación: urbanismo, vivienda (aplicable tanto a nuevos edificios como a rehabilitados o renovados), nueva construcción (destinado a edificios no residenciales), a medida o en uso (aplicado a

edificios existentes, tanto comerciales como residenciales). A su vez, este certificado contempla siete categorías de clasificación, desde apto hasta excepcional.

En Canarias, el certificado BREEAM está presente en todas las islas, a excepción de las occidentales (La Gomera, La Palma y El Hierro), aunque el mayor número se concentra en las islas capitalinas, Tenerife y Gran Canaria, en donde la tipología está centrada en hoteles y edificaciones de tipo comercial.

A nivel municipal, Adeje (Tenerife), San Bartolomé de Tirajana y Las Palmas de Gran Canaria (Gran Canaria) centralizan el mayor número de certificaciones, principalmente de uso hotelero coincidiendo, al mismo tiempo, con el hecho de ser municipios turísticos (Figura 1).

**Figura 1.** Número de certificaciones BREEAM y tipología por municipios de Canarias



Fuente: Elaboración propia y <https://breeam.es>

Por tanto, queda reflejada la inexistencia de iniciativas o proyectos de carácter público, vinculados al desarrollo y la ejecución de vivienda, que contengan dicho certificado.

Es por ello, que el municipio de Las Palmas de Gran Canaria se convertirá en pionero con la realización de dos proyectos de vivienda pública en aspirar a la obtención de esta certificación verde, con la clasificación de excelente, y que están siendo desarrollados por la Sociedad Municipal de Gestión Urbanística de Las Palmas de Gran Canaria S. A. (GEURSA) y financiados mediante el *Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia* (PRTR) del Gobierno de España, con cargo a los fondos europeos Next Generation a través de un convenio suscrito entre el Ayuntamiento, el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana y el Instituto Canario de la Vivienda. Dichos proyectos son:

- Edificio de 36 viviendas en Tamaraceite Sur.
- 130 viviendas en Tamaraceite Sur repartidas en dos bloques de edificios.

**Figura 2.** Localización de las parcelas de viviendas

Fuente: Elaboración propia

Ambos edificios se proyectan sobre dos parcelas denominadas P15 (36 viviendas) y P5 (130 viviendas) en la modificación del *Plan General de Ordenación de Las Palmas de Gran Canaria* en el sector del UZO-04 del *Plan Parcial Tamaraceite Sur* (Figura 2).

Estos proyectos presentan unas características precursoras en cuanto a sostenibilidad y eficiencia que se describirán a continuación.

#### 4.1. Estructura y diseño

La estructura edificatoria contará con un hormigón elaborado por empresas locales con el objetivo de reducir la huella de carbono en un 12 % y el uso de materias primas (áridos) en un 20 %.

Con relación a los principales criterios para el diseño de los proyectos, se destacan el ahorro energético y la maximización del confort de los usuarios. Debido a la zona climática en la que se encuentran se ha hecho especial énfasis en la protección frente a la insolación, que es lo que causa el mayor problema de habitabilidad. Es por ello que se han tenido en cuenta determinados elementos estratégicos para contribuir a la eficiencia energética como:

- Dotar de voladizos, a modo viseras, que permitirán una disminución de la incidencia solar directa a través de los huecos acristalados en los meses de verano.
- Todas las ventanas de dormitorio cuentan con sistema de paneles correderos exteriores que permitirán el oscurecimiento de las estancias y, a diferencia de la persiana enrollable convencional, permitirá la visión al exterior según decida el usuario, de este modo el uso de iluminación artificial se verá en parte reducido.

- Por otro lado, los cerramientos externos se han propuesto con bloques de arcilla expandida ya que presentan unas propiedades termoacústicas que evitan las condensaciones interiores, aíslan los ruidos y permiten que la vivienda se mantenga fresca durante el día y cálida por la noche.
- En cuanto a la carpintería de fachada se reducirá la huella de carbono mediante la utilización de aluminio reciclado pre consumo del 80 % o de vidrios con una parte de material reciclado (en torno al 20 %). La misma filosofía se aplica en el diseño de los falsos techos, previstos para facilitar las labores de mantenimiento de las derivaciones de instalaciones de agua y electricidad y que serán realizados con materiales cien por cien reciclables.

#### 4.2. Agua y electricidad

Estas futuras viviendas presentan un sistema de aprovechamiento de aguas pluviales que prevé reducir el consumo habitual de un edificio de características similares en un 30 %. Dicho sistema consiste en aprovechar las aguas grises, provenientes de los lavamanos y la ducha, y reutilizarlas a través de una depuradora (una para el proyecto de las 36 viviendas y dos para el proyecto de las 130), para llenar las cisternas y regar los jardines. Además, cada vivienda contará con grifería equipada con reductores de caudal, llaves de corte en cada punto de consumo de agua para el control de fugas y su propio sistema de domótica para controlar los consumos de agua y luz.

Con respecto al agua caliente sanitaria se plantea un sistema centralizado mediante la aerotermia de alta eficiencia para calentar el agua. Para ello se utilizarán máquinas, de rendimiento muy alto, conectadas a la planta fotovoltaica y que utilizarán gases refrigerantes más respetuosos con el medioambiente. De esta forma se aprovecha la energía renovable utilizada *in situ*, se reduce la cantidad de gases efecto invernadero, así como los residuos originados por ser un sistema centralizado versus los termos eléctricos de cada una de las viviendas y aumenta el rendimiento por ser un sistema centralizado y utilizar máquinas más eficientes.

Referente a la electricidad, se ha proyectado la instalación de plantas fotovoltaicas, una para el proyecto de 36 viviendas y dos para el de 130. De esta forma se pretende aprovechar la cubierta de estos y proveer el 100 % de la energía consumida por las zonas comunes, así como la necesaria para el calentamiento del agua caliente sanitaria. Por otro lado, se instalarán iluminación led y sistemas de encendido de luces en zonas comunes (pasillos y garajes) a través de sensores de presencia.

#### 4.3. Cubierta, zonas verdes y ajardinamiento

En el caso del proyecto de las 36 viviendas, se prevé una cubierta ajardinada bajo la instalación de las placas solares con el fin de reducir la temperatura y mejorar el rendimiento de estas. Las cubiertas vegetales suavizan la temperatura ambiental y reducen la temperatura superficial de los paneles aumentando, de esta forma, su rendimiento. También este tipo de cubierta vegetal favorece la disminución de las escorrentías por lluvia puesto que hace de *buffer* en los episodios de precipitación.

Se propone que todas las zonas ajardinadas, incluida la cubierta verde en el caso de las 36 viviendas, sea mediante especies endémicas y de baja necesidad hídrica al igual que las zonas ajardinadas. Además, en el proyecto de las 130 viviendas, se ha destinado una zona de huertos comunitarios y de autoconsumo para los usuarios del inmueble.

#### 4.4. Zonas comunitarias

Una de las novedades que presenta únicamente el proyecto de las 130 viviendas es la creación en la parte baja de diferentes locales comerciales:

- *Coworking*. Un espacio físico compartido para desarrollar la actividad profesional o compartir experiencias laborales, tanto de los usuarios como de personas externas.
- *Coliving*. Un espacio de sociabilización, para el uso exclusivo de los usuarios del edificio, en el que puedan conocerse, intercambiar experiencias o compartir aficiones.
- Cafetería. Un espacio de restauración, abierto a todos los públicos.
- Lavandería comunitaria. Propuesta con el fin de reducir el gasto energético y evitar la instalación de lavadoras por cada vivienda. Esto último es un requisito imprescindible para la obtención del certificado BREEAM.

#### 4.5. Otras características por destacar

Serán edificios adaptados a personas con movilidad reducida o con ceguera, adaptando el sistema que conforma la infraestructura edificatoria al *braille*. Además, ambos proyectos deben tener, dentro de cada vivienda, un área adaptada para poder realizar trabajo desde casa (*homeworking*).

Hay que destacar que los productos utilizados para la construcción de estos proyectos deben tener, en la medida de lo posible, la Declaración Ambiental de Producto (DAP).

**Tabla 1.** Resumen de diferencias de las principales características de los proyectos de vivienda

CARACTERÍSTICAS	36 VIVIENDAS	130 VIVIENDAS
Número de edificios	1	2
Estructura hormigón con reducción de áridos	✓	✓
Voladizos	✓	✓
Ventanas con sistema de paneles correderos	✓	✓
Cerramientos con bloques de arcilla	✓	✓
Utilización de aluminio reciclado	✓	✓
Depuradora	1	2
Aerotermia para el calentamiento del agua	✓	✓
Plantas fotovoltaicas	1	2
Iluminación led	✓	✓
Cubierta vegetal en azotea	✓	X
Zonas ajardinadas	✓	✓
Zona de huertos	X	✓
<i>Coworking-Coliving-Cafetería-Lavandería</i>	X	✓
Movilidad reducida	✓	✓
<i>Homeworking</i>	✓	✓

Fuente: Elaboración propia

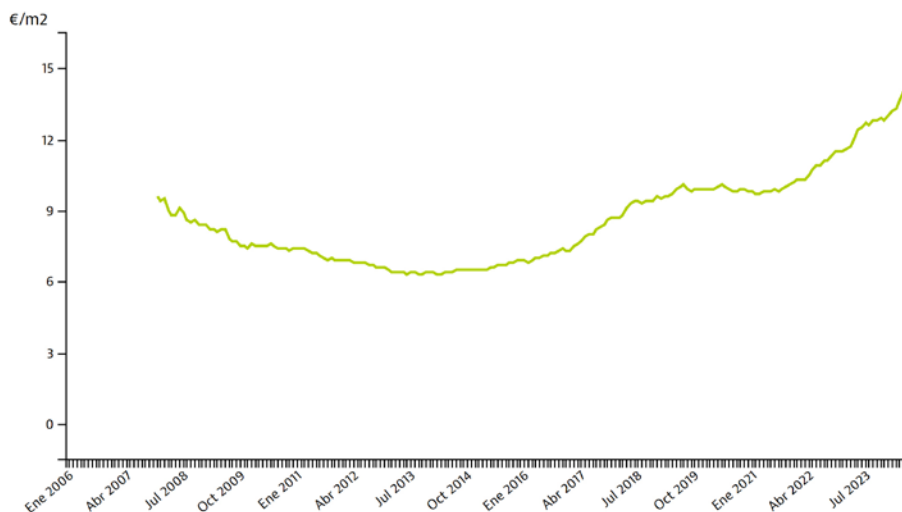
Todo lo comentado con anterioridad hace referencia a las características físicas que tendrán estos pisos ecológicos y sostenibles, pero cabe destacar la importancia de estos proyectos para paliar uno de los grandes problemas que presenta España y en



concreto, el municipio de Las Palmas de Gran Canaria: el acceso a la compra o alquiler de vivienda.

Desde 2016 se ha producido un aumento progresivo de la producción de vivienda y de los precios registrándose, a principios de 2020, una grave situación de inseguridad residencial, especialmente en los ámbitos urbanos y costeros (Parreño y Moreno, 2022). Esta realidad se refleja en el Gráfico 1, en la que se muestra cómo los precios de la vivienda en alquiler en Canarias han ido en aumento superando hoy en día, los 13 euros por metro cuadrado.

**Gráfico 1.** Evolución del precio del alquiler en Canarias



Fuente: <https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/alquiler/canarias/>

En el municipio de Las Palmas de Gran Canaria la situación es similar: la demanda supera a la oferta y, por consiguiente, los precios de alquiler o compraventa son muy elevados.

Con los proyectos de las 36 y 130 viviendas se pretende aumentar la oferta de vivienda pública de alquiler a precio asequible. Esta modalidad de alquiler es una de las medidas adoptadas en la *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda*. En el artículo 3 se define vivienda social como:

La vivienda de titularidad pública destinada al alquiler, cesión o cualquier otra fórmula de tenencia temporal sujeta a limitaciones de renta o de venta y destinada a personas u hogares con dificultades para acceder a una vivienda en el mercado. También será considerada vivienda social aquella cuyo suelo sea de titularidad pública sobre el que se haya constituido derecho de superficie, concesión administrativa o negocio jurídico equivalente.

La vivienda social podrá desarrollarse sobre terrenos calificados urbanísticamente como dotacionales públicos o estar comprendida en edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público.

La vivienda social podrá gestionarse de manera directa por las administraciones públicas o entidades dependientes, por entidades sin ánimo de lucro con fines sociales vinculados

a la vivienda, o a través de fórmulas de colaboración público-privada, que sean compatibles con el carácter de la misma.

Asimismo, en el artículo 17 se indica el concepto y las características de la vivienda asequible incentivada:

2. Las viviendas asequibles incentivadas podrán ser de nueva promoción o bien tratarse de viviendas ya existentes, siempre que en cualquier caso cumplan los requisitos legalmente establecidos, que aseguren la adecuación y calidad de las mismas, contribuyendo a favorecer la cohesión social.

4. Los instrumentos de ordenación urbanística podrán promover la puesta en el mercado de viviendas en régimen de alquiler durante períodos de tiempo determinados y a precios asequibles permitiendo incrementos de edificabilidad o densidad o la asignación de nuevos usos a una vivienda o a un edificio de viviendas, incluidos en ámbitos delimitados al efecto.

Por tanto, estas nuevas promociones de viviendas públicas no solo tienen un objetivo de sostenibilidad, sino también un objetivo social en el que el beneficiario no pagará más de 400 euros mensuales a GEURSA, la entidad encargada de gestionarlos.

Por último, cabe destacar los datos del informe realizado por Fotocasa y Solvia sobre *La Sostenibilidad en la demanda de vivienda en España*. En él se informa cómo, durante el año 2023, el «95,9 % de los españoles que quieren cambiarse a una vivienda en propiedad, y el 95,5 % de los que se mudan de alquiler, consideran importante vivir en una casa sostenible». Además, se detallan los elementos vinculados a la sostenibilidad que mayor importancia han tenido para los demandantes que quieren comprar o alquilar una vivienda. Dichos componentes son: buenos sistemas de aislamiento y ventilación, equipos eficientes de iluminación y calefacción o sistemas de ahorro de agua, entre otros.

Lo que queda en evidencia en dicho informe es que la obtención de una vivienda sostenible ya sea en compra o en alquiler, dependerá mucho del valor y el ahorro económico que suponga para los inquilinos o propietarios, por tanto, el precio será el indicador que incline la balanza hacia la sostenibilidad.

Para el caso de los proyectos mencionados en este trabajo, no se cuenta con información estadística de perfiles sociodemográficos o de intereses ambientales relacionados con este tipo de residenciales. Una vez concluidos los proyectos, será necesario realizar un análisis profundo que permita, mediante técnicas cuantitativas y cualitativas, obtener resultados para la planificación y toma de decisiones en cuanto a políticas de vivienda sostenible en el municipio de Las Palmas de Gran Canaria.

## 5. Conclusiones

En los últimos años la sociedad sufre un cambio de paradigma a la hora de elegir su vivienda motivado por una mayor conciencia medioambiental y los cada vez más evidentes efectos del cambio climático. Es por ello que las diferentes entidades públicas y privadas trabajan en el desarrollo de estrategias para conseguir que la vivienda, del presente y del futuro, se adapte a las nuevas situaciones sociales y ambientales de cada territorio.

En el caso de Canarias, es necesario abordar una planificación en cuanto al desarrollo de viviendas sostenibles que tenga en cuenta, conjuntamente, las características so-

ciales y las medioambientales. Cada vez son más los residenciales que optan por las energías renovables a través de paneles solares fotovoltaicos y sistemas de energía eólica aprovechando las fortalezas climáticas que presenta el archipiélago canario, el diseño de espacios verdes como reguladores térmicos que fomentan la biodiversidad y mejoran la calidad del aire o el uso de materiales de construcción más respetuosos con el medioambiente y que contribuyan a la reducción de la huella de carbono.

En este trabajo se ha puesto en valor el caso del municipio de Las Palmas de Gran Canaria que, a través de los proyectos de las 36 y 130 viviendas públicas que pretende acometer la Sociedad Municipal de Gestión Urbanística de Las Palmas de Gran Canaria, quiere apostar por la creación de viviendas de alquiler asequible adaptadas al cambio climático, a la eficiencia energética, a la sostenibilidad ambiental y a la ciudadanía por medio de las certificaciones y sellos verdes.

## Referencias bibliográficas

Parreño-Castellano, J. M. y Moreno-Medina, C. (2022). *Mercado de la vivienda y desahucio en España durante la pandemia. Aumento de la desigualdad urbana en el caso de Las Palmas de Gran Canaria*.

<http://hdl.handle.net/10553/119133>

Fotocasa y Solvia Inmobiliaria. (2023). *La sostenibilidad en la demanda de vivienda en España*. <https://s36360.pcdn.co/wp-content/uploads/2023/06/Informe-La-sostenibilidad-en-la-demanda-de-vivienda-en-2023.pdf>



## Capítulo 22

# La vivienda en La Palma tras la erupción volcánica de 2021: entre la emergencia habitacional y la especulación inmobiliaria

**David Ramos Pérez**

*Profesor Titular de Universidad*

*Departamento de Geografía*

*Universidad de Salamanca*

*Departamento de Geografía*

*Universidade do Porto (Portugal)*

*CEGOT - Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território*

*<https://orcid.org/0000-0002-8179-7124>*

### 1. Introducción

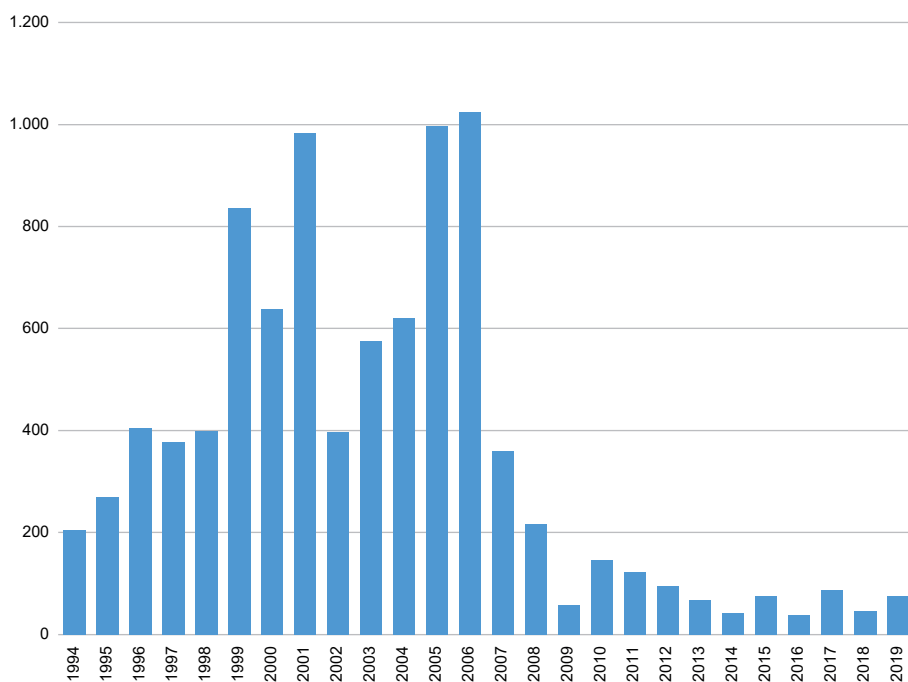
La destrucción de edificaciones en el Valle de Aridane tras la erupción volcánica de 2021 ha dado lugar a una situación de emergencia habitacional desconocida en La Palma. Sin embargo, la dificultad de acceso a la vivienda no es un problema nuevo en la isla, afectada por la escasez de vivienda protegida, una limitada oferta de alquiler de larga duración y una significativa especulación sobre el suelo rústico, espoleada por una normativa territorial propia que antepone su función turística a la residencial. El capítulo revisa estas cuestiones en el nuevo contexto poserupción, partiendo de una caracterización del parque de viviendas existente en la isla, centrado en el análisis de la vivienda vacía, la vivienda vacacional y la vivienda protegida. Posteriormente, se presenta la evolución de la desposesión de viviendas, una práctica que hasta el momento ha permanecido casi invisible para el conjunto de la sociedad insular. A continuación, se describe el escenario actual derivado de las consecuencias de la erupción, cuantificando la magnitud del auge experimentado por los precios y su impacto en el esfuerzo que deben realizar las familias para acceder a una vivienda. Finalmente, se analiza el papel de la vivienda en el contexto de recuperación poscatástrofe, para concluir con una breve discusión sobre las políticas de vivienda que podrían resultar más efectivas para la isla.

### 2. Un enorme parque de viviendas (vacías)

La Palma contaba a 1 de enero de 2021, según el último censo publicado, con un parque de 46.761 viviendas. La población de la isla se encuentra estancada desde hace

prácticamente cuatro décadas, pero a lo largo de ese periodo, mientras apenas sumaba 7.400 habitantes, se construyeron cerca de 21.000 viviendas. El 34 % de las mismas en un periodo reducido de tiempo, apenas once años entre 1996 y 2007, coincidiendo con la burbuja inmobiliaria que afectó a la mayoría de los países capitalistas desarrollados. Aunque la agricultura de exportación centrada en el plátano presenta un notable peso en la estructura económica de La Palma (Rodríguez et al., 2016) —lo que *a priori* reduciría su exposición a la especulación inmobiliaria—, la isla no permaneció al margen de dicha burbuja. En esos años se construyó vivienda a un ritmo desconocido, llegando a otorgarse licencias municipales para más de mil viviendas en 2006, el 95 % de nueva planta, una cifra que nunca ha vuelto a alcanzarse (Gráfico 1).

**Gráfico 1.** Viviendas nuevas y rehabilitadas en La Palma (1994-2019)



Fuente: ISTAC (varios años)

De ahí la elevada proporción de vivienda vacía existente en La Palma en 2021: 12.044 unidades, el 25,8 % del total. Una proporción muy superior tanto a la media española (14,4 %) como a la de Canarias (19,4 %), donde solo es superada por La Gomera (32,7 %), una isla afectada por un notable vaciamiento demográfico durante la segunda mitad del siglo XX. En el caso concreto de La Palma, el estancamiento demográfico combinado con el crecimiento especulativo de la construcción durante la primera década del presente siglo pueden explicar este número excepcionalmente alto de inmuebles vacíos. Dado que se ubican mayoritariamente en el Valle de Aridane y en la capital y su entorno —las comarcas más pobladas de la isla, donde la demanda es mayor— la pérdida de población que se observa en el resto de la isla no explica esta alta proporción de viviendas vacías (tabla 1).

**Tabla 1.** Vivienda vacía, vacacional y en alquiler en La Palma por municipios

Municipio	Total Censo 2021	Vivienda vacía (2021)			Vivienda vacacional (08/2023)		Alquiler residencial (2022)	
		Número	% s/ Total	Distribución vacías (%)	Número	% s/ Total	Número	% s/ Total
Barlovento	1.230	476	38,7	3,95	14	1,1	18	1,5
Breña Alta	3.681	817	22,2	6,78	74	2	257	7
Breña Baja	3.264	783	24	6,5	139	4,3	331	10,1
Fuencaliente	1.209	450	37,2	3,74	101	8,4	35	2,9
Garafia	1.635	794	48,6	6,59	50	3,1	15	0,9
Llanos de Aridane (Los)	11.319	1.945	17,2	16,15	366	3,2	792	7
Paso (El)	4.170	1.102	26,4	9,15	259	6,2	177	4,2
Puntagorda	1.233	437	35,4	3,63	111	9	45	3,6
Puntallana	1.449	455	31,4	3,78	65	4,5	51	3,5
San Andrés y Sauces	2.385	930	39	7,72	19	0,8	109	4,6
S/C de La Palma	7.536	1.589	21,1	13,19	205	2,7	758	10,1
Tazacorte	2.742	782	28,5	6,49	152	5,5	119	4,3
Tijarafe	1.866	618	33,1	5,13	213	11,4	38	2
Villa de Mazo	3.036	866	28,5	7,19	92	3	128	4,2
LA PALMA	46.755	12.044	25,8	100	1.860	4	2.873	6,1
CANARIAS	1.088.700	211.331	19,4	--	44.376	4,1	64.058	5,9

Fuente: Viviendas totales y vacías (INE, 2023a); viviendas vacacionales (INE, varios años); viviendas alquiler residencial (MIVAU, 2024)

Paralelamente, existe abundante suelo clasificado para construir aún más vivienda, pues los planes generales vigentes cuentan suelos urbanos no consolidados y urbanizables delimitados o sectorizados donde se ha ejecutado menos del 21 % de la vivienda prevista. De hecho, según la última estimación disponible, podrían construirse otras 9.401 viviendas, estando ubicadas el 53,3 % de las mismas en los tres municipios del Valle (MITMA, 2023).

Respecto a la vivienda protegida, el Instituto Canario de la Vivienda (ICAVI) y la empresa pública Viviendas Sociales de Canarias (VISOCAN) se reparten la mayoría de titularidad pública, estando adscritas a diferentes tipos de regímenes. De acuerdo con los últimos datos referidos al año 2023, el parque público de vivienda en La Palma estaría constituido por 1.164 unidades, lo que supone apenas el 2,5 % de la totalidad de viviendas existentes en la isla. Ese valor ya incluye las 174 viviendas adquiridas por el Gobierno de Canarias a raíz de la erupción volcánica, por lo que, aunque se trata de un porcentaje alineado con la media estatal (2,5 % en 2019), es ligeramente superior al registrado en Canarias (2 %), una de las comunidades con mayor déficit de vivienda pública del país. En todo caso, es una proporción claramente inferior a la media comunitaria (9,3 % en 2019 para la UE28) y, sobre todo, de los países en los que se amortigua mejor el efecto del alza de los precios de la vivienda sobre los hogares con menos ingresos, como Austria (24 %), Suecia (19 %), Dinamarca (20,9 %), Francia (16,8 %) y los Países Bajos (30 %) (MITMA, 2020). Lo ocurrido en los últimos años con la vivienda protegida en La Palma no difiere de la tendencia general a escala regional y estatal: inexistencia de promociones de vivienda pública impulsadas por el Gobierno autonómico durante más de

una década; y creciente entrada en el mercado libre de antiguas viviendas protegidas, algunas de las cuales incluso para ser dedicadas a viviendas vacacionales.

### 3. Desposesión de viviendas y crisis habitacional como corolario de la burbuja inmobiliaria

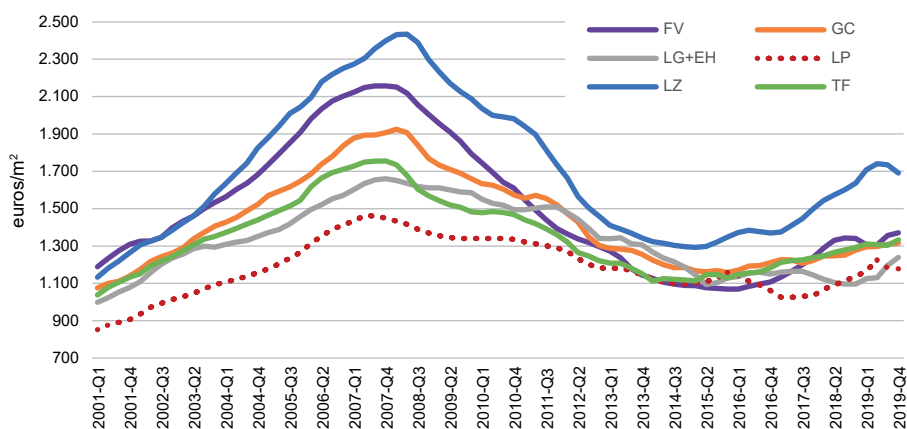
La elevada proporción de vivienda vacía existente en La Palma es solo la consecuencia más visible de la burbuja inmobiliaria. La más grave es el crecimiento experimentado por la desposesión de viviendas, el desalojo forzado de las familias de sus inmuebles tras el estallido de la burbuja inmobiliaria y la quiebra del sector de la construcción. Dado el tamaño adquirido por este último, su caída provocó una intensa crisis económica cuya principal consecuencia fue la imposibilidad, para un creciente número de familias, de hacer frente al pago de las mensualidades de las hipotecas, muy elevadas dado el alza experimentada por los precios de la vivienda en la isla, siguiendo la tendencia general observada en Canarias y en el resto del país.

Durante la primera mitad de los noventa ya era evidente la posibilidad de una escalada especulativa de los precios del suelo en el Valle de Aridane debido a la conjugación de diversos factores, como su creciente atractivo para el asentamiento de población extranjera, fundamentalmente de origen alemán, o la aparición de una potente oferta de viviendas y apartamentos en suelo rústico que facilitaron el arranque del desarrollo turístico de la isla. Como señaló García Rodríguez (1994), el Valle de Aridane se percibía en aquel momento como un "inmenso solar", lo que tuvo un claro impacto en el incremento del precio del suelo rústico verificado posteriormente.

El precio medio de la vivienda vendida alcanzó su máximo durante el segundo trimestre de 2007. Los 1.462,6 euros por metro cuadrado registrados en esa fecha suponían un incremento del 72 % respecto al valor del primer trimestre de 2001 (Gráfico 2). Aunque en términos absolutos era el precio más bajo de los observados en las distintas islas del archipiélago, lo relevante es la intensidad del aumento y el mantenimiento a lo largo del tiempo de valores elevados, incluso tras el estallido de la burbuja inmobiliaria. De hecho, no es hasta el segundo trimestre de 2017 cuando los precios tocaron fondo, casi dos años después de lo ocurrido en el resto del archipiélago.

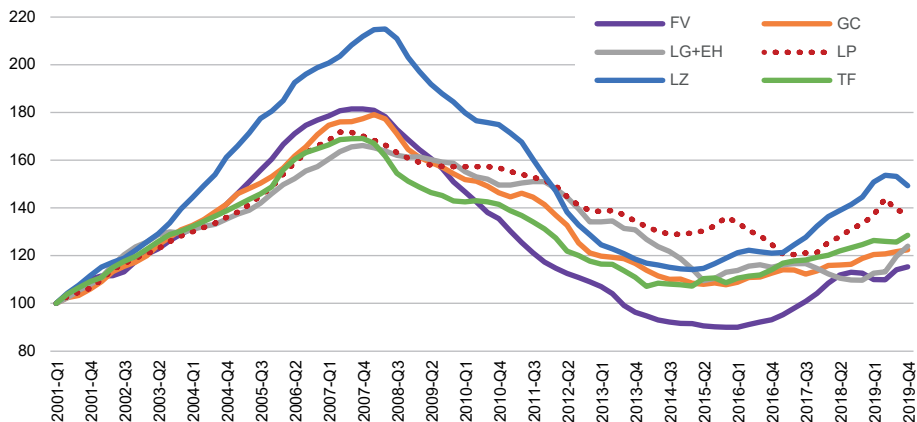
**Gráfico 2.** Precio medio de venta de la vivienda en Canarias por islas (2001-2019)

#### A - Evolución 2001 - 2019





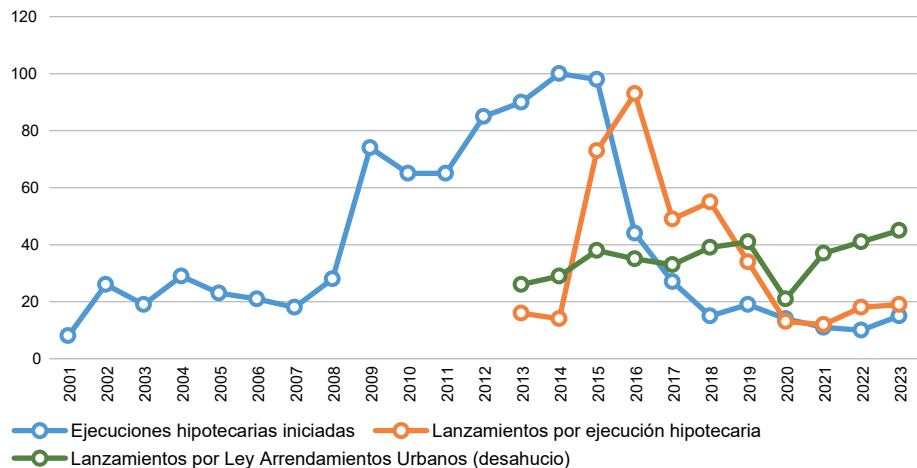
**B - Variación (2001\_Q1=100)**



Fuente: Gobierno de Canarias (2020)

Ello se tradujo en un aumento de la desposesión de viviendas, tanto de los desahucios como de las ejecuciones hipotecarias. A partir de 2008, el número de procedimiento de ejecución hipotecaria aumenta significativamente, hasta alcanzar la centena anual en 2014 (Gráfico 3), sentando las bases de una incipiente crisis habitacional. De hecho, entre 2008 y 2017 se iniciaron 676 ejecuciones hipotecarias, el 75 % de las registradas durante el periodo 2001-2023. Esas 676 ejecuciones suponen, en términos relativos, una tasa de 8,1 por mil habitantes. Sin duda, se trata de un valor reducido en el contexto del archipiélago, muy alejado del drama vivido en Fuerteventura (33,8) y Lanzarote (23,8), islas donde la hipertrofia del sector turístico-inmobiliario explica la mayor intensidad del fenómeno de la desposesión de la vivienda (García-Hernández et al., 2018). En cualquier caso, ese número de ejecuciones hipotecarias —la mayor parte de las cuales termina en alzamientos, es decir, en la desposesión efectiva de la vivienda— unidas a los desahucios por impago del alquiler (Gráfico 3), muestran como La Palma no ha permanecido ajena a las dificultades de acceso a la vivienda observadas en otros territorios, aun cuando la intensidad del fenómeno haya sido menor.

**Gráfico 3.** La desposesión de viviendas en La Palma (2001-2023)



Fuente: CGPJ (varios años)

Durante el periodo de mayor intensidad de ejecuciones hipotecarias tiene lugar un significativo cambio de tendencia en cuanto al régimen de tenencia de la vivienda, siguiendo el mismo patrón observado en el resto del país. Muchos de los que pierden la vivienda por esta vía son los que habían accedido al crédito bancario durante los años previos de expansión inmobiliaria, por lo que el alquiler pasa a ser para estas familias prácticamente la única alternativa a medio plazo. Según los censos del INE (Instituto Nacional de Estadística), la tenencia en régimen de propiedad tocó techo en algún momento entre 2001 y 2011, década en la que se registra una regresión de tres centésimas en su cuota (del 70,26 % al 70,23 %). Los datos de 2021 muestran la consolidación de la caída, situándose la tenencia en propiedad en un 64,5 %. La última edición de la Encuesta de Condiciones de Vida de la población de Canarias del ISTAC (Instituto Canario de Estadística) va más allá, señalando que en 2022 ese valor en La Palma ya se situaría en el 55,8 %, de los más reducidos entre las distintas islas del archipiélago. Una cifra que, al tener una fecha de referencia posterior a la erupción, reflejaría el impacto de la destrucción de viviendas principales por la colada.

Por otro lado, a diferencia de las ejecuciones hipotecarias, los desahucios se han mantenido en valores relativamente altos hasta la actualidad (Gráfico 3). El acceso a la vivienda en propiedad se ha convertido en un privilegio para una proporción cada vez menor de familias, tanto porque los precios han vuelto a remontar los últimos años como porque los criterios para la concesión de préstamos se han endurecido. Por ello, la solvencia de las familias que tienen acceso a la compra mediante el crédito es, en general, superior a la media de la población. Por el contrario, en el alquiler se concentran ahora los perfiles más vulnerables y precarios y, por tanto, más expuestos a dificultades para afrontar el pago de unas rentas, que en los últimos años vuelven a presentar un comportamiento alcista.

Todo ello debería haberse traducido en un incremento de los demandantes de vivienda protegida en la isla, algo que no resulta sencillo verificar, pues hasta 2009 no existía un registro único oficial y se habilitaban procedimientos de adjudicación para cada promoción. Una explotación de las solicitudes presentadas a esos procedimientos en ocho municipios de La Palma durante el periodo 2002-2005, antes de desencadenarse la crisis, identifica 685 familias demandantes de vivienda protegida (Tabla 2). En términos relativos ese valor suponía 27,1 demandas por cada mil hogares, superando ampliamente la media regional de esas fechas (17,6). Estas cifras llevan a pensar que, durante los peores años de la crisis económica, las dificultades de acceso a la vivienda en La Palma deben haber sido intensas, aun cuando la cobertura mediática del problema resultó casi inexistente y la denuncia política del mismo se limitó a un único partido (Medina, 2018).

**Tabla 2.** Estimación de la demanda de vivienda protegida en Canarias (2005-2023)

Islas	Hogares		Demandantes			Demanda x 1.000 hogares		
	2001	2021	2005 (a)	2019 (b)	2023 (b)	2005	2019	2023
Lanzarote	39.857	57.051	0	1.064	2.102	0	18,6	36,8
Fuerteventura	20.504	45.843	151	527	871	7,4	11,5	19
Gran Canaria	226.187	320.010	4.155	7.636	8.186	18,4	23,9	25,6
Tenerife	230.740	352.458	4.700	6.908	13.375	20,4	19,6	37,9
LA PALMA	25.252	31.368	685	297	516	27,1	9,5	16,4
La Gomera	6.678	9.168	54	25	86	8,1	2,7	9,4
El Hierro	3.279	4.437	31	26	23	9,5	5,9	5,2
CANARIAS	552.497	820.335	9.776	16.483	25.159	17,7	20,1	30,7

NOTA: (a) Solicitudes presentadas a los procedimientos de adjudicación de vivienda pública entre 2002 y 2005; (b) Registro oficial de demandantes de vivienda protegida de Canarias. En Lanzarote no aparecen demandantes en la primera fecha al no haberse adjudicado ninguna vivienda pública entre 2002 y 2005.

Fuente: Gobierno de Canarias (2005 y 2020) y Diputación del Común (2023)

#### 4. El escenario actual: burbuja de precios, vivienda vacacional y emergencia habitacional

Tras el estallido de la burbuja inmobiliaria, los precios medios de la vivienda en venta tocaron fondo entre la segunda mitad de 2014 y finales de 2017, con un cierto retraso respecto a la dinámica general observada en el resto del archipiélago. Desde ese momento se reactiva el crecimiento, para estabilizarse durante la pandemia de la covid-19, volviendo a la senda alcista a partir de septiembre de 2021, coincidiendo con el inicio de la erupción volcánica. En un contexto territorial en el que la construcción de vivienda nueva se ha mantenido en los valores mínimos de la serie histórica y donde la vivienda vacía cada vez es más numerosa, llama poderosamente la atención el crecimiento de los precios de ese periodo comprendido entre 2017 y 2020. Probablemente dos factores nos pueden ayudar a entender mejor lo ocurrido: las expectativas sobre un mayor desarrollo turístico generadas por las nuevas formas de planificación territorial neoliberal que emergen con fuerza a partir de 2008, que presionan sobre los precios del suelo; y la eclosión de la vivienda vacacional en la isla, facilitada también por una normativa territorial excepcional que afecta únicamente a La Palma, La Gomera y El Hierro, la Ley 6/2002 (*ley de las islas verdes*) (BOC, 2002), que permite el uso turístico del suelo rústico, incluida la construcción de viviendas con esa finalidad.

De hecho, la vivienda vacacional vivió un crecimiento excepcional entre 2015 y 2020, periodo en el que concentró el 93 % de las nuevas plazas de alojamiento turístico regladas en la isla, siendo el suelo rústico de las medianías el escenario privilegiado para su implantación (Ramos-Pérez, 2022). El modelo turístico de La Palma se ha caracterizado por un notable peso de la oferta de alojamientos en suelo rústico, ya fueran casas rurales, villas o viviendas turísticas, por lo que existían condiciones previas que favorecían una rápida implantación de la vivienda vacacional. No es sencillo saber el impacto que estas viviendas han podido tener en el alza de los precios observada durante ese periodo, ya sea para venta o alquiler, sobre todo cuando en 2021 una cuarta parte del parque



Sin embargo, solo una pequeña parte que disponía de suficientes recursos económicos consiguió adquirir con celeridad otra vivienda, mientras una amplia mayoría, constituida por al menos 537 familias, terminó recurriendo al alquiler (OFAPAV, 2023). Para ello recibieron ayudas específicas por parte del Gobierno de Canarias, lo que paradójicamente supuso un notable incentivo para el incremento de las rentas por parte de los propietarios. Las 552 unidades que sumó entre 2019 y 2020 el parque de viviendas oficialmente declaradas en régimen de alquiler residencial en La Palma son una buena prueba del dinamismo alcanzado por el mercado de alquiler durante esas fechas, pues las variaciones interanuales desde 2015 no habían superado las 222 viviendas (MIVAU, 2024). De acuerdo con los datos del Sistema Estatal de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda, el valor por metro cuadrado del alquiler mensual mediano de viviendas colectivas no solo creció por encima de la media provincial, regional y estatal en los tres municipios del Valle de Aridane, sino que se trata de un fenómeno que ha terminado afectando al conjunto de la isla. La misma tendencia se repite, con una intensidad incluso mayor, en el caso de las viviendas unifamiliares, constatándose además cómo el alza afecta de manera intensa a municipios poco poblados como Fuencaliente y Puntagorda, lo que hace pensar que la dinámica especulativa ha alcanzado la escala insular (Tabla 3).

**Tabla 3.** Valor del alquiler mensual mediano de viviendas en La Palma (2019-2022)

Municipio	% viviendas colectivas	Alquiler viviendas colectivas (€/m²)		Alquiler viviendas unifamiliares (€/m²)		Variación	
		2019	2022	2019	2022	Colectivas	Unifamiliares
Barlovento	38,9	-	-	2,4	2,4	-	-
Breña Alta	56,4	4,9	5,7	3,8	4,1	17,2	7,8
Breña Baja	70,4	5,7	6,8	3,7	4,4	19,5	19,1
Fuencaliente	20	-	-	2,9	4,4	-	52,1
Garafía	13,3	-	-	-	3,4	-	-
Llanos de Aridane (Los)	83,3	5	5,8	3,5	3,8	16,6	7,6
Paso (El)	34,5	4,7	5,4	4,2	4,4	16,4	5,2
Puntagorda	24,4	-	6	4	5,3	-	32,4
Puntallana	19,6	-	6	3,6	4	-	12,6
San Andrés y Sauces	69,7	3,5	4,2	2,5	3,8	20,5	54,5
Santa Cruz de La Palma	86,7	5,1	5,9	4,1	5	17,4	22
Tazacorte	83,2	5,5	6,7	3,3	4,4	20,6	35
Tijarafe	23,7	-	-	3,8	4,3	-	12,9
Villa de Mazo	25,8	4,6	5	4	4,5	8,6	14,6
LA PALMA	70	4,9	5,9	3,7	4,3	18,3	17,1
CANARIAS	79,8	6,3	7	5,4	5,6	11,1	3,7

NOTA: Los valores del alquiler para La Palma se han calculado partiendo de la media de los catorce municipios, ponderada por el número de viviendas en alquiler en cada uno de ellos.

Fuente: MIVAU (2024)

Finalmente, a partir de 2022, cuando una vez finalizada la erupción, una parte de los afectados, además de no poder adquirir una vivienda, también comienzan a tener crecientes dificultades para hacer frente a las rentas de alquiler debido al crecimiento de las mismas, el Gobierno de Canarias decreta la posibilidad de construir viviendas principales en suelo rústico (BOC, 2022). Dadas las expectativas de uso turístico que presenta cualquier vivienda construida en La Palma, esta circunstancia ha derivado en una espiral especulativa que ha incrementado aún más el precio del que ya era el suelo rústico más caro del país (MAPA, 2023).

Todo ello se ha traducido en un aumento del número de familias inscritas en el registro de demandantes de vivienda pública entre 2019 y 2023 (Tabla 2), ya que, en este contexto, el acceso a la vivienda, tanto en propiedad como en alquiler, requiere un enorme esfuerzo. En noviembre de 2019, los datos de dicho registro mostraban que en La Palma existían al menos 297 familias a la espera de una vivienda pública (Gobierno de Canarias, 2020). Este número apenas representaba el 1,8 % del total de familias demandantes existentes en Canarias, una proporción reducida teniendo en cuenta que en La Palma reside el 3,8 % de los hogares del archipiélago. En julio de 2023, pasados casi dos años desde el inicio de la erupción volcánica que afectó al Valle de Aridane, ese número se elevaba a 516 y suponía el 2,1 % del archipiélago. Especialmente significativo es el crecimiento de quienes demandan el acceso a una vivienda en propiedad de una promoción privada, evidenciando con claridad las dificultades que una parte de los afectados por la erupción tienen para acceder a una vivienda en el mercado libre a pesar de las ayudas recibidas.

Aunque el número de familias demandantes de vivienda protegida ha pasado de 9,5 a 16,4 por mil hogares, estas cifras están aún muy lejos de la media regional (30,7) o de la situación extrema que se vive en islas como Lanzarote (36,8) o Tenerife (37,9) (Tabla 2). Y también son inferiores a las estimadas para el periodo 2002-2005, que con una tasa de 25,3 demandantes por mil hogares suponían, *a priori*, una realidad mucho más dramática que la actual. Sin embargo, conviene no minimizar la magnitud del problema en La Palma. En primer lugar, porque el registro oficial de demandantes de vivienda pública puede estar ofreciendo una imagen incompleta del problema ya que las solicitudes caducan a los tres años, causando baja si no son renovadas. En segundo lugar, porque, dadas las diferencias metodológicas, la comparación directa entre los datos de este registro y las estimaciones para 2002-2005 puede dar lugar a errores de interpretación. Y, en tercer lugar, porque si ampliamos el ámbito geográfico de comparación al archipiélago balear, se observa como en Ibiza, un territorio especialmente afectado por las dificultades de acceso a la vivienda, la ratio de familias demandantes se situaba a principios de 2023 en 13,7 por cada mil hogares, inferior a la registrada en La Palma (IBAVI, 2023). Es evidente que en Ibiza el problema del acceso a la vivienda presenta algunas peculiaridades derivadas de la marcada estacionalidad de su temporada turística, afectando en buena medida a personas que no pretenden residir de forma permanente en la isla y que, por tanto, no se inscriben en el registro. En todo caso, las diferencias entre las ratios de demandantes de vivienda protegida de ambos archipiélagos (la media de Baleares se sitúa en 10,6 por mil, frente a los 30,6 de Canarias) evidencian que, a pesar de la notable proyección mediática de la problemática de Baleares, las dificultades de acceso a la vivienda en Canarias presentan, como mínimo, una entidad similar.

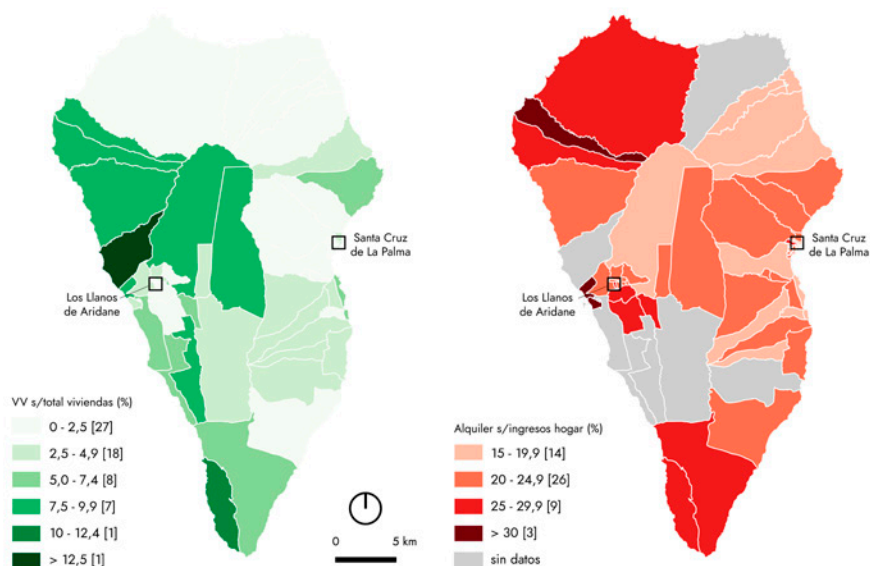
La baja renta media de los hogares canarios se encuentra, sin duda, entre las causas de esa situación. Por eso, en La Palma, aunque los valores medios del metro cuadrado, tanto para venta como para alquiler de vivienda, sean inferiores a la media regional y estatal, los ingresos de las familias también son menores. En ese sentido, considerando una de las circunstancias contempladas por la nueva *Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda*, para definir zonas de mercado residencial tensionado, «que la carga media del coste de la hipoteca o del alquiler en el presupuesto personal o de la unidad de convivencia, más los gastos y suministros básicos, supere el treinta por ciento de los ingresos medios o de la renta media de los hogares» (BOE, 2023), tendríamos que en el municipio de Tzacorte se rebasa ese umbral (Tabla 4).

**Tabla 4.** Aproximación al ingreso mensual dedicado al alquiler en La Palma por municipios

Municipio	Renta neta media hogar mensual (2021)	Precio alquiler (2022)	Suministros (2022)	Alquiler y suministros (2022)	% ingreso mensual dedicado alquiler
Barlovento	2.158,80	250	123,1	373,1	17,3
Breña Alta	2.673,20	400	123,1	523,1	19,6
Breña Baja	2.846,00	450	123,1	573,1	20,1
Fuencaliente	1.921,30	395	123,1	518,1	27
Garafía	1.532,80	300	123,1	423,1	27,6
Llanos de Aridane (Los)	2.367,90	420	123,1	543,1	22,9
Paso (El)	2.531,50	450	123,1	573,1	22,6
Puntagorda	1.907,40	400	123,1	523,1	27,4
Puntallana	2.583,10	354,7	123,1	477,8	18,5
San Andrés y Sauces	2.613,80	350	123,1	473,1	18,1
Santa Cruz de La Palma	2.807,40	450	123,1	573,1	20,4
Tzacorte	1.980,60	497,2	123,1	620,2	31,3
Tijarafe	2.278,00	437,5	123,1	560,6	24,6
Villa de Mazo	2.486,80	412,5	123,1	535,6	21,5

Fuente: Renta hogares (INE, varios años); precio alquiler (MIVAU, 2024); suministros (INE, 2023b)

Si realizamos un análisis con mayor detalle, por secciones censales, encontramos dos casos en Tzacorte y uno en Puntagorda en los que se supera esa proporción (Gráfico 5). Si bien en Puntagorda los datos pueden estar influenciados por la reducida población del municipio, en Tzacorte se combina una elevada concentración de viviendas vacacionales con la creciente demanda de los afectados por la erupción y un bajo nivel de renta de los hogares, lo que parece ser determinante para explicar lo que ocurre. Ambos municipios fueron declarados ámbitos territoriales de precio máximo superior por el Gobierno de Canarias en 2021, una figura utilizada por los planes estatales y regionales de vivienda para identificar las zonas con especiales dificultades de acceso a la vivienda debido al aumento de los precios (BOC, 2021). Asimismo, sin superar el 30 %, pero con costes del alquiler ya situados por encima del 25 % de la renta neta media de los hogares, aparecen secciones censales de los centros urbanos de Los Llanos de Aridane y Santa Cruz de La Palma, algo esperable tratándose de las dos principales ciudades de La Palma.

**Gráfico 5.** La vivienda vacacional (A) y la tensión del mercado de alquiler residencial (B) en La Palma

Fuente: Vivienda vacacional (INE, varios años); precio alquiler (MIVAU, 2024)

## 5. La vivienda en la estrategia de reconstrucción poscatástrofe

Tras la erupción volcánica, el Gobierno de Canarias comenzó a definir una estrategia para la reconstrucción del Valle de Aridane en la que la recuperación de la normalidad residencial era un aspecto clave. No podía ser de otra manera, teniendo en cuenta que las necesidades de vivienda preexistentes y no atendidas adecuadamente se unieron a las generadas por la catástrofe, dando lugar a una verdadera emergencia habitacional a la que debía darse respuesta.

Hasta la aprobación de dicha estrategia y dada la creciente presión ciudadana por la falta de viviendas disponibles en el mercado, recién concluida la erupción se aprobó el *Decreto Ley 1/2022 de medidas extraordinarias para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción* (BOC, 2022). La norma permitía a quienes habían perdido su vivienda habitual como consecuencia de la erupción, construir otra en cualquier parcela de su propiedad que estuviera en suelo rústico común o de protección agraria o paisajística, eliminando las restricciones existentes para la edificación en ese tipo de suelos. Ello ha posibilitado la construcción de nuevas viviendas a aquellas familias que contaban con los recursos económicos suficientes, alcanzándose las 249 en enero de 2024 (Marichal, 2024). Sin embargo, su reverso ha sido un evidente impacto en la dinámica especulativa que afecta a los precios del suelo rústico de la isla, al tiempo que ha seguido espoleando un poblamiento extremadamente disperso que convenía contener, no solo por lo que respecta a la mitigación del riesgo volcánico, sino desde una perspectiva ambiental y energética. Vista como una solución coyuntural, la última modificación del decreto, en diciembre de 2023, altera ese carácter excepcional, alargando su vigencia de los dieciocho meses inicialmente previstos hasta los cuatro años.



Asimismo, su ámbito de aplicación pasó de las viviendas habituales a todos los usos residenciales, incluyendo segundas residencias y viviendas vacacionales. Además, para poder construir en el suelo rústico común o protegido de municipios no afectados por la erupción, también se eliminó el requisito de poseer una parcela con anterioridad a la fecha de la erupción (BOC, 2023).

En cuanto a la estrategia de reconstrucción, el proceso de participación pública abierto, las demandas de los afectados y el cambio de mayoría política en el Parlamento de Canarias tras las elecciones de mayo de 2023, propiciaron cambios sustantivos en la idea de partida original. Así, de una solución integral a escala comarcal, liderada por la Administración pública, que no solo aspiraba a recuperar la normalidad residencial y económica, sino que pretendía reducir la vulnerabilidad frente a futuras erupciones, fijando las bases para una ocupación territorial diferente del Valle de Aridane, se ha transitado hacia un intento de reocupación mimética del espacio sepultado por la colada, dependiente tanto de que el enfriamiento y las condiciones del terreno lo permitan como de la iniciativa individual de cada afectado. Aunque en ambos planteamientos se contempla un notable papel para la vivienda protegida, parece evidente que el segundo puede terminar propiciando que un mayor número de damnificados tengan que recurrir a las mismas, pues la restitución sobre la colada de las viviendas arrasadas implica tal coste en algunos casos, que solo algunas familias estarán en condiciones económicas de abordarlo. De ahí que el nuevo Gobierno regional haya aprobado un decreto ley sobre vivienda protegida específicamente dirigido a los afectados por la erupción, pero que puede extenderse a todos los residentes en la isla. La intención es contar rápidamente con un parque de viviendas protegidas en suelos cedidos por los ayuntamientos de la isla, que para acelerar el proceso serán declarados directamente suelos urbanos consolidados. Asimismo, su construcción se declara obra pública de interés general, lo que las exime del control por parte de la Administración local e insular (artículo 3, BOC, 2024b) y los trámites y procedimientos administrativos se declaran de urgencia para reducir a la mitad sus plazos habituales (artículo 4, BOC, 2024b).

El Gobierno de Canarias no ha especificado el número de viviendas que se construirán en los suelos cedidos, si bien seis de las quince bolsas de suelo incluidas en el decreto ley ya habían sido previstas por el anterior Gobierno regional. En las mismas, ubicadas en los municipios de Los Llanos de Aridane y El Paso, la ordenación propuesta permitía construir hasta 452 viviendas. Por tanto, dada la superficie de las restantes bolsas de suelo, todo hace pensar que, siempre y cuando se movilicen los recursos económicos necesarios, será factible la construcción de vivienda suficiente tanto para los afectados por la erupción como para los demandantes de vivienda protegida oficialmente existentes en la isla. Con ello se podría dar una respuesta coyuntural al problema del acceso a la vivienda en La Palma, pero en modo alguno estructural si tenemos en cuenta la recurrencia temporal de las burbujas inmobiliarias y los ciclos alcistas de precios en un mercado de la vivienda como el español.

A este respecto, conviene señalar que, a escala regional, el Gobierno de Canarias va a apostar claramente por la construcción de vivienda, tanto libre como protegida, para hacer frente a la crisis habitacional, tal como refleja el reciente *Decreto Ley 1/2024 de medidas urgentes en materia de vivienda* (BOC, 2024a). Teniendo en cuenta el elevado número de viviendas vacías existente en las islas y que la vivienda se ha convertido en un activo financiero, por lo que el mercado inmobiliario cada vez se rige menos por la ley

de la oferta y la demanda, existen serias dudas sobre el impacto que tendrá en el precio de venta y alquiler una estrategia basada únicamente en la construcción de miles de viviendas nuevas. De hecho, la experiencia de la anterior burbuja inmobiliaria demuestra con claridad cómo apostar por la construcción masiva de viviendas no es una buena idea si lo que se pretende es abaratar el precio de las mismas. En un contexto crecientemente tensionado como el de La Palma, donde además el Cabildo persigue una estrategia de intensificación del desarrollo turístico, es más que probable que una buena parte de la vivienda que pueda construirse no tenga como destino la función residencial, sino la turística, contribuyendo por tanto a incrementar aún más los precios.

## 6. Conclusiones

Las dificultades de acceso a la vivienda en La Palma que emergieron a raíz de la erupción volcánica de 2021 han permitido visualizar un problema de mayor calado que, salvo denuncias puntuales, había pasado desapercibido para una mayoría de la sociedad palmera. Aunque dichas dificultades están lejos de presentar la intensidad y afectar al volumen de población de otras islas del archipiélago, la evolución de los precios de la vivienda en venta durante la última década ha llegado a presentar un ritmo de crecimiento superior a la media regional. Ello evidencia la necesidad de contar con datos desagregados de mayor calidad para analizar ámbitos insulares y locales cuyas realidades quedan difuminadas por las medias provinciales y/o regionales.

El caso de La Palma es sumamente interesante porque demuestra el fracaso de las políticas diseñadas por las diferentes Administraciones públicas para abordar el problema de acceso a la vivienda. Que no se le haya dado una solución a esta problemática en un territorio con un número pequeño, en términos absolutos, de familias demandantes de vivienda protegida y donde la vivienda vacía supone más del 25 % del parque construido, es el mejor ejemplo de dicho fracaso. Por otro lado, demuestra que, como ocurre en la mayor parte del país, las dificultades de acceso a la vivienda no tienen nada que ver con su escasez, sino que atienden a otras causas de carácter estructural, como la bajísima proporción de vivienda protegida existente y la conversión de la vivienda en un activo financiero, tanto para grandes tenedores como, sobre todo, para una amplia cohorte de pequeños propietarios, genuinos representantes del rentismo popular (Carmona, 2022).

La experiencia de diversos países europeos demuestra que solo con un parque de vivienda público o gestionado por organizaciones sin ánimo de lucro que se sitúe entre el 30 % y el 40 % del total, es posible controlar la dinámica especulativa de los precios. Ello requiere de una estrategia a largo plazo, basada menos en la construcción de nuevos inmuebles y más en los incentivos y/o penalizaciones para la salida al mercado de la vivienda vacía, incluyendo la adquisición por parte de la Administración pública de una parte de ese *stock*. Ese paso se dio en La Palma inmediatamente después de la erupción, rompiendo un tabú sólidamente asentado entre los gestores públicos claramente influenciados por el dogma neoliberal y demostrando la efectividad de dicha estrategia. Ello no significa que no tenga que construirse nueva vivienda, sino que, al objeto de racionalizar la dimensión del parque existente, debe ejercitarse la compra de inmuebles vacíos, pues ello reduce los costes ambientales que implica la construcción *ex novo*. Tampoco parece perentoria la definición de nuevos suelos para la construcción de vi-

viendas, dada la baja ejecución que presentan los suelos ya planificados para ello y su ubicación en las zonas más pobladas de la isla.

Finalmente, hasta que el parque público comience a crecer significativamente, será inevitable no solo limitar la expansión sino reducir la presencia de la vivienda vacacional en aquellas localidades donde su elevada proporción aparece relacionada con la escalada de precios observada en la renta de los alquileres y en el precio de la vivienda en venta. En ese sentido, el control público de los precios en zonas tensionadas, tal y como está previsto en la nueva ley estatal de vivienda, es otra de las medidas a adoptar. Aunque tanto el Gobierno de Canarias como el principal municipio afectado por la erupción, Los Llanos de Aridane, rechazan esta medida por razones ideológicas, su utilización, combinada con las actuaciones anteriores, puede ser la única fórmula que permita, en el corto plazo, una reducción de los valores de venta y alquiler que vienen siendo practicados en La Palma.

## Agradecimientos

Este trabajo se beneficia de la investigación desarrollada en el proyecto *Emergencias Crónicas y Transformación Ecológica en espacios litorales turistificados* (EMCROTUR, referencia PID2022-137648OB-C21; periodo 2023-2027), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Su redacción final ha tenido lugar durante una estancia de investigación en el Departamento de Geografía de la Universidad de Oporto (Portugal) en el contexto del programa de *Ayudas para la recualificación del sistema universitario para 2021-2023* del Ministerio de Universidades, financiada por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España con cargo a los fondos Next Generation EU.

## Referencias bibliográficas

- BOC. (2002). Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma. *Boletín Oficial de Canarias*, 89, 11610-11618.  
<https://www.gobiernodecanarias.org/boc/2016/194/001.html>
- BOC. (2021). Orden de 24 de marzo de 2021, por la que se determinan en la Comunidad Autónoma de Canarias los municipios de preferente localización de viviendas protegidas y se declaran los ámbitos territoriales de precio máximo superior, a los efectos del Decreto ley 24/2020, de 23 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en los ámbitos de vivienda, transportes y puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con el Plan de Vivienda de Canarias 2020-2025. *Boletín Oficial de Canarias*, 80, 18653-18657.  
<https://www.gobiernodecanarias.org/boc/2021/080/008.html>
- BOC. (2022). Decreto Ley 1/2022, de 20 de enero, de medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma. *Boletín Oficial de Canarias*, 16, 3508-3519  
<http://www.gobiernodecanarias.org/boc/2022/016/001.html>
- BOC. (2024a). Decreto Ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda. *Boletín Oficial de Canarias*, 37, 8206-8249.  
<https://www.gobiernodecanarias.org/boc/2024/037/001.html>
- BOC. (2024b). Decreto Ley 2/2024, de 11 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de vivienda protegida para la recuperación económica y social de la isla de La Palma tras la erupción volcánica de Cumbre Vieja. *Boletín Oficial de Canarias*, 52, 5475-5505.  
<https://www.gobiernodecanarias.org/boc/2024/052/001.html>

BOE. (2023). Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. *Boletín Oficial del Estado*, 124, 71477-71537.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-12203>

Carmona, P. (2022). *La democracia de propietarios. Fondos de inversión, rentismo popular y lucha por la vivienda*. Traficantes de Sueños.

CGPJ (Consejo General del Poder Judicial). (Varios años). *Base de datos de la estadística judicial*.

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Base-de-datos-de-la-estadistica-judicial-PC-AXIS/>

Diputación del Común. (2023). *La situación de la vivienda en Canarias desde una perspectiva social (Informe Extraordinario 2023)*. Santa Cruz de La Palma.

<https://www.diputadodelcomun.org/wp-content/uploads/2023/09/Informe-Extraordinario-de-Vivienda-2023.pdf>

García Rodríguez, J.L. (1994). El oeste palmero. En G. Morales Matos (dir.), *Geografía de Canarias (Tomo 2: Geografía Insular y Comarcal)* (pp. 901-916). Prensa Ibérica.

García-Hernández, J. S., Díaz-Rodríguez, M. C. y García-Herrera, L. M. (2018). Auge y crisis inmobiliaria en Canarias: desposesión de vivienda y resurgimiento inmobiliario. *Investigaciones Geográficas*, (69), 23-39.

<https://doi.org/10.14198/INGEO2018.69.02>

GESPLAN. (2022). *Informe sobre las edificaciones y parcelas afectadas en el ámbito de la colada. Diagnóstico edificatorio*. Gobierno de Canarias.

<https://pre-servicios.sitcan.es/portal/sharing/rest/content/items/c54c18e085c0415f-85c2e5e73613e47b/data>

Gobierno de Canarias. (2005). *Plan de Vivienda de Canarias 2005-2008*. Instituto Canario de la Vivienda.

[https://datosdelanzarote.lztic.com/media/item/docs/20060515165800140PLAN\\_DE\\_VIVIENDA\\_DE\\_CANARIAS\\_2005-2008.pdf](https://datosdelanzarote.lztic.com/media/item/docs/20060515165800140PLAN_DE_VIVIENDA_DE_CANARIAS_2005-2008.pdf)

Gobierno de Canarias. (2020). *Plan de Vivienda de Canarias 2020-2025*. Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda.

[https://www.gobiernodecanarias.org/cmsgobcan/export/sites/vivienda/galerias/docs/Informacion/General/PLAN\\_DE\\_VIVIENDA\\_CANARIAS\\_2020\\_2025.pdf](https://www.gobiernodecanarias.org/cmsgobcan/export/sites/vivienda/galerias/docs/Informacion/General/PLAN_DE_VIVIENDA_CANARIAS_2020_2025.pdf)

IBAVI. (2023). *El IBAVI concluye la actualización del registro de demandantes de viviendas de protección pública* (nota de prensa). Institut Balear de l'Habitatge.

<https://www.caib.es/webgoib/es/-/el-ibavi-concluye-la-actualizaci%C3%B3n-del-registro-de-demandantes-de-viviendas-de-protecci%C3%B3n-p%C3%BAblica>

Idealista. (Varios años). *Evolución del precio de la vivienda en venta en Canarias*.

<https://www.idealista.com/sala-de-prensa/informes-precio-vivienda/venta/canarias/>

INE. (2023a). *Censos de Población y Viviendas 2021*. Instituto Nacional de Estadística.

<https://www.ine.es/Censo2021/Inicio.do?L=0>

INE. (2023b). *Encuesta de Presupuestos Familiares. Año 2022*. Instituto Nacional de Estadística.

<https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=25144&L=0>

INE. (Varios años). *Atlas de distribución de renta de los hogares*. Instituto Nacional de Estadística.

<https://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?padre=8752>

INE. (Varios años). *Medición del número de viviendas turísticas en España y su capacidad*. Instituto Nacional de Estadística.

[https://www.ine.es/experimental/viv\\_turistica/experimental\\_viv\\_turistica.htm](https://www.ine.es/experimental/viv_turistica/experimental_viv_turistica.htm)

ISTAC. (Varios años). *Número de viviendas según tipos de obra por islas de Canarias y años*. Instituto Canario de Estadística.

[https://www3.gobiernodecanarias.org/istac/statistical-visualizer/visualizer/data.html?resourceType=dataset&agencyId=ISTAC&resourceId=E20001A\\_000007&version=~latest#visualization/table](https://www3.gobiernodecanarias.org/istac/statistical-visualizer/visualizer/data.html?resourceType=dataset&agencyId=ISTAC&resourceId=E20001A_000007&version=~latest#visualization/table)

- MAPA. (2023). *Encuesta de Precios de la Tierra 2022*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.  
[https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/encuestadepreciosdela-tierra2022v1\\_tcm30-662587.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/encuestadepreciosdela-tierra2022v1_tcm30-662587.pdf)
- Medina, E. R. (21 de agosto de 2018). «El caso de Samara es el ejemplo del fracaso de las políticas de vivienda». *La Palma Ahora*.  
[https://www.eldiario.es/canariasahora/lapalmaahora/politica/samara-ejemplo-politicas-vivienda-canarias\\_1\\_1969932.html](https://www.eldiario.es/canariasahora/lapalmaahora/politica/samara-ejemplo-politicas-vivienda-canarias_1_1969932.html)
- MITMA (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana) (2023). *Sistema de Información Urbana. SIU 2023*. Dirección General de Vivienda y Suelo.  
<https://cvp.mitma.gob.es/downloadcustom/sample/3390>
- MITMA (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana) (2020). *Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín especial vivienda social 2020*. Dirección General de Vivienda y Suelo.  
<https://cvp.mitma.gob.es/downloadcustom/sample/1078>
- MIVAU (Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana) (2024). *Sistema Estatal de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda: base de datos 2015-2022*.  
[https://www.mivau.gob.es/recursos\\_mfom/comodin/recursos/2024\\_02\\_23\\_bd\\_sistema-indices-alquiler-vivienda\\_2015-2022.xlsx](https://www.mivau.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/2024_02_23_bd_sistema-indices-alquiler-vivienda_2015-2022.xlsx)
- OFAPAV (Oficina de Atención a las Personas Afectadas por el Volcán y Registro Único) (2023). *Medidas y ayudas para la emergencia y la reconstrucción de La Palma* (Informe 9.01.2023). Gobierno de España y Gobierno de Canarias.
- Ramos-Pérez, D. (2022). La vivienda vacacional en La Palma (Canarias): evolución y distribución espacial (2015-2020). *Cuadernos de Turismo*, (50), 143-181.  
<https://doi.org/10.6018/turismo.541901>
- Rodríguez González, P, Hernández Martín, R., Rodríguez Rodríguez, Y. y Baute Díaz, N. (2016). *Los pilares de la Economía de La Palma: Informe de investigación*. Cátedra de Turismo CajaCanarias-Ashotel-ULL.  
<https://riull.ull.es/xmlui/handle/915/14489>



# Conclusiones y recomendaciones

A lo largo de esta publicación se han abordado diversos retos y presentado distintas perspectivas en torno a la situación de la vivienda en Canarias. Sin intención de retomar todos los planteamientos que ya se han incorporado a la introducción y en los que se ahonda en cada uno de los capítulos de este libro, sí recogemos, para comenzar, una idea que expresaban María J. Piñeira-Mantiñán, Luis A. Escudero-Gómez y Jesús M. González-Pérez (2024) en este mismo libro, la de que los archipiélagos de Canarias y Baleares se encuentran en una singular situación derivada en especial de la forma de producción de la vivienda en un contexto de superespecialización turística, que expulsa del acceso a una vivienda digna y asequible a una buena parte de sus residentes. Lejos de ser una sentencia que agote la posibilidad de actuación y desaliente cualquier intento por alterar esa dramática situación, los mismos autores señalaban que estas islas podrían constituirse como una suerte de laboratorio en el que se desplieguen actuaciones orientadas a garantizar el derecho a la vivienda.

Esa especial forma de producción que origina la crisis habitacional en Canarias, su inserción en el circuito de la especulación y su transformación en un bien cada vez más mercantilizado y financiarizado, y por tanto más exclusivo (Rolnik, 2019), no ha sido respondida adecuadamente por las Administraciones, que en lugar de tratar de regular estos procesos que alejaba a una buena parte de la población del acceso a la vivienda en cualquiera de sus formas (alquiler, en propiedad, etc.), los han favorecido en ocasiones. En el archipiélago canario, si nos remitimos a periodos anteriores, los gobiernos urbanos se han demorado en atender la creación de viviendas para las personas que llegaban de otras localidades o islas. Ellas fueron capaces de autogestionar y producir sus propias viviendas y barrios durante décadas, con sus limitaciones, pero también obteniendo beneficios, al margen de la Administración (García Herrera, 1981). En contextos rurales, también se han dado fenómenos de urbanización marginal y dispersa de manera más reciente, que responden a una necesidad igualmente no satisfecha de política de vivienda (Martín Fernández, 2011).

Con estos dos primeros párrafos se intuyen cuáles son los agentes que intervienen en la producción y provisión de vivienda: el capital o el mercado, el Estado y los propios habitantes, como se ha desarrollado también en los distintos capítulos. El capital se imbrica con sus mecanismos especulativos en la producción de hábitats y favorece la apropia-

ción y concentración de rentas en unas pocas manos. El Estado puede (o no) reconducir el capital, tratar de crear vivienda al margen de la especulación y protegerla de esas estrategias. Y por último, las personas, quienes habitan los territorios, pueden insertarse en esos mecanismos de mercado, beneficiarse de la actuación estatal o, desposeídas, ocupar espacios, a veces al margen de la legalidad, y organizarse para habitarlos.

Varios autores critican la doctrina del capital y convienen en la necesidad de reconducir esas formas alienantes y excluyentes. Entre ellos, David Harvey (2008), por ejemplo, sugería en su interpretación al derecho a la ciudad —desde una perspectiva muy vinculada con el proceso de urbanización— la necesidad de organizarse, resistir y reapropiarse de las rentas urbanas como manera de devolver la ciudad y sus espacios de reproducción social a quienes la habitan. En una línea similar, Eric Clark sugería en una entrevista (Weiner, 2015), como estrategia ante la desposesión de vivienda, articular el malestar ante el difícil acceso a ella o ante los procesos de gentrificación mediante la protesta y la autoorganización, así como poner en marcha políticas contra la especulación inmobiliaria y la expulsión de las personas de los lugares en los que residen.

En este libro, algunas de las propuestas de las autoras y autores ahondan tanto en la primera de las estrategias, la autoorganización como instrumento para desmercantilizar la vivienda, como en la segunda, regular, producir y gestionar vivienda desde lo público para facilitar el acceso a la misma de la población, y especialmente con recomendaciones en la esfera de la mejora de la oferta de la vivienda, la regulación de usos ajenos y la garantía de un acceso asequible. A estos dos bloques de propuestas se suman otras centradas en la gestión del territorio y su sostenibilidad, con una clara repercusión en el derecho a la vivienda.

A modo de síntesis, el siguiente cuadro trata de organizar las sugerencias y propuestas de las autoras y autores de esta obra siguiendo el argumentario anterior, agrupándolas como propuestas de autogestión; regulación, producción y gestión; y sostenibilidad territorial. Se trata de una enumeración en la que se suman recomendaciones a largo y medio plazo con otras con carácter de emergencia, en su mayoría centradas en el problema de la vivienda en los espacios urbano-turísticos, es decir, los espacios dinámicos, pero que también consideran las peculiaridades de algunos territorios, como los espacios rurales o los municipios despoblados. Algunas de estas sugerencias ya han sido parcialmente recogidas en la *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda en España* y en el más reciente *Decreto-ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda en Canarias*.

Síntesis de las propuestas orientadas a materializar el derecho a la vivienda

<b>Autogestión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propiciar un modelo de viviendas en cesión mediante desarrollo normativo, impulso institucional financiero y promoción en la sociedad.</li> <li>• Impulso de otras formas habitacionales autogestionadas.</li> </ul>
<b>Regulación, producción y gestión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la oferta de vivienda pública a niveles adecuados, mediante fomento de producción o incorporación de vivienda, especialmente en alquiler.</li> <li>• Medidas que incentiven la implicación de agentes privados en la producción de vivienda protegida dedicada al arrendamiento (p. ej., reducción de tiempos que comprometen a las empresas participantes).</li> <li>• Incentivar la RIC para la promoción de vivienda protegida destinada al alquiler por sociedades, reformando la normativa actual.</li> </ul>



<b>Regulación, producción y gestión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivar la colocación de viviendas enajenadas (p. ej., vacías o en uso turístico) al parque de vivienda (p. ej., mediante medidas fiscales) y con ello no ahondar en la crisis ecológica.</li> <li>• Establecer una moratoria de vivienda turística.</li> <li>• Regular la presión fiscal sobre la vivienda turística.</li> <li>• Controlar el precio de los arrendamientos.</li> <li>• Medidas fiscales para fomentar el mercado del alquiler.</li> <li>• Incrementar la seguridad jurídica de arrendadores y arrendatarios.</li> <li>• Desincentivar los alquileres residenciales temporales.</li> <li>• Propiciar la adecuación de la vivienda a las variaciones de la composición sociodemográfica de los hogares.</li> <li>• Impulsar la rehabilitación integrada, especialmente en barrios con valor patrimonial.</li> <li>• Reducir la presión especulativa de capital extranjero que no reside en las islas.</li> <li>• Legislar contra la okupación.</li> <li>• Permitir la residencialización de ámbitos dedicados a alojamiento extrahotelero.</li> <li>• Impulsar la planificación urbanística.</li> <li>• Propiciar la mezcolanza de usos y limitar la especialización en el territorio.</li> <li>• Mejorar la calidad de la información sobre la vivienda en distintas escalas para su tratamiento y puesta en marcha de medidas, en particular a la escala de barrios.</li> <li>• Desarrollar políticas de viviendas adaptadas a las características locales.</li> <li>• Favorecer la cooperación entre instituciones y entre el sector público y privado.</li> <li>• Establecer medidas de incentivo más que de castigo.</li> <li>• Involucrar a las comunidades locales en la toma de decisiones.</li> </ul>
<b>Sostenibilidad territorial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivar la rehabilitación en entornos rurales.</li> <li>• Adaptar los entornos rurales con equipamientos y servicios para nuevos residentes, en especial en los asentamientos.</li> <li>• Adecuada ordenación territorial que garantice también la preservación de entornos rurales y los paisajes, incluso con cambios competenciales.</li> <li>• Compactación del crecimiento en suelo rústico.</li> <li>• Mejorar la disciplina urbanística y creación de registro de vivienda en suelo rústico.</li> <li>• Impulsar la renovación de espacio habitado en la periferia urbana (p. ej., creación de equipamiento y espacios públicos) y de medidas de intervención en el ámbito sociocomunitario.</li> <li>• Favorecer la rehabilitación con criterios de sostenibilidad y a un precio asequible.</li> <li>• Impulsar prácticas demostrativas de viviendas protegidas sostenibles (esencialmente de carácter público).</li> <li>• Impulsar actuaciones de concienciación y educación ciudadana sobre la conservación del territorio.</li> <li>• Mejora de los sistemas de transporte.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de los capítulos de este libro

En suma, el corolario de propuestas pone el foco en limitar el precio como obstáculo principal para el acceso a una vivienda, propiciar el alquiler frente a la propiedad, dar mejores garantías a las personas rentistas, incrementar la proporción de viviendas en manos públicas y en formas menos mercantilizadas como la cooperativa, y favorecer que la vivienda siga teniendo su uso principal, el de ser habitada, frente a otros usos como el turístico o mantenerla vacía. Este tipo de medidas debe orientarse en especial a frenar los desplazamientos no deseados de quienes habitan en sus barrios, facilitar la emancipación de personas jóvenes, garantizar la mezcla intergeneracional y social, así como la de distintos usos, y propiciar la recuperación de los espacios sin perspectivas demográficas y económicas. No se trata de recomendaciones asumidas por todos los autores unánimemente, algo que evidencia la diversidad de puntos de vista y la propia heterogeneidad del problema habitacional.

Merece especial atención la regulación de la vivienda turística. Las repetidas menciones que se hacen a lo largo de este libro da cuenta de su impacto en la crisis habitacional. La ley que la regula incorpora un cambio de denominación de vivienda vacacional a vivienda dedicada a uso turístico. Eso es algo que podría interpretarse como un intento de defensa del derecho a la vivienda digna, pero que corre el riesgo de articularse como un arsenal de actuaciones dirigidas a establecer unos parámetros que equiparan el espacio habitado a cualquier otro uso turístico extrahotelero, con valores de metros cuadrados por visitante, dotaciones del alojamiento, etc., y que implicaría la actualización de viviendas a estas nuevas circunstancias y, con probabilidad, elevaría el precio medio por noche. En términos de Neil Smith (1979) y posteriores interpretaciones (Vives-Miró y Rullan, 2017; Yrigoy, 2017), la ley parece que propiciaría la ampliación de la brecha entre la renta capitalizada del suelo y la potencial y, por tanto, podría impulsar procesos de gentrificación, alineando la medida con la estrategia del Gobierno de Canarias que trata de desarrollar desde hace décadas, atraer turistas con alto poder adquisitivo. En las últimas semanas, este foco se comienza a poner en lo que se denomina un «turista responsable», aquel que «compense su paso por las islas con acciones que repercuten directamente en el territorio» (Hosteltur, 2024), por supuesto, sin mención a las características del alojamiento donde realizará su estancia. Se van así añadiendo más etiquetas para un turismo que ni por ser de élite ni por ser responsable, en los términos que establece el Gobierno de Canarias, será más sostenible, sino que va insertando la actividad turística cada vez más en la vida cotidiana y en los espacios de reproducción social. Tal vez, con ello se esté produciendo el episodio decisivo en la turistificación (Murray y Cañada, 2019), algo que, con seguridad, incrementará el malestar social, como ya han puesto en evidencia las recientes protestas multitudinarias en las islas y el proceso participativo iniciado por distintos colectivos sociales, entre cuyas reivindicaciones se encuentra el derecho a la vivienda digna y asequible.

**Los directores**

**Alejandro Armas-Díaz**  
**Juan Manuel Parreño-Castellano**

## Referencias bibliográficas

- García Herrera, L. M. (1981). *La formación de la ciudad marginal*. Aula de Cultura del Cabildo de Tenerife.
- Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *New Left Review*, 53, 23-39.  
<https://newleftreview.es/issues/53/articles/david-harvey-el-derecho-a-la-ciudad.pdf>
- Hosteltur. (6 de noviembre de 2024). Canarias quiere atraer a un turista responsable con el destino.  
[https://www.hosteltur.com/166547\\_canarias-quiere-atraer-a-un-turista-responsable-con-el-destino.html](https://www.hosteltur.com/166547_canarias-quiere-atraer-a-un-turista-responsable-con-el-destino.html)
- Martín Fernández, C. S. (2011). El proceso reciente de regulación de la vivienda ilegal en Canarias (1996-2009). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (57).  
<https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1377>
- Murray, I. y Cañada, E. (eds.). (2019). *Turistificación global. Perspectivas críticas en turismo*. Icaria Editorial.
- Piñeira-Mantiñán, M. J., Escudero-Gómez, L. A. y González-Pérez, J. M. (2024). La vivienda en España. Diagnóstico y principales dinámicas. En J. M. Parreño-Castellano y A. Armas-Díaz, *La vivienda en Canarias. Situación, perspectivas y propuestas*, (pp. 31-47). Fundación Fyde CajaCanarias.
- Rolnik, R. (2019). La guerra de los lugares: *La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. LOM Ediciones.
- Smith, N. (1979). Toward a Theory of Gentrification. A Back to the City Movement by Capital, not People. *Journal of the American Planning Association*, 45(4), 538-548.  
<https://doi.org/10.1080/01944367908977002>
- Vives-Miró, S. y Rullan, O. (2017). ¿Desposesión de vivienda por turistización?: Revalorización y desplazamientos en el Centro Histórico de Palma (Mallorca). *Revista de geografía Norte Grande*, (67), 53-71.  
<https://doi.org/10.4067/S0718-34022017000200004>
- Weiner, P. (2015). Entrevista a Eric Clark: «Las políticas públicas orientadas a evitar la especulación inmobiliaria deben incluir políticas para asegurar la tierra como propiedad común, y su uso sujeto a la toma democrática de decisiones». *Revista Planeo*, 21.  
<https://revistaplaneo.cl/2015/04/20/entrevista-a-eric-clark-las-politicas-publicas-orientadas-a-evitar-la-especulacion-inmobiliaria-deben-incluir-politicas-para-asegurar-la-tierra-como-propiedad-comun-y-su-uso-sujeto-a-la-tom/>
- Yrigoy, I. (2017). Airbnb en Menorca: ¿Una nueva forma de gentrificación turística? Localización de la vivienda turística, agentes e impactos sobre el alquiler residencial. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 21.  
<https://doi.org/10.1344/sn2017.21.18573>

