

**Dictamen núm. 19/2008, relatiu al Projecte de decret de desenvolupament de la Llei 5/2008, de 14 de maig, d'actuacions urgents destinades a l'obtenció de sòl per a habitatges de protecció pública**

**Dictamen núm. 19/2008, relatiu al Projecte de decret de desenvolupament de la Llei 5/2008, de 14 de maig, d'actuacions urgents destinades a l'obtenció de sòl per a habitatges de protecció pública**

Atès el que disposa l'article 2, núm. 1, lletra *a*, incís primer, de la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears i , l'article 4, lletra *a*, incís primer del Reglament d'organització i funcionament, aprovat pel Decret 128/2001, de 9 de novembre, modificat pel Decret 109/2006, de 22 de desembre, el Consell Econòmic i Social emet el següent

## **DICTAMEN**

### **I. Antecedents**

**Primer.** El dia 8 d'octubre de 2008 es registra d'entrada en el Consell Econòmic i Social (CES) la sol·licitud de dictamen de la Conselleria d'Habitatge i Obres Públiques relativa al Projecte de decret de desenvolupament de la Llei 5/2008, de 14 de maig, d'actuacions urgents destinades a l'obtenció de sòl per a habitatges de protecció pública. L'expedient tramés al CES consta, a banda de la sol·licitud i del Projecte de decret, de la següent documentació:

- Resolució d'inici (01/09/2008)
- Memòria sobre la necessitat d'elaborar el decret (02/09/2008)

- Diligència de 5 de setembre de 2008, per la qual s'adjunta a l'expedient la Llei 5/2008, de 14 de maig i la convocatòria pública per a la creació de reserves estratègiques de sòl a l'empara de la llei esmentada
- Memòria econòmica de la repercussió financera de la norma
- Primer document de treball de decret
- Segon document de treball de decret
- Informe justificatiu de la necessitat de reduir el termini d'audiència del Projecte de decret
- Esborrany de decret
- Document de precisions sobre la convocatòria pública d'oferta de sòl per a la creació de reserves estratègiques de sòl a l'empara de la Llei 5/2008
- Certificat de la reunió de la Mesa de l'Habitatge
- Escrits de tràmit d'audiència de la Llei 5/2008, dirigits als sectors interessats amb el corresponent acusament de recepció: FELIB, CAEB, UGT, CCOO Associació de constructors, Col·legis Oficials d'Arquitectes, Aparelladors i Arquitectes tècnics, APIs, Administradors de Finques, Diplomats en Treball Social Caritas, Associació de promotors immobiliaris, Ajuntament de Palma, IBAVI, Consell de Joventut, Conselleries de Medi Ambient, Afers Socials, Promoció i Immigració, Consells Insulars de Mallorca, Menorca, i Eivissa, "Sa Nostra" i "La Caixa".
- Comunicació a les Secretaries Generals de l'esborrany per a la formulació de suggeriments i recomanacions (15/09/2008)
- Acusament de rebuda de la comunicació esmentada
- Al·legacions i suggeriments a l'esborrany
- Informe sobre les al·legacions i suggeriments presentats
- Projecte de decret

- Escrit de remissió del projecte a d'Institut de la Dona per a la formulació de l'informe d'impacte de gènere

**Segon.** El mateix dia s'anuncia l'entrada de la sol·licitud als consellers del CES i, seguidament, a les organitzacions que no hi estan representades, donant-los un termini per tal que facin les observacions que considerin adients.

**Tercer.** Mitjançant la Resolució de la Presidència de 9 d'octubre de 2008, i atesa la urgència de l'evacuació del dictamen, fonamentada per la conselleria sol·licitant, es determina l'aplicació del procediment especial abreujat previst en la norma de funcionament intern de 20 de novembre de 2001, de la qual cosa se n'informa posteriorment, el 14 d'octubre, a la Comissió Permanent .

**Quart.** D'acord amb el procediment aplicable, i atès l'article 24 d) del Reglament d'organització i funcionament del CES, la Comissió Permanent designa la Comissió de Treball d'Economia, Desenvolupament Regional i Medi Ambient perquè elabori la corresponent proposta. Aquesta comissió es reuneix amb aquest objecte el dia 15 d'octubre i la Comissió Permanent aprova, finalment, el dictamen el dia 22 d'octubre de 2008.

## II. Contingut del Projecte de decret

El Projecte de decret consta d'un preàmbul, catorze articles agrupats en cinc capítols i dues disposicions finals.

El preàmbul exposa l'objecte del projecte de decret i el títol competencial que l'habilita, que és l'article 6 de la Llei 5/2008, de 14 de maig, d'actuacions urgents destinades a l'obtenció de sòl per a habitatges de protecció pública.

El capítol I, dedicat a les disposicions generals, comprèn els articles 1 a 4:

- L'article 1 estableix l'objecte del Projecte de decret, definit com el desenvolupament de la Llei 5/2008, de 14 de maig.
- L'article 2 disposa que la creació, ordenació i execució de les reserves estratègiques de sòl, previstes en aquesta llei<sup>1</sup>, s'ajustarà "a l'establert a la legislació i el planejament territorial i urbanístic aplicables en cada cas en el territori de què es tracti, amb excepció única de les particularitats en la Llei 5/2008, desenvolupades en el present decret".
- L'article 3 estableix que els habitatges de protecció pública resultants de les actuacions previstes en la Llei 5/2008 i en el propi decret s'han d'ajustar als requisits i característiques establerts en el Reial Decret 801/2005, d'1 de juliol, i el Reial Decret 3148/1978, de 10 de novembre "i demés normativa vigent sobre habitatges de protecció pública"<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L'apartat 1 de l'article 1 de la Llei 5/2008, de 14 de maig, disposa que aquesta "regula la planificació i l'execució d'actuacions i l'objecte directe de les quals és aconseguir d'una manera extraordinària i urgent sòl urbanitzat destinat a la construcció d'habitatges sotmesos a un règim de protecció pública o de preu taxat..." i l'apartat 2 del mateix article estableix que aquestes actuacions "reben el nom de reserves estratègiques de sòl i tindran la consideració d'actuacions d'interès general, atès que es tracta d'actuacions urgents i necessàries per fer front a la manca constatada de sòl de desenvolupament urbà destinat a habitatge de protecció pública a les Illes Balears".

<sup>2</sup> Aquest article és igual que l'article 1.3 de la Llei 5/2008, de 14 de maig, excepte pel que fa a la menció al decret de desenvolupament.

- El contingut de l'article 4 es basa en l'article 1.4 de la Llei 5/2008<sup>3</sup>, de 14 de maig, al qual s'afegeixen les qüestions següents: en primer lloc, que la superfície útil màxima dels habitatges de preu taxat serà de 90 metres quadrats, mesurats amb els criteris d'amidament de l'article 4 del Reial Decret 3148/1978, de 10 de novembre<sup>4</sup>; en segon lloc, precisa que la prohibició de disposar dels habitatges inter vivos pot deixar-se sense efecte per part de la Conselleria d'Habitatge i Obres Públiques, en els mateixos supòsits establerts en l'article 13.5 del Reial Decret 801/2005<sup>5</sup>: en tercer lloc, puntualitza que el preu de venda de l'habitatge, en el cas anterior, serà el preu taxat a què es refereix

---

<sup>3</sup> Aquest article disposa el següent: "Els habitatges de preu taxat tindran a tots els efectes la consideració d'habitatges lliures, i les seves qualitats d'acabament es correspondran amb les de la resta d'habitatges lliures del sector de reserva estratègica en què s'ubiquen. S'entendrà per preu taxat un preu màxim de venda per metre quadrat construït, que haurà de ser inferior al preu màxim de l'habitatge de protecció de règim especial regulat en el Reial Decret 801/2005, d'1 de juliol, pel qual s'aprova el Pla estatal 2005-2008 per afavorir els drets dels ciutadans a l'habitatge. Aquests habitatges no es podran transmetre inter vivos ni se'n podrà cedir l'ús per cap títol, durant el termini mínim de vint anys des de la data de la formalització de l'adquisició, llevat de les excepcions justificades que s'estableixin reglamentàriament. El Govern de les Illes Balears establirà per decret la regulació i les fórmules de control d'aquests tipus d'habitatges".

<sup>4</sup> Aquest article estableix el següent: "*Se entiende por superficie útil la del suelo de la vivienda, cerrada por el perímetro definido por la cara interior de sus cerramientos con el exterior o con otras viviendas o locales de cualquier uso. Asimismo incluirá la mitad de la superficie de suelo de los espacios exteriores de uso privativo de la vivienda tales como terrazas, miradores, tenderos, u otros hasta un máximo del 10% de la superficie útil cerrada. Del cómputo de la superficie útil queda excluida la superficie ocupada en la planta por los cerramientos interiores de la vivienda, fijos o móviles, por los elementos estructurales verticales y por las canalizaciones o conductos con sección horizontal superior a cien centímetros cuadrados, así como la superficie del suelo en la que la altura libre sea inferior a 1,50 metros cuadrados. Cuando se trate de viviendas iguales y dispuestas en columna vertical, dentro de un mismo edificio para el cómputo de las superficies ocupadas en planta por los elementos estructurales verticales y por las canalizaciones o conductos con sección horizontal superior a cien centímetros cuadrados, se tomará la media aritmética de los valores correspondientes a las viviendas situadas en las plantas inferior y superior de la columna, siempre que la divergencia entre aquellos valores no sea superior al 100%. En el caso de las edificaciones a las que se extienda la protección oficial de acuerdo con el artículo 2 del presente Real Decreto, se entenderá por superficie útil la que resulte de multiplicar la superficie construida por 0,80".*

<sup>5</sup> Aquests supòsits són: "a) Familias numerosas que necesiten adquirir una vivienda de mayor superficie por el incremento del número de miembros de su unidad familiar; u otra vivienda más adecuada a sus necesidades específicas, por discapacidad sobrenvenida de uno de sus miembros. b) Personas mayores de 65 años, que deseen trasladar su domicilio habitual y permanente. c) Personas con discapacidad y las víctimas de violencia de género o del terrorismo que deseen trasladarse a otro alojamiento más adecuado a sus necesidades específicas. d) Aquellas personas que por sus circunstancias personales justificadas necesiten trasladar su domicilio habitual y permanente a otra vivienda de menores dimensiones."

l'apartat 1 de l'article; i, en quart lloc, estableix que la condició d'habitatge de preu taxat, la prohibició de disposar i les limitacions establertes en l'article s'han de fer constar expressament en la corresponent escriptura de compravenda, d'adjudicació o de declaració d'obra nova i s'han d'inscriure en el Registre de la Propietat.

El capítol II, dedicat a "les normes subsidiàries i complementàries de planejament" abasta els articles 5 a 8, que regulen les qüestions següents:

- L'article 5 reproduïx el primer paràgraf de l'article 2.1 i part de l'apartat b) de l'article 2.2. de la Llei 5/2008<sup>6</sup>, de 14 de maig, en la mesura en què estableix que la planificació urbanística de les reserves estratègiques de sòl es realitzarà mitjançant unes normes subsidiàries i complementàries de planejament del municipi de què es tracti, i que si el sòl on es projecten és sòl rústic de transició, les normes esmentades el classificaran com a urbanitzable programat o apte per a la urbanització, d'acord amb el que estableixen els articles següents.

---

<sup>6</sup> L'article 2.2 b) estableix: "Si el sòl en què es projecta la reserva estratègica de sòl és sòl rústic de transició, les normes esmentades el classificaran com a urbanitzable programat o apte per a la urbanització i, sigui quin sigui el tipus de sòl, el qualificaran assignant un mínim d'un 50% de l'edificabilitat total prevista o de preu taxat, a elecció del promotor, i es reservarà en tot cas com a mínim el 15% del total per a les de protecció pública. El 50% del sòl restant de la reserva es podrà destinar a l'edificació d'habitatge de preu lliure. El sòl destinat a la construcció d'aquests habitatges de protecció pública serà cedit urbanitzat a l'Administració pels propietaris i promotors dels terrenys de manera gratuïta./En el supòsit que existeixi habitatge de preu taxat, els propietaris i els promotors dels terrenys hauran d'efectuar, a més de la previsió a què es refereix l'apartat anterior, les cessions de sòl que legalment procedeixin, amb la particularitat que la cessió de l'aprofitament urbanístic a què es refereix l'article 16.1 b) de la Llei 8/2007, de sòl, serà del 15% del total de la reserva. Aquesta cessió es durà a terme assignant a l'ajuntament respectiu el sòl corresponent a l'esmentat percentatge a cada un dels usos d'habitatge lliure, habitatge taxat i habitatge de protecció pública. El sòl esmentat serà destinat a la construcció d'habitatges de protecció pública. Els terrenys corresponents a aquesta cessió s'hauran de lliurar urbanitzats a l'Administració".

- L'article 6 estableix que les normes esmentades contindran "les determinacions de caràcter general i els usos globals dels terrenys de què es tracti, com també l'ordenació de detall ni els usos pormenoritzats d'aquests, sense que sigui necessari el seu desenvolupament per plans parcials" i que "les normes hauran de contenir totes les determinacions, previsions de sòl per dotacions públiques i la documentació que la legislació urbanística requereixi per als plans parcials". D'altra banda, l'article disposa que els terrenys de cada reserva estratègica de sòl "hauran de constituir una unitat d'execució o un sector complet del planejament vigent, en cas de ser sols urbans o urbanitzables sectoritzats" i que "en el cas que els terrenys de la reserva estratègica de sòl corresponent no procedeixin de sectors establerts en el planejament urbanístic municipal, seran considerats com a un sector independent amb assenyalament de l'aprofitament urbanístic mitjà que correspongui en funció de les intensitats i usos dels terrenys de la reserva (...) que tinguin aprofitament lucratiu, així com la delimitació de les zones o unitats d'execució en què es divideix el territori planificat".
- L'article 7 disposa (apartat 1) que, d'acord amb l'article 2.2.d e la Llei 5/2008, de 14 de maig, les normes subsidiàries i complementàries de planejament distribuïran l'edificabilitat total prevista en la reserva, de la manera següent: 35% de l'edificabilitat destinada a la construcció d'habitatges de protecció pública o preu taxat, a elecció del promotor que guanyi el concurs per a l'obtenció i transformació dels terrenys necessaris per a la creació de la reserva; 15% de l'edificabilitat necessàriament destinats a la construcció d'habitatges de protecció pública; i el 50% de l'edificabilitat es podrà destinar a l'edificació d'habitatges de preu lliure. D'altra banda, l'article preveu (apartat 2) per al cas que no existeixi habitatge de preu taxat, que el sòl previst per



aquest tipus d'habitatge i per al de protecció pública serà “de cessió obligatòria i gratuïta a l'Administració (15% per a l'ajuntament, 15% al Govern , concretament a l'IBAVI per a la seva edificació, 20%, que ha de ser edificat per concurs per entitats promotores) per part dels promotors i propietaris que desenvolupin la reserva estratègica, una vegada els terrenys estiguin totalment urbanitzats i acabades les operacions d'execució de la corresponent norma subsidiària o complementària i que els habitatges resultants seran “en tot cas habitatges de protecció pública de règim especial o de preu general”<sup>7</sup>. Finalment, per al cas que existeixi habitatge de preu taxat, l'article preveu (apartat 3) que “el sòl de cessió obligatòria segons l'article 7 de la Llei 4/2008, de 14 de maig, de mesures urgents per a un desenvolupament territorial sostenible a les Illes Balears, correspondrà a l'ajuntament respectiu. Aquesta cessió es durà a terme assignant a l'ajuntament el sòl corresponent al 15% de cada un dels usos d'habitatge de preu lliure, habitatge de preu taxat i habitatge de protecció pública i demés usos lucratiu possibles de la reserva estratègica. Els habitatges resultants d'aquesta cessió seran en tot cas habitatges de protecció pública de règim especial o preu general”<sup>8</sup>.

- L'article 8 estableix que, als efectes del còmput de densitat màxima regulada en l'article 2.2.e) de la Llei 5/2008, de 14 de maig<sup>9</sup>, “es

---

<sup>7</sup> Aquest apartat de l'article 7 reproduïx el contingut de l'article 2.2 c) de la Llei 5/2008, de 14 de maig.

<sup>8</sup> Vegeu nota 6, sobre el contingut de l'article 2.2.b), ja que el Projecte de decret gairebé reproduïx en aquest punt el segon paràgraf de l'article esmentat.

<sup>9</sup> Aquest article estableix: “La densitat màxima que es podrà assolir en la regulació que estableixin les normes serà de 225 habitants per hectàrea amb una edificabilitat màxima de 0.9 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> per al cas del municipi de Palma. Els índexs esmentats seran de 180 per hectàrea i de 0,75 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> en els municipis de Calvià, Ciutadella, Eivissa, Inca, Lluçmajor, Manacor, Maó i Marratxí; de 150 habitants per hectàrea i de 0.60 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> en la resta de municipis considerats del grup A pel Reial Decret 801/2005, d'1 de juliol, pel qual s'aprova el Pla estatal 2005-2008, mentre que els municipis dels grups B i C serà de 120 habitants per hectàrea i de

considerarà que un habitatge de tres dormitoris alberga tres habitants; el de dos dormitoris alberga 2 habitants, i el d'un dormitori alberga 1,5 habitants". D'altra banda, disposa que "l'habitatge de protecció pública haurà de tenir un mínim de 60 metres quadrats construïts, incloses les parts proporcionals d'elements comuns, comptabilitzats d'acord amb la legislació vigent en matèria d'habitatges de protecció pública".

El capítol III, que agrupa els articles 9 a 12, tracta el "procediment d'aprovació de les normes subsidiàries i complementàries":

- L'article 9<sup>10</sup> disposa que aquest procediment serà el previst en la legislació urbanística i ambiental general, amb les particularitats que contenen els articles següents.
- L'article 10 estableix el procediment següent: elaboració de l'avanç de norma (Conselleria d'Habitatge i Obres Públiques) per a cada reserva que es vulgui constituir, amb informe vinculant del municipi i del consell insular respectiu (el silenci és positiu). Si l'informe és desfavorable, el procediment finalitza; si suggereix modificacions, s'han d'incloure. D'altra banda, s'estableix que quan "en el concurs públic d'oferta de terrenys a què es refereix l'article 3 de la Llei 5/2008, de 14 de maig, s'hagin presentat ofertes d'actuació en el mateix municipi sobre diferents àmbits immediats o confrontants sense criteris o previsions d'interconnexió i continuïtat urbana entre elles, es podrà iniciar un procés de concertació entre els promotors de les diferents ofertes i

---

0,50 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> d'edificabilitat. De les edificabilitats assenyalades, es podran destinar a altres usos diferents al d'habitatge un màxim de 0,15 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> en els dos primers casos i de 0,10 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> en els altres.

<sup>10</sup> Aquest article es basa en l'article 4, primer paràgraf de la Llei 5/2008, de 14 de maig.

l'ajuntament respectiu, a fi de concretar una proposta que, essent la més adequada des del punt de vista de l'interès general, resolgui les qüestions d'equipaments i estructura urbana de manera harmònica”.

- L'article 11<sup>11</sup> estableix que, una vegada es disposi de tota la informació recopilada, el conseller d'Habitatge i Obres Públiques elevarà una proposta al Govern, que aprovarà “inicialment” les normes que pertocin, la qual cosa implicarà “la suspensió, en els àmbits territorials afectats, de les determinacions del planejament general respectiu que siguin contràries al contingut de les normes”. Les normes aprovades inicialment seran sotmeses a informació pública i a consulta d'acord amb la legislació urbanística i sectorial aplicable. En aquest període els municipis i consells insulars afectats han d'emetre un nou informe vinculant (i, per tant, si és desfavorable no es pot procedir a l'aprovació definitiva) i les normes s'han de sotmetre al dictamen de l'òrgan ambiental corresponent, que en cas contenir discrepàncies ha de seguir el procediment de resolució de les mateixes previst en la Llei 11/2006, de 14 de setembre, d'avaluacions d'impacte ambiental i avaluacions ambientals estratègiques a les Illes Balears.

- L'article 12 preveu, finalment que, un cop finalitzats aquests tràmits, les normes seran aprovades definitivament pel Govern, a proposta del conseller d'Habitatge i Obres Públiques, “oïda la Conselleria de Mobilitat i Ordenació del Territori”.

El capítol IV, dedicat a l'execució de les normes subsidiàries i complementàries”, està format per l'article 13, el qual desenvolupa l'article

---

<sup>11</sup> Aquest article desenvolupa l'article 4 de la Llei 5/2008, de 14 de maig.

5 de la Llei 5/2008, de 14 de maig, i disposa que en el supòsit regulat en l'article 5.1 de la Llei<sup>12</sup>, el Govern podrà optar entre expropiar els terrenys o deixar sense efecte el procediment de la creació de la reserva de què es tracti. D'altra banda, estableix que en el supòsit regulat en l'article 5.2 de la Llei<sup>13</sup>, "l'informe respectiu sobre els projectes d'execució urbanística s'haurà de limitar a comprovar la concordança entre els referits projectes i la norma subsidiària i complementària aprovada, sense que en aquest moment es pugui oposar a les determinacions d'aquesta norma ni a la creació de la reserva". Igualment, disposa que en el cas que s'autoritzi la urbanització i edificació simultànies, la fiança que ha de prestar el propietari-promotor és la prevista en l'article 5.3 de la Llei, que és el cent per cent del cost de les obres d'urbanització. I, finalment, estableix que una vegada el propietari - promotor hagi lliurat els terrenys urbanitzats en cada unitat d'execució a l'Administració, aquesta n'ha d'aixecar acta, on consti l'efectiu acabament total de les obres d'urbanització i de les tasques d'execució jurídica de la unitat d'execució.

El capítol V, dedicat a l'"índex d'intensitat d'ús en solars aïllats de sòl urbà consolidat" està format per l'article 14, que disposa que l'índex d'intensitat residencial establert en la disposició addicional segona de la Llei 5/2008, de

---

<sup>12</sup> L'article 5.1 de la Llei estableix: "Una vegada aprovades definitivament les normes subsidiàries i complementàries de planejament, el propietari dels terrenys de cada reserva estratègica de sòl, associat a un promotor urbanístic en el cas que no ho sigui també, haurà de presentar en el termini de cinc mesos el projecte d'urbanització, com també el projecte de distribució de beneficis i càrregues. Si el propietari dels terrenys incompleix el termini esmentat, el Govern de les Illes Balears podrà expropiar els terrenys per incompliment de la funció social de la propietat".

<sup>13</sup> Aquest article disposa: "Aquests projectes han de contenir les determinacions exigides en la legislació urbanística general i seran tramitats segons el que s'hi estableix, amb la particularitat que la seva tramitació i aprovació seran efectuades per la Conselleria d'Habitatge i Obres Públiques, amb informe previ vinculant de l'ajuntament respectiu. L'informe esmentat s'emetrà en el termini d'un mes i s'entendrà emès per silenci positiu en cas contrari".

14 de maig<sup>14</sup> és “d’aplicació directa als solars aïllats de sòl urbà consolidat en el qual no sigui necessària una execució sistemàtica del planejament mitjançant unitats d’actuació o execució”. I disposa, igualment, que en les condicions determinades en la disposició addicional esmentada, “l’índex prevaldrà, en tots els municipis de les Illes Balears, sobre els índexs fixats en el respectiu planejament territorial o municipal”.

### III. Observacions generals

**Primera.** El CES de les Illes Balears valora positivament la iniciativa, que, de fet, es desprèn del que disposa la Llei 5/2008, de 14 de maig, atès que ressalta la funció social de l’habitatge i el considera un dret i no només un bé econòmic o d’inversió .

**Segona.** El creixement constant del preu de l’habitatge està impeding l’accés a cada vegada més ciutadans de les Illes Balears i ha deixat de ser un problema associat a determinats col·lectius, per la qual cosa és recomanable que aquesta comunitat compti amb un parc d’habitatges assequibles per permetre aquest accés amb caràcter general al conjunt de la població.

**Tercera.** El CES ha constatat aquesta progressiva dificultat per accedir a l’habitatge en la seva Memòria del CES sobre l’Economia, el Treball i la Societat de les Illes Balears, que en la darrera edició publicada, corresponent a 2006, posa de manifest els fets següents:

---

<sup>14</sup> Aquesta disposició estableix que “l’índex d’intensitat d’ús residencial del corresponent decret autonòmic, en el sòl urbà consolidat per la urbanització de les àrees d’ús residencial, serà de 60 m2 de superfície construïda mínima per habitatge, sempre que la totalitat de l’edificabilitat permesa pel planejament municipal per a tal ús, en cada solar, es destini a construir habitatges de protecció pública de règim especial o de preu general”.

- Els habitatges lliures acabats entre els anys 2002 i 2006 són, respectivament, 12.090, 11.537, 8.888, 10.372 i 10.172, mentre que els habitatges protegits acabats en aquest mateix període són, respectivament, 382, 304, 1.034, 411 i 405.
- El preu del metre quadrat de l'habitatge l'any 2006 és de 2.000,6 euros el metre quadrat de l'habitatge usat davant 1.957,6 euros el del nou. Quant a la producció d'habitatges, l'any 2006 sembla que es consolida la trajectòria alcista, iniciada el 2002, de construcció d'habitatge protegit, que varen representar el 12,5% del total dels habitatges començats.
- La taxa d'accessibilitat a l'habitatge (que es mesura com el quocient entre el preu mitjà d'un habitatge i la renda bruta per llar) ha experimentat un notable deteriorament en els darrers anys, tenint en compte que fa deu anys el preu de l'habitatge mitjà representava la renda anual de 3,5 anys per a una família tipus, mentre que a final de 2006, es necessitaven 7,1 anys de renda per cobrir el preu mitjà de l'habitatge.
- Pel que fa al crèdit hipotecari total, s'afirma que "el 2006 va créixer a un ritme mitjà anual del 25,6%, una dècima de punt per sota del creixement mitjà del 2005. El crèdit de les llars per a l'adquisició de l'habitatge va créixer a un ritme mitjà anual una mica inferior, el 22,7%, 1,6 punts percentuals menys que l'exercici anterior. D'acord amb l'estadística registral immobiliària, l'import mitjà per hipoteca va experimentar un creixement interanual del 10,2%, i es va situar en

146.683,41 euros. La quota hipotecària mensual mitjana va arribar a 902,07 euros per als crèdits a tipus fix (20 anys) i 745,87 per als de tipus variable”.

- En relació amb l'evolució de l'habitatge a les Illes Balears, s'exposa que “el 2006 Balears es va registrar de nou un gran dinamisme de l'oferta de promocions residencials, que va resultar particularment agut a Mallorca, i no tant a les Pitiüses. El nombre d'habitatges visats (...) va augmentar considerablement: es visaren 15.847 habitatges, el 26,5% més que l'any anterior. Aquesta xifra es situa molt a prop del nivell de 1999, any de referència de la gran expansió residencial de la segona meitat dels anys noranta. A Mallorca, l'increment fou del 32,9%, i es visaren 11.577 habitatges. A Eivissa i Formentera, l'augment fou del 17,8%. A Menorca, on les oscil·lacions tendeixen a ser més reduïdes, l'increment fou del 4,3%. Per la seva banda, la demanda d'habitatge va començar a mostrar alguns indicis de pèrdua d'impuls, motivada per l'ininterromput i cada vegada més insostenible procés d'augment de preus i per la irrupció d'un nou factor: l'augment dels tipus d'interès i el gradual esgotament dels mecanismes que havien anat configurant un mercat hipotecari feble. El 2006 representa un any que hi ha un procés dual, aparentment contradictori, en el qual augmenta amb rapidesa l'oferta residencial futura, sobretot a Mallorca, i a la vegada, s'aprecien signes de la debilitat de la demanda com a conseqüència de la continuïtat dels elevats increments de preus, però també pel canvi d'escenari financer, un dels mecanismes claus en el model.”
- “Al marge de factors conjunturals i dels relacionats amb la escassetat del sòl, el seu progressiu encariment i les expectatives sobre l'evolució dels preus, la intensa demanda d'habitatge que es registra des de final dels

anys noranta ha estat fins ara el resultat de la conjunció de tres tipus de factors: econòmics (augment de l'ocupació i de la renda de les famílies), demogràfics (immigració, turisme residencial, canvis socials: augment de les famílies monoparentals, d'un membre, emancipació dels joves, allargament de l'esperança de vida) i financers (descens continuat dels tipus d'interès, allargament dels terminis dels préstecs, habitatge com a atractiu alternatiu)".

- "Pel que fa als factors demogràfics, és oportú recordar que en el darrer quinquenni la població de Balears ha crescut en 122.435 habitants, fet que representa un augment del 13,9%. Dia 1 de gener de 2006 creixia a 1.001.062 habitants. El gener de 2001 el 38,5% de la població resident no havia nascut a les Illes Balears. En la mateixa data de 2006 havia arribat al 44%. La població nascuda a l'estranger, que el 2001 representava l'11%, ja arribava al 18% el 2006, i experimentava un increment net de 95.840 persones en aquest interval. La població nascuda en altres comunitats autònomes, contràriament, en aquest darrer quinquenni ha reduït el seu pes específic, que ha passat del 27% al 25%. En conseqüència, la magnitud i intensitat del procés immigratori procedent de països estrangers s'ha constituït un dels factors més actius d'entre els que configuren l'evolució de la demanda d'habitatge. Però, també ho és i molt principalment la ràpida transformació de la societat, amb diversos processos que han impulsat la formació de llars, tals com: noves unitats familiars pels darrers *baby boomers*, major incidència de llars unifamiliars per l'emancipació de joves, envelliment de la població, elevada freqüència de divorcis i separacions matrimonials, creixent índex de dones cap de família i altres".



- Pel que fa a l'habitatge de lloguer, “segons l'enquesta de demanda d'habitatge i lloguers publicada pel Ministeri d'Habitatge el 2005, a les Illes Balears els habitatges principals de lloguer representaven el 13,6% del total. Els darrers anys, s'hi han sumat els efectes de diversos factors que han pressionat la demanda d'habitatge de lloguer i han provocat un ràpid augment dels preus d'arrendament. Entre aquests hi ha l'augment de la població immigrant de baixa renda i per motius laborals, la tradicional escassetat de l'oferta d'habitatges en règim de lloguer, la insuficiència d'oferta d'habitatge social de propietat i el progressiu empitjorament de l'accessibilitat a l'habitatge lliure per a creixents capes de la població. Tot això continua generant greus problemes d'habitatge a alguns col·lectius, en especial als joves, i l'aparició del subarrendament i situacions de precarietat i amuntegament associades a llars plurifamiliars. Aquesta enquesta xifrava en 5.000 habitatges principals llogats, en els quals residia més d'una unitat familiar, cosa que representa el 11,9% dels llogats. S'han produït iniciatives de les administracions públiques que tendeixen a fomentar l'augment de l'oferta d'habitatge de lloguer, per la via de conciliar la seguretat de les transaccions per a propietaris i inquilins i introduir més transparència en el mercat, juntament amb altres iniciatives per afavorir la rehabilitació d'habitatges de lloguer. El Govern de les Illes Balears va aprovar un pla d'ajuts, que s'estén fins al 2008, per la compra d'habitatges de protecció oficial, per la compra d'habitatges usats i per la compra amb finalitats de rehabilitació, especialment orientat a persones joves, que complementa el Pla d'habitatge estatal. Així mateix es varen adoptar altres mesures que tendeixen a facilitar l'accés al finançament de l'habitatge per als joves.”

**Quarta.** El CES d'Espanya, en el Dictamen 10/2006, de 26 de juliol, sobre l'Avantprojecte de la Llei del sòl, ha fet un seguit de puntualitzacions, entre d'altres, respecte a l'objectiu d'ampliar el sòl disponible per a l'actuació pública, en què es preveu l'establiment d'una quota de cessió d'entre el 5 i el 15% tant per al desenvolupament urbanístic com per a l'habitatge protegit, i en la reserva d'un mínim del 25% de l'edificabilitat residencial per a l'habitatge protegit. Respecte a les cessions, el CES opina que més enllà de la valoració sobre els percentatges fixats, val la pena cridar l'atenció sobre la necessitat d'una efectiva dedicació dels patrimonis públics de sòl als fins previstos i no a finançar, com s'està fent amb freqüència, la despesa corrent dels ajuntaments. També s'hi fa constar que s'hauria d'intentar evitar una monetarització sistemàtica de les cessions del sòl, i que, respecte a la reserva d'edificabilitat per a l'habitatge protegit, es necessitarien mecanismes que n'assegurassin l'efectivitat.

**Cinquena.** D'acord amb les dades de l'estudi sobre el sector de la construcció a les Illes Balears (1987-2006), aprovat pel Ple del CES el 2 d'abril de 2008, "la *matèria primera* bàsica perquè es pugui produir el procés productiu de l'edificació és el sòl disponible per a aquests usos, que rep el nom de sòl urbanitzable". En aquest sentit, es posen de manifest les dades següents:

- Les Illes Balears és la sisena comunitat autònoma pel pes de la superfície edificada i que se situa 4 punts per sobre de la mitjana espanyola pel que fa al pes de les parcel·les edificable sobre el total de parcel·les urbanes. De les 50.194 parcel·les sense edificar, les Illes Balears presenta, respecte d'Espanya, una major proporció de parcel·les de 500 a 1.000 m<sup>2</sup> i menor proporció en parcel·les de menys de 500 m<sup>2</sup>. En el cas de les 56.132 parcel·les edificades, el tall proporcional que diferencia a les Illes Balears per sobre d'Espanya es produeix a partir de

més de 100 m<sup>2</sup>. D'altra banda, es pot veure que a les Illes Balears, respecte d'Espanya, es fa molta més rehabilitació.

- Pel que fa a l'habitatge protegit, en el període entre 1995 i 2005 la caiguda ha estat molt més intensa a les Illes Balears que a Espanya.
- El preu és la principal variable d'ajust a curt termini entre l'oferta i la demanda d'habitatge. L'anàlisi de la dècada 1995-2005 mostra unes taxes de creixement dels preus superiors a les Illes Balears respecte d'Espanya a partir del tercer trimestre de l'any 1996 fins al primer trimestre de l'any 2002, amb un màxim al segon trimestre del 2000 d'un 24,8%. A partir del segon trimestre de l'any 2002 les taxes de creixement dels preus han estat superiors a Espanya, excepte al segon trimestre de l'any 2005.
- Pel que fa als nivells de preus en valors absoluts, aquests han estat inferiors a les Illes Balears fins el quart trimestre de 1998. A partir d'aquest any el nivell diferencial de preus a favor de les Illes Balears presenta un màxim el quart trimestre de l'any 2001 amb un 40,7% superior, disminuint aquest diferencial a partir de l'any 2002.
- Sobre el tema dels preus de l'habitatge el Consell Superior dels Col·legis d'Espanya (CSCAE) va realitzar un estudi, l'any 2005, sobre la variació del preu de l'habitatge a Espanya i dels seus diferents components que el conformen entre 1996 i 2004. Segons aquest estudi, el 1996, el preu de l'habitatge de tipus mitjà a Espanya (120 m<sup>2</sup>) podia assolir un preu de 91.350 euros, dels quals 7.000 euros (7,7%) anaven destinats a pagar el sòl i 8.000 euros (8,7%) constituïen el marge net de les promotores. Les despeses de l'obra (59.500 euros, el 65,1%) suposaven

la major part de les despeses de construcció i venda del nou habitatge. L'any 2004, vuit anys després, aquest mateix habitatge tenia un cost de 220.300 euros (un 141,2% més). Dos factors apareixen clarament responsables d'aquest fort increment: en primer lloc, el marge net del promotor que assoleix els 58.700 euros, amb un augment del 633,8% fins a suposar el 26,6% del preu final de venda de l'habitatge; en segon lloc, el solar ha augmentat els seu cost fins als 50.000 euros, amb un augment del 614,3% i un 22,7% de repercussió en el preu final de l'habitatge. El cost de l'obra de l'habitatge també ha augmentat, però menys que la resta de factors, fins els 82.500 euros, reduint llur repercussió sobre el preu final fins a un 37,4%.

- A les Illes Balears el mercat d'hipoteques presenta un biaix a favor de les finques rústiques respecte d'Espanya . A Mallorca es pot observar que la concentració urbana de Palma i Marratxí acumulen els percentatges més alts d'edificació (38,7%). La segueixen, per ordre d'importància, els municipis del litoral de la Badia de Palma i Andratx, 17,5%, Lluçmajor, 7,2%, Calvià, 6,8% i Andratx, 3,5%. A continuació ve la concentració edificatòria de la Badia d'Alcúdia i Litoral (14,2%) (Capdepera, 3,1%; Alcúdia, 3,1%; Pollença, 2,3%; Santa Margalida, 2,1%; Artà, 1,5%; Sa Pobla, 1,4% i Muro, 0,7%). Segueix la zona de Llevant (11,4%) (Santanyí, 2,8%; Campos, 2,1%; Felanitx, 1,7%; Son Servera, 1,7%; Sant Llorenç, 1,7%;, Ses Salines, 1,4%). Li segueixen les ciutats de Manacor i Inca (9,1%)(Manacor (5,4% i Inca (3,7%)). Finalment, la resta de municipis de l'illa representen el 9,1% restant. A Menorca, Ciutadella i Maó concentren més del 61% del total de l'edificació. A Eivissa més del 78% de l'edificació es concentra a tres municipis: Eivissa, Santa Eulàlia i Sant Josep. Mallorca concentra el 76% del total edificat, Menorca, el 10,5% i les Pitiüses, el 13,5%.

- Pel que fa a la licitació pública, s'observa que el dèficit recau bàsicament sobre l'Administració central. En aquest sentit, es pot observar que, respecte a Espanya, es dóna:
  - o un major creixement de les zones urbanes i menys de les zones industrials i d'infraestructures públiques
  - o un major creixement de les zones discontinües a les zones urbanes, la qual cosa denota un tipus d'ocupació de l'espai més extensiu que a Espanya, i això es dóna en un territori físicament molt més limitat
  - o un major creixement de les iniciatives amb fort protagonisme de l'àmbit privat a les zones industrials, cas dels polígons, zones comercials i de transport. A Espanya, en canvi, creixen més les d'àmbit públic protagonitzat pels equipaments públics de ferrocarrils, ports i aeroports
  - o un major creixement de les zones extractives (cas de pedreres) per la tipologia de zones extractives o abocadors
  - o un creixement nul de les zones verdes urbanes, mentre a Espanya creixen un 32%, però creixen molt més a Balears les superfícies destinades a equipaments esportius i recreatius.
  
- En relació amb l'evolució del preu de l'habitatge i els habitatges iniciats per al període 1996-2006 es mostra per al període 1996-1999 un comportament d'efecte especulatiu, ja que els preus i la demanda d'actius immobiliaris, que és la contrapartida dels habitatges iniciats, presenten un comportament procíclic i es retroalimenten mutuament.

- Pel que fa a la relació entre els tipus d'interès hipotecari i els habitatges iniciats per al període 1991-2006, es pot observar una relació inversa clara per al període 1996-1999. A partir d'aquest any les relacions entre les dues corbes són procícliques.
- En el cas de Balears, també s'ha tingut molt en compte els aspectes legislatius que han jugat en molts casos, pel seu elevat grau de variació, un paper determinant que ha condicionat molt directament l'activitat del sector a Balears.

Finalment, l'estudi afirma que “aquest és un tema al què el CES li ha donat la màxima importància en tots els seus Informes de suggeriments 2001 al 2005, on es pot llegir per la seva vigència i actualitat el següent suggeriment: “els responsables públics han (...) d'habilitar plans de contingència (...) per tal que les empreses, amb les ajudes públiques necessàries, puguin planificar i adaptar les seves estructures, una vegada més, a les noves demandes de la societat”, i en aquest sentit, cal fer una “aprovació urgent dels instruments legislatius que permetin una agilització important de la gestió urbanística (Memòria del CES 2002, pàg, 15)”. En aquest sentit, es considera que els ajuntament tenen un paper cabdal perquè, d'acord amb les seves competències en matèria urbanística, poden facilitar l'homogeneïtzació de barris degradats, millorar-ne les condicions d'habitabilitat i evitar, d'aquesta manera, el consum excessiu de territori.

#### IV. Observacions particulars

**Primera.** Aquest CES considera, en primer lloc, que el caràcter urgent de la sol·licitud de dictamen està degudament justificat, atesa la convocatòria

pública, publicada en el BOIB de 22 de juliol de 2008, d'oferta de sòl per a la creació de reserves estratègiques de sòl a l'empara de la Llei 14/2008. No obstant, entén que la norma projectada s'hauria d'haver tramitat amb anterioritat a la convocatòria esmentada, tenint en compte que, una vegada aprovada, serà d'aplicació al procediment de selecció de les ofertes de sòl. En aquest sentit, crida l'atenció el document de precisions sobre la convocatòria pública, disponible a la web de la conselleria sol·licitant, de naturalesa jurídica indeterminada, on s'inclouen matisacions que no preveu la llei, que s'apliquen, per tant, a la convocatòria i que es reproduïxen, només parcialment, en el decret. Considera, en aquest sentit, que cal preservar la seguretat jurídica, de manera especial quan es preveu la intervenció de particulars en processos selectius de tota mena i que la pràctica duta a terme per la conselleria hauria tenir un especial esment en aquest aspecte.

**Segona.** El CES constata que el projecte de decret presenta algunes mancances des del punt de vista de la claredat, la qual cosa, com en el cas de la seguretat jurídica, considera essencial atesa la matèria que es regula. En aquest sentit, es fan les observacions concretes següents:

- a) Es recomana la inclusió d'un article amb definicions dels principals conceptes manejats en el projecte de decret i, de fet, també a la Llei que aquest pretén desenvolupar. Recordem que, en aquest sentit, que l'article 1 del el Reial Decret 3148/1978, de 31 d'octubre, defineix el concepte d'habitatge de protecció oficial i que l'article 2 del Reial Decret 801/2005, d'1 de juliol, estableix les definicions dels principals conceptes tractats en la norma i que en l'article 19 estableix les diverses classes d'habitatges protegits. Tot i que de la lectura sistemàtica dels preceptes es pot arribar a una conclusió respecte al concepte d'habitatge de preu taxat i d'habitatge protegit, un article destinat a la

definició d'aquests conceptes i també a la de la resta de figures que es regulen aportaria un millor enteniment de la disposició i una major seguretat jurídica. Igualment, se suggereix que s'aclareixi si, en el cas dels habitatges de preu taxat, s'ha d'aplicar el criteri establert en l'article 14 del decret, en relació amb la disposició addicional segona de la Llei 5/2008 (mínim de 60 m<sup>2</sup> contruïts per habitatge).

- b) Igualment, es recomana que s'incloguin, en la mesura del possible, les referències concretes a les normes aplicables i es redueixi l'ambigüitat de certes referències, a , per exemple, “la legislació i el planejament territorial i urbanístic aplicables” (article 2), “la normativa reguladora dels habitatges de protecció oficial” (article 4) o “els àmbits territorials afectats” (article 11).
- c) Se suggereix la inclusió d'una article -atès al silenci sobre la qüestió de l'article 8 del projecte de decret-, que aclareixi si s'aplica la precisió núm. 2 relativa a la convocatòria, en relació amb l'aplicació de l'article 2.2 e) de la Llei, atès que presenten una manca de concordança: així, mentre que l'article esmentat de la Llei, quan regula la densitat màxima, disposa que “de les edificabilitats assenyalades, es podran destinar a altres usos diferents al d'habitatge un màxim de 0,15m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> en els dos primers casos” (edificabilitat màxima de 0,90m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> i de 0,75 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>) i de 0,10 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> en els altres (edificabilitat màxima de 0,60 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> i de 0,5 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>), la precisió esmentada de la convocatòria disposa que “aquestes edificabilitats corresponent a l'edificabilitat global de la reserva sobre la superfície total sense incloure l'edificabilitat sobre sòls de cessió per equipaments públics”, la qual cosa comporta quatre casos, on s'indica que es poden destinar, respectivament, com a màxim 0,75 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, 0,60 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup>, 0,5 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> i 0,40 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> a habitatge, la



qual cosa resulta de restar l'edificabilitat màxima permesa, segons el tipus de municipi, a l'edificabilitat màxima que, d'acord amb la llei "es podrà destinar a altres usos". D'acord amb la precisió de la convocatòria, per tant, no es contempla el cas que es pugui edificar el màxim permès i l'expressió, aparentment facultativa de l'article 2.2. e) de la llei, de destinar un màxim a altres usos esdevé, en el document interpretatiu de la convocatòria, una obligació. D'altra banda, no queda clar i, entre els altres usos possibles s'inclouen usos privats o si s'està referint als usos públics (equipaments per a centres docents, sanitaris, etc.) que són obligatoris d'acord amb les normes aplicables.

d) Pel que fa a la previsió de l'article de què l'ajuntament rebrà el sòl corresponent al 15% de cadascun dels usos d'habitatge de preu lliure, taxat i de protecció pública, el CES planteja la possibilitat que s'inclouin altres usos, i que es prevegi que l'ajuntament no rep materialment un 15% de cadascun dels usos, sinó l'aprofitament corresponent al 15% de cada ús, que, d'altra banda, es podrà concretar en un únic tipus de sòl, amb la realització de la corresponent homogeneïtzació. En cas contrari, es podria donar lloc a pro indivisos, parcel·les petites i atès que els habitatges resultants de la cessió seran destinats, en tot cas, a habitatges de protecció pública de règim especial o general, no té gaire sentit assignar parcel·les en cadascun dels usos o tipus d'habitatge.

e) En relació amb l'article 14, es proposa que es determini amb major precisió el seu contingut i la relació amb la disposició addicional segona de la Llei 5/2008, de 14 de maig, la qual, d'altra banda, presenta algunes mancances en aquest sentit, com es desprèn dels documents d'al·legacions que formen part de l'expedient tramès. En aquest sentit,

entenem que l'índex d'intensitat d'ús a què es refereix el precepte, que és de 60 m<sup>2</sup> de superfície construïda mínima per habitatge, “sempre que la totalitat de l'edificabilitat permesa pel planejament municipal, per a tal ús, en cada solar, es destini a construir habitatges de protecció pública de règim especial o de preu general”, és d'aplicació en tots els casos, d'acord amb el que disposa l'article 14, tenint en compte que disposa la seva “aplicació directa als solars aïllats de sòl urbà consolidat en el qual no sigui necessària una execució sistemàtica del planejament mitjançant unitats d'actuació i execució” i que a més, prevaldrà “en tots els municipis de les Illes Balears, sobre els índexs fixats en el respectiu planejament territorial o municipal”.

**Tercera.** Aquest CES considera, sense perjudici del criteri del Consell Consultiu, que l'apartat 2 de l'article 6 restringeix el contingut de la Llei 5/2008 i, en aquest sentit, podria ser-hi contrari, atès que podrien presentar-se al procediment convocat abans de la tramitació del present projecte, terrenys que no constituïssin un sector complet del planejament, atès que la llei no ho prohibeix expressament.

## V. Conclusions

El Consell Econòmic i Social de les Illes Balears ha valorat el Projecte de decret de desenvolupament de la Llei 5/2008, de 14 de maig, d'actuacions urgents destinades a l'obtenció de sòl per a habitatges de protecció pública, i sol·licita

al Govern que sigui receptiu a les recomanacions formulades en aquest dictamen

La secretària general

Vist i plau

El president

Núria Garcia Canals

Llorenç Huguet Rotger

Palma, 22 d'octubre de 2008