

Dictamen núm. 22/2002, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, relatiu a l'Avantprojecte de llei de les fiances sobre els contractes d'arrendament de finques urbanes

Dictamen núm. 22/2002, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, relatiu a l'Avantprojecte de Llei de les fiances sobre els contractes d'arrendament de finques urbanes

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 Decret 128/2001, de 9 de novembre, pel qual se n'aprova el Reglament d'organització i funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 17 d'octubre té entrada en el Registre del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears (CES), la sol·licitud de dictamen que tramet la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports, a través de la Conselleria de Treball i Formació, sobre l'Avantprojecte de Llei de les fiances sobre els contractes d'arrendament de finques urbanes.

Segon. Juntament amb la sol·licitud i l'avantprojecte esmentats s'aporta la resta de l'expedient de la norma, format pels documents següents:

1. Informe de la Secretaria General Tècnica amb relació a l'avantprojecte objecte de la sol·licitud de dictamen.

2. Dos oficis amb data de 9 de juny del director general d'Arquitectura i Habitatge de la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports de data 9 de maig de 2002, tot remetent l'"esborrany de projecte de llei" a l'Il·lustre Col·legi d'Advocats i al Col·legi Oficial d'Administradors de Finques de les Illes Balears.
3. Escrit del president del Col·legi Oficial d'Administradors de Finques, on manifesta la seva voluntat de no formular al·legacions amb relació a l'avantprojecte.
4. Ofici del cap de servei jurídic de la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports de data 25 de març de 2002, on sol·licita a la Direcció General d'Arquitectura i Habitatge l'aportació de memòria justificativa i d'estudi econòmic amb relació a l'avantprojecte de llei.
5. Ofici del director general d'Arquitectura i Habitatge de 20 de desembre de 2001, amb què remet a la Secretaria General Tècnica l'"esborrany de l'avantprojecte" redactat en castellà.
6. Escrit de 18 de gener de 2002, del cap de servei jurídic de la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transports dirigit al cap de Departament d'Arquitectura i Habitatge per complimentar determinats requisits assenyalats pel Consell de Govern per a l'elaboració d'avantprojectes de llei.
7. Ordre d'inici del conseller d'Obres Públiques, Habitatge i Transports de 17 de gener de 2002, de l'elaboració de l'avantprojecte de llei, que conté:
 - Resolució del director general pel qual s'aprova l'avantprojecte.
 - Memòria justificativa.
 - Memòria econòmica.

Tercer. El mateix dia d'entrada de la sol·licitud es trameta l'avantprojecte de llei que es dictamina a les organitzacions i institucions que no estan integrades al CES, però que poden contribuir a la seva tasca d'informe i assessorament.

Quart. S'encomana l'elaboració d'una proposta de dictamen a la Comissió de Treball d'Economia, Desenvolupament Regional i Medi Ambient, que es reuneix el dia 6 de novembre. Finalment, la proposta és elevada al Ple i aprovada en la sessió extraordinària que té lloc el dia 26 de novembre.

II. Contingut de l'Avantprojecte de llei

L'Avantprojecte de llei conté una exposició de motius –tot i que no consta que ho sigui-, 28 articles, estructurats en 5 capítols, 2 disposicions addicionals, una disposició derogatòria i una disposició final.

En el capítol primer “Disposicions generals” (articles 1 al 7) es regulen l'objecte de la norma, l'obligatorietat de la fiança amb caràcter general i també amb relació a determinats tipus de contractes d'arrendament.

El capítol segon “Finalitat del dipòsit” està format per l'article 8 i disposa l'afectació dels dipòsits a inversions públiques destinades a la “promoció i finançament per a la construcció d'habitatges”.

El capítol tercer “Procediment sancionador” (articles 9 al 19) regula les especialitats del procediment amb relació a l'objecte de la norma, tot deixant per al capítol següent la tipificació d'infraccions i sancions.

El capítol quart “Règim sancionador” (articles 20 al 27) tipifica les infraccions i sancions relatives a les disposicions de la norma.

El capítol cinquè “Règim jurídic” està format per l'article 28 i estableix que la tramitació dels expedients sancionadors es durà a terme d'acord amb la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu comú.

III. Observacions generals

I. Volem destacar que qualsevol regulació que afecti l'habitatge, encara que sigui des d'un punt de vista parcial i tècnic com en aquest cas, té una extraordinària transcendència social per a les nostres illes. Des d'aquest punt de vista, creim que s'ha de tenir present –com s'indica en la Memòria sobre la situació econòmica i laboral 2000 del CES de l'Estat*– que l'oferta d'habitatges de lloguer a Espanya (14%) és la més baixa entre tots els països de la Unió Europea i s'allunya de manera considerable de la mitjana europea (36,5%). A aquest fet s'ha d'afegir que l'augment del corrent immigratori de baixa renda i l'empitjorament de l'accessibilitat a l'habitatge han provocat un ràpid creixement dels preus dels lloguers i l'entrada d'habitatges de baixa qualitat en el mercat dels lloguers. Tot això genera dificultats per a aquests col·lectius i provoca situacions de precarietat.

L'any 2001 els preus dels lloguers varen augmentar un 6%. Entre maig de 2001 i maig de 2002 s'ha produït un nou increment del 4,8%, per damunt de l'increment estatal, que és d'un 4,1%. Aquests augments han provocat una situació en la qual existeix una creixent borsa de demanda amb poca solvència que exerceix una forta pressió sobre la demanda d'habitatge social, de segona mà, l'habitatge lliure de menor nivell i, per descomptat,

també sobre la demanda d'habitatge de lloguer. L'augment de la demanda no es veu, en canvi, compensat per un augment d'oferta i per tant es pot parlar de desajust entre oferta i demanda.

Aquesta situació requereix l'impuls de mesures que tendeixin a la superació dels fets que s'han descrit. L'avantprojecte fa esment –de forma un xic confosa- a un objecte *mediat*, la consecució d'un fons que permetrà la construcció d'habitatges socials especialment de lloguer. Però el seu objecte *immediat* no és més que la recaptació d'un cabal dinerari que, a hores d'ara, es troba en mans del sector privat. En efecte, fins a l'entrada en vigor d'aquesta llei projectada, les fiances que són lliurades pels llogaters als propietaris dels immobles llogats romanen en mans d'aquests propietaris, els quals, no es veuen obligats a fer cap dipòsit davant d'un òrgan administratiu. Si aquest dipòsit es fa preceptiu suposa la retirada d'un important corrent monetari, especialment quan es tracta d'immobles dedicats a allotjar un negoci o una indústria (article 6 de l'Avantprojecte). Aquesta operació de dipòsit a curt termini comportarà un cost financer a llarg termini que pot suposar un increment de la renda del lloguer o una fórmula dissuasiva per a la celebració de contractes d'arrendament pels propietaris. Així doncs aquest “efecte de rebot” s'ha de tenir en compte pel legislador i s'ha de fer un esforç tot concentrant l'impuls normatiu cap a l'objecte *mediat* –construir habitatges socials dedicats a lloguer- i posar en un segon terme la recaptació.

Finalment, hem d'insistir en la necessitat que l'Avantprojecte reguli de manera clara i inequívoca que els fons recaptats mitjançant els dipòsits es destinin únicament a la promoció d'habitatges socials –en règim de venda o lloguer- dirigida als sectors més desfavorits.

II. S'ha comprovat que durant el procés d'elaboració de la norma s'han fet consultes a organitzacions que representen alguns dels sectors afectats per

* Annex III de l'apartat 2.3 del capítol III, “habitatge” (pàgina 565).

les seves disposicions, com els administradors de finques, el col·lectiu d'advocats o d'arquitectes. No consta, per contra, que s'hagi fet consulta a organitzacions que representin els interessos dels propietaris o dels arrendataris (com per exemple, l'organització de consumidors i usuaris i les organitzacions empresarials i sindicals), que són els principals destinataris d'aquest avantprojecte. En aquest sentit hem de recordar el que ja hem dit en altres dictàmens tramesos a la conselleria sol·licitant, sobre el fet que la consulta al CES no substitueix la consulta ni el debat sectorials.

III. La Constitució estableix en el seu article 149.1.8 que l'Estat té competència exclusiva en matèria de legislació civil, sense perjudici de la conservació, modificació i desenvolupament per part de les comunitats autònomes dels drets civils, forals o especials, allà on n'hi hagi i, en qualsevol cas, és l'Estat qui ha d'establir les regles relatives a les "bases de les obligacions contractuals".

D'altra banda, la Llei estatal 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans (LAU) és la norma fonamental sobre aquesta matèria aplicable a tot l'Estat i deixa un marge de maniobra relativament escàs a les comunitats autònomes perquè estableixin normes sobre aquesta qüestió. Pel que fa a obligació d'exigència i dipòsit de fiança, la disposició addicional tercera de la LAU faculta expressament les comunitats autònomes per establir aquesta obligació.

Aquest CES fa, per tant, un pronunciament general favorable sobre el fonament constitucional i legal d'aquest avantprojecte, sense perjudici del que hem dit en l'observació general I, ja que s'adequa al marc establert per la Constitució i la Llei d'arrendaments urbans, i regula les especialitats que caracteritzen l'obligació de prestar, exigir i dipositar fiança a la nostra comunitat autònoma.

No obstant això, hi hem detectat algunes mancances i errors pel que fa a la redacció d'alguns articles i a la sistemàtica de la norma que s'assenyalen a les observacions particulars. Des d'aquest CES volem insistir que la claredat i precisió de les normes és essencial per a la seva comprensió i que els comentaris que es fan no fan solament referència a l'estil sinó també a la cohesió de la norma.

Finalment volem posar de manifest que no es regulen l'exigència i dipòsit de fiança en el cas de subarrendament ni el mecanisme de retorn de la fiança dipositada, la qual cosa desconeixem si s'ha fet de manera conscient o si, per contra, respon a un descuit del legislador. Respecte d'això volem posar de manifest que el Decret 22/1989, de 22 de febrer, "regulador de la creació de paper fiança, de l'obligació de constituir fiances d'arrendament i de la inspecció d'aquestes fiances" (BOIB núm. 35, de 21 de març de 1989), fa un tractament conjunt d'arrendataris i subarrendataris i de propietaris i subarrendadors. És, doncs, intenció del legislador que es faci una derogació parcial tàcita d'aquesta en tot allò que es refereix al subarrendament? Creim que aquesta opció resultaria massa complexa i generaria inseguretats jurídiques per als destinataris de la norma, per la qual cosa suggerim que s'estableixi de manera expressa si s'inclouen o no els supòsits de subarrendament en l'àmbit d'aplicació de la norma.

IV. Observacions particulars

A) A l'exposició de motius:

El seu contingut és adequat i suficient, ja que indica els motius que originen l'elaboració de la norma, els objectius que es pretén aconseguir i els fonaments jurídics habilitants, i les novetats principals que aporta. No obstant

això, des del punt de vista formal, entenem que manca en l'encapçalament la denominació "exposició de motius".

Aquesta mancança no ens sembla superficial. Volem recordar que l'exposició de motius és una part més de la norma, la part expositiva, complementària del seu articulat –que és la part dispositiva-. En aquest mateix sentit es pronuncia la directriu "II, EXPOSICIÓ DE MOTIUS" de l'annex de l'Acord del Consell de Govern de les Illes Balears, pel qual s'aproven les directrius sobre la forma i l'estructura dels avantprojectes de llei (BOIB núm. 12, de 27 de gener de 2001), quan estableix que "la part expositiva de l'avantprojecte de llei es denomina "exposició de motius" i s'ha d'inserir així en el text corresponent i que tots els avantprojectes de llei han de constar d'exposició de motius, sense perjudici de la resta de documentació o antecedents complementaris que la seva naturalesa exigeixi". D'altra banda, l'article 36 núm. 2 de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, està dedicat al procediment d'iniciativa legislativa i estableix que "el conseller competent ha d'elevat l'avantprojecte al Consell de Govern (...). El text aprovat ha d'incloure una exposició de motius".

Pel que fa al seu contingut, creim hauria de mencionar d'una manera més clara que un dels motius per a l'elaboració de l'avantprojecte és la derogació que fa la disposició derogatòria única de la Llei 29/1994, d'arrendaments urbans (LAU) del Decret estatal d'11 de març de 1949, pel qual s'aprova el text refós regulador del dipòsit de la fiança en els contractes d'arrendaments urbans, derogació que no ha de produir efectes a cada comunitat autònoma fins que no es dictin les disposicions de desenvolupament de la disposició addicional tercera de la LAU. Segons la redacció actual de l'exposició de motius, a l'emparament de les competències de les que aquesta comunitat autònoma és titular, en desenvolupament de les mateixes i del vigent article 36 de la llei d'arrendaments urbans (...), en relació amb la disposició

adicional tercera i la disposició derogatòria única, és precís regular l'obligació de constituir de les meritades fiances..". Atès que l'exposició de motius ha de contenir, segons la directriu VI de l'annex de l'Acord de Consell de Govern esmentat, "els motius que hagin originat l'elaboració" de la norma i "els fonaments jurídics habilitants en què tengui el seu suport", entenem que la justificació resulta insuficient quan tan sols menciona la "relació" amb la disposició derogatòria única de la LAU com a fonament de la necessitat d'elaborar la norma. Suggerim, per tant, que es faci una exposició més detallada d'aquests fonaments, que inclogui el contingut de la disposició derogatòria de la LAU.

B) Al Capítol I:

Com a observació general per al conjunt del capítol, aquest CES advoca perquè s'unifiqui la terminologia emprada. En aquest sentit hem detectat que en algunes ocasions es fa una traducció literal de determinats articles de la LAU, on es parla d'"arrendataris" i que en altres ocasions el parla de "llogaters". També es tracta de manera poc definida l'obligació de constituir, exigir i dipositar fiança, sense que es pugui deduir clarament si es tracta del mateix acte o d'actes diferents, mentre que la LAU parla, en el seu article 36.1 d'una obligació d'"*exigencia y prestación de fianza*", com de dues obligacions que afecten l'arrendador i l'arrendatari simultàniament i que tenen el mateix objecte: la fiança.

D'altra banda hem de puntualitzar que, segons el Diccionari de la llengua catalana de l'Institut d'Estudis Catalans (ed. 1995), llogater és "la persona que fa ús d'una casa, d'un pis, etc., pagant-ne lloguer". Per tant, s'ha d'entendre que les parts d'un contracte de lloguer són el propietari del bé immoble (arrendador) i qui en fa ús pagant-ne un preu, que és el llogater (arrendatari). L'obligació de fer o prestar fiança segons l'article 36.1 de la

LAU és del llogater respecte del propietari i l'obligació de constituir-la davant l'Institut Balear de l'Habitatge és del propietari de la finca urbana o arrendador.

Suggerim, doncs, que es corregeixin convenientment les incorreccions i que s'opti per una denominació única per a cada concepte i que es mantengui al llarg de tot l'articulat.

Hem de fer, a més, les observacions següents amb relació als articles del capítol:

B.1) Respecte de l'article 1, denominat "Objecte d'aquesta llei" creim que des del punt de vista de la forma, la redacció resulta un tant desmanegada i confosa. Proposam, en aquest sentit, que s'introdueixin signes de puntuació que separin les diferents parts del precepte i que es faci un esforç per expressar de manera concisa el missatge que s'ha de fer arribar als destinataris de la llei.

D'altra banda, l'article disposa que l'obligació de constituir el dipòsit s'estableix en desenvolupament de l'article 10 núm. 3 de l'Estatut d'autonomia i "en relació també amb la disposició addicional tercera de la llei estatal 29/94, de 24 de novembre, sobre arrendaments urbans" (LAU). Aquesta disposició addicional estableix que "*las Comunidades Autónomas podrán establecer la obligación de que los arrendadores de finca urbana sujetos a la presente ley depositen el importe de la fianza regulada en el artículo 36.1 de esta ley, sin devengo de interés, a disposición de la Administración autonómica o el ente público que se designe hasta la extinción del presente contrato*". Per tant, l'obligació no es produeix en relació amb la disposició addicional tercera de la llei estatal –com diu textualment l'article 1- sinó que constitueix el seu fonament jurídic principal, juntament amb l'article 10.3 de l'Estatut d'autonomia.

Pel que fa al contingut de l'article, entenem que s'hauria de definir clarament què s'ha d'entendre per "entitat col·laboradora", atès que la llei estatal fa al·lusió a l'"ente público que se designe" o a l'"ente público competente" i el concepte "entitat col·laboradora" comprèn, en principi, més supòsits. En qualsevol cas, entenem que és encertat possibilitar el dipòsit a través d'entitats que instrumentin el cobrament, però s'hauria d'establir expressament, a més d'una definició, el seu caràcter instrumental.

B.2) Hem observat que l'article 2 intenta recollir el que disposa l'article 36.1 de la LAU sobre l'obligació de dipositar fiança. Hem d'advertir, això no obstant, que l'article 36.1 de la LAU estableix l'obligació de l'"*exigencia y prestación de fianza*" i que l'obligació d'exigir-la recau sobre el propietari o arrendador, no sobre el llogater. En aquest sentit ens remetem al comentari que ja hem fet respecte de la definició de llogater i l'obligació de dipòsit.

L'article 2 també disposa que aquesta obligació s'ha d'entendre sense perjudici de les especialitats en l'avantprojecte establertes per a determinats tipus de contractes d'arrendament o respecte del règim de constitució del dipòsit. Doncs bé, creim que aquest fet no queda prou clar i suggerim que la redacció del precepte es modifiqui i que s'hi expressi amb precisió el que es vol dir. Atès que aquestes especialitats són les que preveuen els articles 5 i 6, una fórmula del tipus "sense perjudici del que estableixen els articles 5 i 6 d'aquesta llei" podria afavorir l'enteniment de la norma sense manllevar-li el contingut.

D'altra banda, atès que l'article 2 estableix l'obligació genèrica d'exigir fiança i que l'article 3 estableix expressament aquesta obligació per a les empreses distribuïdores de serveis i subministraments, entenem que l'article 3 hauria de ser el núm. 2 de l'article 2, ja que tan sols especifica per a un cas concret l'obligació establerta amb caràcter general.

B.3) Pel que fa a l'obligació de dipositar fiança de les empreses distribuïdores de serveis i subministraments, consideram que no és adequada la remissió que fa l'article 3 a un futur reglament per regular aquesta obligació i que l'avantprojecte hauria de preveure, com fa per a la resta de casos, almenys els trets bàsics de l'obligació.

B.4) Hem observat que l'article 4 recull la definició d'arrendament d'habitatge que estableix l'article 2 de la LAU. Alhora disposa una vegada més l'obligació del "llogater" de dipositar fiança equivalent a un mes del lloguer. Ens remetem al comentari general al capítol pel que fa a la unificació de la terminologia.

B.5) Els articles 5 i 6 estableixen, com ja s'ha dit, especialitats de l'obligació genèrica de l'article 2. A banda de la necessitat d'unificar la terminologia, que ja hem posat de manifest repetidament, creim que s'hauria de definir, com es fa en l'article 4 respecte dels contractes d'"arrendament d'habitatge" i en l'article 5 respecte dels arrendaments "per a ús diferent del d'habitatge", els arrendaments "d'indústria" (núm. 1 de l'article 6), de "temporada", els de "segona residència", com també què s'ha d'entendre –o, almenys, a quina norma hem d'acudir per esbrinar-ho- per a "allotjaments o apartaments turístics".

L'apartat 1 de l'article 6 estableix que quan els contractants no determinin separadament el lloguer de l'immoble i el de la indústria, el dipòsit de la fiança "consistirà en un 2% del valor cadastral". Creim que aquesta disposició té una gran transcendència econòmica, atès que en la majoria dels casos no es fa la determinació separada dels lloguers. Per tant, s'hauria de dipositar amb caràcter general una fiança del 2% del valor cadastral en els contractes de lloguer d'immobles destinats a ús industrial (per exemple, hotels).

Entenem que la determinació del 2% i no un altre percentatge respon a l'equiparació de la quantitat resultant a la de dos mesos de lloguer. Hem d'advertir, no obstant això, que la deducció és errònia i que en molts de casos el 2% del valor cadastral supera de molt la quantitat corresponent a dos mesos de lloguer. Ens trobam, doncs, davant dos perills: a curt termini, l'incompliment sistemàtic de la disposició; a mitjan o llarg termini, l'augment dels preus dels lloguers d'immobles destinats a usos industrials. [Per exemple, per a un hotel mitjà, amb un valor cadastral de 1.200.000 euros (200.000.000 ptes.), s'hauria de dipositar una fiança de 24.000 euros (4.000.000 ptes.), quantitat molt superior al valor de mercat del lloguer].

Entenem que el plantejament de l'apartat 3 de l'article 6 és correcte quan estableix que es calculi proporcionalment la fiança segons la durada del contracte, tot i que la darrera frase de l'apartat ("en aquests supòsits l'import del dipòsit exigible mai serà inferior al pactat expressament per les parts contractants") ens sembla que contradiu la resta de l'apartat i que per tant, s'hauria d'eliminar.

B.6) Pel que fa a l'article 7, que regula les exempcions, suggerim que s'hi incloguin els contractes de lloguer d'immobles per a usos distints a l'habitatge quan es realitzin entre empreses que pertanyen al mateix grup, ja que es tracta d'un supòsit en què l'existència de dues parts en el contracte és només aparent i s'utilitza la figura contractual de l'arrendament per raons d'agilitat i seguretat mercantil.

Finalment per raons d'economia processal i eficiència, suggerim que s'estableixin dos tipus d'exempcions més:

-Quantitat mínima exempta de lloguer (per exemple, 200 euros).

-Temps mínim d'estada en els lloguers de temporada (per exemple, 3 mesos).

C) Al Capítol II:

Amb relació a aquest capítol, format per un únic article –el 8- entenem que no és necessari i que podria incloure's en el capítol 1, com una més de les disposicions generals. D'altra banda, suggerim que la descripció de la finalitat sigui més concisa i detallada.

D) Al Capítol III:

Des del punt de vista de la sistemàtica, creim que seria més adient que al capítol IV "Règim sancionador" hauria de precedir el capítol III, sobre el procediment sancionador, ja que perquè aquest tenguí lloc és necessari un incompliment previ de la norma, tipificat com a infracció.

Pel que fa al contingut d'aquest capítol, s'adequa al títol IX "De la potestat sancionadora" de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i el procediment administratiu comú i al Reglament estatal de procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora, aprovat mitjançant el Reial decret 1389/1993, de 4 d'agost. Tot i això, hem de fer les observacions següents:

D.1) La redacció de l'article 15 ens sembla molt poc clara. Entenem que l'expressió "en doni" que es refereix a la fiança així hauria d'aparèixer en el precepte, que amb la redacció actual resulta poc entenedor.

D.2) En l'article 19 s'haurien d'establir amb claredat les mesures provisionals concretes que es poden adoptar durant el procediment sancionador.

E) Al Capítol IV:

Aquest capítol té, segons el nostre parer, algunes mancances importants. Creim que s'ha de tenir una cura molt especial quan es regulen actes amb conseqüències sobre els ciutadans i amb més raó quan aquests impliquen la imposició de sancions. Hem de fer, per tant, les observacions següents:

E.1) L'article 20, denominat "Tipificació de les infraccions" estableix, en realitat, la seva classificació en greus i lleus. La tipificació, per contra, és la descripció de conductes que constitueixen una infracció o delictes. Suggerim, per tant, que la denominació de l'article s'adeqüi al seu contingut i que es faci un esforç per evitar errors de concepte com aquest. D'altra banda, hem de recordar que l'article 129 de la Llei 30/1992 estableix, en el núm. 2, que "les infraccions administratives es classificaran per llei en lleus, greus i molt greus".

E.2) L'article 22, denominat "Infraccions lleus" estableix que "són infraccions lleus l'incompliment de les obligacions contingudes en aquesta llei que no estiguin tipificades com a faltes greus". Es fa, per tant, una "tipificació en blanc" que contradiu, segons la nostra opinió, els principis de tipicitat que ha de regir la potestat sancionadora. En aquest sentit, volem recordar que l'article 129 de la Llei 30/1992 estableix que "només són infraccions administratives les vulneracions de l'ordenament jurídic previstes com a infraccions per una llei". La predeterminació i la descripció legal de les conductes susceptibles de sanció atorga, a més, seguretat jurídica al procediment, seguretat que desapareix amb la utilització de clàusules genèriques com la prevista en aquest article.

E.3) L'article 23 "Sancions" fa una enumeració dels tipus de sancions. Ens sembla, en primer lloc, que la lletra a) de l'article hauria de ser, en realitat, l'encapçalament de l'article, ja que no forma part de l'enumeració. En segon lloc, la frase "la comissió de les faltes tipificades en aquest capítol podran consistir en les sancions següents", no ens sembla adient, ja que segons el nostre parer no té sentit afirmar que la comissió de faltes "pot consistir" en determinades sancions, sinó que, en tot cas, la comissió de faltes té com a conseqüència l'aplicació de determinades sancions.

E.4) Pel que fa a l'article 24, entenem que el terme "multa" és obsolet en el llenguatge administratiu sancionador i que hauria de substituir-se pel de sanció econòmica. En qualsevol cas, hauria d'anar determinada en euros i no en pessetes.

D'altra banda hem observat que la sanció prevista per a les infraccions lleus és igual a la prevista per a les infraccions greus (entre el 10% i el 25% de la fiança), la qual cosa ens sembla que anul·la el sentit de la classificació de les infraccions i sancions i contradiu el principi de proporcionalitat que ha de regir el procediment sancionador. Sugerim que, si no es tracta d'un error de redacció, es revisin els apartats 1 i 2 de l'article 24, tot tenint en compte la classificació d'infraccions.

E.5) L'article 26 tracta l'exclusió del règim de concert, que d'altra banda només es menciona de manera superficial en l'article 1. Recomanam, per tant, que s'inclouï una definició de concert per fonamentar la seva exclusió.

E.6) L'article 27, "Prescripció", disposa en el núm. 1 que "l'obligació del dipòsit de la fiança és exigible durant tota la vigència del contracte". Entenem que aquesta previsió no té cap relació amb la prescripció de les infraccions i sancions i recomanem, per tant, que s'ubiqui allà on correspongui, segons el nostre parer al capítol 1 de la norma.

En qualsevol cas, entenem que en cas d'haver-se extingit el contracte, la imposició d'una sanció per una infracció no prescrita no comporta l'exigència del dipòsit de la fiança i que així s'hauria d'establir expressament allà on pertoqui.

D'altra banda, creim que la classificació d'infraccions hauria de correspondre's amb terminis diferents per a la prescripció de cada tipus, tot establint terminis més curts per a les infraccions lleus i més llargs per a les greus.

E.7) Finalment, creim que s'hauria de fer referència a la inspecció de fiances creada mitjançant el Decret 22/1989, de 22 de febrer (BOIB núm. 35, de 21 de març de 1989) i regulada en el Decret 109/1990, de 13 de desembre (BOIB de 17 de gener de 1991), com també a la seva funció com a organisme de control, i anar així més enllà de la menció minsa que es fa en l'exposició de motius sobre l'existència d'ambdues normes entre els antecedents normatius.

F) Al Capítol V:

Aquest capítol, format únicament per l'article 28, disposa que "la tramitació dels expedients sancionadors es portarà a cap, en tot el no disposat en aquesta llei, de conformitat en l'establert en la llei 30/1992..."

Hem de fer respecte d'aquest article les precisions següents:

F.1) L'aplicació subsidiària de la Llei 30/1992 en tot el no previst en l'Avantprojecte es dedueix de l'article 1 de la llei mencionada i per tant, no és necessari que es prevegi expressament.

F.2) L'expressió "es portarà a cap", que és un calc del castellà s'hauria de substituir per una altra més adient com, per exemple, "es durà a terme".

G) Observacions a les disposicions addicionals:

Pel que fa a la disposició addicional primera, suggerim que l'habilitació es refereixi al conseller competent en matèria d'habitatge, en previsió d'eventuals reestructuracions de les conselleries del Govern.

La disposició addicional segona resulta, per la mateixa raó que l'article 28, innecessària, ja que la mateixa llei 30/1992 estableix en l'article 1 el seu àmbit d'aplicació.

H) Observacions a la disposició derogatòria:

Aquesta disposició estableix que "quedaran derogades quantes disposicions d'igual o inferior rang que s'oposin a l'establert en ella, especialment el Decret d'11 de març de 1949".

Hem de fer amb relació a aquesta disposició les observacions següents:

H.1) Entenem que la disposició derogatòria d'una llei ha d'establir, per seguretat jurídica, les normes concretes que queden derogades i que per fer-ho s'ha d'expressar el seu títol complet. Entenem que es refereix al Decret estatal pel qual s'aprova el text refós regulador del dipòsit de fiança en els contractes d'arrendament urbà, publicat en el BOE de 30 de març de 1949. Com ja s'ha comentat en les observacions a l'exposició de motius, la derogació del decret estatal és prevista a la LAU amb caràcter general i la seva derogació en l'àmbit territorial de les Illes Balears és el principal

fonament de l'Avantprojecte. Finalment, hem de dir, pel que fa a l'estil de la redacció d'aquesta disposició, que no és correcte afirmar que "especialment" queda derogada una norma. Després d'una derogació genèrica, resulta més adient mencionar les normes que queden derogades "en qualsevol cas" o "en tot cas".

H.2) Suggestim que es revisi la redacció de la disposició i que s'evitin calcs innecessaris que únicament empitjoren la qualitat de la norma.

I) A la disposició final:

Suggestim que es corregeixi la redacció de l'article i que s'estableixi la data d'entrada en vigor per al "dia següent des de la seva publicació en el Butlletí Oficial de les Illes Balears", ja que la determinació d'aquesta data ha de ser clara i s'ha de referir a un dia concret. Per tant, no s'hauria de fer referència al moment a partir del qual pot entrar en vigor, com es desprèn de la redacció actual.

V. Conclusions

Al llarg del dictamen s'han donat les opinions i conclusions que aquest Consell emet, respecte del contingut de l'Avantprojecte de llei de les fiances sobre els contractes d'arrendament de finques urbanes.

El secretari general

Pere Aguiló Crespí

Vist i plau

El president

Francesc Obrador Moratinos

Palma, 26 de novembre de 2002