Dictamen núm. 17/2018, relatiu al projecte de decret pel qual es regulen els habitatges desocupats, el registre i el procediment de cessió obligatòria per part dels grans tenidors

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 30 del Decret 67/2010, de 28 de maig, pel qual s'aprova el Reglament que regula l'organització i el funcionament, el Consell Econòmic i Social emet el següent:

DICTAMEN

I. Antecedents

Primer. El dia 6 de novembre de 2018 es registra d'entrada en el Consell Econòmic i Social (CES) la sol·licitud de dictamen de la Conselleria de Territori, Energia i Mobilitat, relativa al projecte de decret pel qual es regulen els habitatges desocupats, el registre i el procediment de cessió obligatòria per part dels grans tenidors.

Segon. El dia 12 de novembre s'anuncia l'entrada de la sol·licitud als consellers del CES.

Tercer. L'expedient tramés al CES consta de la següent documentació:

1. Consulta prèvia a l'elaboració del projecte de decret pel qual es regulen els habitatges desocupats, el registre i el procediment de cessió obligatòria per part dels grans tenidors.
2. Aportacions realitzades per correu electrònic durant el tràmit de consulta prèvia.
3. Certificat emès pel cap del Servei de Participació i Voluntariat, de la Direcció General de Participació i Memòria Democràtica, de la Conselleria de Cultura, Participació i Esports, relatiu al procés de consulta prèvia publicat a la pàgina de participació ciutadana.
4. Memòria justificativa de la necessitat i oportunitat d'aprovar un projecte de decret pel qual es regulen els habitatges desocupats, el registre i el procediment de cessió obligatòria per part dels grans tenidors.
5. Resolució del conseller de Territori, Energia i Mobilitat per la qual s'ordena l'inici del procediment d'elaboració d'un decret pel qual es regulen els habitatges desocupats, el registre i el procediment de cessió obligatòria per part dels grans tenidors, i de designació de l'òrgan responsable de tramitar-la.
6. Memòria de l'ànàlisi de l'impacte normatiu sobre l'elaboració d'un projecte de decret pel qual es regulen els habitatges desocupats, el registre i el procediment de cessió obligatòria per part dels grans tenidors.
7. Primer esborrany del projecte de decret pel qual es regulen els habitatges desocupats, el registre i el procediment de cessió obligatòria per part dels grans tenidors.
8. Resolució del conseller de Territori, Energia i Mobilitat per la qual es sotmet a informació pública el projecte de decret pel qual es regulen els habitatges desocupats, el registre i el procediment de cessió obligatòria per part dels grans tenidors.

9. Publicació al Butlletí Oficial de les Illes Balears (BOIB núm. 98 de 9 d'agost) de la resolució del conseller de Territori, Energia i Mobilitat per la qual es sotmet a informació pública el projecte de decret pel qual es regulen els habitatges desocupats, el registre i el procediment de cessió obligatòria per part dels grans tenidors.
10. Diligència del cap de la Secció VII, de la Direcció General d'Arquitectura i Habitatge, de la Conselleria de Territori, Energia i Mobilitat, per la qual es fa constar en virtut del qual es fa constar que s'ha complert amb el tràmit de garantia de la unitat de mercat.
11. Certificat emès pel cap del Servei de Participació i Voluntariat, de la Direcció General de Participació i Memòria Democràtica, de la Conselleria de Cultura, Participació i Esports, relatiu al tràmit de participació ciutadana.
12. Tràmit d'audiència a les diferents conselleries del Govern de les Illes Balears, als consells insulars i resta d'entitats interessades, i justificants de la seva recepció.
13. Al·legacions i observacions formulades durant els tràmits d'audiència i d'informació pública.
14. Informe d'impacte de gènere emès per l'Institut Balear de la Dona.
15. Informe sobre les al·legacions presentades al projecte de decret pel qual es regulen els habitatges desocupats, el registre i el procediment de cessió obligatòria per part dels grans tenidors.
16. Ofici del conseller de Territori, Energia i Mobilitat mitjançant el qual sol·licita el dictamen preceptiu al Consell Econòmic i Social de les Illes Balears.

Quart. D'acord amb el procediment aplicable, la Comissió de Treball d'Economia, Desenvolupament Regional i Medi Ambient elabora una proposta de dictamen que

és elevada al Ple. Aquest òrgan, aprova finalment el dictamen el dia 11 de desembre de 2018.

II. Contingut del Projecte de decret

El Projecte de decret tramés per dictamen consta d'una part expositiva, una part dispositiva composta per 34 articles dividits en quatre títols i una part final formada per una disposició addicional, dues disposicions transitòries i una disposició final.

I. A la part expositiva es justifica la necessitat del projecte normatiu, que és la mobilització del parc d'habitatge existent que es troba desocupat i la titularitat dels quals correspon als grans tenidors, per tant, per aconseguir-ho, és necessària una eina que en permeti el control i la gestió de manera eficaç i que, a la vegada, serveixi per obtenir informació valuosa a l'hora de dissenyar les polítiques públiques en matèria d'habitatge. Així, amb l'aprovació d'aquest Decret es pretén establir el marc reglamentari necessari per tal de regular, d'una manera objectiva i transparent, el procés de cessió temporal dels habitatges desocupats. Seguidament, es fa referència a la Llei 5/2018, de 19 de juny, de l'habitatge de les Illes Balears, com a norma que habilita l'aprovació d'aquest projecte de decret.

II. La part dispositiva del projecte de decret s'estructura en 4 títols:

El Títol I (articles 1 a 5) es titula Habitatges desocupats i fa referència a l'objecte del projecte normatiu, que és el desplegament de l'establert en el capítol IV del títol IV de la Llei 5/2018, de 19 de juny, de l'habitatge de les Illes Balears, i, en concret, regular el Registre d'habitatges desocupats de grans tenidors, el procediment d'inscripció, la modificació i la cancel·lació de les dades del Registre, el procediment

de cessió a l'IBAVI de la gestió dels habitatges desocupats de grans tenidors inscrits en el Registre així com els criteris de gestió d'aquests habitatges per part de l'IBAVI. A continuació, regula els habitatges desocupats, les causes justificades de desocupació, el concepte de gran tenidor i l'obligació de col·laboració de determinades entitats amb els organismes públics amb competències en matèria d'habitatge.

El Títol II (articles 6 a 13) regula el Registre d'habitatges desocupats i s'estructura a la vegada en dos capítols.

El Capítol primer (articles 6 a 8) es titula *"disposicions generals"* i fa referència a la naturalesa i objecte del Registre, a les seves finalitats i a les actuacions d'inspecció.

El Capítol segon (articles 9 a 13) té com a títol la *"inscripció"* i regula l'objecte d'aquesta inscripció, els subjectes obligats a inscriure, el contingut de la inscripció, la seva cancel·lació i les diferents obligacions del responsable del registre.

A continuació, el Títol III (articles 14 a 29) fa referència a la cessió dels habitatges desocupats i es divideix en quatre capítols.

El capítol primer (articles 14 a 19) es titula *"disposicions generals"* i regula la cessió dels habitatges i els seus requisits, els límits d'aquesta cessió, la compensació, el termini de la cessió i la normativa aplicable.

El Capítol segon (articles 20 i 21) té com a titulació el *"procediment de cessió"* i estableix el procediment de cessió i la denominada cessió convencional.

El Capítol tercer (articles 22 a 26) es titula *''Jurat de cessió d'habitatges desocupats''* i estableix la creació del Jurat, les seves funcions, la seva composició, el seu funcionament i la seva seu.

Finalment, el Capítol quart (articles 27 a 29) regula el *''Conveni de cessió''* i fa referència a les despeses generals i a les despeses extraordinàries, així com també el contracte de lloguer.

Ja per acabar, el Títol IV (articles 30 a 34) regula la gestió dels habitatges desocupats, i determina la seva gestió, la selecció dels beneficiaris, el contracte de lloguer, la renda de lloguer i la finalització del contracte.

III. Pel que fa a la part final.

En primer lloc, la disposició addicional única del projecte de decret estableix que anualment l'IBAVI ha de consignar en els pressuposts generals de la Comunitat Autònoma, dins cada exercici, una quantia suficient per afrontar la cessió temporal d'habitatges.

A continuació, la disposició transitòria primera fa referència a la Comissió de Valoracions d'Expropiació de les Illes Balears i la disposició transitòria segona regula el preu màxim dels habitatges protegits.

Finalment, la disposició final única estableix que el Decret entrarà en vigor l'endemà d'haver-se publicat en el Butlletí Oficial de les Illes Balears.

III. Observacions generals

Primera. La garantia constitucional del dret de gaudir d'un habitatge digne i adequat, com a responsabilitat compartida de tots els poders públics, s'ha vingut procurant durant els últims anys mitjançant diferents polítiques, entre les quals, les corresponents a l'àmbit fiscal i d'ajuts públics per al gaudir d'habitatges lliures o protegits, han tingut una àmplia repercussió.

D'altra banda, la Constitució espanyola reconeix un dret a la propietat privada que es configura i protegeix, certament, com un feix de facultats individuals sobre les coses, però també, i al mateix temps, com un conjunt de deures i obligacions establerts d'acord amb les lleis, en atenció a valors o interessos de la col·lectivitat, és a dir, a la finalitat o utilitat social que cada categoria de béns objecte de domini estigui cridada a complir.

D'aquesta manera, el Tribunal Constitucional, en la sentència 37/1987, de 26 de març, estableix que la fixació del «contingut essencial» de la propietat privada no pot fer-se des de l'exclusiva consideració subjectiva del dret o dels interessos individuals que a aquest subjacents, sinó que ha d'incloure igualment la necessària referència a la funció social, entesa no com mer límit extern a la seva definició o al seu exercici, sinó com a part integrant del dret mateix. Utilitat individual i funció social defineixen, per tant, inseparablement el contingut del dret de propietat sobre cada categoria o tipus de béns.

Segona. En compliment de l'obligació dels poders públics de promoure les condicions necessàries per fer efectiu aquest dret, recentment es va posar en marxa el Pla d'Habitatge estatal 2018-2021, que en ocasions anteriors ha demostrat la

seva eficàcia. Aquest Pla, aprovat mitjançant el Reial decret 106/2018, de 9 de març, contribueix, a través d'una sèrie d'ajudes econòmiques a l'assoliment de uns objectius prioritaris, com són: l'aposta decidida per fomentar l'accés a la habitatge de lloguer, el foment de la rehabilitació, conservant i millorant la accessibilitat en els habitatges, promoure la millora de l'eficiència energètica en les habitatges, però també el foment de la regeneració i renovació urbana rural, facilitar l'accés a un habitatge digne i adequat als joves, als majors o a persones i famílies afectades per processos de desnonament, entre d'altres.

En relació a l'àmbit autonòmic, el Govern de les Illes Balears va aprovar el Pla d'habitatge de les Illes Balears 2017-2020, el qual manté una aposta decidida per potenciar el parc d'habitatge de lloguer de gestió pública, mitjançant la construcció d'habitatge protegit de lloguer, la cessió voluntària d'habitatge desocupat o la cessió obligatòria d'habitatges desocupats de grans tenidors, la qual es preveia incorporar en la futura llei d'habitatge.

Efectivament, la Llei 5/2018, de 19 de juny, de l'habitatge de les Illes Balears, la qual és posterior al Pla d'habitatge 2017-2020, preveu en el cas dels grans tenidors, la cessió obligatòria dels seus habitatges desocupats a la gestió pública, de manera que es garanteixi el lloguer si hi ha una demanda d'habitatge insatisfeta en la mateixa població. En qualsevol cas, d'acord amb l'exposició de motius de la Llei, aquesta cessió es realitzarà amb el compliment dels requisits que estableixi aquesta llei el la normativa reglamentària de desenvolupament, amb la fixació d'un preu just per la cessió temporal.

Finalment, aquesta Llei crea el Registre d'habitatges desocupats, com a eina que permeti el control i la gestió eficaç per tal de facilitar la mobilització del parc

d'habitatge existent que es troba desocupat la titularitat dels quals correspon a grans tenidors, i preveu com reglamentàriament, s'establirà el procediment d'inscripció, modificació i cancel·lació de dades del Registre, així com també, totes les disposicions necessàries per al seu correcte funcionament.

Tercera. El CES valora positivament la presentació d'aquest projecte de decret per a dictamen, amb el qual es pretén establir el marc reglamentari necessari per tal de regular, d'una manera objectiva i transparent, el procés de cessió temporal dels habitatges desocupats, en compliment del que estableix la Llei 5/2018 abans esmentada.

IV. Consideracions particulars

Primera. En general, i pel que fa al procediment, aquest s'ha elaborat amb correcció i s'han seguit tots els tràmits exigits, amb una àmplia fase d'audiència i la possibilitat, mitjançant el tràmit d'informació pública, de la participació de tots aquells que es poguessin considerar interessats.

Amb tot, manquen els informes dels Serveis jurídics i de la Secretaria General corresponent, el qual s'ha de referir, com a mínim, a la correcció del procediment seguit i a la valoració de les al·legacions presentades, tal i com exigeix l'article 46, apartats primer i segon, de la Llei 4/2001, de 14 de març, del Govern de les Illes Balears, tràmits que s'haurien d'haver complimentat abans de trametre l'expedient al CES per dictamen.

En qualsevol cas, aquests informes s'hauran d'incorporar a l'expedient administratiu abans de sol·licitar el corresponent dictamen preceptiu al Consell Consultiu.

Segona. En relació amb la part expositiva, consideram que, en general, compleix amb el seu objecte, atès que delimita la normativa vigent en la matèria; en defineix la finalitat, i justifica la necessitat de la regulació.

No obstant això, a continuació realitzarem una sèrie d'observacions en relació al seu contingut, amb la finalitat de millorar-ne el text i facilitar la seva comprensió:

-En primer lloc, d'acord amb el que disposa l'apartat quart de l'Acord del Consell de Govern de les Illes Balears, de 29 de desembre de 2000, pel qual s'aproven les directrius sobre la forma i l'estructura dels avantprojectes de llei, el qual també és aplicable a les disposicions reglamentàries, aquesta s'ha de titular com a *preàmbul,* d'acord amb l'article 39.4 de la Llei 4/2001.

-A continuació, trobam a faltar una referència al títol competencial de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears que habilita a la Comunitat autònoma per regular aquesta matèria.

-D'altra banda, es troba a faltar també una explicació detallada sobre l'adequació d'aquest projecte normatiu als principis que preveu l'article 129.1 de la Llei 39/2015, que obliga a incloure en la part expositiva de les normes la justificació detallada referent a l'adequació del projecte de decret als principis bona regulació. Així, en relació a l'exercici de la seva potestat reglamentària, les administracions públiques han d'actuar d'acord amb els principis de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència i eficiència, de conformitat amb el que disposa l'apartat primer d'aquest article, sense ser suficient una simple

mençió a aquests principis, ja que es tracta de detallar perquè concretament la norma en qüestió compleix amb aquests principis, aprofitant el contingut de la part expositiva de les normes per fer-ho. Al respecte, a més a més, el Consell Consultiu ha assenyalat (per tots, dictamen 40/2018) la necessitat de justificar aquests principis en el preàmbul de la norma.

En relació amb aquesta qüestió, si be recentment el Tribunal Constitucional ha declarat que aquestes previsions no resulten aplicables a les iniciatives legislatives per part dels governs autonòmics, si que ho són en relació a l'elaboració dels seus reglaments, ja que s'entén que són bases del règim jurídic de les administracions públiques d'acord amb l'article 149.1.18ª CE (STC 91/2017).

-Finalment, d'acord amb la Llei 10/2000, de 30 de novembre, del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears, s'ha de fer constar també la consulta feta a aquest Consell.

Tercera. En relació a l'articulat del projecte de decret, farem les següents recomanacions:

1.- En primer lloc, i amb caràcter general, hem observat que al llarg del text normatiu es fan contínues referències al conseller competent en matèria d'habitatge o al director general competent en aquesta matèria. En relació amb aquesta qüestió, consideram que l'àmbit reglamentari és l'idoni per fixar, en l'Administració, quin és l'òrgan competent d'acord amb l'estructura administrativa actual per exercir determinades funcions; en cas contrari, la norma resulta imprecisa i pot afectar la seguretat jurídica, en aquest sentit, creiem que les remissions a òrgans administratius no han de ser genèriques sinó específiques a l'òrgan que té la

competència en el moment en què s'aprova la norma, que en aquest cas serien el conseller de Territori, Energia i Mobilitat i el director general d'Arquitectura i Habitatge respectivament.

2.- En relació al títol de la norma consideram que aquest és inadequat, ja que entenem que la menció al registre hauria de ser més completa i fer referència a la seva denominació sencera, per la qual cosa, proposam la següent redacció:

''Projecte de decret pel qual es regulen els habitatges desocupats, el registre d'habitatges desocupats de grans tenidors i el procediment de cessió obligatòria per part dels grans tenidors''.

3.- Seguidament, pel que fa als consums mínims d'aigua i electricitat que preveuen les lletres a) i b) de l'article 2.2 del projecte normatiu, creiem que la inclusió d'aquests valors mínims haurien de justificar-se en qualque document de l'expedient administratiu. En aquest sentit, consideram que aquesta justificació es podria realitzar en la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu.

4.- Respecte a les causes justificades de desocupació previstes a l'article 3 del projecte de decret, s'hauria d'incloure també com causa justificada de desocupació el fet de què l'habitatge estigués ocupat il·legalment, d'acord amb el que disposa l'article 36.2.c) de la Llei 5/2018.

5.- Més endavant, l'article 13 del text estableix les obligacions del responsable del Registre, fent esment a la confidencialitat de les dades d'acord amb la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal.

En relació amb aquesta qüestió, s'ha de tenir en compte que com a conseqüència de l'aprovació del Reglament 2016/679, del Parlament Europeu i del Consell, de 27

d'abril de 2016, de protecció de dades de caràcter personal, el qual es troba en vigor des de'l 25 de maig de 2018, en data de 6 de desembre de 2018 es va publicar al Butlletí Oficial de l'Estat la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal i de garantia dels drets digitals, que deroga la Llei orgànica 15/1999, per tant, es recomana que en lloc de fer referència a la Llei orgànica 15/1999, de protecció de dades, s'incorporin les dades de la nova llei orgànica.

6.- Quant a l'article 19 del projecte de decret relatiu a la normativa aplicable al procediment de cessió temporal de l'ús de l'habitatge, per raons de coherència normativa aquest article s'hauria d'incloure dins el Capítol II del Títol III atès que precisament és aquest capítol el que regula el procediment de cessió.

7.- En relació al procediment de cessió, l'article 21 del projecte normatiu disposa que en cas de conformitat amb les condicions i el preu just estipulat s'ha de subscriure un conveni entre el gran tenidor titular de l'habitatge desocupat i l'IBAVI als efectes de establir les condicions de col·laboració entre ambdues parts, no obstant això, en el cas que hi hagi discrepàncies entre les parts respecte al preu just de la cessió, la norma només estableix que s'ha d'iniciar el procediment de preu just, que haurà de fixar el Jurat de Cessió d'Habitatges Desocupats mitjançant un acord, el qual tindrà execució immediata, sense fer cap referència a la subscripció del corresponent conveni.

En qualsevol cas, encara que el projecte normatiu no en faci menció, sembla que aquest conveni entre el gran tenidor titular de l'habitatge desocupat i l'IBAVI es podrà subscriure igualment encara que no hi hagués acord respecte al preu just entre les parts, una vegada el Jurat de Cessió hagi fixat el preu just, per tal d'establir

les condicions de col·laboració entre les parts, sense perjudici que com a conseqüència dels recursos interposats contra la resolució del Jurat el preu just pugui ser modificat.

8.- Pel que fa a la composició del Jurat, consideram que el nomenament dels membres del Jurat per part del Consell de Govern, amb la finalitat de garantir la seva imparcialitat i independència, hauria de ser motivat i una vegada oïts els col·legis oficials d'Advocats, d' Arquitectes i d'Aparelladors i Arquitectes Tècnics de les Illes Balears. En aquest sentit, amb la finalitat de garantir l'objectivitat i rigor judicial, així com també els interessos de les parts, es suggereix que la presidència d'aquest organisme s'atribueixi a un magistrat, tal i com preveu l'article 32 de la Llei d'Expropiació Forçosa en relació al Jurat Provincial d'Expropiació Forçosa.

Quant al mandat dels membres, es recomana que aquest mandat sigui de cinc anys en lloc de dos, per tal de que no coincideixi amb el període de legislatura política i dotar-lo d'aquesta manera d'una major estabilitat.

A continuació, en relació a la designació d'una persona que ha d'ocupar la secretaria, amb veu però sense vot, volem destacar la indeterminació que suposa la utilització del terme *''persona'',* atès que pot induir a la conclusió de què qualsevol persona pot ocupar aquest càrrec, per tant, seria més correcte fer referència a un funcionari adscrit a la conselleria de la qual depèn l'òrgan concret.

D'altra banda, es recomana afegir un nou apartat relatiu a la designació dels membres, en el qual es faci constar que aquesta designació s'haurà de fer d'acord amb el principi de presència equilibrada de dones i homes, d'acord amb l'article 4 de la Llei 11/2016, de 28 de juliol, d'igualtat de dones i homes.

9.- En relació al contracte de lloguer, consideram que el contingut de l'article 29 es podria incloure en l'article 32 atesa la seva similitud.

10.- Finalment, quant a la disposició addicional única del projecte de decret, que disposa que anualment l'IBAVI ha de consignar en els pressuposts generals de la Comunitat Autònoma, dins cada exercici, una quantia suficient per afrontar la cessió temporal d'habitatges, es recomana especificar que es tracta dels pressuposts generals de la Comunitat Autònoma *de les Illes Balears*.

V. Conclusions

El Consell Econòmic i Social de les Illes Balears ha valorat el projecte de decret pel qual es regulen els habitatges desocupats, el registre i el procediment de cessió obligatòria per part dels grans tenidors, i sol·licita al Govern que sigui receptiu a les recomanacions formulades en aquest dictamen.

Vist i plau

El secretari general

El president





Josep Valero González

Carles Manera Erbina

Palma 11 de desembre de 2018