

**Dictamen núm. 17/2018, relativo al proyecto de decreto por el cual se regulan las viviendas desocupadas, el registro y el procedimiento de cesión obligatoria por parte de los grandes tenedores**

De acuerdo con lo que dispone el artículo 2, núm. 1, letra a, inciso primero, de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares y el artículo 30 del Decreto 67/2010, de 28 de mayo, por el cual se aprueba el Reglamento que regula la organización y el funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite el siguiente:

## **DICTAMEN**

### **I. Antecedentes**

**Primero.** El día 6 de noviembre de 2018 se registra de entrada en el Consejo Económico y Social (CES) la solicitud de dictamen de la Consejería de Territorio, Energía y Movilidad, relativa al proyecto de decreto por el cual se regulan las viviendas desocupadas, el registro y el procedimiento de cesión obligatoria por parte de los grandes tenedores.

**Segundo.** El día 12 de noviembre se anuncia la entrada de la solicitud a los consejeros del CES.

**Tercero.** El expediente enviado al CES consta de la siguiente documentación:

1. Consulta previa a la elaboración del proyecto de decreto por el cual se regulan las viviendas desocupadas, el registro y el procedimiento de cesión obligatoria por parte de los grandes tenedores.
2. Aportaciones realizadas por correo electrónico durante el trámite de consulta previa.
3. Certificado emitido por el jefe del Servicio de Participación y Voluntariado, de la Dirección General de Participación y Memoria Democrática, de la Consejería de Cultura, Participación y Deportes, relativo al proceso de consulta previa publicado en la página de participación ciudadana.
4. Memoria justificativa de la necesidad y oportunidad de aprobar un proyecto de decreto por el cual se regulan las viviendas desocupadas, el registro y el procedimiento de cesión obligatoria por parte de los grandes tenedores.
5. Resolución del consejero de Territorio, Energía y Movilidad por la que se ordena el inicio del procedimiento de elaboración de un decreto por el cual se regulan las viviendas desocupadas, el registro y el procedimiento de cesión obligatoria por parte de los grandes tenedores, y de designación del órgano responsable de tramitarla.
6. Memoria del análisis del impacto normativo sobre la elaboración de un proyecto de decreto por el cual se regulan las viviendas desocupadas, el registro y el procedimiento de cesión obligatoria por parte de los grandes tenedores.

7. Primer borrador del proyecto de decreto por el cual se regulan las viviendas desocupadas, el registro y el procedimiento de cesión obligatoria por parte de los grandes tenedores.

8. Resolución del consejero de Territorio, Energía y Movilidad por la que se somete a información pública el proyecto de decreto por el cual se regulan las viviendas desocupadas, el registro y el procedimiento de cesión obligatoria por parte de los grandes tenedores.

9. Publicación en el Boletín Oficial de las Islas Baleares (BOIB núm. 98 de 9 de agosto) de la resolución del consejero de Territorio, Energía y Movilidad por la que se somete a información pública el proyecto de decreto por el cual se regulan las viviendas desocupadas, el registro y el procedimiento de cesión obligatoria por parte de los grandes tenedores.

10. Diligencia del jefe de la Sección VII, de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, de la Consejería de Territorio, Energía y Movilidad, por la cual se hace que se ha cumplido con el trámite de garantía de la unidad de mercado.

11. Certificado emitido por el jefe del Servicio de Participación y Voluntariado, de la Dirección General de Participación y Memoria Democrática, de la Consejería de Cultura, Participación y Deportes, relativo al trámite de participación ciudadana.

12. Trámite de audiencia a las diferentes consejerías del Gobierno de las Islas

Baleares, a los consejos insulares y al resto de entidades interesadas, y justificantes de su recepción.

13. Alegaciones y observaciones formuladas durante los trámites de audiencia y de información pública.

14. Informe de impacto de género emitido por el Instituto Balear de la Mujer.

15. Informe sobre las alegaciones presentadas al proyecto de decreto por el cual se regulan las viviendas desocupadas, el registro y el procedimiento de cesión obligatoria por parte de los grandes tenedores.

16. Oficio del consejero de Territorio, Energía y Movilidad mediante el cual solicita el dictamen preceptivo al Consejo Económico y Social de las Islas Baleares.

**Cuarto.** De acuerdo con el procedimiento aplicable, la Comisión de Trabajo de Economía, Desarrollo Regional y Medio Ambiente elabora una propuesta de dictamen que es elevada al Pleno. Este órgano, aprueba finalmente el dictamen el día 11 de diciembre de 2018.

## II. Contenido del Proyecto de decreto

El Proyecto de decreto enviado para dictamen consta de una parte expositiva, una parte dispositiva compuesta por 34 artículos divididos en cuatro títulos y una parte

final formada por una disposición adicional, dos disposiciones transitorias y una disposición final.

I. En la parte expositiva se justifica la necesidad del proyecto normativo, que es la movilización del parque de viviendas existente que se encuentra desocupado y la titularidad del cual corresponde a los grandes tenedores, por lo tanto, para conseguirlo, es necesaria una herramienta que permita el control y la gestión de manera eficaz y que, a la vez, sirva para obtener información valiosa a la hora de diseñar las políticas públicas en materia de vivienda. Así, con la aprobación de este Decreto se pretende establecer el marco reglamentario necesario para regular, de una manera objetiva y transparente, el proceso de cesión temporal de las viviendas desocupadas. Seguidamente, se hace referencia a la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Islas Baleares, como norma que habilita la aprobación de este proyecto de decreto.

II. La parte dispositiva del proyecto de decreto se estructura en 4 títulos:

El Título I (artículos 1 a 5) se titula Viviendas desocupadas y hace referencia al objeto del proyecto normativo, que es el despliegue de lo establecido en el capítulo IV del título IV de la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Islas Baleares, y, en concreto, regular el Registro de viviendas desocupadas de grandes tenedores, el procedimiento de inscripción, la modificación y la cancelación de los datos del Registro, el procedimiento de cesión al IBAVI de la gestión de las viviendas desocupadas de grandes tenedores inscritos en el Registro así como los criterios de gestión de estas viviendas por parte del IBAVI. A continuación, regula las viviendas

desocupadas, las causas justificadas de desocupación, el concepto de gran tenedor y la obligación de colaboración de determinadas entidades con los organismos públicos con competencias en materia de vivienda.

El Título II (artículos 6 a 13) regula el Registro de viviendas desocupadas y se estructura a la vez en dos capítulos.

El Capítulo primero (artículos 6 a 8) se titula “*disposiciones generales*” y hace referencia a la naturaleza y objeto del Registro, a sus finalidades y a las actuaciones de inspección.

El Capítulo segundo (artículos 9 a 13) tiene como título la “*inscripción*” y regula el objeto de esta inscripción, los sujetos obligados a inscribir, el contenido de la inscripción, su cancelación y las diferentes obligaciones del responsable del registro.

A continuación, el Título III (artículos 14 a 29) hace referencia a la cesión de las viviendas desocupadas y se divide en cuatro capítulos.

El capítulo primero (artículos 14 a 19) se titula “*disposiciones generales*” y regula la cesión de las viviendas y sus requisitos, los límites de esta cesión, la compensación, el plazo de la cesión y la normativa aplicable.

El Capítulo segundo (artículos 20 y 21) tiene como titulación el “*procedimiento de cesión*” y establece el procedimiento de cesión y la denominada cesión convencional.

El Capítulo tercero (artículos 22 a 26) se titula “*Jurado de cesión de viviendas*”

*desocupadas*” y establece la creación del Jurado, sus funciones, su composición, funcionamiento y sede.

Finalmente, el Capítulo cuarto (artículos 27 a 29) regula el “*Convenio de cesión*” y hace referencia a los gastos generales y a los gastos extraordinarios, así como también el contrato de alquiler.

Ya para acabar, el Título IV (artículos 30 a 34) regula la gestión de las viviendas desocupadas, y determina su gestión, la selección de los beneficiarios, el contrato de alquiler, la renta de alquiler y la finalización del contrato.

### III. En cuanto a la parte final.

En primer lugar, la disposición adicional única del proyecto de decreto establece que anualmente el IBAVI debe consignar en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, dentro de cada ejercicio, una cuantía suficiente para afrontar la cesión temporal de viviendas.

A continuación, la disposición transitoria primera hace referencia a la Comisión de Valoraciones de Expropiación de las Islas Baleares y la disposición transitoria segunda regula el precio máximo de las viviendas de protección oficial.

Finalmente, la disposición final única establece que el Decreto entrará en vigor al día siguiente de haberse publicado en el Boletín Oficial de las Islas Baleares.

### III. Observaciones generales

**Primera.** La garantía constitucional del derecho de disfrutar de una vivienda digna y adecuada, como responsabilidad compartida de todos los poderes públicos, se ha venido procurando durante los últimos años mediante diferentes políticas, entre las cuales, las correspondientes al ámbito fiscal y de ayudas públicas para disfrutar de viviendas libres o protegidas, han tenido una amplia repercusión.

Por otro lado, la Constitución española reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un conjunto de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté dirigida a cumplir.

De este modo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 37/1987, de 26 de marzo, establece que la fijación del «*contenido esencial*» de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales a estos subyacentes, sino que tiene que incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por lo tanto, inseparablemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes.

**Segunda.** En cumplimiento de la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, recientemente se puso en

marcha el Plan de Vivienda estatal 2018-2021, que en ocasiones anteriores ha demostrado su eficacia. Este Plan, aprobado mediante el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, contribuye, a través de una serie de ayudas económicas al logro de unos objetivos prioritarios, como son: la apuesta decidida para fomentar el acceso a la vivienda de alquiler, el fomento de la rehabilitación, conservando y mejorando la accesibilidad en las viviendas, promover la mejora de la eficiencia energética en las viviendas, pero también el fomento de la regeneración y renovación urbana rural, facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuado a los jóvenes, a los mayores o a personas y familias afectadas por procesos de desahucio, entre otros.

En relación al ámbito autonómico, el Gobierno de las Islas Baleares aprobó el Plan de vivienda de las Islas Baleares 2017-2020, el cual mantiene una apuesta decidida para potenciar el parque de viviendas de alquiler de gestión pública, mediante la construcción de vivienda de protección oficial de alquiler, la cesión voluntaria de vivienda desocupada o la cesión obligatoria de viviendas desocupadas de grandes tenedores, la cual se preveía incorporar en la futura ley de vivienda.

Efectivamente, la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Islas Baleares, que es posterior al Plan de vivienda 2017-2020, prevé en el caso de los grandes tenedores, la cesión obligatoria de sus viviendas desocupadas a la gestión pública, de forma que se garantice el alquiler si hay una demanda de vivienda insatisfecha en la misma población. En cualquier caso, de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley, esta cesión se realizará con el cumplimiento de los requisitos que establezca esta ley y la normativa reglamentaria de desarrollo, con la fijación de un justo precio por la cesión temporal.

Finalmente, esta Ley crea el Registro de viviendas desocupadas, como herramienta que permita el control y la gestión eficaz para facilitar la movilización del parque de viviendas existente que se encuentra desocupado la titularidad de los cuales corresponde a grandes tenedores, y prevé como reglamentariamente, se establecerá el procedimiento de inscripción, modificación y cancelación de datos del Registro, así como también, todas las disposiciones necesarias para su correcto funcionamiento.

**Tercera.** El CES valora positivamente la presentación de este proyecto de decreto para dictamen, con el que se pretende establecer el marco reglamentario necesario para regular, de una manera objetiva y transparente, el proceso de cesión temporal de las viviendas desocupadas, en cumplimiento del que establece la Ley 5/2018 antes mencionada.

#### **IV. Consideraciones particulares**

**Primera.** En general, y en cuanto al procedimiento, éste se ha elaborado con corrección y se han seguido todos los trámites exigidos, con una amplia fase de audiencia y la posibilidad, mediante el trámite de información pública, de la participación de todos aquellos que se pudieran considerar interesados.

Con todo, faltan los informes de los Servicios jurídicos y de la Secretaría General correspondiente, los cuales se tienen que referir, como mínimo, a la corrección del

procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas, tal y como exige el artículo 46, apartados primero y segundo, de la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Islas Baleares, trámites que se tendrían que haber cumplimentado antes de enviar el expediente al CES para dictamen.

En cualquier caso, estos informes se tendrán que incorporar al expediente administrativo antes de solicitar el correspondiente dictamen preceptivo al Consejo Consultivo.

**Segunda.** En relación con la parte expositiva, consideramos que, en general, cumple con su objeto, dado que delimita la normativa vigente en la materia; define la finalidad, y justifica la necesidad de la regulación.

Sin embargo, a continuación realizaremos una serie de observaciones en relación a su contenido, con el fin de mejorar el texto y facilitar su comprensión:

-En primer lugar, de acuerdo con lo que dispone el apartado cuarto del Acuerdo del Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, de 29 de diciembre de 2000, por el cual se aprueban las directrices sobre la forma y la estructura de los anteproyectos de ley, que también es aplicable a las disposiciones reglamentarias, ésta se tiene que titular como *preámbulo*, de acuerdo con el artículo 39.4 de la Ley 4/2001.

-A continuación, echamos de menos una referencia al título competencial del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares que habilita a la Comunidad autónoma para regular esta materia.

-Por otro lado, se echa de menos también una explicación detallada sobre la adecuación de este proyecto normativo a los principios que prevé el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, que obliga a incluir en la parte expositiva de las normas la justificación detallada en lo referente a la adecuación del proyecto de decreto a los principios de buena regulación. Así, en relación al ejercicio de su potestad reglamentaria, las administraciones públicas tienen que actuar de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, en conformidad con lo que dispone el apartado primero de este artículo, sin ser suficiente una simple mención a estos principios, puesto que se trata de detallar porque concretamente la norma en cuestión cumple con estos principios, aprovechando el contenido de la parte expositiva de las normas para hacerlo. Al respecto, además, el Consejo Consultivo ha señalado (por todos, dictamen 40/2018) la necesidad de justificar estos principios en el preámbulo de la norma.

En relación con esta cuestión, si bien recientemente el Tribunal Constitucional ha declarado que estas previsiones no resultan aplicables a las iniciativas legislativas por parte de los gobiernos autonómicos, si que lo son en relación a la elaboración de sus reglamentos, puesto que se entiende que son bases del régimen jurídico de las administraciones públicas de acuerdo con el artículo 149.1.18ª CE (STC 91/2017).

-Finalmente, de acuerdo con la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares, se tiene que hacer constar también la consulta hecha a este Consejo.

**Tercera.** En relación al articulado del proyecto de decreto, haremos las siguientes recomendaciones:

1.- En primer lugar, y con carácter general, hemos observado que a lo largo del texto normativo se hacen continuas referencias al consejero competente en materia de vivienda o al director general competente en esta materia. En relación con esta cuestión, consideramos que el ámbito reglamentario es el idóneo para fijar, en la Administración, cuál es el órgano competente de acuerdo con la estructura administrativa actual para ejercer determinadas funciones; en caso contrario, la norma resulta imprecisa y puede afectar la seguridad jurídica, en este sentido, creemos que las remisiones a órganos administrativos no tienen que ser genéricas sino específicas al órgano que tiene la competencia en el momento en que se aprueba la norma, que en este caso serían el consejero de Territorio, Energía y Movilidad y el director general de Arquitectura y Vivienda respectivamente.

2.- En relación al título de la norma consideramos que es inadecuado, puesto que entendemos que la mención al registro tendría que ser más completa y hacer referencia a su denominación entera, por lo cual, proponemos la siguiente redacción:

*“Proyecto de decreto por el cual se regulan las viviendas desocupadas, el registro de viviendas desocupadas de grandes tenedores y el procedimiento de cesión obligatoria por parte de los grandes tenedores”.*

3.- Seguidamente, en cuanto a los consumos mínimos de agua y electricidad que

prevén las letras a) y b) del artículo 2.2 del proyecto normativo, creemos que la inclusión de estos valores mínimos tendrían que justificarse en algún documento del expediente administrativo. En este sentido, consideramos que esta justificación se podría realizar en la memoria de análisis de impacto normativo.

**4.-** Respecto a las causas justificadas de desocupación previstas al artículo 3 del proyecto de decreto, se tendría que incluir también como causa justificada de desocupación el hecho de que la vivienda estuviera ocupada ilegalmente, de acuerdo con lo que dispone el artículo 36.2.c) de la Ley 5/2018.

**5.-** Más adelante, el artículo 13 del texto establece las obligaciones del responsable del Registro, haciendo mención a la confidencialidad de los datos de acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

En relación con esta cuestión, se tiene que tener en cuenta que como consecuencia de la aprobación del Reglamento 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, de protección de datos de carácter personal, el cual se encuentra en vigor desde el 25 de mayo de 2018, en fecha de 6 de diciembre de 2018 se publicó al Boletín Oficial del Estado la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos de carácter personal y de garantía de los derechos digitales, que deroga la Ley Orgánica 15/1999, por lo tanto, se recomienda que en lugar de hacer referencia a la Ley Orgánica 15/1999, de protección de datos, se incorporen los datos de la nueva ley orgánica.

**6.-** En cuanto al artículo 19 del proyecto de decreto relativo a la normativa aplicable

al procedimiento de cesión temporal del uso de la vivienda, por razones de coherencia normativa este artículo se tendría que incluir dentro del Capítulo II del Título III dado que precisamente es este capítulo el que regula el procedimiento de cesión.

**7.-** En relación al procedimiento de cesión, el artículo 21 del proyecto normativo dispone que en caso en conformidad con las condiciones y el justo precio estipulado se tiene que suscribir un convenio entre el gran tenedor titular de la vivienda desocupada y el IBAVI a los efectos de establecer las condiciones de colaboración entre ambas partes, sin embargo, en el supuesto de que haya discrepancias entre las partes respecto al justo precio de la cesión, la norma solo establece que se tiene que iniciar el procedimiento de justo precio, que tendrá que fijar el Jurado de Cesión de Viviendas Desocupadas mediante un acuerdo, el cual tendrá ejecución inmediata, sin hacer ninguna referencia a la suscripción del correspondiente convenio.

En cualquier caso, aunque el proyecto normativo no haga mención, parece que este convenio entre el gran tenedor titular de la vivienda desocupada y el IBAVI se podrá suscribir igualmente aunque no hubiera acuerdo respecto al justo precio entre las partes, una vez el Jurado de Cesión haya justipreciado, para establecer las condiciones de colaboración entre las partes, sin perjuicio que como consecuencia de los recursos interpuestos contra la resolución del Jurado el justo precio pueda ser modificado.

**8.-** En cuanto a la composición del Jurado, consideramos que el nombramiento de los miembros del Jurado por parte del Consejo de Gobierno, con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia, tendría que ser motivado y una vez escuchados los colegios oficiales de Abogados, de Arquitectos y de Aparejadores y Arquitectos

Técnicos de las Islas Baleares. En este sentido, con el fin de garantizar la objetividad y rigor judicial, así como también los intereses de las partes, se sugiere que la presidencia de este organismo se atribuya a un magistrado, tal y como prevé el artículo 32 de la Ley de Expropiación Forzosa en relación al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa.

En cuanto al mandato de los miembros, se recomienda que este mandato sea de cinco años en lugar de dos, para que no coincida con el periodo de legislatura política y dotarlo de este modo de una mayor estabilidad.

A continuación, en relación a la designación de una persona que ha de ocupar la secretaría, con voz pero sin voto, queremos destacar la indeterminación que supone la utilización del término “*persona*”, dado que puede inducir a la conclusión de que cualquier persona puede ocupar este cargo, por lo tanto, sería más correcto hacer referencia a un funcionario adscrito a la consejería de la cual depende el órgano concreto.

Por otro lado, se recomienda añadir un nuevo apartado relativo a la designación de los miembros, en el cual se haga constar que esta designación se tendrá que hacer de acuerdo con el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 11/2016, de 28 de julio, de igualdad de mujeres y hombres.

**9.-** En relación al contrato de alquiler, consideramos que el contenido del artículo 29 se podría incluir en el artículo 32 atendida su similitud.

**10.-** Finalmente, en cuanto a la disposición adicional única del proyecto de decreto, que dispone que anualmente el IBAVI tiene que consignar en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, dentro de cada ejercicio, una cuantía suficiente para afrontar la cesión temporal de viviendas, se recomienda especificar que se trata de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

## V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de las Islas Baleares ha valorado el proyecto de decreto por el cual se regulan las viviendas desocupadas, el registro y el procedimiento de cesión obligatoria por parte de los grandes tenedores, y solicita al Gobierno que sea receptivo a las recomendaciones formuladas en este dictamen.

Visto y conforme

El secretario general

El presidente



Josep Valero González

Carles Manera Erbina

Palma 11 de diciembre de 2018