

Dictamen nº 7/2010, relativo al Anteproyecto de ley de vivienda

De acuerdo con el artículo 2, nº 1, letra *a*, inciso primero, de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Illes Balears y el artículo 4, letra *a*, inciso primero, del Decreto 128/2001, de 9 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la organización y su funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite el siguiente:

DICTAMEN**I. Antecedentes**

Primero. El día 23 de abril de 2010 se registra de entrada en el Consejo Económico y Social (CES) la solicitud de dictamen de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, relativa al Anteproyecto de ley de vivienda.

Segundo. El mismo día 23 de abril se anuncia la entrada de la solicitud a los consejeros del CES y, seguidamente, a las organizaciones que no están representadas en él, dando un plazo para que realicen las observaciones que consideren convenientes. Responden al envío la CAEB, la FELIB y La Caixa.

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

1. Memoria justificativa del Proyecto de ley de vivienda en las Islas Baleares del director general de Arquitectura y Vivienda de 25 de junio de 2009.
2. Resolución del consejero de Vivienda y Obras Públicas de inicio del procedimiento de elaboración de la Propuesta de ley de acceso a la vivienda en

las Islas Baleares, de 26 de junio de 2009.

3. Información a la Dirección General de Relaciones con el Parlamento y Coordinación Normativa del acuerdo de inicio del procedimiento de elaboración de la Ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, de 17 de noviembre de 2009.

4. Documento de trabajo: Borrador elaborado por la empresa PAU Urbanismo, proyectos de actuaciones urbanas del Anteproyecto de ley y de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, de enero de 2010.

5. Borrador inicial de la propuesta del Anteproyecto de ley de vivienda en las Islas Baleares, de 25 de febrero de 2010.

6. Remisión al Consejo Insular de Mallorca del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

7. Remisión al Consejo Insular de Menorca del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

8. Remisión al Consejo Insular de Ibiza del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

9. Remisión al Consejo Insular de Formentera del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

10. Remisión a la Federación de Entidades Locales de las Islas Baleares (FELIB) del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

11. Remisión al Ayuntamiento de Palma del borrador inicial de la Propuesta de

anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

12. Remisión al Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de las Islas Baleares del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

13. Remisión a La Caixa del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

14. Remisión a Sa Nostra del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

15. Remisión al Consejo de Juventud de las Islas Baleares del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

16. Remisión al Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

17. Remisión al Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social de las Islas Baleares del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

18. Remisión a FACUA, Asociación de Consumidores y Usuarios de las Islas Baleares, del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

19. Remisión al Colegio Oficial de Administradores de Fincas del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

20. Remisión a Cáritas del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

21. Remisión a CAEB del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

22. Remisión a la Asociación Empresarial de Promotores Inmobiliarios de Baleares del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

23. Remisión a UGT del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

24. Remisión a CCOO del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

25. Remisión al Colegio Oficial de Arquitectos de las Islas Baleares del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

26. Remisión a la Asociación de Constructores del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

27. Remisión al IBAVI del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de

ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

28. Remisión a las consejerías del Gobierno de las Islas Baleares del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

29. Remisión al Colegio Oficial de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de las Islas Baleares del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

30. Remisión al Colegio Notarial de las Islas Baleares del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

31. Remisión al Ministerio del Vivienda del borrador inicial de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda en las Islas Baleares, solicitando alegaciones y sugerencias, de 10 de marzo de 2010.

32. Informe del Servicio Jurídico de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda relativo al Anteproyecto de ley de vivienda de 12 de marzo de 2010.

33. Escrito de la Consejería de Trabajo y Formación indicando que no consideran necesario hacer ninguna sugerencia al Anteproyecto de ley.

34. Contestación al trámite de audiencia de la Consejería de Presidencia, de 17 de marzo de 2010.

35. Contestación al trámite de audiencia del Colegio Oficial de Trabajo Social de las Islas Baleares, de 18 de marzo.

35. Solicitud del Consejo de Mallorca de ampliación de plazo para presentar alegaciones.

36. Contestación al trámite de audiencia del Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria de las Islas Baleares de 19 de marzo.

37. Contestación al trámite de audiencia del Consejo de Mallorca, de 19 de marzo.
38. Contestación al trámite de audiencia del IBAVI, de 23 de marzo y de 25 de marzo.
39. Contestación al trámite de audiencia del Consejo Insular de Menorca, de 25 de marzo.
40. Contestación al trámite de audiencia del Ilustre Colegio Notarial de las Islas Baleares, de 30 de marzo.
41. Contestación al trámite de audiencia de la Consejería de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración, de 6 de abril.
42. Informe del servicio jurídico de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, de 6 de abril de 2010.
43. Segunda contestación al trámite de audiencia del Consejo Insular de Menorca, de 9 de abril de 2010.
44. Contestación al trámite de audiencia de la Consejería de Medio Ambiente y Movilidad, de 9 de abril de 2010.
45. Contestación al trámite de audiencia de la Consejería de Salud y Consumo, de 13 de abril de 2010.
46. Contestación al trámite de audiencia de la Consejería de Innovación, Interior y Justicia, de 14 de abril de 2010.
47. Tercera contestación al trámite de audiencia del Consejo Insular de Menorca, de 20 de abril de 2010.
48. Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda de 21 de abril de 2010.
49. Remisión de la Propuesta de anteproyecto de ley de acceso a la vivienda para la elaboración de dictamen o informe de impacto de género al Instituto de la Mujer, de 22 de abril de 2010.

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 a la Comisión Permanente. Este órgano aprueba, finalmente, el Dictamen el día 20 de mayo de 2010.

II. Contenido del Anteproyecto de ley

El Anteproyecto que se somete a dictamen contiene una parte expositiva –la exposición de motivos–, una parte dispositiva, formada por 54 artículos estructurados en seis títulos y una parte final, que conforman 6 disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y 2 disposiciones finales.

PARTE EXPOSITIVA:

Por lo que respecta a la exposición de motivos, hace una breve exposición de la normativa que ha llevado a considerar la necesidad de elaborar esta norma, que se justifica también en la aspiración de resolver el problema de la vivienda que se concreta, actualmente, en la dificultad de las familias para acceder a ella.

Con este Anteproyecto se aborda, por primera vez en las Islas Baleares, el régimen jurídico de la vivienda protegida, en una norma de rango legal, con el fin de reforzar la acción pública para garantizar la función social. Refuerza las potestades públicas, como el derecho de tanteo y retracto, y se regulan asimismo las infracciones y sanciones en esta materia.

PARTE DISPOSITIVA:

La parte dispositiva consta, como ya se ha mencionado, de 6 títulos:

1) Título I, Disposiciones generales:

Este título, que comprende los artículos 1 a 4, regula el objeto de la Ley, que es hacer efectivo, dentro del ámbito territorial de las Islas Baleares, el derecho reconocido en la Constitución española y en el Estatuto de Autonomía, de acceder a un vivienda digna y adecuada, proteger a los adquirentes y usuarios de viviendas y también llevar a cabo las actuaciones de fomento y administrativas en esta materia.

El artículo 2 expone las finalidades de la política de vivienda de la Comunidad Autónoma, el artículo 3 una serie de definiciones y el 4 las competencias de las administraciones públicas.

2) Título II, la vivienda, con los artículos 5 a 9, dispone que las administraciones públicas deben velar para que la vivienda cumpla los requisitos de habitabilidad, calidad y seguridad legalmente exigibles. Regula la cédula de habitabilidad que debe expedir el consejo insular que corresponda y que acredita que un vivienda cumple las condiciones de calidad que se establecen en esta ley y en las normas de habitabilidad.

El artículo 7 establece qué se ha de entender por calidad de la vivienda, que es el conjunto de características y prestaciones en materia de funcionalidad, seguridad, habitabilidad, accesibilidad y sostenibilidad que debe tener una vivienda para cumplir su función social, de acuerdo con lo que establece la legislación vigente.

El artículo 8 regula el deber de conservar y rehabilitar y el artículo 9 la inspección periódica de edificios y viviendas.

3) Título III, la vivienda protegida, con los artículos 10 a 19, estructurados en 3 capítulos. En el capítulo I se fija el concepto, el destino y los precios; además se establecen las limitaciones propias de este régimen, las cláusulas de inserción obligatoria en los contratos y un Registro Público de Demandantes. En el capítulo II se establecen los tipos de vivienda protegida y en el capítulo III la calificación y el período de protección, así como la creación de un Registro de Demandantes de Vivienda que debe regularse por orden del consejero competente en materia de vivienda.

4) Título IV, las potestades sobre la vivienda protegida (artículos 27 a 34), está dividido en 3 capítulos en los que se regula el derecho de tanteo y retracto, el desahucio y la expropiación forzosa.

5) Título V, la fianza, dispone en los artículos 35 y 36, la obligatoriedad de exigir y depositar las fianzas en los contratos de arrendamiento de vivienda y locales de negocio así como a los usuarios de suministros o servicios complementarios de la vivienda o local de negocio y la creación del Registro de Fianzas de Contratos de Arrendamiento que se regulará por orden del consejero competente en materia de vivienda.

6) Título VI, el régimen sancionador, contiene cuatro capítulos, el primero relativo a las disposiciones generales, articula el procedimiento, la competencia, las facultades y las medidas, en los capítulos II y III se tipifican las infracciones y las sanciones y en el capítulo IV se establece la ejecución, la prescripción y la caducidad.

PARTE FINAL:

Esta parte consta, como se ha dicho, de 6 disposiciones adicionales, 1 derogatoria y 2 finales:

Disposiciones adicionales

Las disposiciones adicionales prevén actuaciones conjuntas de la Consejería competente en materia de vivienda con otras administraciones, organizaciones, entidades o colegios profesionales. También establece la obligación de que los notarios, los registradores de la propiedad, las entidades de crédito, los agentes de la propiedad inmobiliaria y el resto de intervinientes en el proceso de transmisión de las viviendas velen por la aplicación de las disposiciones de esta Ley. Regula el sentido del silencio en los procedimientos de calificación provisional y definitiva de vivienda protegida y, respecto a la cédula de habitabilidad, la obligatoriedad de acreditarla, a efectos de inscripción registral, para los edificios cuya licencia de primera ocupación sea de fecha posterior a 1 de enero de 2011.

Disposición derogatoria

Esta disposición realiza una derogación genérica de las disposiciones del mismo rango o de un rango inferior que se opongan a lo que prevé esta Ley.

Disposiciones finales

La disposición final primera autoriza al Consejo de Gobierno para que dicte las disposiciones de desarrollo que sean necesarias.

La disposición final segunda establece una *vacatio legis* de 20 días.

III. Observaciones generales

Primera. El 24 de noviembre de 2007 se firmaron las *Bases para el diálogo sobre el Pacto por la competitividad, la ocupación y la cohesión social en las Islas Baleares*. En el marco de estas bases se creó, por Consejo de Gobierno, la Mesa de Empleo y Cohesión Social cuya finalidad específica es el diálogo y la concertación social

entre la Administració de la Comunitat Autònoma y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Esta Mesa de Empleo y Cohesión Social se constituye como un espacio de diálogo y concertación social que incluye, entre otros, el suelo y la vivienda como tema que se debe tratar para conseguir acuerdos que contribuyan a una mayor cohesión social teniendo en cuenta, además, que la dificultad de acceso a una vivienda se ha constituido en uno de los problemas más importantes de la sociedad actual.

El 21 de mayo de 2008, en el marco de la concertación social y la Mesa de Empleo y Cohesión Social, se firmó el Pacto por una vivienda adecuada y asequible entre el Gobierno de las Illes Balears, los sindicatos UGT y CCOO y la patronal CAEB, en el que se ponía de manifiesto, entre otros aspectos, que *el objetivo prioritario de una política de vivienda es hacer cumplir el derecho previsto en la Constitución española por el que se obliga a los poderes públicos a garantizar el acceso de todos los españoles y españolas a una vivienda digna. Este derecho debe ser cubierto con un grado de esfuerzo razonable y medido en términos de renta.*

Uno de los acuerdos de este Pacto por la Vivienda dispone que se garantizará *consensuar la normativa que se desprende de lo que se establece en las medidas o acciones concretas y, posteriormente, difundir y promocionar las actuaciones que surjan de su desarrollo.*

La línea 6 del marco 2: impulso de una oferta de vivienda nueva que propicie el desarrollo de una nueva ciudad social y medioambientalmente sostenible, hace referencia a las actuaciones para incentivar la creación de un parque suficiente

de vivienda protegida, con variedad de tipologías, programado para cubrir las necesidades actuales y futuras. Y la primera de estas medidas es la de elaborar una ley de vivienda con el máximo consenso social, que regule la creación de viviendas protegidas en condiciones adecuadas a la demanda de colectivos diversos y que establezca, además, el régimen sancionador que garantice el uso y la ocupación de las viviendas de acuerdo con la legislación vigente.

Segunda. El problema de la vivienda actualmente se concreta en la dificultad de las familias para acceder a ella, motivo por el que en los últimos años se han adoptado varias medidas tanto a nivel estatal, como el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, como a nivel de Comunidad Autónoma, con la Ley 5/2008, de 14 de mayo, de actuaciones urgentes adscritas a la obtención de suelo para viviendas de protección pública y el Decreto 68/2008, de 6 de junio, por el que se regulan las ayudas para favorecer el acceso a la vivienda en el marco del Plan Estratégico de Vivienda de las Islas Baleares 2008-2011, modificado en varias ocasiones.

Tercera. El derecho a acceder a una vivienda digna es un derecho reconocido por la Constitución española y por el Estatuto de Autonomía que no puede hacerse efectivo únicamente con las herramientas de las que dispone una consejería. Es decir, se trata de un derecho que necesita la intervención de varias competencias que se encuentran atribuidas a varias administraciones públicas en las que, además, intervienen distintos órganos.

Así, la protección de los propietarios o poseedores de una vivienda en tanto que consumidores y usuarios se ha de hacer efectiva con la colaboración activa de la Dirección General de Consumo. La cédula de habitabilidad la expide el

consejo insular de la isla en la que se encuentre la vivienda, en virtud de sus competencias urbanísticas y de habitabilidad. Por lo tanto, todas las administraciones deben actuar de manera coordinada en beneficio de los ciudadanos para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna.

En este sentido, se debe tener en cuenta que, por ejemplo, la cédula de habitabilidad ya viene regulada en el Proyecto de ley de ordenación del territorio urbano de las Islas Baleares y que no es deseable una regulación dispersa. Asimismo, cuando se aborde la protección de los usuarios y adquirentes de viviendas se debe tener en cuenta que la Consejería competente en materia de protección de los consumidores y usuarios es la de Salud y Consumo y que, por tanto, se han de elaborar normas o acciones coordinadas.

IV. Observaciones particulares

Primera. Por lo que respecta al procedimiento, si bien es correcto, echamos de menos información relativa a las reuniones llevadas a cabo en el marco de la Mesa de Vivienda en la que, según se desprende de otros documentos que sí figuran, parece ser que se discutieron extremos de este Anteproyecto.

Estos debates serían la concreción del Pacto por una vivienda adecuada y sostenible, en el que, como se ha visto, se acordó elaborar una ley de vivienda con el máximo de consenso social.

Respecto al título del Anteproyecto, se debería decidir si es de acceso *a la vivienda de las Islas Baleares* o simplemente, *de la vivienda*. Entendemos que el primero sería más adecuado.

La exposición de motivos explica las causas que han llevado a la elaboración de esta norma, las competencias que la fundamentan. En este sentido, consideramos que se podría añadir el Pacto por una vivienda adecuada y asequible de 21 de mayo de 2008, como muestra del consenso de las fuerzas sociales de esta Comunidad Autónoma.

Segunda. En cuanto al articulado, queremos realizar las siguientes consideraciones:

1. El artículo 3 contiene toda una serie de definiciones, como la de vivienda desocupada, sobreocupada e infravivienda. Por lo que respecta a vivienda desocupada, la deja en manos de un desarrollo reglamentario, si bien consideramos deseable que se defina el término ya en la propia Ley.

Llama la atención que el concepto de vivienda sobreocupada dependa de las relaciones de parentesco de los habitantes en general. Sugerimos que se limite el parentesco, por ejemplo, hasta el segundo grado.

Finalmente, por lo que respecta a este artículo, consideramos que las definiciones de rehabilitación y rehabilitación integral podrían ser más precisas.

2. El artículo 4, relativo a las competencias de las distintas administraciones públicas en esta materia, no aporta claridad. Respecto a las competencias del Gobierno de las Illes Balears, éste debe *contribuir a garantizar el derecho de los ciudadanos de las Islas Baleares a acceder a una vivienda digna y adecuada*, cosa que, en

puridad, debe hacer toda administración pública, con las limitaciones y los medios con que cada una cuenta.

En cuanto a las entidades locales y los consejos insulares, no se deriva ninguna competencia de esta Ley sino que se hace una remisión genérica a la normativa de régimen local, urbanismo y habitabilidad.

Finalmente, por lo que respecta a las cédulas de habitabilidad, el apartado 3 de este artículo dispone que son competentes para la expedición los consejos insulares. Ahora bien, lo son en virtud de la normativa de urbanismo, no de esta Ley y, por tanto, consideramos que este apartado es innecesario.

En general, respecto a las competencias de las administraciones públicas, echamos de menos una reflexión meditada que haga una distribución clara y precisa, sin ambigüedades, de las que se atribuyen a cada administración y que contribuiría a mejorar la seguridad jurídica en esta materia y las tareas que desarrolle cada administración. Si la competencia para dictar disposiciones reglamentarias es del Gobierno de las Illes Balears, consideramos que éste es el momento para reflejarlo. Este precepto debe ser clave en la Ley de vivienda que se apruebe porque es el que delimitará las actuaciones de cada administración pública. La redacción actual es superflua y consideramos que si se eliminara no se echaría en falta. Sin que ello implique que no se eche de menos una delimitación competencial clara.

Aún más, si no se deriva ninguna competencia concreta de las entidades locales y de los consejos insulares, consideramos que no se debería intentar ocultarlo con una remisión a otros ámbitos en los que sí tienen competencias.

Toda ley debe aportar seguridad jurídica y debe mejorar el marco legal existente y, por tanto, los redactores tienen la responsabilidad y oportunidad de contribuir con claridad y precisión.

3. El artículo 5 dispone que el Gobierno de las Illes Balears debe dictar las disposiciones reglamentarias que sean necesarias relativas, entre otros aspectos, a las condiciones de habitabilidad. Pues bien, esta regulación debe tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 70 del Estatuto de Autonomía, las competencias de habitabilidad son propias de los consejos insulares. Esto significa, de acuerdo con el artículo 72 del Estatuto, que son los consejos insulares los que tienen la potestad reglamentaria y que, de acuerdo con la doctrina del Consejo Consultivo, el Gobierno no puede regular más que principios generales.

4. El artículo 6 regula la cédula de habitabilidad. Consideramos que el Gobierno, como autor del Anteproyecto, debe procurar que esta regulación no se oponga a la prevista en el Proyecto de ley de ordenación del territorio y urbanismo. Asimismo, consideramos que sería más conveniente que se evitara la dispersión y que toda la regulación que afecta a las cédulas de habitabilidad estuviese en la misma norma.

Este artículo plantea la siguiente duda: ¿debemos considerar que los preceptos del Decreto 145/1997, relativos a la cédula de habitabilidad, serán derogados por esta Ley cuando se apruebe? Si es así, recomendamos que se aproveche la disposición derogatoria para aclararlo expresamente y huir de derogaciones tácitas.

Además, este precepto hace referencia a las condiciones de calidad que se establecen en esta Ley, en la que no se han establecido ningún tipo de condiciones de calidad vinculadas a la cédula.

También proponemos que se considere la posibilidad de que la cédula de habitabilidad y el final de obra municipal puedan fusionarse en un documento único. De esta manera se genera más seguridad jurídica, en tanto en cuanto el órgano que debe velar por la corrección de las obras y las condiciones de habitabilidad es el mismo. Asimismo, se optimizan los recursos públicos. Ello es especialmente factible en los casos en los que los consejos insulares deleguen el otorgamiento de las cédulas de habitabilidad a los ayuntamientos.

Finalmente, consideramos que vincular la acreditación de la existencia de la cédula para transmitir, alquilar o ceder el uso de la vivienda es excesivo. Se trata de simplificar trámites, de facilitar las transacciones a los ciudadanos y no de complicar innecesariamente las relaciones comerciales y con la Administración.

El apartado tercero de este artículo obliga a la presentación de la cédula de habitabilidad para la transmisión, alquiler o cesión de uso de cualquier vivienda. Consideramos que esta prescripción puede generar problemas en muchos casos, ya que no tiene en cuenta la transmisión mortis causa o la posibilidad de transmisión de viviendas para rehabilitar, es decir, sin cumplir las condiciones de habitabilidad pero compradas con intención de dotarlas de estas condiciones con posterioridad a la operación de compra-venta. Por ello, consideramos que se debería suprimir o, al menos, permitir excepciones y clarificar el alcance de esta obligación o supuestos específicos.

5. El artículo 16.2 dispone que corresponde a la *consejería competente en materia de vivienda* visar estos contratos con el fin de verificar que se insertan en ellos estas cláusulas obligatorias.

Recomendamos que, cuando se regule este visado se establezca, si no puede ser inmediato, un plazo que no sea superior a diez días, para agilizar todo el proceso.

6. El artículo 19, del registro de demandantes de vivienda, establece que por orden de la *consejería competente en materia de vivienda* (...). Pues bien, debe ser por orden del *consejero o consejera* competente en materia de vivienda.

En relación con este registro, se debe tener en cuenta la normativa sobre protección de datos de carácter personal y se debe facilitar, asimismo, la inscripción a través de medios electrónicos, de acuerdo con la Ley de administración electrónica.

7. El artículo 28.4 relativo al derecho de tanteo, dispone que los *municipios, en el planeamiento territorial y urbanístico, pueden delimitar zonas en las que las transmisiones onerosas de bienes inmuebles estén sujetos, en su favor, al derecho de tanteo y, en su caso, al de retracto.*

De esta redacción parece deducirse que los municipios pueden crear un derecho de tanteo en toda clase de transmisiones onerosas, además del derecho que tiene la Administración autonómica, cosa que puede generar conflictos entre las diferentes administraciones. ¿Quién tiene preferencia cuando dos administraciones ejercitan este derecho?

El derecho de tanteo y retracto de la Administración pública es un derecho suficientemente importante para que queden delimitados en la misma ley aspectos como el de la preferencia entre administraciones y la forma y el plazo de ejercicio.

8. El artículo 31 regula el desahucio administrativo y dispone que es *procedente el desahucio administrativo contra beneficiarios, arrendatarios u ocupantes.*

El concepto de arrendatario y ocupante está claro. Ahora bien, plantea dudas el de beneficiario, como diferente del de arrendatario u ocupante. Consideramos que se debería aclarar.

9. Por lo que respecta a la expropiación forzosa, no tiene sentido que la Administración expropie viviendas “de titularidad pública”. Si ya son suyas, la expropiación no tiene sentido. Si lo que pretende es expropiar viviendas protegidas de “promoción pública”, lo debería expresar así.

10. En cuanto al artículo 35, de la fianza, consideramos que se debería suprimir por varios motivos. En primer lugar, porque la fianza está regulada en la ley de arrendamientos urbanos; en segundo lugar, porque este Anteproyecto de ley pretende regular el acceso a la vivienda, por lo que no corresponde aquí regular las fianzas de locales. Y, finalmente, porque las fianzas por suministros no suponen más que un tropiezo en las relaciones de arrendamiento. Consideramos que las fianzas por arrendamiento de la Ley de arrendamientos urbanos ya son suficientes.

11. El artículo 39.2, relativo a la competencia y procedimiento sancionadores, dispone que la instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores corresponde al titular de la dirección general competente en materia de vivienda.

Recordamos aquí el artículo 134.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, según el cual los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase de instrucción y la sancionadora, las cuales deben encomendarse a órganos diferentes. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado también en este sentido (por todas, STC 22/1990, de 15 de febrero).

Por lo tanto, el titular de la dirección general competente en materia de vivienda no puede ser el responsable de ambas fases del procedimiento.

12. El artículo 45, relativo a las infracciones graves, establece la siguiente:

4. Utilizar como residencia más de una vivienda protegida o libre.

Sugerimos la siguiente redacción:

4. Utilizar como residencia habitual más de una vivienda protegida o libre.

Utilizar, como residencia habitual, una vivienda libre y, como segunda residencia, otra vivienda libre no puede ser considerada una infracción administrativa.

13. En este mismo artículo, el apartado 10 considera que es infracción grave

transmitir de manera no autorizada, por cualquier título, las viviendas libres que hayan sido objeto de ayudas públicas, sin perjuicio de la devolución de las ayudas obtenidas.

No todas las ayudas públicas para la adquisición de vivienda implican una limitación de disponer de la vivienda sin autorización. De hecho, si bien suelen venir acompañados de ciertas condiciones, los hay que solamente limitan la transmisión en un período de tiempo, pero no exigen ninguna autorización. Por ello, recomendamos al Gobierno que reconsidere esta infracción y proponemos la siguiente redacción:

10. Transmitir, por cualquier título, las viviendas libres que hayan sido objeto de ayudas públicas, con incumplimiento de las condiciones impuestas en el momento de la concesión de las ayuda y sin perjuicio de la devolución de las ayudas obtenidas.

14. Entre las infracciones muy graves se encuentra, en el apartado 4, la de *no ocupar la vivienda protegida*. Entendemos que se debería establecer un plazo dentro del que la vivienda no se encuentre ocupada. Asimismo, se ha de tener en cuenta la posibilidad de traslados de residencia por motivos laborales. También consideramos que esta infracción se confunde, en cierta medida con la del apartado 11: *no destinar a domicilio habitual permanente la vivienda protegida*. Y eso en atención a que si no se destina a domicilio habitual la vivienda no se ocupa con asiduidad.

Pero con la infracción con la que más se confunde es con la siguiente:

12. Mantener desocupada la vivienda protegida durante más de dos meses sin autorización de la Administración.

Es cierto que, respecto a la calificación de la infracción, las 3 son igualmente muy graves y, por lo tanto, la Administración no se encontrará con concurrencia de infracciones con plazo de prescripción y sanción asociada diferentes. Ahora bien, no ocupar la vivienda protegida, sin más precisión, sin delimitar un período de tiempo concreto, puede colisionar con no ocuparlo durante más de dos meses sin autorización, ya que parece ser que es posible no ocuparlo durante un mes y medio sin autorización, a pesar de la infracción del apartado 4.

El apartado 4 se podría referir, tal vez, a no ocuparlo de entrada. Es decir, a no llegar a ocuparlo una vez entregadas las llaves. Si es éste el supuesto al que se hace referencia consideramos que se debería aclarar y establecer un plazo razonable dentro del que la vivienda debe ocuparse.

Entendemos que el régimen sancionador debe ser especialmente claro y preciso y que no puede dejar abierta la puerta a interpretaciones. De la redacción de estos artículos relativos a las infracciones se desprende la voluntad del Gobierno de contemplar todas las posibles infracciones de este régimen, algo loable ya que se trata, al fin y al cabo, de gestionar intereses generales y recursos públicos.

15. Finalmente, en cuanto a este precepto relativo a las infracciones muy graves, la última infringe la doctrina del Tribunal Constitucional relativa al principio de *non bis in ídem*, que aparece perfectamente perfilada en la sentencia 188/2005, de 7 de julio.

Este último apartado del artículo 46 dispone que es infracción muy grave

reincidir en la comisi3n de dos o m3s faltas graves en los 3ltimos cinco a3os.

Pues bien, seg3n el Tribunal Constitucional, 3ste puede servir como criterio de gradaci3n de las sanciones, pero el principio de non bis in 3dem no permite que una infracci3n ya sancionada vuelva a sancionarse, aunque sea de manera conjunta con otras. Una vez sancionada y cumplida la sanci3n correspondiente se extingue la responsabilidad, sin que sea posible mantener una especie de registro de responsables de infracciones, m3s a3n cuando, por ejemplo, las infracciones leves prescriben a los 2 a3os y las graves a los 4 a3os.

16. Consideramos positivo que se valore la posibilidad, en el art3culo 48.2, de que el beneficio de la infracci3n sea superior a la sanci3n que corresponda y se pueda actuar en consecuencia.

17. En cuanto al art3culo 50, proponemos la siguiente redacci3n de la primera frase:

Con independencia de las sanciones econ3micas, se impondr3n a la persona responsable de la infracci3n las siguientes medidas complementarias, seg3n corresponda por la naturaleza de la infracci3n.

Con esta redacci3n, queda claro que, por ejemplo, quien haya obtenido ayudas econ3micas sin tener derecho, debe devolverlas.

Tercera. En relaci3n con las disposiciones con las que se cierra este Anteproyecto de ley, queremos realizar las siguientes consideraciones:

1. La disposición adicional tercera dispone que *Con el fin de favorecer la transparencia en el sector de la vivienda y garantizar la protección de los consumidores, la Consejería competente en la materia puede dictar las disposiciones reglamentarias que regulen la actividad de prestación de servicios inmobiliarios.*

Entendemos que tratándose de un Anteproyecto de ley, sería recomendable que esta competencia se atribuyera al Consejo de Gobierno, que puede dictar reglamentos mediante decretos, instrumento que consideramos más adecuado, en este caso, que una orden de un consejero.

2. Finalmente, por lo que respecta a la disposición derogatoria, entendemos que, por una parte, se debería indicar que es la única y, por la otra, consideramos que una técnica legislativa cuidadosa exige una revisión con profundidad de la normativa vigente y la derogación expresa de la que corresponda.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de las Illes Balears ha valorado el Anteproyecto de ley de vivienda y solicita al Gobierno que sea receptivo a las recomendaciones formuladas en este dictamen.

La secretaria general

(suplente)

Àngels Bellinfante Torres

Visto bueno

El presidente

Llorenç Huguet Rotger

Palma, 20 de mayo de 2010