

MEMORIA JUSTIFICATIVA Y ECONÓMICA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE VIVIENDA DE ARAGÓN

1.- OBJETO

Este documento contiene la memoria preceptiva sobre el anteproyecto de Ley Aragonesa de Vivienda, de conformidad con lo que establece el artículo 37.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón:

El procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se impulsa por los órganos directivos competentes mediante la preparación de un anteproyecto que incluya una memoria, un estudio o informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar. En todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Departamento.

2.- JUSTIFICACIÓN DE NECESIDAD DE LA LEY

El objetivo de la nueva regulación de la vivienda en Aragón es establecer el marco normativo y los principios que han de regir la actuación de los poderes públicos aragoneses para hacer efectivo el derecho de acceso de todos los aragoneses al uso y disfrute de una vivienda digna y adecuada, así como fortalecer la función social de la vivienda, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón, atendiendo especialmente a los sectores de población más vulnerables, con riesgo de exclusión social.

Este objetivo responde a tres motivaciones diferentes:

1ª.- La necesidad de que exista una única norma en materia de vivienda que se aplique en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Actualmente existe una gran dispersión normativa, que incluye leyes aprobadas con anterioridad a la Constitución de 1978.

2ª.- Terminar con la laguna normativa existente en la materia: a pesar de que se encuentra vigente un gran número de normas que afectan a la vivienda, como se explica más adelante en esta memoria, el conjunto normativo sobre el derecho de acceso a la vivienda es notablemente incompleto, puesto que los enfoques de las normas aprobadas han sido siempre de carácter parcial o coyuntural. Así, existe una gran cantidad de disposiciones sobre vivienda protegida, pero escasas sobre la vivienda no protegida, salvo por lo que se refiere a las características constructivas. También se han aprobado disposiciones en los últimos años que se han centrado en paliar determinados efectos de la crisis económica.

3ª.- Desarrollar el derecho a la vivienda: el conjunto de normas actual, además de incompleto, está orientado hacia la consideración de la vivienda como un mero producto que puede ser objeto del tráfico mercantil. Sin embargo, la Constitución española, en el artículo 47, recoge el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, para lo cual, los poderes públicos, han de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho.

En definitiva, la necesidad de la Ley de Vivienda se cimienta en las tres motivaciones anteriores. Actualmente la normativa existente es dispersa y está obsoleta, resulta incompleta y está orientada a la consideración de la vivienda como un mero producto y no como un derecho. La Ley que ahora se promueve viene a corregir estas situaciones. A continuación se desarrollan las motivaciones expuestas mediante el análisis, en primer lugar, del marco legal existente, y de la situación socioeconómica, en segundo.

2.1. Marco normativo: internacional, constitucional, estatutario y legal

En este apartado se expone el panorama normativo actual con la finalidad de motivar los siguientes aspectos: la dispersión normativa, la obsolescencia de las normas vigentes, la parcialidad en la regulación y la ausencia de normas que configuren el derecho a la vivienda.

Puesto que la dispersión normativa supone la existencia de una gran cantidad de normas de rango reglamentista, se ha realizado una selección de las disposiciones más significativas.

2.1.1. Marco internacional

Son normas internacionales las que proclaman el derecho a la vivienda digna y, como contrapartida, el deber de los poderes públicos a llevar a cabo políticas de vivienda que garanticen este derecho a la vivienda digna y adecuada como uno de los aspectos que conforman un nivel de vida digno.

Así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 enuncia en el artículo 25.1 que *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.”*

Del mismo modo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966, artículo 11.1, dispone que los poderes públicos están obligados a velar por la dignidad, la seguridad y la protección integral de las personas, especialmente de las más vulnerables. Y, en relación con el derecho a la vivienda, precisa que su contenido comprende *“el acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable y a energía*

para la cocina, la calefacción y la luz, y el derecho al agua y al saneamiento, la protección contra los desahucios forzosos y la obligación de los poderes públicos a garantizar el adecuado realojamiento de las personas sin recursos afectados por un desahucio.” Al mismo tiempo, el derecho a la vivienda genera unas obligaciones para las administraciones públicas ya que deben “realizar todos los esfuerzos hasta el máximo de recursos disponibles para satisfacción de los derechos y deben asegurarlos no solo ante la administración sino también frente a los abusos de los particulares.”

Por último, cabe citar que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada por el Parlamento, el Consejo y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000 (artículo 34.3), resalta la dimensión social de la vivienda, vinculada a la mejora de las condiciones de existencia de las personas y sus familias y a la posibilidad de evitar y superar la exclusión social.

2.1.2. Marco constitucional

La Constitución Española de 1978 incorpora el derecho a la vivienda digna y adecuada como un principio rector de la política social económica, y encomienda a los poderes públicos a que promuevan las condiciones necesarias y establezcan las normas pertinentes para hacerlo efectivo, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (artículo 47). Como principio rector, este informará la legislación positiva y la actuación de los poderes públicos. Ello consecuencia de la configuración del Estado Español como Estado Social (artículo 1.1 CE), y de los principios de libertad, justicia e igualdad como valores superiores del ordenamiento jurídico español. Son también manifestaciones constitucionales del Estado Social, actualmente en retroceso, el artículo 9.2, que establece que *“los poderes públicos promoverán las condiciones para que la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.”*

Por su parte, el artículo 10 proclama la dignidad de la persona como fundamento de orden político y de la paz social.

En la regulación del derecho a la vivienda también habrá de tenerse en cuenta el artículo 33 que reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia, cuyo contenido estará limitado por la función social de estos derechos, de acuerdo con las leyes, cuya lectura implica que los poderes públicos deben garantizar el derecho de propiedad (a la vivienda) y que este no se ejerza de forma antisocial.

También el artículo 128, que subordina toda la riqueza, sea cual sea la titularidad al interés general, de tal modo que en los casos en los que sean las entidades financieras o las empresas privadas que presten servicios de interés general las beneficiarias de ayudas o subvenciones de carácter público.

2.1.3. Marco estatutario

El Estatuto de Autonomía de Aragón dispone en el Título I "Derechos y Principios Rectores", Capítulo I "Derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas", que *"todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, y tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal"* (artículo 12). Por otro lado, en el Capítulo II "Principios rectores de las políticas públicas", en relación con la vivienda, establece que, *"los poderes públicos de la Comunidad Autónoma promoverán, de forma efectiva, el ejercicio del derecho a una vivienda digna, facilitando el acceso a ésta en régimen de propiedad o de alquiler, mediante la utilización racional del suelo y la promoción de vivienda pública y protegida, prestando especial atención a los jóvenes y colectivos más necesitados"* (artículo 27).

2.1.4. Marco legal

La legislación en materia de vivienda es una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón, como se expondrá más adelante, en el apartado dedicado a la explicación de la inserción en el ordenamiento jurídico de la Ley que ahora se propone. Sin embargo, existen competencias propias del Estado que inciden de forma decisiva en la materia. Por este motivo, se exponen los dos marcos legales existentes en la actualidad, el estatal y el autonómico. A su vez, la legislación estatal comprende tanto normas concretas en materia de vivienda, especialmente la protegida, que suelen proceder de un momento anterior de la Constitución, como legislación que, con fundamento en otros títulos competenciales diferentes del de vivienda, inciden de forma significativa en el derecho a la vivienda.

a) Normas estatales

En primer lugar, nos encontramos con normas preconstitucionales reguladoras del régimen de las viviendas de protección oficial. Así, el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de vivienda de protección oficial, desarrollado por el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, y que debe ser completado con la aplicación del Decreto 2114/1968, de 24 de julio. Con el texto legislativo que ahora se propone, este conjunto de disposiciones quedaría desplazado, de tal manera que no sería aplicable en el territorio de Aragón, si bien es posible, tal y como se propone en el texto del Anteproyecto, que durante un tiempo haya que mantener su vigencia parcial, en tanto no se proceda al desarrollo reglamentario que pueda desplazar el prolijo conjunto normativo preconstitucional.

El segundo bloque normativo de origen estatal es ya el aprobado bajo el manto de la Constitución. Son disposiciones basadas en títulos competenciales muy diversos, y diferentes del de vivienda que, como veremos, está atribuido a

las Comunidades Autónomas. Puesto que el ordenamiento jurídico es un conjunto coherente e interconectado, las distintas normas han de ser tomadas globalmente, por lo que el operador jurídico ha de tomar todas en consideración. Se destacan en este punto, por este motivo, sólo aquellas que resultan más significativas.

Al amparo de los títulos competenciales reservados al legislador estatal, en los números 1ª, 8ª, 13ª, 14ª, 18ª, 23ª, 25ª y 30ª del artículo 149.1 de la Constitución, se ha aprobado la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, mediante el Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que incorpora, con carácter básico, las disposiciones que contenía la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que inciden en la materia de vivienda.

Con base en la competencia estatal exclusiva del artículo 149.1.13ª se aprobó la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, con carácter de legislación básica estatal.

La Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, se aprueba también por las Cortes Generales, con fundamento en la competencia que sobre legislación civil y bases de los contratos atribuye al Estado el artículo 149.1.8ª de la Constitución.

Sin embargo, son muchas más las leyes que, con fundamento en otros títulos competenciales, han de ser tomadas en consideración. Son aquellas que desarrollan los aspectos relativos a los contratos en general, las que regulan los préstamos hipotecarios, algunas disposiciones en materia de protección de consumidores, la legislación sobre registros e instrumentos públicos de garantía de los derechos, entre otras.

Finalmente, nos encontramos con algunas normas que se han aprobado por los órganos legislativos estatales para resolver situaciones coyunturales que han emergido con la crisis socio-económica, y que, en algunos casos, se están transformando en disposiciones con vocación de permanencia. Entre ellas podemos destacar: el Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de los deudores hipotecarios sin recursos, y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

b) Normas aragonesas:

En ejercicio de la competencia exclusiva en materia de vivienda la Comunidad Autónoma de Aragón aprobó la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida de Aragón, con un doble objetivo. En primer lugar, para garantizar la efectividad de las políticas en el mercado del suelo y la vivienda y, en segundo lugar, para garantizar el acceso a la vivienda protegida en igualdad de oportunidades. La ley presta especial atención a determinados colectivos que se consideran especialmente vulnerables y presentan mayores dificultades, que principalmente obedecen a razones económicas, para acceder a vivienda en alquiler o en propiedad: jóvenes hasta 35 años y mayores de 65 años, discapacitados, víctimas de violencia de género y terrorista, familias numerosas y monoparentales y grupos en situación de riesgo o exclusión social.

Además, esta Ley clarificó las competencias de las administraciones públicas territoriales aragonesas, asignando un papel relevante a los municipios en el desarrollo de las políticas de vivienda y suelo; se definió el concepto de vivienda protegida, y se perfilaron los procedimientos de adjudicación de las viviendas protegidas, así como los regímenes de uso, disposición y las normas relativas a la extinción de la protección.

El Capítulo IV, de Título I de la Ley remite a desarrollo reglamentario la regulación del Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida de Aragón, considerado éste como un instrumento creado en aras de garantizar la transparencia y la igualdad de condiciones en el acceso a las viviendas protegidas. Con el Decreto 211/2008, de 4 de noviembre, se reforzó, frente a la regulación anterior del Decreto 80/2004, de 13 de abril, el protagonismo público en la adjudicación de las viviendas protegidas. Por otro lado, se buscaba simplificar y agilizar los procedimientos de adjudicación de las viviendas protegidas, conseguir una mayor coherencia entre las distintas fases del proceso y adecuación entre la oferta de las viviendas y la demanda de “solicitantes” con necesidad de vivienda.

El Decreto 127/2005, de 21 de junio, de Gobierno de Aragón, establece la regulación de la administración, gestión, conservación y disposición del patrimonio adscrito al departamento competente en materia de vivienda constituido por las viviendas de promoción pública, el patrimonio inmobiliario y el suelo industrial y no industrial, al amparo de lo establecido en la Disposición Adicional Primera de la Ley 24/2003, ya citada.

Consciente el Gobierno de Aragón de los actuales problemas en relación con la vivienda y, con especial atención al creciente número de familias aragonesas que tienen verdaderas dificultades para conservar su vivienda habitual, o que la han perdido y que, por ello, pasan a nutrir el numeroso colectivo de personas en situación de riesgo o exclusión social o de precariedad, adoptó una serie de medidas, siendo uno de sus objetivos garantizar la disponibilidad de vivienda para aquellos casos más urgentes de búsqueda de soluciones habitacionales. Así, por Decreto 102/2013, de 11 de junio, se crea y regula la Red de Bolsas de Vivienda para el Alquiler Social, con la finalidad de conseguir un parque de viviendas para su cesión en régimen de arrendamiento a las familias aragonesas con mayores necesidades de vivienda.

El Decreto-Ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda, en cuyo capítulo III, se regulan una serie de medidas para contrarrestar la situación de emergencia habitacional. En primer lugar, se enuncia un mandato dirigido a los poderes públicos aragoneses para que ofrezcan una alternativa habitacional a las personas en situación de vulnerabilidad por haber sido privados de su vivienda habitual como consecuencia de procesos de ejecución hipotecaria o desahucios por impago de la renta. En segundo lugar, se establece la suspensión de los lanzamientos en situación de especial vulnerabilidad hasta que se ofrezca una solución habitacional. En tercer lugar, se establecen medidas para incrementar el parque de viviendas sociales a través de fórmulas de colaboración y, en relación con las entidades financieras y sus inmobiliarias, se impone la obligación de poner a disposición de la administración las viviendas desocupadas que reúnan determinados requisitos y la creación de un registro de viviendas desocupadas de Aragón. Finalmente, se crea el Fondo Social de Vivienda de Aragón, como un instrumento fundamental para construir una política de vivienda social, habida cuenta que en él se inscriben tanto las viviendas sociales públicas y de los particulares, como los demandantes de las viviendas.

La Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón, es continuación del Decreto-Ley anterior, y profundiza en las medidas que éste contemplaba, ampliándolas a grandes propietarios, de los que se incluye una definición, así como algunas disposiciones novedosas sobre la forma de actuar de las Administraciones Públicas con respecto a las viviendas que son propiedad de dichas Administraciones.

Por otro lado, la Ley 10/1992, de 4 de noviembre, de Fianzas de arrendamiento y otros contratos, contiene la regulación de las fianzas que deben depositar las personas y entidades arrendadoras de fincas urbanas, de acuerdo con la previsión de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. Debe destacarse la importancia de estos depósitos para las políticas de vivienda, dado que expresamente la ley confiere a las fianzas la naturaleza de ingreso de derecho público de la Comunidad Autónoma, afectado al órgano competente en materia de vivienda y, además, dispone que el Gobierno de Aragón podrá disponer del 80 % del importe total de los depósitos para políticas de vivienda. Por lo anterior, se explica su justificación para que la regulación de las fianzas de arrendamientos se incorpore al texto de la futura Ley Aragonesa de Vivienda.

Además de estas normas, existen algunas otras disposiciones de carácter técnico-arquitectónico relativas a las condiciones constructivas de las viviendas protegidas. También existían algunas, ya derogadas, sobre la cédula de habitabilidad, si bien las condiciones de habitabilidad no están reguladas por la normativa autonómica, aspecto que quedará solventado con la Ley que se propone y sus disposiciones de desarrollo.

Como se deduce de la exposición anterior, las normas que la Comunidad Autónoma de Aragón ha ido aprobando a lo largo de los años son de carácter parcial y no se centran tampoco en el desarrollo del derecho constitucional y estatutario al disfrute de una vivienda digna y adecuada.

Ya la Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la Disposición final primera autorizaba al Gobierno de Aragón para que, a propuesta del Consejero competente por razón de la materia, a aprobar, en el plazo máximo de dos años, los Decretos Legislativos en los que se refundieran las siguientes leyes aprobadas por las Cortes de Aragón y las normas legales que las modifican:

- a) La Ley 10/1992, de 4 de noviembre, de Fianzas de arrendamientos urbanos y determinados contratos de suministros.
- b) La Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de Vivienda Protegida.

Sin embargo, esa medida seguía siendo poco ambiciosa, no desarrollaba el derecho a la vivienda y ni siquiera hubiera solucionado la dispersión normativa que se padece en esta materia. En este sentido, el Plan de Gobierno correspondiente a la IX Legislatura, aprobado por acuerdo de Consejo de Gobierno de 26 de enero de 2016, establece como uno de los objetivos estratégicos a cargo de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, la elaboración de una Ley Aragonesa de Vivienda, que solucione esa superposición poco coherente de normas, y que haga efectivo el derecho a la vivienda.

2.2. Panorama socio-económico

El otro aspecto que fundamenta la necesidad de la aprobación de una Ley de Vivienda es el de carácter socio-económico.

Tras una década de crecimiento económico, en el año 2007 se inicia un periodo de recesión económica, que continúa en el año 2016 con apenas un tímido avance en los resultados. Con el estallido de la burbuja inmobiliaria en 2007, el mercado de la vivienda entró en un proceso de desaceleración. A pesar de ello, el elevado número de viviendas construidas a lo largo de los años previos a la crisis, tanto libres como de protección oficial, no ha sido absorbido por una demanda que se encuentra en retroceso a consecuencia de la disminución o falta de ingresos de las familias, resultado de la pérdida y destrucción del empleo.

Además del stock de viviendas destinadas a la venta, cabe resaltar otro factor a tener en cuenta, que es la disminución de la actividad administrativa de fomento en materia de vivienda, principalmente de las destinadas por la Administración aragonesa a incentivar la construcción de vivienda protegida, a través de los planes de vivienda.

Por otro lado, la recesión económica también ha provocado nuevas situaciones especialmente graves que se incorporan a los ya tradicionales colectivos vulnerables de ciudadanos, como las personas afectadas por procedimientos judiciales de ejecución hipotecaria o que son desahuciadas por impago de la renta arrendaticia. En el caso de las ejecuciones hipotecarias, la situación es especialmente problemática porque no solo pierden su vivienda sino que contraen cuantiosas deudas con las entidades financieras, con lo que su situación de necesidad resulta manifiestamente agravada. Junto a estos colectivos también crece el número de familias en situación de pobreza energética, es decir, aquellos que no pueden pagar los suministros básicos de la vivienda como son el agua, el gas o la electricidad.

Además, en los últimos años, se ha producido un incremento tanto del número de familias aragonesas que habitan en viviendas sobreocupadas, como de las infraviviendas.

La situación económica ha conducido de forma notablemente acelerada a una disminución del nivel de vida de una buena parte de la población al peligrar el disfrute de su vivienda, por un lado, y dificultar hasta extremos que se acercan a la imposibilidad, de que los nuevos núcleos familiares que se formen, puedan acceder a una vivienda. La situación socio-económica está afectando de forma especialmente negativa al derecho a la vivienda, que no es realmente un derecho efectivo, al depender de los ingresos familiares.

El Informe de Amnistía Internacional 2017 para España expone que *“miles de personas sufrieron desalojos forzosos sin garantías judiciales adecuadas ni provisión de alojamiento alternativo por el Estado. Hubo 26.767 desalojos por impago de alquiler y 16.992 por ejecución hipotecaria. El gasto público en vivienda continuó disminuyendo, a pesar de que persistía una gran demanda de vivienda social asequible, cuya escasez afectaba especialmente a las madres solteras y a las sobrevivientes de la violencia de género. En julio, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU admitió una denuncia presentada contra España por no haber proporcionado alojamiento alternativo a una familia desalojada.”*

Por este motivo, la Ley que ahora se promueve configura un auténtico derecho subjetivo a la vivienda: el ciudadano podrá exigir a sus representantes, que ejercen el poder público, que ese derecho se concrete en una vivienda o, alternativamente, en una prestación de carácter económico. Si bien es cierto que ya se están desarrollando medidas en ese sentido, en ellas no está incorporado realmente ese derecho a la vivienda, que capacite a cualquier ciudadano, a exigir que el ejercicio del poder público convierta la declaración de un derecho, en este caso el de la vivienda, en una situación real y objetivable.

La propuesta de Ley que se promueve pretende que el derecho de acceso a la vivienda sea real, y se refuerce, además, en el caso de los ciudadanos que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Pero no se queda ahí, sino que también quiere garantizar que los que ya tienen una vivienda, no la pierdan. Además, también se garantiza la dignidad del espacio habitacional: un espacio no digno para ser habitado no puede ser calificado como vivienda; en este sentido, son esenciales las normas que la Ley quiere introducir sobre calidad de la edificación así como sobre las medidas de rehabilitación en el caso del parque inmobiliario envejecido, o las que buscan la accesibilidad para todas aquellas personas que, sean o no discapacitadas, necesiten que su vivienda esté adaptada a sus condiciones físicas y sensoriales.

En el Anexo I de esta memoria se recogen datos relativos a la necesidad de vivienda social, de acuerdo con los datos disponibles extraídos de la gestión de la Bolsa Social de Alquiler, así como de desahucios atendidos.

En el Anexo II se recoge un estudio sobre la situación del parque de viviendas en Aragón.

3.- INSERCIÓN DE LA NORMA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

El anteproyecto de Ley que se propone desarrolla el derecho a la vivienda, dentro del marco del llamado bloque de constitucionalidad, compuesto en este caso por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Aragón.

El artículo 47 de la Constitución dispone que:

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

También se contempla el derecho a la vivienda en el artículo 50 del texto constitucional:

Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares,

promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

Por su parte, el artículo 27 del Estatuto de Autonomía de Aragón dispone:

Artículo 27. Vivienda.

Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma promoverán, de forma efectiva, el ejercicio del derecho a una vivienda digna, facilitando el acceso a ésta en régimen de propiedad o alquiler, mediante la utilización racional del suelo y la promoción de vivienda pública y protegida, prestando especial atención a los jóvenes y colectivos más necesitados.

De la misma forma que sucede con el texto constitucional, el estatutario menciona la vivienda con referencia a colectivos determinados. Mientras la Constitución lo hace con la llamada tercera edad, el Estatuto focaliza la atención en los jóvenes:

Artículo 24. Protección personal y familiar.

Los poderes públicos aragoneses orientarán sus políticas de acuerdo con los siguientes objetivos:

f) Favorecer la emancipación de los jóvenes, facilitando su acceso al mundo laboral y a la vivienda.

Por lo que se refiere al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el artículo 148 de la Constitución atribuye la competencia exclusiva a las Comunidades Autónomas que la tienen que recoger expresamente en su Estatuto de Autonomía:

Artículo 148

1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Es el artículo 71 del Estatuto de Autonomía de Aragón el que ha recogido esta competencia prevista en el texto constitucional:

Artículo 71. Competencias exclusivas.

10.ª Vivienda, que, en todo caso, incluye la planificación, la ordenación, la gestión, el fomento, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales de equilibrio territorial y de sostenibilidad; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; las normas sobre la habitabilidad de las viviendas, la innovación tecnológica aplicable a las viviendas y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.

Estas competencias exclusivas deben entenderse dentro del marco interpretativo fijado por la doctrina emitida por el Tribunal Constitucional, puesto que los títulos competenciales enumerados en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía no son compartimentos estancos. Como se ha descrito en el apartado de esta memoria destinado a la justificación de la necesidad de la Ley que se propone, las competencias estatales en un conjunto de materias diferentes de la de vivienda, tienen incidencia en el desarrollo de esta última y a la inversa.

Por último, la aprobación de la Ley que se propone supondrá la derogación de las siguientes leyes:

- Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida de Aragón.

- Ley 10/1992, de 4 de noviembre, de Fianzas de arrendamiento y otros contratos.
- Decreto-Ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda.
- Y la derogación parcial de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón.

En resumen, la Ley que ahora se propone desarrolla los citados artículos e incorpora todos los elementos descritos en el artículo 71, 10ª del Estatuto de Autonomía, citado anteriormente; como puede verse en el siguiente epígrafe de esta memoria, dedicado a la estructura y contenido del anteproyecto de Ley.

4.- ESTRUCTURA, CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO DEL ANTEPROYECTO DE LEY

El anteproyecto de Ley que se promueve está dividido en nueve Títulos y cuenta con cuatro disposiciones adicionales, once disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El Título I del anteproyecto lleva por rúbrica "Disposiciones generales y organización administrativa". El Capítulo I, dedicado a las disposiciones generales, contiene la definición del objeto de la Ley y los principios rectores que la inspiran y que sirven para su más correcta aplicación por los agentes jurídicos. Sin embargo, en este capítulo los dos componentes fundamentales son la configuración de un derecho subjetivo a la vivienda y la acción pública para reclamarlo. Este derecho subjetivo, definido como la garantía del derecho a una vivienda digna impregna el contenido posterior de la norma, y supone una novedad en el ordenamiento jurídico aragonés.

El Capítulo II configura las competencias de las administraciones locales y de la administración autonómica en la materia, con objeto de clarificar las posibles actuaciones de los diferentes poderes públicos, al tiempo que insta a la coordinación de todos ellos. La competencia legal y reglamentaria en materia de vivienda, como no podía ser de otra manera, queda reservada a la Comunidad Autónoma.

El Capítulo III desarrolla los instrumentos de ordenación y planificación en materia de vivienda, incorporando tanto los planes como instrumentos específicos de actuación como el Registro de Vivienda Protegida, así como el Foro de la Vivienda como espacio de debate y participación de los distintos agentes que intervienen en el sector, incluida la representación social y ciudadana.

El Título II contiene las "Disposiciones en materia de suelo". Es un Título breve puesto que existe ya legislación tanto en materia de suelo (estatal) como urbanística (autonómica), por lo que tan sólo se ha regulado algún extremo que incide directamente en el derecho a la vivienda.

El Capítulo I se refiere a los patrimonios públicos de suelo en relación con la vivienda protegida, y establece un régimen propio de enajenación de dichos suelos en esos casos.

El Capítulo II contempla las reservas de suelo con destino a vivienda protegida y establece de forma obligatoria la forma de cálculo del valor de ese suelo con la finalidad de evitar tanto la especulación, tal y como recoge el artículo 47 de la Constitución, como para conseguir que el precio del suelo no haga inviable la promoción de vivienda protegida, puesto que el precio máximo de esta tipología de vivienda se fija por los poderes públicos.

El Título III lleva por rúbrica “Sistema de Información integrado de vivienda”, y consta de dos capítulos. El Capítulo I se dirige a la creación de un sistema de recogida y explotación de datos, tanto directamente sobre las viviendas y el parque residencial, como sobre todos aquellos extremos que puedan influir en la configuración del derecho la vivienda, tales como la demanda existente, su perfil socio-económico, los suelos disponibles, etc. A tal fin se prevé la obligación de los diferentes poderes públicos de suministrar la información necesaria, y que se promuevan convenios con los agentes del sector privado con la misma finalidad.

El Capítulo II incide en la misma dirección que el anterior, pero en esta ocasión creando el instrumento administrativo que se ocupará tanto de gestionar la recogida de información como su explotación. Es el Observatorio Aragonés de Vivienda. La información así procesada debe resultar útil para la adopción de decisiones por los poderes públicos.

El Título IV contiene el “Estatuto jurídico del usuario de vivienda”. Este es uno de los títulos más significativos y novedosos del anteproyecto, puesto que configura de forma concreta en qué consiste el derecho a la vivienda.

El Capítulo I desarrolla de forma pormenorizada el conjunto de derechos de un ciudadano cuando entra en relación con otros actores que gestionan viviendas. El articulado está diseñado siguiendo dos ejes: la situación constructiva de la vivienda (en diseño, construcción, ya terminada) y el tipo de negocio jurídico de que se trate (compraventa, arrendamiento, otros). También en este diseño se han contemplado los distintos tipos de actores, puesto que no es lo mismo una cooperativa, que un promotor, o un agente inmobiliario. En este capítulo se contienen, asimismo, algunas disposiciones relativas a la publicidad en el caso de vivienda protegida, que vienen siendo habituales en la normativa en la materia. Por otra parte, se recogen una serie de disposiciones al respecto del conocimiento y seguridad de los diferentes contratos que articulan los

negocios jurídicos citados en los artículos anteriores. Por último, se establecen algunas disposiciones sobre claridad e información de los instrumentos financieros que suelen ser comunes para poder acceder o mantener el disfrute de una vivienda.

El Capítulo II recoge y actualiza las disposiciones contenidas actualmente en la Ley 10/1992, de 4 de noviembre, de Fianzas de arrendamiento y otros contratos. El capítulo ordena el articulado y modifica aquellos aspectos de detalle que ofrecen dudas o generan conflictos jurídicos por su oscuridad en la citada Ley. Se introducen estas disposiciones en este Título porque la fianza forma parte del sistema de derechos y garantías de los distintos actores sobre una vivienda.

El Capítulo III recoge otra importante novedad en el sistema de derecho de los usuarios de una vivienda, un sistema de resolución extrajudicial de conflictos. La idea inspiradora es que muchas de las personas que se encuentran con dificultades en el ejercicio del derecho a la vivienda, bien sea en su modalidad de acceso, bien en la del disfrute continuado y pacífico, no acuden a los tribunales de justicia por diversos motivos, tanto económicos como de carácter social, puesto que hemos de recordar que una parte de la población aragonesa se encuentra en una situación de vulnerabilidad, que no es sólo una derivada de la penuria económica. Con un sistema de resolución extrajudicial se está garantizando la efectividad del derecho a la vivienda, sin perjuicio de que, una vez terminado este procedimiento sin acuerdo, las partes puedan acudir a la vía judicial.

Para el diseño de este capítulo se han tenido en cuenta la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles y la Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón. Concretamente, conviene recordar que el artículo 18 de esta última Ley insta a que sea la legislación

sectorial en materia de vivienda la que desarrolle la protección de los consumidores en este ámbito, lo que inspira no sólo este capítulo que ahora se está describiendo, sino todo el Título IV del anteproyecto.

El sistema de resolución extrajudicial de conflictos en materia de vivienda prioriza la mediación sobre el arbitraje, puesto que tanto la experiencia como los estudios sobre la materia consideran que este sistema es más eficaz cuando el objeto de discusión es una vivienda, sobre todo cuando las diferencias socio-económicas de las partes son acusadas. La mediación favorece el entendimiento entre las partes, que debaten guiadas por un mediador que busca favorecer el acuerdo amistoso. El articulado permite acudir a cualquier sistema, público o privado, de mediación, salvo en el caso de que una de las partes se encuentre en situación de vulnerabilidad, en cuyo caso se tendrá que acudir al sistema público de mediación; la intención de esta disposición se encuentra en la atención cualificada que los poderes públicos han de prestar a determinados colectivos de ciudadanos.

El Título V se desarrolla bajo la denominación de “Función social de la vivienda”. Este apartado forma un conjunto integrado con el anterior Título del anteproyecto, ya que continúa configurando los derechos de los ciudadanos en relación con la vivienda, si bien en este Título en su vertiente de la función social que ha de presidir el derecho a la vivienda, al estar incluido entre los derechos sociales de la Constitución.

El Capítulo I concreta en qué consiste la garantía del derecho a la vivienda que corresponde a los poderes públicos. Se define que, para unos colectivos concretos, dichos poderes públicos han de proporcionar vivienda en caso de carecer de ella o, alternativamente, dotarles de una prestación económica para tal fin. Se define también en este apartado las situaciones que suponen un incumplimiento de la función social de las viviendas al tiempo que se encomienda

a los poderes públicos la consecución de la colaboración del sector privado, en especial las entidades financieras y las sociedades de activos inmobiliarios.

El Capítulo II prevé los programas sociales de vivienda, así como las medidas que pueden contener dichos programas sociales. Asimismo, se incluyen las definiciones de vivienda social, puesto que resulta imprescindible la concreta determinación de qué debe entenderse por tal; la definición de grandes propietarios de vivienda; y la determinación de en qué consisten los alojamientos alternativos a la vivienda. Son todos conceptos precisos para la aplicación del articulado de la norma en relación con la función social que ha de cumplir la vivienda.

El Capítulo III contempla una serie de medidas en relación con las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Entre ellas son novedosas las relativas a la obligación de información de las entidades financieras e inmobiliarias sobre la situación de personas que se encuentren en riesgo de pérdida de la vivienda; las medidas en materia de dación en pago y sobreendeudamiento, así como las relativas a los efectos para las entidades financieras que entreguen el uso de las viviendas a programas sociales de vivienda o que adopten medidas que tengan como finalidad el mantenimiento del uso de la vivienda por sus ocupantes. También se recoge el Fondo de Vivienda Social.

Una parte de los preceptos contenidos en este Título, tal y como se ha descrito, son tributarios de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón.

El Título VI, bajo la denominación de “Calidad de la vivienda y rehabilitación”, contiene los parámetros para la definición de una vivienda digna y adecuada.

El Capítulo I contiene la definición de lo que debe entenderse por vivienda digna y adecuada, con fundamento en los criterios que recomienda la Organización de las Naciones Unidas con carácter general y que suponen que una vivienda no es meramente un habitáculo compuesto por “cuatro paredes y un techo”. Se concretan, por tanto, en este apartado los requisitos de calidad funcional, accesibilidad universal, los relativos a la habitabilidad de las viviendas, así como a la sostenibilidad. Asimismo, se contienen los parámetros para poder identificar las infraviviendas, al tiempo que se establece, dentro del marco de la legislación civil y urbanística, los deberes de conservación de los inmuebles.

En el Capítulo II se recoge, de forma sucinta, ya que requiere un amplio desarrollo reglamentario, el Informe de Evaluación de los Edificios como documento técnico que acredita la situación de un edificio respecto de su estado de conservación. Se recoge también la necesidad de un Registro para poder controlar la evolución de dicha situación de cada edificio en particular, de acuerdo con los informes que se vayan emitiendo a lo largo de la vida útil del inmueble.

El Capítulo III contiene los parámetros para poder concretar la planificación y programación en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Este tipo de actuaciones no se centran únicamente en los edificios, sino que se adopta una visión más completa, al tomar en consideración que los edificios son las células que componen la ciudad, pero no se encuentran en estado de aislamiento, sino que son partes de un entramado urbano.

El Título VII contiene el “Régimen general de las viviendas protegidas de Aragón”. En este apartado se ha recogido y refundido la Ley 24/2003, de 26 de

diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida. Sin embargo, como esta norma tenía un carácter parcial, se ha desarrollado el régimen completo de la vivienda protegida, con la intención de desplazar también la normativa estatal preconstitucional, a la que se ha hecho referencia anteriormente en esta memoria. No obstante, puesto que el régimen jurídico de la vivienda protegida es complejo, se prevé un régimen transitorio hasta que no se haya desarrollado reglamentariamente este Título.

En el Capítulo I se recogen las disposiciones relativas a la definición de vivienda protegida, el régimen de duración de la protección de las mismas, el sistema de calificación de las viviendas para su declaración como protegidas, la posibilidad de introducir tipologías de vivienda protegida, así como el régimen de titularidades, forma de uso y ocupación de las viviendas protegidas. También se incorporan elementos relativos a los negocios jurídicos que les afecten y disposiciones sobre la renta de los alquileres y los precios de compra.

El Capítulo II se destina a definir los promotores de las viviendas protegidas, así como la forma en que se puede utilizar el suelo para la promoción de estas viviendas.

El Capítulo III contempla el Registro de Vivienda Protegida de Aragón. Se regula como un registro completo, para conocer tanto el número de viviendas protegidas que existen en el territorio aragonés, realizar su seguimiento a lo largo de su vida útil, así como para conocer la demanda real de vivienda protegida. A tales efectos, la inscripción en el Registro es obligatoria.

El Capítulo IV regula las formas de acceso a la vivienda protegida, así como el sistema de adjudicación de las viviendas, según el destino que se haya dado a la promoción: venta, alquiler u otros. El anteproyecto se inclina por la adjudicación mediante sorteo, si bien introduce la posibilidad de otras

modalidades que garanticen la objetividad y transparencia de los procedimientos.

El Capítulo V regula el régimen jurídico de las transmisiones de vivienda protegida. Cualquier negocio jurídico debe ser autorizado por la Administración autonómica, salvo una serie de excepciones, que se recogen en el articulado, en que es suficiente la comunicación. Estas excepciones vienen motivadas por tratarse de transmisiones que, en muchos casos, resultan obligadas o son consecuencia de otras normas civiles. También se recogen los derechos de adquisición preferente en favor de la Administración Pública.

El Capítulo VI, por último, recoge algunas disposiciones relativas a las viviendas que sean propiedad de las Administraciones Públicas y que estén destinadas a usos sociales. Aunque originalmente las viviendas que eran patrimonio de las Administraciones eran todas viviendas protegidas, en la actualidad el sistema se ha ampliado (véase la definición de vivienda social), e incluye también viviendas no protegidas, por lo que resulta necesario aclarar el régimen de todas ellas, tratando de darle la mayor homogeneidad posible.

El Título VIII bajo la denominación de "Inspección y protección de la legalidad" regula el sistema de Inspección de Vivienda, así como las medidas para proteger la legalidad o, en su caso, restaurarla. Este Título guarda estrecha relación con el siguiente, relativo al régimen sancionador.

El Capítulo I regula las competencias de la Inspección de Vivienda, bajo la premisa de que los inspectores son autoridad pública. Se establece, por tanto, la obligación de los distintos actores, incluidas las Administraciones Públicas, así como las empresas de suministros, de proporcionar la información a la Inspección. Asimismo, se regula el Plan de Inspección de Vivienda, que resulta, normativamente, una novedad, si bien en los últimos dos años se ha aprobado ya un Plan al respecto. Este Capítulo intentan recoger y regular de forma

homogénea las disposiciones sobre inspección de vivienda, así como las relativas a la inspección de fianzas, que actualmente están reguladas en dos normas diferentes, con dos sistemas de funcionamiento también diferentes. La experiencia acredita que es posible trabajar con un mismo sistema de inspección. Por otra parte, como el anteproyecto de Ley contempla una serie de obligaciones para los distintos actores también en vivienda libre, esto supone una ampliación sobresaliente de las funciones que ha de desempeñar la Inspección de Vivienda.

En el Capítulo II se recogen disposiciones específicas sobre la vivienda desocupada. Por un lado, las viviendas protegidas han de estar siempre ocupadas; por otro, el anteproyecto de Ley recoge también la desocupación de las viviendas no protegidas en relación con la función social de la vivienda. Ambos aspectos han de poder ser comprobados por la Inspección de Vivienda.

El Capítulo III contempla unas pocas singularidades en la Inspección de fianzas de arrendamientos y otros contratos de suministros, en relación con el sistema general de inspección de vivienda.

El Capítulo IV recoge las medidas de protección de la legalidad, en especial por lo que se refiere a la restauración de la misma cuando se haya incumplido. A tal efecto, también se contemplan medidas provisionales para evitar posibles daños o daños mayores. Estas disposiciones se han redactado teniendo presentes la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El Título IX despliega el "Régimen sancionador". Al igual que en el Título anterior, se han incorporado las novedades previstas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector

Público. También ha de tenerse muy presente que, debido a la mayor presencia de la Administración Pública en los negocios jurídicos sobre la vivienda, así como las obligaciones que se han regulado para los distintos actores, especialmente en materia de contratación, información y transparencia, la tipología infractora supone un aumento considerable respecto de las disposiciones actualmente vigentes, que sólo se refieren a la vivienda protegida y al depósito de las fianzas por arrendamiento y otros contratos de suministro.

El Capítulo I recoge las disposiciones que definen la responsabilidad: sujetos y las circunstancias atenuantes y agravantes de dicha responsabilidad.

En el Capítulo II se relacionan los tipos infractores –leves, graves y muy graves–, así como las disposiciones relativas a la aplicación de sanciones. Destaca al respecto una norma ya existente, y que se mantiene, como es la devolución del sobrecoste, sobreprecio o sobrerrenta, con el objetivo de que la comisión de la infracción nunca pueda suponer un beneficio al responsable de la misma.

El procedimiento sancionador es el objeto del Capítulo III. En este caso se destaca la aclaración de los órganos competentes para incoar el procedimiento, así como para sancionar. También se contemplan medidas cautelares.

El Capítulo IV contiene las medidas de ejecución forzosa, entre las que destacan las multas coercitivas, así como, en casos graves, la expropiación forzosa.

En el Capítulo V se recogen las disposiciones relativas a la prescripción de infracciones y sanciones, así como a la caducidad del procedimiento sancionador.

5.- ANÁLISIS DE IMPACTO DE GÉNERO Y OTROS IMPACTOS EN COLECTIVOS CIUDADANOS

El anteproyecto de Ley que se propone, al tomar como eje vertebrador la consideración de la vivienda como derecho, está impregnado en todos sus artículos de medidas que incidan directamente en la igualdad de oportunidades para colectivos que, por razón de sus condiciones sociales o económicas, puedan tener más dificultades tanto en el acceso a la vivienda como en su disfrute, una vez se ha accedido a ella.

En este sentido, el anteproyecto contempla tanto medidas específicas como programas sociales que comprenden a las víctimas de violencia de género, pero también a las víctimas del terrorismo, los refugiados procedentes de otros países en situaciones de conflicto o que sean objeto de persecución en clara violación de los derechos fundamentales de las personas, a personas que sufran algún tipo de discapacidad, y, desde luego, aquellos cuya situación económica le impida o dificulte de forma significativa el acceso o el mantenimiento de una vivienda. Así, se contemplan las situaciones tanto de vulnerabilidad como de especial vulnerabilidad, en los casos más graves.

En resumen, el anteproyecto persigue que el derecho a una vivienda digna sea realmente efectivo para todos y cada uno de los ciudadanos, de tal manera que incluye la obligación de los diferentes poderes públicos de adoptar medidas que favorezcan a aquellos colectivos con mayores dificultades de acceso a la vivienda, o cuyas circunstancias vitales requieran una mayor atención, con la finalidad de conseguir una auténtica igualdad en el derecho a la vivienda.

6.- IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO

El anteproyecto supone una carga económica nula para los ciudadanos y escasamente significativa para los agentes del sector privado, puesto que las obligaciones que incorpora la propuesta normativa son, sobre todo, las relativas a los deberes de información, comunicación y transparencia. Esto se debe a que el anteproyecto está diseñado para promover la efectividad del derecho constitucional a la vivienda digna, lo que implica que la práctica totalidad de las obligaciones que incorpora afectan a los poderes públicos: como contrapartida del derecho de cada ciudadano a una vivienda, se generan obligaciones para los poderes públicos. Por este motivo, el impacto económico recae esencialmente en la Hacienda Pública; resulta, así, un impacto presupuestario.

Para una correcta valoración del impacto presupuestario que supone el texto propuesto, se diferencia entre costes de estructura para la Administración autonómica, y costes de transferencias e inversiones.

El primer grupo de costes se refiere a la necesidad de ajustar las estructuras a las nuevas obligaciones que incorpora el texto legal que se propone. Estas obligaciones, como se ha expuesto, recaen en los poderes públicos, esencialmente en la Administración autonómica.

La propuesta incorpora la creación de un Observatorio de la Vivienda en forma de unidad administrativa. El coste inicial (de arranque del Observatorio) estimado se recoge en la siguiente tabla:

OBSERVATORIO DE LA VIVIENDA	COSTE TOTAL
1 Jefe de Sección, nivel 24	49.047,19
1 sociólogo, nivel 22	45.570,24
1 Jefe de Negociado, nivel 18	36.208,37
1 Auxiliar administrativo, nivel 14	24.964,61
TOTAL	155.790,41

El texto propuesto también incrementa de forma más que notable la prestación de servicios por parte de la Administración autonómica en materia de control y comprobación del cumplimiento de las obligaciones previstas en la propuesta normativa. Los operadores de vivienda en el sector privado tienen una serie de obligaciones cuando gestionan inmuebles residenciales, es decir, cuando se realizan negocios jurídicos de un tipo u otro: desde la transmisión de viviendas hasta su gestión en régimen de arrendamiento. Algunas de estas obligaciones ya existen en la actualidad y otras se recogen de forma detallada en el anteproyecto como obligación correlativa del derecho a la vivienda. En la actualidad el sistema de inspección y sancionador en materia de vivienda, gestionado por la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, se centra únicamente en la vivienda protegida y en el depósito de las fianzas de arrendamientos y otros contratos de servicios. Sin embargo, el derecho que ahora se articula en el texto no es un "derecho a la vivienda protegida", sino, como establece la Constitución y el Estatuto de Autonomía, un derecho a la vivienda digna. El anteproyecto amplía las facultades de la inspección y el sistema sancionador a ese derecho integral a la vivienda digna. Ya en la actualidad existe un importante problema de estructura en la materia, puesto que la sección de inspección de vivienda sólo cuenta con dos inspectores y carece de apoyo de personal administrativo, mientras que la sección con funciones de procedimiento sancionador no cuenta más que con un jefe de sección, teniendo que ser realizadas las funciones operativas de instrucción de los expedientes por personal de las Subdirecciones Provinciales de Vivienda, coordinadas por la

citada sección; ese personal, además, realiza otras muchas funciones además de las sancionadoras.

Por lo expuesto, la necesidad actual, sumada a la ampliación considerable de funciones en estas materias, requieren el diseño de una estructura adecuada que permita cumplir las nuevas funciones que se recogen en el anteproyecto. La estimación realizada de incremento de personal, fundada en el desarrollo actual de este tipo de expedientes, es la siguiente:

SECCIÓN DE INSPECCIÓN	
1 Inspector, nivel 20	37.991,52
1 Inspector nivel 20	37.991,52
1 Inspector nivel 20	37.991,52
1 Jefe de Negociado, nivel 18	36.208,37
1 Auxiliar administrativo nivel 14	24.964,61
	175.147,53
SECCIÓN DE SANCIONADOR SERVICIOS CENTRALES	
1 administrador superior, nivel 22	45.570,24
1 administrador superior, nivel 22	45.570,24
1 administrador superior, nivel 22	45.570,24
1 Jefe de Negociado, nivel 20	37.991,52
1 Auxiliar administrativo, nivel 14	24.964,61
1 Auxiliar administrativo, nivel 14	24.964,61
	224.631,46
SECCIÓN DE SANCIONADOR PROVINCIA DE HUESCA	
1 Jefe de sección, nivel 24	49.047,19
1 administrador superior, nivel 22	45.570,24
1 administrador superior, nivel 22	45.570,24
1 Jefe de Negociado, nivel 18	36.208,37
1 Auxiliar administrativo, nivel 14	24.964,61
	201.360,65
SECCIÓN DE SANCIONADOR PROVINCIA DE TERUEL	
1 Jefe de sección, nivel 24	49.047,19
1 administrador superior, nivel 22	45.570,24
1 Jefe de Negociado, nivel 18	36.208,37
1 Auxiliar administrativo, nivel 14	24.964,61
	155.790,41
TOTAL	756.930,06

El anteproyecto de Ley recoge también la creación de un sistema público de mediación en materia de vivienda. Este sistema es obligatorio para la Administración autonómica, sin perjuicio de que las administraciones locales puedan apoyarlo con sus propias estructuras. Aunque en la actualidad se vienen realizando ya actividades de mediación, el anteproyecto obliga a sistematizarlo e incorporarlo a las estructuras autonómicas. En el caso de no crear esas estructuras no existirá un sistema público de mediación y la Ley, de aprobarse en los términos en que se propone, no sería cumplida. En este sentido, se realiza la estimación necesaria, sobre la base de la experiencia actual en materia de mediación de vivienda, que sería la siguiente:

SISTEMA PUBLICO DE MEDIACION	COSTE TOTAL
SECCIÓN MEDIACION SERVICIOS CENTRALES	
1 Jefe de sección, nivel 24	49.047,19
1 administrador superior, nivel 22	45.570,24
1 Jefe de Negociado, nivel 18	36.208,37
1 Auxiliar administrativo, nivel 14	24.964,61
	155.790,41
SECCIÓN DE MEDIACION PROVINCIA DE ZARAGOZA	
1 Jefe de sección, nivel 24	49.047,19
1 administrador superior, nivel 22	45.570,24
1 administrador superior, nivel 22	45.570,24
1 Jefe de Negociado, nivel 18	36.208,37
1 Auxiliar administrativo, nivel 14	24.964,61
	201.360,65
SECCIÓN DE MEDIACIÓN PROVINCIA HUESCA	
1 Jefe de sección, nivel 24	49.047,19
1 administrador superior, nivel 22	45.570,24
1 Jefe de Negociado, nivel 18	36.208,37
1 Auxiliar administrativo, nivel 14	24.964,61
	155.790,41
SECCIÓN DE MEDIACIÓN PROVINCIA TERUEL	
1 Jefe de sección, nivel 24	49.047,19
1 administrador superior, nivel 22	45.570,24
1 Jefe de Negociado, nivel 18	36.208,37
1 Auxiliar administrativo, nivel 14	24.964,61
TOTAL	668.731,88

Por último, dentro de este primer grupo de costes referidos a las estructuras administrativas, hay que sumar las relativas al concepto de vivienda digna que se incorpora como parte vital del derecho a la vivienda, eje principal inspirador de la propuesta normativa. Esta vivienda digna se consigue mediante la existencia de calidad en la edificación, que no sólo se refiere a las viviendas de nueva construcción (lo que afectaría al derecho de acceso a la vivienda), sino también al parque residencial existente, que ha de mantenerse en condiciones y adaptarse a los nuevos requerimientos tales como los de accesibilidad universal,

eficiencia energética y otros de este tenor, que vienen recogidos en la propuesta de anteproyecto. Por tanto, es necesario incrementar el personal destinado a estas tareas. La estimación de costes nuevos es la siguiente:

SISTEMA DE CALIDAD VIVIENDA DIGNA	COSTE TOTAL
1 Arquitecto, nivel 22	45.570,24
1 Jefe de Negociado, nivel 18	36.208,37
1 Auxiliar administrativo, nivel 14	24.964,61
1 Auxiliar administrativo, nivel 14	24.964,61
1 Auxiliar administrativo, nivel 14	24.964,61
1 Auxiliar administrativo, nivel 14	24.964,61
TOTAL	318.347,77

El segundo grupo de costes que produce el impacto de la propuesta que se formula se refiere a la necesidad de aumentar los créditos presupuestarios destinados tanto a las inversiones como a las transferencias (subvenciones). En efecto, el anteproyecto garantiza un derecho a la vivienda, lo que supone que o bien los ciudadanos tienen una vivienda, bajo cualquier régimen de tenencia permitida en el ordenamiento jurídico español, o bien los poderes públicos deben proporcionarle una vivienda o, alternativamente, una prestación económica que les permita tanto el acceso a una vivienda, en caso de no tenerla, como el disfrute y mantenimiento de la que ya posean.

En el momento actual los diferentes Planes de Vivienda vienen articulando subvenciones que van destinadas a ciudadanos que precisan una ayuda económica para abonar las rentas del alquiler, por un lado, y ayudas a la rehabilitación de viviendas, que van dirigidas a conseguir viviendas dignas (parte del derecho integral a la vivienda, como se viene exponiendo).

Sin embargo, aunque estas subvenciones ayudan a cumplir con el mandato dirigido a los poderes públicos relativo al derecho a la vivienda, nos encontramos ante el siguiente panorama: por un lado, las convocatorias realizadas en los últimos años han puesto en evidencia de que hay ciudadanos que se quedan fuera de estas ayudas y, por otro lado, el anteproyecto garantiza una prestación económica cuando un ciudadano no tenga vivienda.

El primer elemento señalado es, por tanto, que los créditos destinados tanto a las ayudas al alquiler como a la rehabilitación son claramente insuficientes. Y ello tomando en consideración que el perfil de beneficiario que diseñan estas convocatorias es de tal característica que se está atendiendo exclusivamente a los más vulnerables. Esto es, ya con unos requisitos de perfil centrados en la parte más vulnerable de los ciudadanos los créditos son insuficientes. Pero es que, además, el anteproyecto amplía el nivel de exigencia para los poderes públicos al plantear un auténtico derecho a la vivienda. Se necesitan, por tanto, más créditos para cubrir la necesidad actual y una bolsa presupuestaria extra para atender los casos derivados de ejecuciones hipotecarias o desahucios de arrendamientos, es decir, aquellos en que un ciudadano tiene un alto riesgo de quedarse sin vivienda, y sin alternativas para acceder a otra.

Los datos recogidos en el Anexo I de esta memoria ofrecen un panorama crítico de ciudadanos que necesitan una vivienda, dentro del sistema de vivienda social. Si a esto sumamos los datos relativos a la convocatoria de ayudas al alquiler que se realizó en el año 2017 (Anexos III y IV), la estimación económica es la siguiente:

Créditos destinados a las ayudas al alquiler durante 2017: 7.500.000 euros. Este crédito no alcanzó a todos los ciudadanos que cumplían requisitos. Se estima que tendría que incrementarse en 2.500.000. Pero, además, hay que crear un fondo presupuestario para atender todos aquellos casos de riesgo de

pérdida de la vivienda, como se ha indicado. En estos momentos resulta difícil hacer una estimación a este respecto, ya que se requieren más estudios al respecto. Ahora bien, si se estima que la deuda acumulada por la que el ciudadano pierde su vivienda entre 5.000 y 10.000 euros (hipotecas, deudas arrendamiento, incluyendo el gasto de comunidad, tributos, etc.), serían precisos 750.000 euros de bolsa para atender a 100 ciudadanos.

Por lo que se refiere a la rehabilitación (derecho a una vivienda digna), las convocatorias ofrecen un resultado similar: los créditos utilizados en las convocatorias de 2017 son insuficientes (Anexo IV). En materia de rehabilitación fueron dos las convocatorias que se realizaron durante el año 2017, una fundada en el Plan de Vivienda, que contaba con fondos estatales y con fondos propios de la Comunidad Autónoma, ascendiendo el global a 10.000.000 de euros, y otra convocatoria (con líneas y objetivos diferentes) únicamente con fondos propios, a la que se destinaron cerca de 1.700.000 euros. Sin entrar ahora en mayores detalles, sólo se ha podido cubrir una pequeña parte de las solicitudes recibidas (en torno a una quinta parte de ellas).

Es cierto, por otro lado, que las acciones que deben emprenderse en materia de rehabilitación han de ser diseñadas a medio y largo plazo (según el objetivo: accesibilidad, eficiencia energética, conservación, etc.), pero el panorama que ofrece la gestión realizada en el año 2017 lleva a concluir la necesidad de aumentar los créditos destinados a la rehabilitación, con mayor razón aún si se acometen las tareas, previstas en el anteproyecto, relativas a los barrios degradados y a la infravivienda.

7.- PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El procedimiento de elaboración de los Proyectos de Ley viene regulado en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón. También se ha tenido en cuenta el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre,

del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que lleva por rúbrica *“De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”*. El artículo 127 de esta última Ley señala que *“la iniciativa legislativa se ejercerá por los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas en los términos establecidos por la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía”*.

Por otra parte, hay que tener presente que el procedimiento de inicio de elaboración de este anteproyecto, como luego se precisará, es anterior a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por lo que no se ha procedido al trámite de consulta pública previa previsto en el artículo 133.1, ya que este precepto no estaba vigente cuando se inició el proceso de elaboración, y dicho trámite debe ser anterior a ese momento, según señala la citada disposición normativa. No obstante, esta Memoria propone celebrar un proceso de participación ciudadana, de acuerdo con la regulación prevista en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

Por tanto, conforme a lo dispuesto en el artículo 42 del Estatuto de Autonomía de Aragón y en el artículo 12.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, corresponde al Gobierno de Aragón la iniciativa legislativa, que se ejercita de acuerdo con dicha Ley y el reglamento de las Cortes de Aragón.

El artículo 37 de la Ley 2/2009 dispone que la iniciativa para la elaboración de los proyectos de ley corresponde al Consejero competente por razón de la materia objeto de la regulación. Así, la elaboración del proyecto de la Ley Aragonesa de Vivienda corresponde al Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, teniendo en cuenta que el artículo 1. c) del Decreto 14/2016, de 26 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la

estructura orgánica del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, atribuye a este Departamento *“el ejercicio de las competencias y funciones atribuidas a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de vivienda y arquitectura, el fomento y promoción de la mejora de la calidad edificatoria, el control de calidad de la edificación, la rehabilitación y recuperación del patrimonio de interés arquitectónico y la revitalización de los cascos históricos y áreas de rehabilitación preferente”*.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 37.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, el Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda emitió la Orden de 15 de abril de 2016 por la que se acordaba el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Ley Aragonesa de Vivienda, encomendando a la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación la redacción del anteproyecto por ser la competente en este ámbito material en virtud del artículo 17.b) del Decreto 14/2016. El texto del anteproyecto, según dispone el citado artículo 37.3 de la Ley citada, incluirá una exposición de motivos, irá acompañado de una memoria que contendrá el estudio o informe sobre la necesidad y oportunidad, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas contenidas en el mismo, así como una memoria económica al respecto.

El apartado 5 del precepto mencionado prevé que, en la elaboración de los anteproyectos de Ley, se tendrán en cuenta los criterios de correcta técnica normativa. En este sentido, en la elaboración del anteproyecto de Ley se han seguido las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo de 28 de mayo de 2013 del Gobierno de Aragón, publicadas por Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia.

El artículo 37. 6 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón dispone que *“el titular del Departamento proponente elevará el anteproyecto de ley al Gobierno a fin de que este decida sobre los ulteriores*

trámites y, en particular, sobre las consultas, procesos participativos, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.”

A tales efectos esta Dirección General de Vivienda y Rehabilitación propone el siguiente itinerario al Gobierno:

1. La celebración de un proceso de participación ciudadana, a la vista de los intereses y objetivos que la Ley persigue alcanzar. El proceso de participación ciudadana se aplicaría de acuerdo con Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. Este proceso ha de contar con el Foro de la Vivienda de Aragón, creado por Orden de 25 de abril de 2012, del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes, definido en esa Orden como un instrumento de participación y debate, y en cuyo apartado quinto le atribuye la participación en la elaboración de la Ley de Vivienda. Así lo comunicó el Consejero de Vertebración Territorial, Movilidad y Vivienda, en la sesión del Foro de la Vivienda de Aragón celebrada en día 26 de noviembre de 2015.

2. A la vez que se realiza el proceso de participación anterior: remisión del anteproyecto a las Secretarías Generales Técnicas de los diferentes Departamentos para un trámite de aportaciones sobre el texto.

3. Finalizados los procesos anteriores, y con un texto normativo, resultado de dichos procesos: informe preceptivo, no vinculante, de la Secretaría General Técnica del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, según dispone el artículo 37.3 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón.

4. Informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública, de acuerdo con el artículo 15 de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2017 (prorrogada en estos momentos), que dispone que se

requiere ese informe en el caso de proyectos normativos que puedan suponer un incremento de gasto, como es el caso de este anteproyecto.

5. Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, según el artículo 37.7 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, en relación con el Decreto 167/1985, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica.

6. Una vez cumplidos dichos trámites, el Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda remitirá, de nuevo, el anteproyecto de Ley acompañado de la documentación pertinente, al Gobierno para su aprobación como proyecto de Ley y su remisión a las Cortes de Aragón para su tramitación, en el caso de considerarlo adecuado.

Todos los anteriores trámites se realizarán con reflejo en el Portal de Transparencia de Aragón, de acuerdo con los criterios señalados en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

Por último, se somete a la consideración del Gobierno la oportunidad de contar con el informe de órganos tales como el Consejo Económico y Social de Aragón, o el Consejo Consultivo, trámites ambos no preceptivos.

Zaragoza, a 22 de febrero de 2018

LA DIRECTORA GENERAL DE VIVIENDA Y REHABILITACIÓN

Fdo.: Mayte Andreu Losantos



ANEXO I

DATOS RELATIVOS A LA BOLSA DE VIVIENDA SOCIAL Y A DESAHUCIOS

BOLSA DE ALQUILER SOCIAL:

Nº Expedientes	Fam/num.	UC mayores de 65	UC monoparental/monomarental	Menores de 3 años
4196	645	26	135	626

DESAHUCIOS:

Nº Expediente	Fam. Numerosa	UC mayores 65	UC monoparen/monomaren	Menores 3 años	Discapacidad	Violencia Genero	Desempleo	Renuncias
312	86	10	49	42	54	5	32	34

UC= Unidad de convivencia

ANEXO II
INFORME RELATIVO AL PARQUE RESIDENCIAL DE ARAGÓN

LA VIVIENDA EN ARAGÓN: DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA

A la hora de establecer prioridades para hacer más eficiente el destino de los recursos públicos, se deben tener en cuenta los factores y características singulares de nuestro territorio que determinan la necesidad de rehabilitación de vivienda para garantizar una mayor calidad de vida de las personas en todos los municipios de Aragón, atendiendo a las tipologías de vivienda existentes, a sus circunstancias concretas y a factores tan relevantes como la despoblación, la falta de recursos de las familias o la pobreza energética.

1. PREDOMINIO DE LOS EDIFICIOS DE VIVIENDA UNIFAMILIAR

El parque edificado con uso principal de vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón tiene, según el último Censo de Edificación y Vivienda de 2011, un total de 298.889 edificios de uso principal exclusivo residencial; del total de estos edificios, el 80 % corresponden a viviendas unifamiliares, y el 20 % restante de edificios son plurifamiliares, con dos o más viviendas.

VIVIENDA EN ARAGÓN POR TIPO DE EDIFICIO					
	Edificios uso principal vivienda	Total viviendas	Unifamiliares	Viviendas <1981	Unifamiliares <1981
ARAGÓN	299.042	778.316	239.945	454.660	164.473
Huesca	65.877	155.971	52.615	82.797	36.928
Teruel	74.463	112.136	64.388	71.423	47.153
Zaragoza	158.702	510.210	122.942	300.442	80.392

TABLA 1: nº de viviendas en Aragón, por tipo de edificio
Fuente: elaboración propia a partir de INE - censo de viviendas 2011

Concretando los datos estadísticos no ya en edificios, sino en número de viviendas, tenemos un total de 798.447 viviendas en Aragón, de las que el 30,8 % son unifamiliares.

Es importante observar cómo, en la tabla anterior, se distingue entre "edificios de uso principal vivienda" y "viviendas": un edificio de uso principal vivienda puede tener una sola vivienda, dos o más viviendas. Así, del total de este tipo de edificios, más del 80 % contienen una única vivienda.

Sin embargo, si atendemos a cómo se reparten las viviendas, lógicamente hay un porcentaje mucho mayor de viviendas que se incluyen en edificios de dos o más viviendas (que se llamarán plurifamiliares, colectivos o en bloque, según la fuente); en este caso, el porcentaje de viviendas que son unifamiliares es casi del 31% sobre el total.

Por lo tanto, contamos con un porcentaje mayor del 80 % de edificios de uso principal residencial que son viviendas unifamiliares, y además, más del 30 % del total de viviendas son unifamiliares.

*(Cabe señalar que "arrastramos" un error en los edificios de dos o más viviendas, ya que el censo de viviendas de 2011 que nos sirve de referencia en la estadística de edificios de uso principal vivienda incluye en la denominación "inmuebles" tanto a viviendas como a locales, por lo que puede haber un número indeterminado de edificios de dos inmuebles que tengan una vivienda y un local, y sean por lo tanto también viviendas unifamiliares; esto incrementaría la proporción del 80 % de edificios destinados a vivienda unifamiliar).

2. EDIFICIOS Y VIVIENDAS CONSTRUIDOS ANTES DE 1981

1981 constituye un año de referencia para la edificación en España porque en ese año apareció la nueva normativa que afectaba a la edificación residencial (Normas Básicas de Edificación, NBE), con requisitos más exigentes en cuanto a aislamiento acústico, térmico, calidad en la edificación y accesibilidad. Además supuso un cambio de ciclo respecto a la construcción en general, como consecuencia de los importantes cambios políticos y económicos de la década de los 70 en España (crisis del petróleo, cambio de régimen político, etc), y lógicamente también normativos.

Los edificios construidos antes de 1981 tienen la peculiaridad de que hasta ese año no se empezó a aplicar una normativa exigente en materia de ahorro de energía, y las viviendas se construían sin estándares de aislamiento térmico mínimo; por otra parte el número de edificios construidos en las décadas de los 60 y 70 fue, como en el resto del país, elevadísimo, producto del llamado "desarrollismo", y se construyó en gran parte con escasos medios, peores materiales y menos medios de control.

Por estos motivos se toma como referencia ese año para incentivar la rehabilitación de nuestro parque edificado con mayores necesidades en cuanto a su estado de conservación, su eficiencia energética y sus condiciones de accesibilidad, y nos centramos en las construidas antes de 1981.

Si observamos la tabla nº 2, de los 299.042 edificios de uso principal o exclusivo vivienda que nos da el Censo de 2011, casi un 89 % se consideran en buen estado, y algo más del 10 % tienen estado malo o deficiente, siendo necesario rehabilitarlos; apenas el 1 % estarían en ruinas.

Sin embargo, si consideramos que los criterios actuales de rehabilitación no se centran exclusivamente en las reparaciones estructurales o de conservación (que es el criterio más tradicional y con el que clasifica el censo), sino que se trata de conseguir la accesibilidad hasta todas las viviendas y la

mayor eficiencia energética, reduciendo la demanda y el consumo de energía y las emisiones contaminantes, tendremos que, al menos, una gran mayoría de los edificios construidos antes de 1981 considerados en buen estado serán susceptibles de rehabilitar para conseguir estos objetivos que, recordemos vienen obligados por la legislación.

En concreto, el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (conocido como LIONDAU) obliga a que todos los edificios hayan realizado ajustes razonable en materia de accesibilidad el 4 de diciembre de 2017, y las Directivas europeas (la Directiva 2010/31/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE) marcan 2018 como fecha límite para que todos los nuevos edificios sean de consumo casi nulo, y obligan a los países a establecer un calendario para adaptar a esta exigencia los edificios existentes.

	ESTADO DEL EDIFICIO	Total edificios	Antes de 1900	De 1901 a 1950	De 1951 a 1980	De 1981 a 2011
ARAGÓN	Total	299.042	57.996	53.971	89.169	97.906
	Ruinoso	2.133	1.294	576	237	26
	Malo	6.214	3.158	2.170	755	131
	Deficiente	25.341	10.999	8.496	4.943	903
	Bueno	265.354	42.545	42.729	83.234	96.846
Huesca	Total	65.877	16.137	10.284	18.466	20.990
	Ruinoso	374	244	86	39	5
	Malo	1.383	793	402	158	30
	Deficiente	5.729	2.666	1.756	1.071	236
	Bueno	58.391	12.434	8.040	17.198	20.719
Teruel	Total	74.463	19.144	15.190	18.949	21.180
	Ruinoso	534	364	138	26	6
	Malo	1.781	1.027	628	91	35
	Deficiente	7.057	3.728	2.333	760	236
	Bueno	65.091	14.025	12.091	18.072	20.903
Zaragoza	Total	158.702	22.715	28.497	51.754	55.736
	Ruinoso	1.225	686	352	172	15
	Malo	3.050	1.338	1.140	506	66
	Deficiente	12.555	4.605	4.407	3.112	431
	Bueno	141.872	16.086	22.598	47.964	55.224

TABLA 2: estado de conservación de los edificios de viviendas, por año de construcción
Fuente: elaboración propia a partir de INE - censo de viviendas 2011

Así, aplicando este criterio nos encontramos con que, de los 265.534 edificios de uso principal o exclusivo de vivienda en Aragón, que la estadística considera en buen estado de conservación, la mayoría de los **168.688** construidos antes de 1981 no cumplirían con los estándares mínimos exigibles en materia de eficiencia energética y accesibilidad. Esta cifra representa el **56,40**

% de los edificios; sin olvidar que además hay **31.555** edificios en estado de conservación malo o deficiente, que tampoco cumplirán estos estándares. Es decir, **requerirían rehabilitación un total de 200.243 edificios.**

Estas cifras avalan que se consideren los edificios de viviendas construidos antes de 1981, como prioritarios a la hora de establecer medidas de fomento de la rehabilitación.

Fijando la atención ahora en el número de viviendas que serían susceptibles de rehabilitación con estos criterios, aunque el censo de 2011 no nos ofrece la clasificación de las viviendas por su estado de conservación, sí que tenemos los datos de años de construcción y viviendas unifamiliares, por lo que podemos extrapolar el estado de conservación de edificios, y obtendríamos los resultados que se muestran en la tabla 3.

Aplicando los mismos cálculos, veríamos que **82.128 viviendas** serían susceptibles de rehabilitación atendiendo principalmente a su estado de conservación malo o deficiente, y **403.441 viviendas** – en buen estado de conservación- requerirían una rehabilitación para adecuarse a las exigencias de eficiencia energética y accesibilidad, además de las que hemos citado en mal estado de conservación. En total, **requerirían una rehabilitación 485.569 viviendas.**

De las 454.660 viviendas existentes en Aragón, construidas antes de 1981, casi el 37 % del total de las viviendas son unifamiliares. Aplicando estos mismos criterios tendremos que **171.264 viviendas unifamiliares requerirían rehabilitación.**

	ESTADO DEL EDIFICIO	Total edificios	Total viviendas	Unifamiliares	V<1981	VU<1981
ARAGÓN	Total	299.042	778.316	239.945	454.660	164.473
	Ruinoso	2.133	5.552	1.711	3.243	1.173
	Malo	6.214	16.173	4.986	9.448	3.418
	Deficiente	25.341	65.955	20.333	38.528	13.938
	Bueno	265.354	690.636	212.914	403.441	145.945
Huesca	Total	65.877	155.971	52.615	82.797	36.928
	Ruinoso	374	885	299	470	210
	Malo	1.383	3.274	1.105	1.738	775
	Deficiente	5.729	13.564	4.576	7.200	3.211
	Bueno	58.391	138.247	46.636	73.388	32.732
Teruel	Total	74.463	112.136	64.388	71.423	47.153
	Ruinoso	534	804	462	512	338
	Malo	1.781	2.682	1.540	1.708	1.128
	Deficiente	7.057	10.627	6.102	6.769	4.469
	Bueno	65.091	98.022	56.284	62.434	41.218
Zaragoza	Total	158.702	510.210	122.942	300.442	80.392
	Ruinoso	1.225	3.938	949	2.319	621
	Malo	3.050	9.805	2.363	5.774	1.545
	Deficiente	12.555	40.363	9.726	23.768	6.360
	Bueno	141.872	456.103	109.904	268.581	71.867

TABLA 3: estado de conservación de las viviendas, por año de construcción
Fuente: elaboración propia a partir de INE - censo de viviendas 2011

3. USO DE LA VIVIENDA

Otro factor muy interesante para analizar es cómo se reparten las viviendas principales y secundarias en el territorio. Claramente en este reparto destacan por un lado las localidades con mayor uso turístico y por otra parte los municipios más pequeños en los que cada vez quedan menos residentes habituales, y los desplazados conservan la vivienda familiar para uso esporádico o de fin de semana y vacaciones.

Podemos destacar que, sobre el total de viviendas, el 69 % son viviendas principales, el 18 % son viviendas secundarias y un 13 % de ellas están vacías. Los datos quedan reflejados en la tabla 4.

Analizando estos datos por municipios, observamos cómo en los municipios de menos de 500 habitantes (incluso en los menores de 1000 en la provincia de Teruel), es mayor el número de viviendas secundarias que el de principales, lo que avala, junto al mayor porcentaje de viviendas vacías, la realidad de la despoblación característica de gran parte de nuestro territorio.

Tamaño del municipio	Total de viviendas	Viviendas principales	Viviendas secundarias	Viviendas vacías	Viviendas colectivas
Total	778.947	538.870	139.109	100.337	630
Menos de 101 habitantes	16.227	4.689	9.830	1.702	6
De 101 a 500	88.119	35.892	41.528	10.606	93
De 501 a 1.000	49.333	24.356	18.499	6.419	58
De 1.001 a 2.000	47.509	25.558	14.989	6.899	63
De 2.001 a 5.000	66.154	42.690	14.012	9.385	67
De 5.001 a 10.000	40.194	29.432	4.273	6.451	38
De 10.001 a 20.000	85.345	56.344	15.229	13.705	68
De 20.001 a 50.000	30.643	21.536	3.926	5.151	31
De 50.001 a 100.000	28.310	20.786	2.615	4.883	26
De 100.001 a 500.000	0	0	0	0	0
Más de 500.000	327.112	277.588	14.208	35.136	180
PORCENTAJES	100	69,18	17,86	12,88	0,08

TABLA 4: tipo de viviendas en Aragón, por uso y tamaño del municipio
Fuente: elaboración propia a partir de INE - censo de viviendas 2011

Esta circunstancia nos lleva a considerar que las ayudas a la rehabilitación en estos municipios pueden contribuir a paliar los efectos de la despoblación, tanto porque tener viviendas en mejores condiciones facilita que las familias acudan más frecuentemente, o incluso puedan optar por volver a establecer su residencia, o a mantener más tiempo la vivienda de personas mayores, como porque puedan destinarse a nuevas actividades económicas como alojamientos rurales y contribuir a generar más ingresos.

Si hacemos la misma comparación por comarcas, se da la misma circunstancia: hay más viviendas secundarias en las comarcas pirenaicas de Jacetania, Alto Gállego, Sobrarbe y Ribagorza, y en las comarcas más montañosas del Sur, con Campo de Daroca, Jiloca, Cuencas Mineras, Sierra de Albarracín, Maestrazgo, Gúdar-Javalambre y Matarraña.

Comarca	Total de viviendas familiares	Viviendas principales	Viviendas no principales
Aragón	778.317	538.871	239.446
Provincia de Huesca	155.971	89.180	66.791
Provincia de Teruel	112.136	56.109	56.027
Provincia de Zaragoza	510.210	393.582	116.628
La Jacetania	25.046	7.569	17.477
Alto Gállego	16.151	5.915	10.236
Sobrarbe	6.464	3.008	3.456
La Ribagorza	13.264	5.318	7.946
Cinco Villas	19.889	12.480	7.409
Hoya de Huesca / Plana de Uesca	38.966	27.122	11.844
Somontano de Barbastro	14.364	9.863	4.501
Cinca Medio	12.570	9.185	3.385
La Litera / La Litera	10.632	7.386	3.246
Los Monegros	11.509	7.860	3.649
Bajo Cinca / Baix Cinca	11.490	8.958	2.532
Tarazona y el Moncayo	10.364	5.937	4.427
Campo de Borja	10.510	5.801	4.709
Aranda	4.996	2.894	2.102
Ribera Alta del Ebro	14.589	10.622	3.967
Valdejalón	16.852	11.388	5.464
D.C. Zaragoza	364.155	306.215	57.940
Ribera Baja del Ebro	6.222	3.772	2.450
Bajo Aragón-Caspe / Baix Aragó-Casp	8.754	5.543	3.211
Comunidad de Calatayud	31.035	16.637	14.398
Campo de Cariñena	6.728	4.326	2.402
Campo de Belchite	4.941	2.215	2.726
Bajo Martín	5.447	2.858	2.589
Campo de Daroca	6.691	2.749	3.942
Jiloca	12.440	5.582	6.858
Cuencas Mineras	8.343	3.444	4.899
Andorra-Sierra de Arcos	7.362	4.411	2.951
Bajo Aragón	18.825	11.596	7.229
Comunidad de Teruel	29.068	17.853	11.215
Maestrazgo	4.330	1.471	2.859
Sierra de Albarracín	5.576	2.045	3.531
Gúdar-Javalambre	13.067	3.387	9.680
Matarrafña / Matarranya	7.676	3.460	4.216

TABLA 5: viviendas en Aragón, por uso y por comarcas
Fuente: elaboración propia a partir de INE - censo de viviendas 2011

Vemos también como en la clasificación del censo se incluye, dentro de las viviendas en general, las viviendas colectivas; para evitar confusiones con la terminología, de acuerdo con las definiciones del INE, distinguiremos entre viviendas familiares y viviendas colectivas, y adoptaremos de aquí en adelante los siguientes conceptos:

Vivienda colectiva: Tal como lo define el Instituto Nacional de Estadística, se entiende como vivienda colectiva a los efectos de este informe la vivienda destinada a ser habitada por un colectivo, es decir, por un grupo de personas sometidas a una autoridad o régimen común no basados en lazos familiares ni de convivencia. La vivienda colectiva puede ocupar sólo parcialmente un edificio o, más frecuentemente, la totalidad del mismo.

Se incluyen bajo esta definición tanto las viviendas colectivas propiamente dichas (conventos, cuarteles, asilos, residencias de estudiantes o de trabajadores, hospitales, prisiones) como los hoteles, pensiones y establecimientos análogos.

Cuando dentro del establecimiento colectivo existan viviendas de carácter familiar normalmente destinadas al personal directivo, administrativo o de servicio del establecimiento, éstas serán consideradas como tales viviendas familiares.

Vivienda familiar: Tal como lo define el Instituto Nacional de Estadística es la vivienda destinada a ser habitada por una o varias personas que no constituyen un colectivo, independientemente de los vínculos existentes entre ellas.

Vivienda unifamiliar: Se entiende por vivienda unifamiliar aquella vivienda familiar que se sitúa en un edificio que cuenta únicamente con esa vivienda, con independencia de que en el mismo puedan existir, además, uno o varios inmuebles o locales destinados a otro uso distinto del de vivienda (garaje, comercial, almacén, oficina, etc)

Vivienda en bloque: Se entiende por vivienda, o vivienda en bloque, la vivienda familiar que se encuentra en un edificio en el que existen dos o más viviendas, sin perjuicio de que además pueda haber también otros inmuebles o locales en el edificio con usos distintos del de vivienda.

Como criterio general a la hora de priorizar, consideraremos siempre las necesidades de las viviendas familiares, antes que las viviendas colectivas.

4. DISTRIBUCION DE LA POBLACION EN ARAGÓN

Según los datos del padrón municipal de 2016, que ofrece el INE, en Aragón hay un total de 732 municipios, con 1.308.563 habitantes, pero con un reparto muy desigual, marcado por la centralidad del municipio de Zaragoza, que cuenta con 661.108 habitantes, que representan el 50,52 % de la población total.

Si observamos la tabla nº 6, podemos comprobar que los municipios con población inferior a 500 habitantes son 541 (73,9 %), y en ellos residen apenas

92.069 personas. Es decir, que en casi el 74 % de los municipios de Aragón reside apenas el 7,04 % de la población, mientras en un solo municipio reside el 50,52 % de las personas.

Finalmente sólo 24 municipios tienen más de 5.000 habitantes y, excluida Zaragoza, solo 3 municipios tienen más de 20.000 habitantes.

Estos son algunos de los datos que demuestran la dispersión como una de las características principales de nuestro territorio, cuestión que obliga a que las políticas públicas sean específicas y diferenciales respecto a otros territorios más densos y poblados.

5. RELACION ENTRE LA VIVIENDA UNIFAMILIAR Y LA POBLACIÓN

Si relacionamos la población de los municipios con la tipología de vivienda predominante veremos, observando la Tabla nº 6, cómo el porcentaje de edificios destinados a vivienda unifamiliar en los municipios de Aragón es mayor del 90 % en todos los municipios con menos de 500 habitantes, y se supera la media del 80 % en todos los municipios mayores de 2000 habitantes, incluso hasta casi en algunos de 5000.

MUNICIPIOS (Nº/POBLACION) Y EDIFICIOS DE USO PRINCIPAL O EXCLUSIVO VIVIENDA (TOTAL/UNIFAMILIARES)					
	Nº DE MUNICIPIOS	POBLACION	EDIFICIOS DE VIVIENDAS	UNIFAMILIARES	%
TOTAL ARAGON					
Total	732	1.308.563	299.042	239.945	80,24
Menos de 101 habitantes	185	11.129	15.530	14.996	96,56
De 101 a 500	356	80.940	75.074	69.503	92,58
De 501 a 1.000	86	60.455	38.098	34.187	89,73
De 1.001 a 2.000	46	61.213	32.870	27.866	84,78
De 2.001 a 5.000	35	106.813	41.829	34.586	82,68
De 5.001 a 10.000	11	82.472	21.654	16.958	78,31
De 10.001 a 20.000	9	136.396	25.133	17.052	67,85
De 20.001 a 50.000	2	55.755	8.234	5.419	65,81
De 50.001 a 100.000	1	52.282	3.109	1.172	37,70
De 100.001 a 500.000	0	0	..	..	..
Mas de 500.000	1	661.108	37.511	18.206	48,54
Huesca					
Total	203	221.079	66.877	62.815	79,87
Menos de 101 habitantes	25	1.927	1.099	1.045	95,09
De 101 a 500	119	27.223	20.323	18.621	91,63
De 501 a 1.000	31	21.913	10.751	9.527	88,62
De 1.001 a 2.000	14	19.223	10.828	9.042	83,51
De 2.001 a 5.000	7	17.716	6.743	5.423	80,42
De 5.001 a 10.000	2	18.743	1.998	1.253	62,71
De 10.001 a 20.000	4	62.052	11.026	6.532	59,24
De 20.001 a 50.000	0	0	..	..	..
De 50.001 a 100.000	1	52.282	3.109	1.172	37,70
De 100.001 a 500.000	0	0	..	..	..
Mas de 500.000	0	0	..	..	..
Teruel					
Total	236	136.977	74.463	64.388	86,47
Menos de 101 habitantes	90	5.098	8.690	8.451	97,25
De 101 a 500	104	22.902	25.514	23.675	92,79
De 501 a 1.000	23	15.228	13.120	11.704	89,21
De 1.001 a 2.000	8	10.158	6.442	5.407	83,93
De 2.001 a 5.000	8	24.109	10.244	8.127	79,33
De 5.001 a 10.000	1	7.875	2.275	1.711	75,21
De 10.001 a 20.000	1	16.043	2.779	1.777	63,94
De 20.001 a 50.000	1	35.564	5.399	3.536	65,49
De 50.001 a 100.000	0	0	..	..	..
De 100.001 a 500.000	0	0	..	..	..
Mas de 500.000	0	0	..	..	..
Zaragoza					
Total	293	950.507	158.702	122.942	77,47
Menos de 101 habitantes	70	4.104	5.741	5.500	95,80
De 101 a 500	133	30.815	29.237	27.207	93,06
De 501 a 1.000	32	23.314	14.227	12.956	91,07
De 1.001 a 2.000	24	31.832	15.600	13.417	86,01
De 2.001 a 5.000	20	64.988	24.842	21.036	84,68
De 5.001 a 10.000	8	55.854	17.381	13.994	80,51
De 10.001 a 20.000	4	58.301	11.328	8.743	77,18
De 20.001 a 50.000	1	20.191	2.835	1.883	66,42
De 50.001 a 100.000	0	0	..	..	..
De 100.001 a 500.000	0	0	..	..	..
Mas de 500.000	1	661.108	37.511	18.206	48,54

TABLA 6: viviendas unifamiliares en Aragón, por tamaño del municipio y población
Fuente: elaboración propia a partir de INE - censo de viviendas 2011 - padrón 2016

ANEXO III
DATOS RELATIVOS A LAS CONVOCATORIAS DE
SUBVENCIONES PARA AYUDAS AL ALQUILER Y
REHABILITACIÓN 2017

HUESCA	2017 REHABILITACIÓN Prórroga Plan Estatal 2013-2016				2017 REHABILITACIÓN FONDOS PROPIOS Línea 1		2017 REHABILITACIÓN FONDOS PROPIOS Línea 2		2017 AYUDA A INQUILINOS	
	Nº solicitudes presentadas	Nº solicitudes concedidas	Nº solicitudes concedidas		Nº solicitudes presentadas	Nº solicitudes concedidas	Nº solicitudes presentadas	Nº solicitudes concedidas	Nº solicitudes presentadas	Nº solicitudes concedidas (CON CRÉDITO)
ALTO GÁLLEGO	12	4	3	5	4	1	5	2		22
BAJO CINCA	7		6	1	7	1	3			86
CINCA MEDIO	24	12	9	3	19	3	19	2		75
HOYA DE HUESCA	59	17	34	8	44	16	37	10		322
LA JACETANIA	15	4	8	3	17	4	6			64
LA LITERA	6	1	5		23	3	8	1		40
LA RIBAGORZA	7	1	4	2	28	6	5	2		28
LOS MONEGROS	1		1		33	9	3	1		41
SOBRARBE	1		1		6	2	3			13
SOMONTANO DE BARBASTRO	15	6	6	3	30	15	10	7		81
TOTAL	147	45	77	25	211	60	99	25	0	772

ZARAGOZA	2017 REHABILITACIÓN Prórroga Plan Estatal 2013-2016				2017 REHABILITACIÓN FONDOS PROPIOS Línea 1		2017 REHABILITACIÓN FONDOS PROPIOS Línea 2		2017 AYUDA A INQUILINOS	
	COMARCAS CON SOLICITUDES		Nº solicitudes presentadas	Nº solicitudes concedidas	Nº solicitudes presentadas	Nº solicitudes concedidas	Nº solicitudes presentadas	Nº solicitudes concedidas	Nº solicitudes presentadas	Nº solicitudes concedidas
ARANDA					12	1	3			4
BAJO ARAGÓN-CASPE	1			1	11	1	2			27
BAJO CINCA					1					
CAMPO DE BELCHITE					8	2				7
CAMPO DE BORJA					18	8				14
CAMPO DE CARIÑENA	2			2	16	7				15
CAMPO DE DAROCA	3		1	2	6	2	1			1
CINCO VILLAS	11	1	6	4	37	11	6	3		55
COMUNIDAD DE CALATAYUD	14	1	8	5	35	11	1			65
D.C. ZARAGOZA	483	76	298	109	30	5	192	143		3307
HOYA DE HUESCA					7	2				3
LA JACETANIA					2	2				
LOS MONEGROS					5	3				6
RIBERA BAJA DEL EBRO	2			2	30	12	4	3		39
TARAZONA Y EL MONCAYO	5	1	2	2	4	1	4	3		7
VALDEJALÓN	3			3	12	2	2	1		104
TOTAL	524	79	315	130	234	70	215	153	0	3654

TERUEL	2017 REHABILITACIÓN Prórroga Plan Estatal 2013-2016				2017 REHABILITACIÓN FONDOS PROPIOS Línea 1		2017 REHABILITACIÓN FONDOS PROPIOS Línea 2		2017 AYUDA A INQUILINOS	
	COMARCAS CON SOLICITUDES		Nº solicitudes presentadas	Nº solicitudes concedidas	Nº solicitudes presentadas	Nº solicitudes concedidas	Nº solicitudes presentadas	Nº solicitudes concedidas	Nº solicitudes presentadas	Nº solicitudes concedidas
ANDORRA-SIERRA DE ARCOS					2	1				10
BAJO ARAGÓN	8		5	3	21	10	11	1		162
BAJO MARTÍN					11	6				4
CAMPO DE DAROCA					2	1				6
COMUNIDAD DE TERUEL	58	39	14	5	30	15	23	10		247
CUENCAS MINERAS	1		1		5	3				25
GUDAR-JAVALAMBRE	1			1	8	4	1			20
JILOCA					25	11	3			30
MAESTRAZGO					16	7	2			5
MATARRAÑA	1			1	16	11	1			20
SIERRA DE ALBARRACÍN	2		1	1	3	2	1	1		6
TOTAL	71	39	21	11	139	71	42	12	0	535

ANEXO IV
DATOS RELATIVOS A LAS CONVOCATORIAS DE REHABILITACIÓN
DURANTE EL PLAN DE VIVIENDA 2013-2017

Solicitudes presentadas	Cumplen		Con		Sin		inc		% s	
	requisitos	%	credito	requisitos	% s total	credito	requisitos	total	Credito	Cred/s. con cred
HUESCA 2014	12	7	58,33%	7	100,00%	58,33%	0	5	190.253,58 €	27.179,08 €
HUESCA 2015-16	76	53	69,74%	53	100,00%	69,74%	0	23	1.230.080,37 €	23.209,06 €
HUESCA 2017	147	122	82,99%	45	36,89%	30,61%	77	25	2.226.631,44 €	49.480,70 €
	235	182	77,45%	105	57,69%	44,68%	77	53	3.646.965,39 €	34.733,00 €

TERUEL 2014	8	4	50,00%	4	100,00%	50,00%	0	4	94.218,50 €	23.554,63 €
TERUEL 2015-16	54	44	81,48%	44	100,00%	81,48%	0	10	1.383.377,00 €	31.440,39 €
TERUEL 2017	71	60	84,51%	39	65,00%	54,93%	21	11	1.720.578,84 €	44.117,41 €
	133	108	81,20%	87	80,56%	65,41%	21	25	3.198.174,34 €	36.760,62 €

ZARAGOZA 2014	81	32	39,51%	32	100,00%	39,51%	0	49	746.599,85 €	23.331,25 €
ZARAGOZA 2015-16	293	191	65,19%	191	100,00%	65,19%	0	102	6.795.967,00 €	35.580,98 €
ZARAGOZA 2017	524	394	75,19%	79	20,05%	15,08%	315	130	6.173.841,72 €	78.149,90 €
	898	617	68,71%	302	48,95%	33,63%	315	281	13.716.408,57 €	45.418,57 €

ARAGON 2014	101	43	42,57%	43	100,00%	42,57%	0	58	1.031.071,93 €	23.978,42 €
ARAGON 2015-16	423	288	68,09%	288	100,00%	68,09%	0	135	9.409.424,37 €	32.671,61 €
ARAGON 2017	742	576	77,63%	163	28,30%	21,97%	413	166	10.121.052,00 €	62.092,34 €
	1266	907	71,64%	494	54,47%	39,02%	413	359	20.561.548,30 €	41.622,57 €