

## INFORME DE 27 DE FEBRERO DE 2018 DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE VIVIENDA Y REHABILITACIÓN, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE VIVIENDA DE ARAGÓN.

### I.-MARCO JURÍDICO HABILITANTE.

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.

El artículo 50 del texto constitucional dispone que *“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.”*

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.

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).

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 y 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.

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.

## II.-PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN.

### 1º.- FASE DE INICIO.

#### 1.1 ORDEN DE INICIO.-

El expediente se ha impulsado, de conformidad con lo previsto en el artículo 37.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, que dispone que *“la iniciativa para la elaboración de los proyectos de ley corresponderá a los miembros del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación”*.

Mediante Orden de 15 de abril de 2016 del Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda se acordó iniciar el procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley de Vivienda de Aragón y se encomendó a la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación el impulso y la realización de los trámites administrativos precisos para su elaboración.

En dicha Orden, tras exponer los títulos competenciales y la evolución normativa, se recogía la necesidad de aprobación de la Ley Aragonesa de Vivienda como instrumento para la consecución de uno de los objetivos estratégicos a cargo de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación dentro del Plan de Gobierno correspondiente a la IX Legislatura, aprobado por acuerdo de Consejo de Gobierno de 26 de enero de 2016: el fomento de la vivienda y la rehabilitación.

Además de lo anterior se pretende garantizar el derecho de acceso de todos los aragoneses al uso y disfrute de una vivienda digna y adecuada y 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.

Finalmente el tercer objetivo de la norma es acabar con la desaparición de la dispersión de las normas y la fragmentación de las disposiciones reguladoras en materia de vivienda, en aras del principio de seguridad jurídica, ordenando y revisando la normativa actual y adecuándola a la realidad.

## 1.2. CONSULTA PREVIA.-

Antes de la redacción de este texto no se ha realizado la consulta pública previa a la elaboración del anteproyecto de ley, en virtud de la *Disposición Transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, que referida al régimen transitorio de los procedimientos dispone en su apartado a) que “a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior”.

## **2º.- FASE DE ELABORACIÓN.**

Artículo 37.3 de la Ley 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. (...)*”

Por consiguiente la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación ha preparado la siguiente documentación:

a) El anteproyecto de fecha 27 de febrero de 2018. Para su elaboración se han tenido en cuenta los criterios de correcta técnica normativa aprobados por el Gobierno mediante Acuerdo de 28 de mayo de 2013, (publicado en el Boletín Oficial de Aragón por ORDEN de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia).

b) Una memoria justificativa de fecha 22 de febrero de 2018, que contiene: Un estudio o informe sobre la necesidad y oportunidad del anteproyecto, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, la mención a otros impactos como el impacto social, así como la forma de inserción en el ordenamiento jurídico.

c) Una memoria económica detallada en la que se cuantifican y valoran sus repercusiones y efectos debiendo supeditarse a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con la estimación del coste económico a que dará lugar la implantación de las medidas contenidas en la disposición normativa en tramitación.

### 3º.- FASE DE INSTRUCCIÓN.

#### 3.1 ELEVACIÓN PARA TOMA DE CONOCIMIENTO POR EL GOBIERNO DE ARAGÓN.

El artículo 37.6 de la Ley 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.***(...)

En este trámite el Gobierno decidirá:

a) Si no fuese preceptiva en el caso concreto, si se otorga el trámite de audiencia.

b) La petición de aquellos informes facultativos que se estimen procedentes. En este sentido, cabe recordar por ejemplo, para su consideración:

- Consejo Económico y Social: Ley 9/1990, de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Aragón, en su artículo 3.2.a:” *Informar los anteproyectos de Ley que, a criterio de la Diputación General, tengan destacada trascendencia*

*en el ámbito económico y social de Aragón, a excepción del anteproyecto de Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma”.*

***- Consejo Consultivo de Aragón: Ley 1/2009, de 30 de marzo, en su artículo 16 dispone que “El Consejo Consultivo de Aragón podrá ser consultado en los asuntos siguientes: 1) Anteproyectos de ley”. En el supuesto de consulta emitirá sus dictámenes en el plazo de treinta días, a contar desde el momento de la recepción de la solicitud en el Registro del Consejo Consultivo, cuando en la solicitud de consulta se hiciese constar motivadamente la urgencia del dictamen, el plazo será de quince días y en cualquier caso el Presidente del Consejo Consultivo, en los asuntos de especial complejidad, podrá ampliar el plazo para emitir dictamen en un máximo de quince días.***

***c) La realización de las consultas/procesos participativos:***

***-Consulta al resto de Departamentos*** (que no es preceptiva, pero se exigiría por el principio de colaboración). El plazo suele ser de 15 días/un mes

***-Exposición del anteproyecto mediante procesos participativos*** a través de los instrumentos dispuestos en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

A este respecto, en el TITULO III (Participación ciudadana) de la citada Ley 8/2015, de 25 de marzo, se dispone que dicho título es de aplicación a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y a los organismos públicos de ella dependientes y tiene por objeto establecer y regular las condiciones que promuevan y garanticen la más amplia participación ciudadana, sea de forma individual o colectiva, en la planificación, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas del Gobierno de Aragón, así como la participación en los ámbitos político, cultural, económico y social de la Comunidad Autónoma.

Está previsto que el anteproyecto de Ley de Vivienda de Aragón se someta a un proceso de participación ciudadana a través de la realización de sesiones de consulta participativa, tal y como se comunicó en la sesión del Foro de la Vivienda de Aragón celebrada en día 26 de noviembre de 2015, con las fases de información, deliberación y retorno. Las fechas de realización de los talleres serán los días 6, 12, 19, 20, 23, 26 y 28 de marzo de 2018.

Con el objetivo de garantizar los principios de información y transparencia del proceso de deliberación participativa, **se publicará en el Portal de Participación Ciudadana:**

- *a) El **borrador del proyecto** que se somete a debate, así como la documentación necesaria para garantizar una participación real y efectiva en el proceso.*
- *b) Los informes y demás documentación complementaria de interés que conste en el expediente administrativo.*
- *c) La relación de todas las personas y entidades ciudadanas que participan en el proceso.*
- *d) El calendario del proceso.*
- *e) Las actas de las fases de información, deliberación y retorno.*

Concluido el proceso de deliberación participativa, el departamento competente en materia de participación ciudadana abrirá una evaluación del mismo, en la que se dará audiencia a las personas físicas y entidades ciudadanas que hayan participado.

### 3.2. ACTUACIONES EN MATERIA DE PUBLICIDAD ACTIVA/TRANSPARENCIA.

Tras la toma de conocimiento, deben iniciarse las acciones de publicidad activa exigidas en la mencionada Ley 8/2015, de 25 de marzo, que se concretarán en la publicación en el portal de transparencia en el apartado de información de relevancia jurídica > normas en trámite de elaboración.

### 3.3. INFORME DE LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO, MOVILIDAD Y VIVIENDA.

El artículo 37.3 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón dispone que "(...) En todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Departamento."

Por consiguiente, finalizados los procesos anteriores, y con un texto normativo se remitirá el anteproyecto a la Secretaria General Técnica para su informe, emitido el cual, el órgano redactor adecuará o no el texto a las cuestiones que pueda plantear. Si no asume las consideraciones deberá elaborar un informe en el que se razone dicha posición, si de este trámite surge una nueva versión del texto deberá fecharse.

#### **4º.- REALIZACIÓN DE LOS TRÁMITES ACORDADOS POR EL GOBIERNO Y PETICIÓN DE INFORMES PRECEPTIVOS.**

**a) Dentro de las actuaciones facultativas:** las que haya determinado el Gobierno de Aragón.

**b) Dentro de los informes preceptivos:** Debe traerse a colación el artículo 37.7 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón que dice así:

*"A continuación, el anteproyecto de ley se someterá a informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos y los demás órganos cuyos informes o dictámenes tengan carácter preceptivo conforme a las normas jurídicas."*

Han de destacarse los siguientes:

- **Informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública:** exigido al amparo del artículo 15 de la Ley 4/2017, de 10 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2017 que establece que”1. *Todo **proyecto normativo** cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto en el ejercicio del año 2017, o de cualquier ejercicio posterior, deberá incluir una memoria económica detallada en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa, así como el informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública.*

-**Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos,** de acuerdo con lo dispuesto en 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.

#### **6º- ORDEN DE CIERRE.**

Cerrada la versión definitiva y siguiendo las observaciones formuladas por la Dirección General de Servicios Jurídicos en alguno de sus informes, es preciso que el procedimiento de elaboración del anteproyecto se cierre también formalmente por el mismo órgano que lo inició. En consecuencia, por Orden del titular del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda.

#### **7.ºFASE DE APROBACIÓN DEL PROYECTO**

##### **Artículo 37. 8. de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón.**

*“Una vez cumplidos los trámites a que se refiere el apartado anterior, el titular del Departamento proponente someterá el anteproyecto de ley, de nuevo, al*

*Gobierno para su **aprobación como proyecto de ley** y su remisión a las Cortes de Aragón, para su tramitación.”*

Tras la aprobación de la Ley en las Cortes de Aragón, en virtud del artículo 131 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la ley *habrá de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios.*

#### **IV. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY.**

El Anteproyecto de Ley de Vivienda de Aragón 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” y contiene el objeto de la norma, los principios rectores que la inspiran, las competencias de las administraciones locales y autonómica y los instrumentos de ordenación y planificación en materia de vivienda entre los que se encuentra el Foro de la Vivienda como espacio de debate y participación de los sectores implicados en esta materia.

El Título II contiene las “Disposiciones en materia de suelo”. Es un Título breve puesto que existe ya legislación estatal en materia de suelo y urbanística de carácter autonómico, por lo que tan sólo se ha regulado algún extremo que incide directamente en el derecho a la vivienda.

El Título III lleva por rúbrica “Sistema de Información integrado de vivienda”, y en él se crea por un lado, un sistema de recogida y explotación de datos y se prevé la obligación de los diferentes poderes públicos de suministrar la información necesaria. Por otro, se crea el Observatorio Aragonés de la Vivienda, como

instrumento administrativo que se ocupará tanto de gestionar la recogida de información, como su explotación.

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 Título V bajo la rúbrica "Función social de la Vivienda", se desarrolla el grueso del objeto de esta ley, focalizando en las personas y sus circunstancias socioeconómicas su centro de gravedad.

El Título VI, bajo la rúbrica "Calidad de la vivienda y rehabilitación", se aborda la calidad de las viviendas nuevas ya existentes, como factor determinante de la calidad de vida de la ciudadanía, e incluye entre sus prioridades la rehabilitación.

El Título VII es el más extenso de la norma ya que aglutina y actualiza el régimen general de las viviendas protegidas en Aragón acabando así con la actual dispersión normativa en esta materia.

El Título VIII lleva por rúbrica "Inspección y protección de la legalidad" y aborda una regulación pormenorizada de la Inspección de Vivienda y las medidas que podrán adoptarse para garantizar la protección de la legalidad y la restauración del orden jurídico perturbado.

El Título IX referido al régimen sancionador, tipifica las infracciones en materia de vivienda y establece el régimen sancionador, no con un afán recaudatorio sino para incentivar el cumplimiento de las obligaciones contempladas en la Ley.

Finalmente, en cuanto a su contenido material, se considera ajustado su contenido a la legislación básica del Estado y al conjunto del ordenamiento jurídico.

En virtud de lo expuesto, se considera adecuada la elevación del Anteproyecto de Ley al Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.6 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón.

Zaragoza, 27 de febrero de 2018

LA DIRECTORA GENERAL DE VIVIENDA Y REHABILITACIÓN



Fdo: Mayte Andreu Losantos