



Visto el **anteproyecto de Ley de Vivienda**, se emite el siguiente Informe Jurídico:

I.- Antecedentes

Con fecha 27 de agosto de 2018 tuvo entrada en el Registro de la Dirección General de Servicios Jurídicos, un escrito de la Directora General de Vivienda y Rehabilitación fechado el día 23 del mismo mes y año, requiriendo la emisión del preceptivo informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos con relación al anteproyecto de Ley de Vivienda de Aragón.

A dicho escrito se acompañó una copia de los siguientes documentos integrantes del expediente administrativo:

- Orden de 15 de abril de 2016, del Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, por la que se acordó el inicio del procedimiento administrativo de elaboración del proyecto de ley de Vivienda de Aragón.
- Memoria Justificativa y Económica elaborada por la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación.
- Borrador inicial del anteproyecto de Ley de Vivienda de Aragón.
- Certificado del acuerdo del Consejo de Gobierno adoptado en sesión de 6 de marzo de 2018 por el que se tomó conocimiento del anteproyecto de Ley de Vivienda de Aragón.
- Oficios de remisión del texto, en trámite de audiencia, a los Departamentos del Gobierno de Aragón.
- Alegaciones recibidas en dicho trámite de audiencia.
- Actas del proceso de participación ciudadana.
- Informe de 14 de mayo de 2018, sobre las alegaciones realizadas
- Segunda versión del anteproyecto, redactada tras el proceso participativo
- Oficio de fecha 10 de mayo de 2018, por el que se remitió el anteproyecto de Ley de Vivienda de Aragón a la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería para su informe preceptivo.
- Escrito de 31 de mayo de 2018 de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería solicitando ampliación de la memoria económica, e Informe de 6 de julio de 2018 de dicha Dirección General, tras la recepción de la memoria económica ampliada.
- Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, de 26 de julio de 2018.
- Documento de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación de 22 de agosto de 2018, con relación al Informe de la Secretaría General Técnica.
- Tercer borrador de anteproyecto de Ley de Vivienda de Aragón, tras la incorporación de modificaciones de acuerdo con el documento de 22 de agosto de 2018.

II.- Competencia de la Dirección General de Servicios Jurídicos para la emisión de informe jurídico.

La Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (LPGA), en su artículo 37.7 determina la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos para emitir Informe preceptivo sobre los anteproyectos de ley que hayan de someterse a la aprobación del Gobierno de Aragón.

El Decreto 167/1.985, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la Organización y Funcionamiento de la Asesoría Jurídica (BOA nº 1, de 2 de enero de 1.986), atribuye a este Centro directivo, con carácter general, la “función de asesoramiento en Derecho de la Diputación General, de la Administración Pública y de los Organismos Autónomos de la Comunidad Autónoma de Aragón”, prestándose “a través de informes o dictámenes” (art. 3.1.).

Específicamente, y por lo que respecta a la tramitación de textos normativos, compete a este Centro Directivo informar sobre: “Anteproyectos de Ley y proyectos de disposiciones de carácter general que hayan de someterse a la aprobación de la Diputación General (art. 3º.3.a).

Como consecuencia, la Dirección General de Servicios Jurídicos es competente para emitir el presente informe, que tiene carácter preceptivo y no vinculante.

III.- Consideraciones relativas al procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley de Vivienda de Aragón.

Al amparo del artículo 148.1.3 de la Constitución Española, la Comunidad Autónoma de Aragón asumió la competencia exclusiva en materia de “Vivienda” de acuerdo con el artículo 71.10 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

El Gobierno de Aragón puede ejercer la iniciativa legislativa mediante la elaboración, aprobación y remisión a las Cortes de Aragón de proyectos de ley en su ámbito competencial, al amparo de lo establecido en el artículo 42.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, y de los artículos 12.3 y 37.1 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo del Presidente y del Gobierno de Aragón (LPGA). Específicamente, la iniciativa para la elaboración de proyectos de ley corresponde a los miembros del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación (art.37.2 LPGA).

En el presente caso, la iniciativa se ejerció mediante Orden de inicio de 15 de abril de 2016 del Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, competente en esta materia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.c) del Decreto 14/2016, de 26 de enero, de aprobación de la estructura orgánica de dicho Departamento. En la Orden, tras motivar la iniciativa, se encomendó la elaboración y tramitación del proyecto de Ley de Vivienda de Aragón a la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, órgano directivo competente en este ámbito de acuerdo con el artículo 17,b) del Decreto 14/2016, de 26 de enero, del Gobierno de Aragón.

En cuanto a la tramitación del proyecto, hay que tener en cuenta el régimen del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas. La vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, que con carácter general entró en vigor el 2 de octubre de 2016, en su Disposición transitoria tercera establece que *“a) 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”*. Por ello, estando ante un procedimiento iniciado por Orden de 15 de abril de 2016, es decir, con anterioridad a la vigencia de la referida Ley, su régimen queda residenciado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Además, en la legislación de la Comunidad Autónoma de Aragón, residenciada en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (LPGA), y la Ley 8/2015, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

Y, a la vista de los documentos remitidos a esta Dirección General de Servicios Jurídicos, el procedimiento seguido en la elaboración del anteproyecto se ha adecuado al ordenamiento jurídico.

En efecto, de conformidad con el artículo 37.3 LPGA consta la Memoria justificativa, suscrita por la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación el 22 de febrero de 2018, en la que cumplidamente se detalla la justificación de la necesidad y oportunidad de elaborar la norma; los antecedentes que inspiran su elaboración y explicación detallada de su contenido; e inserción en el Ordenamiento jurídico. En dicha Memoria se procede al análisis de impacto de género y otros impactos en colectivos ciudadanos. Y se aborda el Impacto económico y presupuestario, cumplimentando así, la necesidad de incluir la Memoria Económica que de forma preceptiva debe formar parte del expediente en virtud del mismo artículo 37.3 LPGA. En la misma Memoria justificativa se consignan los trámites necesarios para la aprobación del texto como proyecto de ley. Se acompañan varios Anexos, sobre “Datos relativos a la Bolsa de Vivienda Social y a desahucios” (Anexo I); “Informe relativo al parque residencial de Aragón” (Anexo II); “Datos relativos a las convocatorias de subvenciones para ayudas al alquiler y rehabilitación 2017; (Anexo III); “Datos relativos a las convocatorias de subvenciones para ayudas al alquiler y rehabilitación 2017”(Anexo IV).

El borrador inicial de anteproyecto, fechado el 27 de febrero de 2018 acompañado de la referida documentación, fue remitido al Gobierno de Aragón, a los efectos de cumplimentar el artículo 37.6 LPGA (Según dicho precepto, “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”. Obra la certificación del acuerdo adoptado por el Gobierno en sesión de 6 de marzo de 2008 que tomó conocimiento del anteproyecto, y decidió sobre los trámites a seguir. Resulta relevante destacar que si bien el procedimiento de elaboración no precisa del trámite de consulta previa previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (LPACAP), el Gobierno de Aragón, al decidir sobre el itinerario a seguir, acordó “la celebración de un proceso de participación ciudadana, a la vista de los intereses y objetivos que la Ley persigue alcanzar” aplicándose, “de acuerdo con la Ley 8/2015, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón”. Según el

referido acuerdo, el proceso debía 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”.

Como consecuencia, y en cumplimiento de dicho acuerdo, se procedió a la celebración de un proceso de deliberación participativa, convocándose, entre otros, el Foro de la Vivienda de Aragón, constando las actas de los correspondientes talleres de debate celebrados, durante los meses de marzo y abril, en Zaragoza, Huesca y Teruel.

También, y en cumplimiento del mismo acuerdo del Gobierno de Aragón, se procedió a la apertura de un trámite de audiencia a los Departamentos del Gobierno de Aragón, constando las alegaciones efectuadas por los Departamentos de Hacienda y Administración Pública, Presidencia, Educación, Universidad, Cultura y Deporte.

Y como resultado de los trámites de audiencia y participación, la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación elaboró un segundo borrador de anteproyecto, justificando las modificaciones en su Informe de 14 de mayo de 2018.

Este segundo borrador fue remitido para la emisión de Informe, al Departamento de Hacienda y Administración Pública, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13.1 de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018, así como de la decisión del Gobierno de Aragón sobre los trámites a seguir, atendiendo al impacto económico y presupuestario de la norma. Consta el Informe elaborado por la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería y fechado el 6 de julio de 2018, tras haber recibido la ampliación de la Memoria Económica del anteproyecto, requerida a la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación.

El borrador se remitió también a la Secretaría General Técnica del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, que emitió el Informe preceptivo de fecha 26 de julio de 2018, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 37.3 LPGA.

La Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, previo Informe de 22 de agosto de 2018, procedió a la modificación del texto, dando lugar al tercer borrador fechado el 22 de agosto de 2018 que es el sometido al presente Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, en cumplimiento del artículo 37.7 LPGA.

Conviene resaltar que el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley no requiere la emisión preceptiva de dictamen por el Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón. Por ello, (y sin perjuicio de entender recomendable –en aras de una mayor seguridad jurídica- la solicitud del dictamen con carácter potestativo), puede concluirse que, **tras la incorporación del presente informe jurídico al expediente administrativo, se entenderá cumplido el procedimiento previsto en el ordenamiento jurídico para la elaboración del anteproyecto de Ley de Vivienda de Aragón.**

Y, de acuerdo con el artículo 37.8 LPGA, el Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, titular de la iniciativa, podrá someter el anteproyecto –de acuerdo con el apartado 8 del repetido artículo 37 LPGA- al Gobierno de Aragón

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

IV.- Análisis del anteproyecto de Ley de Vivienda de Aragón

La norma tiene como objeto regular de forma integral el derecho a la vivienda digna y adecuada y la garantía de su función social en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón. A estos efectos, se pretende la normación de aspectos muy diversos, al amparo de la competencia exclusiva en materia de vivienda asumida en el artículo 71.10 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

El resultado de este ambicioso objetivo, es un texto que, según su última versión de 22 de agosto de 2018, además de la Exposición de Motivos que viene precedida del correspondiente Índice, consta de 187 artículos (divididos en 9 Títulos), 6 Disposiciones Adicionales, 13 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria, 2 Disposiciones Finales y un Anexo.

Su análisis requiere tener en cuenta, no sólo la necesaria adecuación del texto al ordenamiento constitucional y estatutario, sino también los criterios recogidos en las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por acuerdo del Gobierno de Aragón de 28 de mayo de 2013 y publicadas por Orden de 31 de mayo de 2013 del Consejero de Presidencia y Justicia en el Boletín Oficial de Aragón número 119, de 19 de junio de 2013 (en lo sucesivo, DTN). Desde esta perspectiva, en el presente informe se efectúan algunas sugerencias y recomendaciones, e incluso se proponen alternativas a la redacción. En este sentido, la normación de aspectos diversos que confluyen en materia de vivienda, no sólo de carácter sustantivo, sino también procedimental y organizativo, requiere, ha dado lugar a un texto que requiere dotarle de una mayor coherencia, claridad, precisión.

Por lo que se refiere a la Parte expositiva, su titulación, como **“exposición de motivos”** resulta acorde con el apartado 10 DTN, ya que dicha denominación viene reservada a los anteproyectos de Ley, a diferencia del resto de las disposiciones normativas en las que esta parte de la norma no va precedida de título alguno. Dicha parte, al ser larga, se ha dividido correctamente en apartados identificados con numeración romana, (apartado 12DTN), aunque debe subsanarse la omisión de la numeración del primer apartado (I).

En cuanto a su contenido, la exposición de motivos cumple adecuadamente con la función de “indicar las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta” y la relativa a “explicar el objeto y finalidad de la norma, resumiendo sucintamente su contenido para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce en la regulación” (apartado 11 DTN).

Con relación a la **parte dispositiva**,

El Título I, bajo la rúbrica “Disposiciones Generales y organización administrativa” se divide en tres capítulos: “Disposiciones Generales (Capítulo I integrado por los artículos 1 a 4), “Organización administrativa y competencias”

(Capítulo II, conformado por los artículos 5 a 7); “Planificación y programación” (Capítulo III, artículos 8 a 12).

En el **artículo 1**, al delimitar el “objeto” de la Ley, convendría especificar que se regula el derecho a la vivienda en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En el **artículo 11.1**, el inciso “Existirá un Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida de Aragón” podría sustituirse por el de “Se crea el Registro....”Y ello, por cuanto, atendiendo a la redacción del art. 11.1 (“Existirá un Registro...”), y al apartado 1 de la “Disposición Transitoria Duodécima”, (“Hasta que se apruebe el reglamento que regule el Registro de vivienda protegida de Aragón y se ponga en funcionamiento, no se requerirá la inscripción obligatoria”), parece entenderse que en el anteproyecto se prevé la existencia del Registro de Solicitantes, si bien su regulación y entrada en funcionamiento quedan diferidos al correspondiente desarrollo reglamentario.

En todo caso, la redacción del **artículo 11 así como del Capítulo III del Título VIII y de la Disposición Transitoria Duodécima** debe ser reconsiderada al objeto de evitar disfunciones y problemas de interpretación en su aplicación.

En el **artículo 12.1**, se determina que “Existirá un Foro de Vivienda....”, lo que, al igual que en el artículo anterior, parece identificarse con su creación. Sin embargo, como ya puso de manifiesto el Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, dicho Foro ya fue creado por Orden del Consejero de 25 de abril de 2012. Es por ello que se propone la supresión del precepto (12.1) que únicamente puede conducir a confusión. Cuestión distinta es que la Ley de Vivienda de Aragón contemple determinaciones referidas a su composición como se establece en el apartado 2 del precepto.

En dicho **artículo 12.2**, si se pretende que la ampliación de la composición del Foro, en su desarrollo reglamentario, tenga carácter potestativo, la expresión “se amplíe” deberá sustituirse por la de “se pueda ampliar”, proponiéndose para ese supuesto la siguiente: “Sin perjuicio de que reglamentariamente se pueda ampliar su composición....”

El **Título II, bajo la rúbrica “Disposiciones en materia de suelo”** se divide en dos capítulos: “Medidas sobre patrimonio público del suelo” (Capítulo I integrado por los artículos 13 y 14), y “Disponibilidad de suelo para vivienda social” (Capítulo II, conformado por los artículos 15 a 17)

Debe advertirse que, sin perjuicio de entender, tal y como se alegó en fase de audiencia por la Dirección General de Urbanismo, que el **artículo 13** podría entrar en colisión con la legislación básica estatal, el TR de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre), el artículo 52 de dicho Texto Refundido se regula esta cuestión de forma exhaustiva y más clara que la contenida en el anteproyecto, por lo que, resultando algo más confuso, y en todo caso, innecesario, se propone su supresión.

El **Título III, “Sistema de Información integrado de vivienda”** regula en sus dos capítulos: “El sistema público de Información” (Capítulo I integrado por los

artículos 18 y 19), y “El Observatorio de la Vivienda de Aragón” (Capítulo II, conformado por los artículos 20 y 21)

Por lo que respecta a la regulación del “Observatorio de la Vivienda de Aragón”, se sugiere reconsiderar la redacción de los **artículos 20 y 21, y de la Disposición Adicional Segunda**, y en todo caso, reordenar sus determinaciones, atendiendo a la creación, naturaleza, funciones, constitución, y aspectos organizativos. Así, los artículos 20 y 21 establecen determinaciones sobre el Observatorio, remitiendo a desarrollo reglamentario su estructura, régimen de funcionamiento y objetivos concretos; por otra parte, la Disposición Adicional Segunda se refiere al reglamento de “creación” del observatorio en el plazo de un año desde la creación, de una unidad administrativa en la que se “materialice el Observatorio...” (a su vez en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley);

En definitiva, debe tenerse en cuenta que la norma puede crear el Observatorio sin perjuicio de demorar su régimen de funcionamiento y su constitución a un momento posterior. En todo caso, debería simplificarse el régimen y plazos para la puesta en funcionamiento del Observatorio, sin que se justifique la previsión según la cual el reglamento de “creación” del Observatorio que determinará su composición y funcionamiento sea posterior a la unidad administrativa en la que se “materialice..”

Se proponen las siguientes modificaciones:

En el artículo 20, introducir el inciso “Se crea el Observatorio de la Vivienda de Aragón, adscrito al Departamento competente en materia de vivienda, como espacio.....”, (suprimiendo el apartado 1 del artículo 21)

El contenido del artículo 21.3, puede refundirse con el artículo 20.4 referido también a la colaboración para el cumplimiento de sus funciones.

Y, en cuanto a la Disposición Adicional Segunda, bastaría la previsión de constitución y desarrollo reglamentario del Observatorio de la Vivienda de Aragón en el plazo correspondiente desde la entrada en vigor de esta Ley, evitando sucesivas remisiones en cuanto al cómputo de los plazos para su puesta en funcionamiento.

El **Título IV, “Estatuto jurídico del usuario de vivienda”** recoge en su Capítulo I, los “Derechos básicos del usuario de vivienda” (artículos 22 a 31). El Capítulo II, bajo la rúbrica “Fianzas de arrendamientos y otros contratos de suministros y servicios” contiene en la Sección 1ª “Disposiciones Generales” (artículos 32 a 41), en la Sección 2ª el “Régimen General” (artículos 42 a 44) y, en la Sección 3ª el “Régimen Especial concertado” (artículos 45 a 50). Finalmente, el Capítulo III, dedica los artículos 52 a 54 a la “Resolución extrajudicial de conflictos”.

Con relación al **artículo 24.2.b)**, resulta cuestionable la obligación exigida al promotor o agente intermediario de proporcionar información sobre los préstamos hipotecarios, salvo que se trate de compradores que vayan a subrogarse en los mismos, en cuyo caso convendría especificarlo en el precepto.

El **artículo 31**, “Información relativa a préstamos hipotecarios y otras formas de financiación de la vivienda y servicios accesorios”, puede plantear problemas de constitucionalidad, por falta de habilitación competencial, teniendo en cuenta que el artículo 149.1.11.ª de la Constitución Española, atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases de la ordenación del crédito, banca y seguro, y el artículo

149.1.13, sobre “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”. En este sentido, se da por reproducido el Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda de 26 de agosto de 2018, al señalar:

“a tenor de lo dispuesto en el artículo 5.4 de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito (norma dictada al amparo del artículo 149.1.11.^a y 13.^a de la Constitución Española que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre bases de la ordenación del crédito, banca y seguro, y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respectivamente) podemos concluir que su incumplimiento por parte de las Entidades de Crédito supone una infracción de su normativa de ordenación y disciplina, es decir, un ilícito disciplinario; y, a tenor de lo dispuesto en el artículo 9.1 de la precitada Ley 2/2009, de 31 de marzo (dictada bajo el mismo título competencial que la anterior) podemos concluir que su incumplimiento por parte del resto de prestamistas e intermediarios supone una infracción en materia de consumo.

El deber de facilitar las explicaciones adecuadas y suficientes, el alcance de estas informaciones y los instrumentos que han de reflejarlas, así como el derecho a disponer de la copia del proyecto de escritura, ya han sido establecidos por la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios y por la Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito. Normas que articulan un sistema de protección de los usuarios que no se ve reforzado por las disposiciones del artículo que nos ocupa.

De hecho, la redacción dada al apartado 6.h) para el “ejemplo representativo” (cuya utilidad se desconoce a la vista de los folletos y modelos normalizados por la legislación estatal -Ficha de Información Precontractual y de Información Personalizada y oferta vinculante-), entendemos que no hace más que fomentar la confusión de los legos. Dice el referido apartado: *“La indicación expresa de si la garantía del préstamo se hará efectiva solamente sobre los bienes hipotecados, no alcanzando la responsabilidad del deudor a los demás bienes de su patrimonio, o si, por el contrario, responde con todos sus bienes presentes y futuros.”*. Pues bien, conviene recordar que la hipoteca sujeta directa e inmediatamente los bienes sobre que se impone, cualquiera que sea su poseedor, al cumplimiento de la obligación para cuya seguridad fue constituida (artículo 104 de la Ley Hipotecaria); que puede constituirse en garantía de la obligación del pago, pero que no altera la responsabilidad ilimitada del deudor (artículo 105 de la Ley Hipotecaria); por lo que el deudor responde del cumplimiento de las obligaciones con todos sus bienes, presentes y futuros (artículo 1911 del Código Civil); y que, no obstante, el ciudadano (futuro deudor) y la entidad financiera (futuro acreedor) pueden pactar (artículo 1255 del Código civil) que, llegado el caso, el entonces ya deudor pueda ceder la vivienda en pago de la deuda (artículo 1175 del Código Civil). Pues no hay que olvidar, que en el momento al que se refiere el precepto que nos ocupa, previo a la celebración del préstamo hipotecario, no son de aplicación ni el Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, ni la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

No está de más recordar que para que los interesados en la contratación de un préstamo hipotecario, puedan disponer, con carácter previo a la formalización del mismo, de información adecuada para adoptar sus decisiones de financiación, el Banco de España elaboró la “Guía de acceso al préstamo hipotecario” que recoge toda la información necesaria para el que se plantea contratar un préstamo para la adquisición de una vivienda, abordando aspectos conceptuales y prácticos, de interés tanto antes como durante la vida del préstamo; y que está disponible tanto en las entidades de crédito,

como en el espacio web del Banco de España. (Guía prevista por la precitada Orden, pero cuya publicación fue instada por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social”

En el **artículo 51** la redacción del último inciso no resulta coherente al referirse a “los que incurran en responsabilidades que lleven aparejada esta sanción”, sin que previamente se haya referido el precepto a sanción alguna.

En cuanto al **Capítulo III del mismo Título IV** puede señalarse, tal y como se informa por la Secretaría General Técnica que “El sistema de mediación obligatoria (establecido en el **artículo 52.3**), respecto a los supuestos de conflictos relativos al contrato de préstamo hipotecario (a los que por dicción del **artículo 53.6** también se aplica) y en tanto tiene por “objeto buscar acuerdos entre las partes que hagan viable que la persona afectada conserve la propiedad de la vivienda o, subsidiariamente, la posibilidad de mantener su uso y disfrute” (**artículo 53.3**) pudiera entrar en colisión con las medidas de política económica que el Estado establece en el Real Decreto-Ley 6/2012; y entenderse que se ha invadido el ámbito competencial estatal ex art. 149.1.13 CE.

El **Título V, bajo la rúbrica “Función social de la vivienda”** contiene determinaciones relativas a la “Garantía del derecho a una vivienda digna” en su Capítulo I (artículos 55 a 58), a “Programas sociales de vivienda” en el Capítulo II (artículos 59 a 64) y establece “Medidas en relación con personas en situación de vulnerabilidad” en su Capítulo III (artículos 65 a 73)

El Capítulo I bajo la rúbrica “Garantía del derecho a una vivienda digna”, se inicia con el **artículo 55** (“Derecho a una vivienda digna”) que nada aporta al texto al reproducir los postulados de otros preceptos del anteproyecto. Basta advertir que el “derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada” constituye el eje que preside la norma proyectada, resultando innecesaria la continua proclamación de este derecho (apartado 1), el mandato a los poderes públicos relativo a actuaciones de fomento (apartado 2) o las modalidades legales de acceso (3).

Dentro de dicho capítulo I, el **artículo 57** es el que, específicamente, regula la “función social de la vivienda”. Su **apartado 1** se limita a señalar que la función social de la vivienda consiste en su “utilización con fines residenciales y su efectiva ocupación”, siendo recomendable introducir la correspondiente remisión al ordenamiento jurídico añadiendo el inciso “de acuerdo con esta ley” o “en los términos de la presente ley”. Lo mismo puede señalarse en la enumeración de supuestos contenida el **apartado 2**, por incumplimiento del deber de conservación y de rehabilitación de la vivienda en caso de riesgo (arts.57.2a y 2b), desocupación de la vivienda o el edificio de viviendas de forma permanente e injustificada(art.57.2c), e incumplimiento del destino de viviendas protegidas a residencia habitual y permanente (art.57.2d), que requieren ser completados con la correspondiente remisión a la Ley, en orden a la definición y alcance de la obligación.

Cuestión de mayor calado es la que plantea el contenido de los **apartados e) y f) del artículo 57.2**.

Dichos preceptos plantean problemas de constitucionalidad, al recoger, como incumplimiento de la función social, y por tanto, causa de expropiación, la omisión, durante la tramitación de procesos judiciales de ejecución hipotecaria y de desahucio, del deber de formulación de una “propuesta que suponga la ocupación de la vivienda bajo cualquier régimen jurídico de tenencia”, lo que, en definitiva, supone la legitimación de la expropiación del uso de las viviendas.

Y ello, por cuanto resulta cuestionable la competencia de la Comunidad Autónoma para su normación, dados los títulos competenciales reservados al Estado en el artículo 149.1 8 (legislación procesal), 149.1.11 (bases y ordenación del crédito y los seguros), y 149.1.18 (legislación sobre expropiación forzosa) del artículo 149.1 CE.

En efecto, la consideración –como parte del contenido de la función social de la vivienda- de la obligación de su titular de posibilitar el uso de la misma, incide en la tramitación de procedimientos judiciales de ejecución hipotecaria, y de desahucio, objeto de regulación en las correspondientes normas procesales. Y, al considerarse “incumplimiento de la función social de la vivienda”, estos supuestos quedarían subsumidos en el tipo de la infracción administrativa grave del artículo 169.4 del anteproyecto, que a su vez, y por aplicación de su artículo 182.1 puede dar lugar a la expropiación de la vivienda, independientemente de las sanciones impuestas. En definitiva el anteproyecto legitima la expropiación de viviendas afectadas por estos procedimientos judiciales.

Hay que tener en cuenta, que la consideración como incumplimiento de la función social de la vivienda de la omisión de proponer una alternativa que suponga la ocupación de la vivienda a que se refiere el procedimiento de ejecución hipotecaria o el de desahucio, supone la expropiación del uso de viviendas lo que ha sido declarado inconstitucional en varias sentencias dictadas por el Pleno del Tribunal Constitucional.

En este sentido, la reciente **Sentencia 97/2018, de 19 de septiembre de 2018 del Pleno del Tribunal Constitucional**, al resolver el recurso de inconstitucionalidad 1643-2016 frente a diversos preceptos de la ley 3/2015, de 18 de junio de vivienda del País Vasco, declara nulos los artículos 9.4 74 y 75.3 que regulan la expropiación temporal del uso de vivienda incursas en un procedimiento de desahucio por ejecución hipotecaria.

Conviene recordar que el artículo 9.4 de dicha Ley disponía que: "En los supuestos de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria o por impagos de arrendamiento, se podrá aplicar el procedimiento de expropiación temporal del uso de la vivienda objeto de aquel, de acuerdo con lo establecido en los artículos 74 y 75 y sin ser exigibles los requisitos señalados en el apartado anterior". Y, el artículo 74 declarado nulo, regulaba la "expropiación forzosa del uso temporal de viviendas incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria". Dispone que "concorre causa de interés social que legitima la expropiación forzosa del uso temporal de vivienda el proporcionar cobertura a la situación de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria o arrendamiento y sin solución habitacional".

Según la reciente sentencia del Tribunal Constitucional “.....el contenido de los artículos 9.4, 74 y 75.3 es, en efecto, muy similar al de la disposición adicional

segunda del Decreto-ley 6/2013, declarada inconstitucional y nula por la STC 93/2015. Han corrido la misma suerte otras previsiones autonómicas que regulaban también en parecidos términos la expropiación temporal de uso de viviendas incursas en procedimientos de desahucio: las disposiciones adicionales décima, apartados primero y segundo, de la Ley foral 10/2010 (añadida por la Ley foral 24/2013), primera de la Ley andaluza 4/2013 y cuarta de la Ley canaria 2/2014, así como el artículo 13 de la Ley valenciana 2/2017, declarados inconstitucionales y nulos por, respectivamente, las STC 16/2018, FFJJ 12 y 13; 32/2018, FJ 5; 43/2018, FJ 4, y 80/2018, FJ 3”

En cuanto al contenido del **artículo 67.1**, sin perjuicio de requerir mayor rigor en su redacción, también plantea problemas de constitucionalidad en cuanto a la obligación impuesta al “personal funcionario perteneciente al cuerpo de tramitación judicial y administrativa, de las oficinas judiciales ubicadas en el territorio aragonés..” de remitir una “comunicación de la demanda de desahucio de arrendamiento y las de ejecución hipotecaria admitidas a trámite...”

Como se puso de manifiesto por la Secretaría General Técnica en su Informe de 26 de agosto de 2018, “la norma autonómica no puede imponer a los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos Nacionales al Servicio de las Administración de Justicia obligación alguna incardinada en los procesos judiciales, que se regulan exclusivamente en las normas procesales de las jurisdicciones correspondientes”, lo que ya había advertido la Dirección General de Justicia e Interior, en su informe de 5 de abril de 2018.

El **Título VI, bajo la rúbrica “Calidad de la vivienda y rehabilitación”** contiene determinaciones relativas a la “Calidad de la vivienda y de la edificación residencial” (Capítulo I, artículos 74 a 82), a “Instrumentos de control. Informe de Evaluación de Edificios” (Capítulo II, artículos 83 a 86) y a la “Rehabilitación” en su Capítulo III, artículos 87 a 97). Se efectúan las siguientes sugerencias en cuanto a su redacción:

En el **artículo 79.1** se define habitabilidad como cualidad de una vivienda adecuada que proporciona un espacio adecuado....Debe evitarse la reiteración “adecuada”

En el **artículo 84.2** se establece que el Informe de Evaluación de Edificios “se iniciará...denominándose Informe de Evaluación Inicial”. Se entiende más adecuado expresar que con la primera puesta en servicio del edificio se realizará el denominado “Informe de Evaluación Inicial”.

En el **artículo 86.1** podría indicarse que “Se crea un Registro...” en lugar de “Existirá...”, sin perjuicio de la constitución y puesta en funcionamiento con posterioridad.

El **Título VII** contiene el “**Régimen General de viviendas protegidas de Aragón**” en los artículos 98 a 136 agrupados en seis capítulos. El Capítulo I contiene “Disposiciones generales” (artículos 98 a 110), el Capítulo II regula la “Promoción de vivienda protegida” (artículos 111 a 113), el Capítulo III regula el “Registro de vivienda protegida de Aragón” (artículos 114 y 115), el Capítulo IV se refiere al “Acceso a las viviendas protegidas”(artículos 116 a 119), el Capítulo V a la “Transmisión de vivienda protegida” (artículos 120 a 131) y el Capítulo VI a las “Viviendas que sean propiedad de las Administraciones Públicas” (artículos 132 a 136)

En el **artículo 98**, al referirse al concepto de viviendas y no de actuaciones, en lugar de la expresión “con independencia de que *se trate* de actuaciones...”, resultaría más adecuada la de “con independencia de que *provengan* de actuaciones...”.

En la redacción del **artículo 103**, bajo la rúbrica “Régimen de usos” se refiere al régimen de cesión (pese a utilizar la terminología “régimen de usos” o “destino”). En definitiva, se incurre en la confusión conceptual y terminológica que debe ser corregida. (Actualmente, la vigente Ley 24/2003, distingue el “Régimen de cesión” y el “Destino” en los artículos 10 y 11 de la misma) al objeto de evitar confusiones entre el “título” de cesión que habilita la ocupación de una vivienda (propiedad, arrendamiento, derecho de uso, precario..), y el uso o destino de la misma.

Se propone corregir la rúbrica y la redacción, sustituyendo “régimen de uso” por “régimen de cesión” en el siguiente sentido:

Artículo 103 “Régimen de cesión de las viviendas”

1 “Las viviendas protegidas podrán cederse a título de propiedad, arrendamiento con o sin opción de compra, o cualquier otro derecho de uso legalmente previsto en el ordenamiento jurídico”

2 Las viviendas protegidas promovidas por comunidades de bienes y entidades o personas jurídicas cuya naturaleza determine que sus socios o partícipes resulten adjudicatarios de las viviendas, podrán ser objeto de cualquiera de los regímenes de cesión previstos en el apartado anterior

3 En la calificación definitiva de vivienda protegida se hará constar el régimen de cesión de las viviendas de promoción

4 Se podrá autorizar un régimen de cesión diferente al previsto.....el cambio de régimen de cesión que podrá ser prorrogado...

5 También se podrá autorizar el cambio de régimen de cesión previsto.....”

En el **artículo 104.2** podría mejorarse la redacción, ya que el plazo para ocupar la vivienda se computa desde la adquisición, por cualquier título, del correspondiente derecho de quienes todavía no son “ocupantes”. Por ello, se proponer sustituir la expresión “desde que se haya adquirido el derecho de uso por parte de sus ocupantes”, por “desde que se haya adquirido el derecho, por cualquier título, a ocupar la vivienda”.

En el **artículo 111** habría que incluir las “comunidades de bienes” que, según el artículo 103.2 del anteproyecto también pueden ser promotoras de viviendas protegidas.

El **artículo 112** resulta innecesario, ya que reproduce el contenido del artículo 103.1. En todo caso, si no se suprime, procedería su redacción de acuerdo con las

consideraciones efectuadas con relación al mismo, y por tanto, sustituyendo “uso” por “cesión”.

En el **artículo 114**, a fin de adecuar la rúbrica al contenido del precepto, se propone sustituir “Inscripción en el Registro de vivienda protegida de Aragón” por “Objeto”.

Procedería simplificar la redacción del **artículo 115.1.a)** En este sentido, además de resultar innecesaria la especificación “bajo cualquier régimen de los previstos en esta Ley”, se sugiere consignar a continuación, pero en un párrafo diferente, la remisión a desarrollo reglamentario de las excepciones que supongan la necesidad de vivienda, bien atendiendo a razones de carácter social u otras de fuerza mayor o caso fortuito, o bien por necesidad de retornar a Aragón. También debe efectuarse una remisión a las excepciones previstas en la Ley, y específicamente, a los supuestos del **artículo 118** del anteproyecto en los que no se requiere la inscripción previa de los adjudicatarios.

También se recomienda dotar de mayor claridad al segundo párrafo del **artículo 115.1.b)** según el cual la acreditación de la residencia en Aragón, mediante certificado de empadronamiento, no resulta exigible en los casos en que sea precisa la inscripción en el Registro de Vivienda protegida.

El contenido del **artículo 115.2**, no tiene encaje en dicho precepto ya que no se refiere a la obligación de inscripción. Por razones sistemáticas, debería trasladarse al artículo 114, y dado que su contenido reitera, en parte, el del apartado 4 (del art. 114) procedería su refundición.

En el **artículo 117.1.a)**, con el fin de evitar reiteraciones, habría que sustituir el inciso “cuando a través de los anteriores sistemas de adjudicación no se hayan podido asignar todas las viviendas...” por el siguiente: “cuando a través de los anteriores sistemas no se hayan podido adjudicar todas las viviendas...”

Por lo que respecta a los **artículos 120 y 121 referidos a las autorizaciones y visados**, la regulación prevista plantea dudas interpretativas e incluso contradicciones que deberían clarificarse, especialmente en lo referido al control de los requisitos de acceso a las viviendas protegidas en el acto de autorización, tal y como advierte, en su Informe de 22 de julio de 2018, la Secretaría General Técnica del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda

Así, el apartado 1 del artículo 120 se refiere con carácter general a la autorización como acto de control cuya finalidad es “comprobar que se ajustan a las disposiciones de esta Ley”, y el apartado 2 lo define como acto por el cual la Administración comprueba el cumplimiento de “los requisitos legales, incluidas las cláusulas del contrato”. Sin embargo, en el artículo 121.3 se posibilita la autorización no sólo de contratos individuales, sino también de “modelos de contrato”, que incluso resulta preceptiva en el supuesto del artículo 121.4 cuando se trata de una primera adjudicación de una promoción. A ello hay que añadir que si bien el acto de autorización es previo al visado (art.120.1 y 120.2) en el caso de contratos individualizados se concederá de forma simultánea (121.5).

Podría entenderse que, con relación a los contratos individualizados, referidos a una única vivienda en los que queda identificado el adquirente, el control se realiza en un único acto (autorización y visado) en el que se comprueba el cumplimiento de todos los requisitos legales, subjetivos y objetivos para su acceso. Sin embargo, el control de la autorización, cuando se refiere a modelos de contratos, únicamente puede referirse, al (desconocerse la identidad del adquirente) a los requisitos legales de carácter “objetivo”, quedando diferido el control de los requisitos “subjetivos” al visado del contrato correspondiente.

En cualquier caso, debe procederse a una nueva redacción a dichos preceptos, resolviendo las contradicciones y dudas interpretativas que suscitan.

Y, además, en todo caso, la excepción del artículo 121.5 debería consignarse en el artículo 120.2, ya que según el mismo, la autorización será “siempre” previa a la formalización del negocio jurídico.

Finalmente, se observa que el artículo 121, en sus apartados 6 y 7, atribuye al Servicio Provincial, y específicamente, al Director del Servicio Provincial, la competencia para resolver los procedimientos de autorización de los negocios jurídicos, salvo en los casos de autorización de los modelos de contrato en los que resuelve el Director General competente en materia de vivienda.

Con relación a estas previsiones, hay que tener en cuenta que de acuerdo con el 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, “cuando no exista la figura del Director del Servicio Provincial, las competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico a los Directores de los Servicios Provinciales del Departamento se ejercerán por el Director General competente por razón de la materia cuando sean de carácter sectorial, o por el Secretario General Técnico cuando tengan carácter horizontal”

En el **artículo 126** el inciso “en tanto esté vigente dicha calificación”, induce a confusión y en todo caso resulta innecesario, ya que, según el artículo 105.1 “Las viviendas protegidas.....se calificarán para toda su vida útil”.

En el **artículo 127** podrían refundirse los **apartados 1 y 2**, simplificando además los trámites, ya que bastaría con establecer la obligación de comunicar a la Administración de la Comunidad Autónoma, junto con la solicitud de autorización, la decisión de transmitir la vivienda a efectos de que pueda ejercitar el derecho de tanteo.

El **apartado 5**, (similar al art.27.5 de la Ley 24/2003), referido a los derechos de adquisición preferente, por razones sistemáticas, debe trasladarse al artículo 126 que regula estos derechos, salvo que se pretendiera aplicar su contenido específicamente a los derechos de tanteo. (En este caso debería sustituirse el inciso “Los derechos de adquisición preferente.....” por “El derecho de tanteo....”, ya que, a diferencia del art. 27 de la Ley 24/2003, es este derecho el regulado en el art. 127).

El Título VIII regula la “Inspección y protección de la legalidad”, en materia de vivienda, dedicando el Capítulo I a la “Inspección de Vivienda” (arts. 137 a 147), el Capítulo II a la “Inspección de viviendas desocupadas (arts. 147 a 152), el Capítulo III a la “Inspección de fianzas de los arrendamientos urbanos y otros contrato2 (arts 153 a 155), y el Capítulo IV a la “Protección de la legalidad” (arts. 156 a 159).

Se propone, por razones sistemáticas, refundir y regular en un único Título (VIII) el Régimen de Disciplina en materia de vivienda, sin perjuicio de distinguir el régimen jurídico referido a la Inspección, Protección de la legalidad y Régimen sancionador.

En el Capítulo IV bajo la rúbrica “Protección de la legalidad”, se regulan las medidas que tienen por objeto la “restauración del orden jurídico perturbado” (actualmente se regulan en los artículos 36 a 40 de la Ley 24/2003). Estas medidas no pueden confundirse con las medidas cautelares que tienen como finalidad es asegurar, antes o durante la tramitación del procedimiento, la eficacia de la resolución que pudiera recaer (reguladas actualmente en el artículo 60 de la Ley 24/2003, y previstas en el artículo 180 del anteproyecto). Por ello, y para evitar confusiones en la denominación de ambos tipos de medidas, se sugiere suprimir la calificación “provisionales” contenida en los **artículos 156, 157 y 158** del anteproyecto.

Debe señalarse que el **artículo 156.2** resulta innecesario y puede suprimirse ya que su contenido viene recogido en el artículo 142.1.c). Además, se desliza un error al señalar “sin perjuicio de la adopción de las medidas.....”. Por ello, en caso de mantenerse el precepto, se debe sustituirse el término “adopción” por “propuesta de adopción”, ya que a la inspección de vivienda corresponde proponer pero no adoptar.

Según el **artículo 157** las medidas se pueden adoptar una vez iniciado el procedimiento “sancionador”, lo que excluye la posibilidad de adoptar la medida provisional en el caso en que el procedimiento iniciado sea el de protección de la legalidad. Por ello debería suprimirse el inciso “sancionador”.

Finalmente, el **Título IX regula el “Régimen sancionador”**, en los artículos 161 a 168 a 187, distinguiendo los capítulos dedicados a la “Responsabilidad” (Capítulo I), Infracciones y sanciones (Capítulo II), Procedimiento sancionador (Capítulo III), Ejecución forzosa de las sanciones administrativas (Capítulo IV) y “Prescripción y Caducidad”.

En el Capítulo I, bajo la rúbrica “Responsabilidad” se integran preceptos referidos a los “Sujetos responsables” (161) “Proporcionalidad”(162), Circunstancias “agravantes”, “atenuantes” y “mixtas” de la responsabilidad (163,164 y 165) y al “reconocimiento de la responsabilidad” (166)

En el **artículo 161** referido a los “Sujetos responsables”, los apartados 1, 2 y 4, en cuanto trasuntos de los apartados 1, 2 y 3 del artículo 28 de la Ley 40/2015, nada aportan. El problema se plantea con el **apartado 3** del mismo precepto, que considera como sujetos responsables a quienes incumplen la “obligación de prevenir la comisión de una infracción por quienes se hallen sujetos a una relación acreditada de dependencia o vinculación.....”.

Esta previsión parece responder a la habilitación contenida en el artículo 28.4 de la Ley 40/2015. Sin embargo, en el anteproyecto no se contienen los elementos

necesarios de tipificación de la conducta como infracción, y tampoco se establecen los supuestos concretos de responsabilidad. Por ello, en su redacción actual debe ser suprimido ya que no responde a ninguno de los requisitos previstos en el referido artículo 28.4 de la Ley 40/2015.

El **artículo 162**, recoge el principio de “proporcionalidad” que debe presidir el régimen sancionador, como criterio para la imposición de sanciones. Este precepto reproduce parte del artículo 29.3, así como del 29.2 de la Ley 40/2015, pero, en todo caso, razones sistemáticas aconsejan su traslado al capítulo II referido a las infracciones y sanciones, refundiendo su contenido con el del artículo 174.1 relativo a la aplicación de la proporcionalidad en la imposición de las multas.

El **artículo 166** del anteproyecto, que regula la exención o reducción de la sanción en los supuestos previstos en el mismo que constituye un estímulo a la colaboración en la investigación, también supone un trasunto del artículo 62.4 de la Ley 39/2015. Ello no obstante, en caso de mantenerse por razones de coherencia y comprensión de la norma, procedería su inclusión, bien en el Capítulo III que regula el procedimiento o bien, en el Capítulo II, tras el artículo 174 referido a la graduación de sanciones.

El **artículo 168** tipifica como infracción leve una serie de conductas relativas al incumplimiento de deberes de información de las entidades de crédito o de vulneración de derechos de consumidores y usuarios de viviendas. Con relación a los tipos proyectados, apartados 2º, 4º, 5º, 8º, y 14 se da por reproducido el comentario al artículo 31. Como señala el Informe de la Secretaría General Técnica, las infracciones previstas en los artículos 168.4; 169.1 y 170.1 no hacen descansar la ilicitud en un hecho inmediatamente lesivo de la ordenación de la vivienda, sino que los sitúan en el incumplimiento de los deberes que a las entidades de crédito incumben en el ejercicio de su actividad; o en la vulneración de los derechos que a los consumidores y usuarios asisten, razón por la cual, su naturaleza de ilícito disciplinario o, en su caso, infracción en materia de consumo no se desvirtúa. Y, así, respecto a los ilícitos disciplinarios de las entidades de crédito, resulta que la Administración autonómica carece de título competencial para asumir la función disciplinaria al respecto (función que, en la materia tratada, corresponde al Banco de España); y respecto a las infracciones de consumo, resulta que escapan al ámbito del título competencial que ampara esta norma”

Sin perjuicio de lo anterior, puede observarse que se considera infracción leve en el artículo 168.8, el incumplimiento de la obligación de aportar la “documentación relevante”, concepto jurídico indeterminado que conlleva la vulneración del principio de tipicidad de las infracciones que debe presidir el régimen sancionador y en todo caso, el principio de seguridad jurídica recogido en el art.9.3 CE.

El **artículo 169** relaciona los tipos de infracciones graves resultando cuestionable la tipificación de las infracciones contenidas en los apartados 1º, 2º, 3º, 4º, 12º, 19, 24º y 36, como anteriormente se ha expuesto en cuanto al artículo 168.4.

Lo mismo puede informarse respecto las infracciones administrativas muy graves recogidas en los apartados 1º y 11º del **artículo 170**.

El **artículo 171** recoge la tipificación de determinadas infracciones y sanciones, en sus apartados 1 a 3, por lo que una adecuada técnica legislativa requiere su traslado al listado de las correspondientes infracciones -graves o leves- así como al de las respectivas sanciones

En cuanto al apartado 4, en el que se atribuye la competencia en dichos casos, al municipio, debería trasladarse al artículo 177, que dentro del procedimiento sancionador, se titula de forma genérica “competencia para incoar procedimientos y sancionar” (título no referido a competencias propias de la Administración de la Comunidad Autónoma), adicionando un apartado (177.3) referido a dichos específicos casos en los que la incoación y sanción compete al municipio.

El **artículo 174.7** del anteproyecto se refiere a la concurrencia de atenuante “muy cualificada de cumplimiento voluntario de las medidas de reparación de daños o restablecimiento de la legalidad infringida”. Sin embargo, en la relación de circunstancias atenuantes del artículo 164 no recoge la misma expresión sino el supuesto de “cumplimiento voluntario de las medidas provisionales o definitivas adoptadas”, por lo que procede corregir dicha discordancia utilizando conceptos y expresiones homogéneos en ambos preceptos.

Posiblemente, esta discordancia trae causa en la reproducción literal en el anteproyecto del vigente artículo 52.6 de la Ley 24/2003, sin tener en cuenta que la expresión contenida en el mismo sí resulta coherente con su artículo 48 c) que recoge como atenuante “el cumplimiento voluntario de las medidas de restitución de la legalidad”, a diferencia del anteproyecto que se refiere –en su artículo 174.7 al cumplimiento de las medidas “provisionales o definitivas adoptadas”.

Los **artículos 175 y 176** referidos a la afectación de las sanciones y al reintegro de sobrecostes, podrían ser trasladados al Capítulo IV, tras la modificación de su rúbrica “Ejecución forzosa de las sanciones administrativas” por una más genérica, como “Ejecución de las resoluciones administrativas”.

El reintegro del sobrecoste, sobreprecio o sobrerrenta del artículo 176, en su apartado 2 establece que tendrá la consideración de “sanción complementaria”.

Con relación a su naturaleza, los sobrecostes, sobreprecios o sobrerrenta no deben considerarse “sanción complementaria”. Se trata de medidas complementarias de reintegro de cantidades indebidamente percibidas por el obligado, es decir, de restablecimiento o de restauración de la legalidad vulnerada, que no tienen la consideración de sanción, tal y como de forma reiterada ha venido sosteniendo la Jurisprudencia del Tribunal Supremo al aplicar la legislación de viviendas de protección oficial.

Sentado lo anterior, y dada la diferente naturaleza de las sanciones y de las medidas de restitución de la legalidad vulnerada, el problema se plantea en la ejecución de las medidas de reintegro, que presenta en la práctica numerosas dificultades y obstáculos, especialmente en los casos en que resulta necesario acudir al procedimiento de recaudación de los ingresos de derecho público, y a la utilización de la vía de apremio sobre el patrimonio del obligado. Como ha puesto de manifiesto la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, el restablecimiento de la legalidad vulnerada

supone la “restitución de la situación del ciudadano perjudicado”. Y si se pretende que la Administración proceda a recaudar el sobreprecio o sobrerrenta para su entrega al perjudicado, el problema se plantea en la ejecución de dicha medida por la Administración pública, a la vista del régimen legal de recaudación y del funcionamiento del Sistema de Recaudación de Ingresos (SRI) que gestiona la Dirección General de Tributos. Por ello el anteproyecto la consideración de sobreprecio o sobrerrenta, como una sanción “complementaria” a la de la multa pecuniaria, acogida al mismo procedimiento en vía ejecutiva.

Sin embargo, dicha propuesta –cuya finalidad es posibilitar la aplicación a la ejecución de las medidas de reintegro el régimen de recaudación propio de las sanciones- presenta obstáculos jurídicos para su aprobación, en la medida que resulta contradictoria con la naturaleza jurídica de la obligación de reintegro que no tiene la consideración de sanción.

Lo cierto es que la medida de reintegro no consiste en una obligación de “dar” a la Administración pública, sino en una obligación de “hacer” (consistente en devolver a un tercero el exceso percibido como sobreprecio o sobrerrenta) La obligación de “dar” se refiere a la devolución al tercero perjudicado y no a la Administración. Con relación a la Administración pública estaríamos ante una obligación de “hacer”. Atendiendo a la relación que vincula a la Administración y al obligado, constituye una obligación de “hacer” (impuesta por la Administración pública en favor del perjudicado, y consistente en la entrega del exceso abonado por el mismo).

Por ello, en caso de incumplimiento voluntario, podría ser exigida por la Administración pública, mediante el procedimiento de ejecución forzosa, a través de la ejecución subsidiaria, de acuerdo con el artículo 102 de la Ley 39/2015 según el cual el importe de los gastos, daños y perjuicios podrá liquidarse de forma provisional y realizarse antes de la ejecución (a reserva de la liquidación definitiva) pudiendo exigirse conforme al procedimiento de apremio sobre el patrimonio del obligado.

La previsión de ejecución de las medidas complementarias, a través de la vía de ejecución subsidiaria, con liquidación y realización antes de la ejecución, del correspondiente importe, en caso de acogerse en el anteproyecto, requeriría, no sólo la reconsideración del **artículo 176**, sino también, y simultáneamente, del **artículo 181,c)** del anteproyecto. Y ello, por cuanto, según la redacción propuesta, únicamente procede la ejecución subsidiaria “con carácter excepcional”, en los casos de incumplimiento de una obligación de hacer cuando exista riesgo para la integridad física de las personas. Se trataría de posibilitar de forma general, la utilización de la ejecución subsidiaria, previa liquidación provisional y realización, para la ejecución de las correspondientes medidas como las relativas al reintegro o devolución del sobre coste, sobreprecio, sobrerrenta.

Sin perjuicio de lo anterior, y dado que las cantidades que se ingresen como consecuencia de la ejecución de estas medidas, deben entregarse a los terceros afectados, no pueden destinarse a las políticas de suelo y vivienda. Y por ello, en todo caso, **debe adicionarse un último inciso en la redacción del artículo 175**, consignando la excepción referida al “reintegro del sobre coste, sobreprecio o sobrerrenta percibidos”, tras la expresión “sanciones u otras medidas”, tal y como establece el vigente artículo 56 de la Ley 24/2003.

El Capítulo III, regula bajo la rúbrica “Procedimiento sancionador” regula en sus artículos 177 a 180 aspectos relativos a la “Competencia para incoar procedimientos y sancionar”, al “acuerdo de iniciación en los procedimientos sancionadores”, a la

“Terminación de los procedimientos sancionadores” y a las “medidas cautelares en la resolución de los procedimientos sancionadores”

Como se ha sugerido anteriormente, en dicho capítulo también debería regularse la competencia del municipio para incoar procedimientos y sancionar en materia de calidad de la edificación, incluyendo así las determinaciones del artículo 171 del anteproyecto.

El **artículo 178**, recoge las previsiones de los artículos 64.1, 62,5 y 62.3 de la Ley 39/2015, añadiendo que la incoación del procedimiento se comunicará al denunciante, cuando...” haya solicitado explícitamente la apertura de un procedimiento sancionador”. Esto plantea dudas interpretativas en orden a la consideración del denunciante como interesado por la mera solicitud expresa de su apertura.

La redacción del **artículo 179.1** debe resultar coherente con la del artículo 166 del proyecto, determinándose si la Administración “deberá” o “podrá” resolver el procedimiento en dichos casos.

En el **artículo 181 a)**, podría sustituirse el término “sancionado” por obligado”. Además, el último párrafo resulta innecesario por reiterativo. En su lugar, podría incluirse el supuesto de realización de la liquidación provisional en ejecución subsidiaria por la Administración, ante el incumplimiento de la obligación de devolver el sobreprecio o sobrerrenta.

En el **Capítulo IV** (arts. 182 y ss) se regula la ejecución de las sanciones administrativas así como de las medidas complementarias. Y dada su diferente naturaleza, se aconseja modificar la rúbrica, sustituyendo “ejecución forzosa de las sanciones administrativas” por “Ejecución de las resoluciones administrativas”.

El **artículo 181**, pese a llevar como título “Ejecución forzosa y estímulos al cumplimiento voluntario” no contiene ninguna previsión sobre esta última cuestión. (Posiblemente, se ha trasladado miméticamente la rúbrica del actual artículo 61 de la Ley 24/03, sin tener en cuenta que el apartado 3 de dicho precepto posibilita la condonación de la deuda en determinados casos)

La previsión de suspensión del cómputo del plazo para resolver y notificar las resoluciones del **artículo 187.3** del anteproyecto se considera totalmente justificada, a la vista de las circunstancias que concurren en la práctica de las notificaciones. Sin embargo, esta determinación podría vulnerar el régimen de suspensión recogido en el artículo 22 de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. Y por lo que respecta a los apartados 4,5 y 6, del mismo artículo 187, al recoger los contenidos en los apartados 3 y 4 del artículo 95 de la Ley 39/2015, su inclusión en el anteproyecto se considera innecesaria.

Zaragoza, cinco de octubre de dos mil dieciocho

**GOBIERNO
DE ARAGON**
DIRECCIÓN GENERAL DE VIVIENDA Y REHABILITACIÓN

08 OCT. 2018

ENTRADA Nº

SALIDA Nº

3179

LA LETRADA DE LA DIRECCION GENERAL
DE LOS SERVICIOS JURIDICOS

Consta la firma

DIRECCION GENERAL DE VIVIENDA Y REHABILITACION

