



## INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO, MOVILIDAD Y VIVIENDA RELATIVO AL "ANTEPROYECTO DE LEY DE VIVIENDA DE ARAGÓN".

El presente informe se emite, en relación con el "Anteproyecto de Ley de Vivienda de Aragón", al amparo de lo dispuesto en el artículo 37.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

### 1.- OBJETO DEL ANTEPROYECTO DE LEY.

Tal y como se recoge en su propia Exposición de Motivos; el objeto del Anteproyecto de Ley sobre el que se emite el presente informe radica, de una parte, en establecer el marco normativo y los principios que han de regir la actuación de los poderes públicos de Aragón para hacer efectivo el derecho de acceso de todas las personas residentes en Aragón al uso y disfrute de una vivienda digna y adecuada, fortaleciendo así la función social de la vivienda y la atención especial a los sectores de población más vulnerables; por otro lado, para garantizar la seguridad jurídica, se pretende condensar y sistematizar en un único cuerpo normativo toda la normativa sectorial existente en esta materia, eliminando su carácter disperso, profuso y en ocasiones obsoleto, al mismo tiempo que colman determinadas lagunas normativas existentes y se desarrolla la regulación del derecho a la vivienda de forma que se dé un adecuado cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 47 de la Constitución Española.

### 2.- HABILITACIÓN COMPETENCIAL.

Como se acaba de indicar, el Anteproyecto de Ley supone el desarrollo del derecho a la vivienda contenido en el artículo 47 de la Carta Magna, precepto cuya dicción es la siguiente:

*"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".*

Al margen de dicho precepto, podemos encontrar otra mención a la vivienda en el artículo 50 de la Constitución, en los términos que se indican a continuación:

*"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".*

De conformidad con la atribución constitucional (artículo 148.1.3ª) de competencias que el Estado efectúa a las Comunidades Autónomas en materia de vivienda, el Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 71.10ª, califica a la vivienda como una materia de competencia exclusiva para la Comunidad Autónoma de Aragón:

*"Artículo 71. Competencias exclusivas.*

*(...) 10ª.- 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".*



A lo que cabe añadir las previsiones estatutarias contenidas en el artículo 27, precepto que, en relación con la vivienda, dispone 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".*

Atendiendo a su naturaleza jurídica, el texto sometido a informe es una iniciativa legislativa que se incardina dentro de la capacidad normativa atribuida al Gobierno de Aragón por el artículo 42.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón y por los artículos 12.3 y 37.1 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (en lo sucesivo, LPGA), así como por el concordante párrafo segundo del artículo 127 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

De conformidad con el artículo 37.2 LPGA, *"La iniciativa para la elaboración de proyectos de ley corresponderá a los miembros del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación"*. En consecuencia, resulta competente para la elaboración y tramitación del texto del anteproyecto de ley el Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, al que corresponde, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1.c del Decreto 34/2020, de 25 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del referido Departamento, el ejercicio de las competencias autonómicas 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 áreas de rehabilitación preferente y de cascos históricos"*.

### 3.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO.

El texto del Anteproyecto de Ley se estructura en una parte expositiva (Exposición de Motivos) y otra parte dispositiva, la cual comprende 196 artículos (organizados en nueve Títulos), siete disposiciones Adicionales, once disposiciones Transitorias, una disposición Derogatoria, tres disposiciones Finales y un anexo.

Se han tenido en cuenta en la redacción del texto sometido a informe las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, aprobadas por Acuerdo de 28 de mayo de 2013 del Gobierno de Aragón y publicadas en el B.O.A. nº 119, de 19 de junio de 2013, por Orden de 31 de mayo de 2013 del Consejero de Presidencia y Justicia (modificadas posteriormente por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 29 de diciembre de 2015, siendo publicada dicha modificación en el B.O.A. nº 251, de 31 de diciembre de 2015, por Orden de 30 de diciembre de 2015 del Consejero de Presidencia), lo que supone un adecuado cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 37.5 LPGA.

La parte expositiva del anteproyecto de ley cumple, de manera adecuada, con la labor de explicar el objetivo y finalidad perseguidos por la norma, resumiendo sucintamente su contenido para una mejor comprensión del texto y haciendo mención a los trámites seguidos en el procedimiento de elaboración del proyecto normativo.

De igual manera, ha de valorarse positivamente la referencia que se hace a los títulos competenciales habilitantes (a los que hemos hecho alusión en el epígrafe anterior del presente informe) para el ejercicio de la presente iniciativa legislativa, así como la inclusión de los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por lo que a la parte dispositiva del texto se refiere, 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.

Se contienen en el Título II las "*Disposiciones en materia de suelo*". El Título III, bajo la rúbrica "*Sistema de Información integrado de vivienda*", establece, por un lado, un sistema de recogida y explotación de datos y prevé la obligación de los diferentes poderes públicos de suministrar la información necesaria. Por otro, crea el Observatorio de la Vivienda de Aragón, como instrumento administrativo que se ocupará tanto de gestionar la recogida de información como su explotación.

La concreción y determinación del contenido del derecho a la vivienda se efectúa en el Título IV ("*Estatuto jurídico del usuario de vivienda*"), mientras que el Título V, como su propia denominación indica, incide en la vertiente de función social del derecho a la vivienda, focalizando en las personas y sus circunstancias socioeconómicas su centro de gravedad.

Bajo la rúbrica "*Calidad de la vivienda y rehabilitación*", se abordan en el Título VI aspectos referidos a la calidad de la vivienda, como factor determinante de la calidad de vida de la ciudadanía, al mismo tiempo que se incluyen diversos parámetros en materia de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Acomete el Título VII un desarrollo completo del régimen de la vivienda protegida en Aragón, acabando así con la actual dispersión normativa existente en esta materia.

Por su parte, la inspección y protección o, en su caso, restauración de la legalidad perturbada son objeto de regulación en el Título VIII, estrechamente relacionado con el Título IX, dedicado al régimen sancionador (infracciones y sanciones en materia de vivienda), configurado no con un afán recaudatorio, sino para incentivar el cumplimiento de las obligaciones contempladas en el Anteproyecto de Ley, al mismo tiempo que incorpora las novedades introducidas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Finalmente, el anexo al borrador normativo recopila un glosario de términos utilizados a lo largo del articulado, con la finalidad de facilitar la interpretación y aplicación de la norma a los operadores jurídicos.

Un adecuado cumplimiento del principio de seguridad jurídica exige, por una parte, que la regulación sustancial en materia de vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón se efectúe de manera integrada y sistemática en una única norma, acabando con una indeseable dispersión normativa actual; por otro lado, que dicha regulación sea lo más completa posible, colmando las lagunas jurídicas que han sido detectadas en la normativa actualmente vigente. Ambos aspectos resultan solventados en el texto del anteproyecto de ley que se informa, circunstancia que resulta merecedora de una positiva valoración.

#### 4.- ASPECTOS PROCEDIMENTALES.

La elaboración de los proyectos de ley ha de seguir el procedimiento regulado en el artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (LPGA).

El apartado 2 de dicho precepto establece que la iniciativa para la elaboración de los proyectos de ley corresponderá a los miembros del Gobierno de Aragón por razón de la competencia en la materia objeto de regulación.

Conviene señalar que el Anteproyecto de Ley de Vivienda de Aragón comenzó a tramitarse en la legislatura anterior (IX legislatura). El procedimiento tramitado en su día para la elaboración del anteproyecto de ley fue incoado mediante Orden del Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda de fecha 15 de abril de 2016, encomendándose a la Dirección General de



Vivienda y Rehabilitación el impulso y realización de los trámites necesarios para su aprobación.

Tras un amplio proceso participativo seguido al amparo de lo dispuesto en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, previos los trámites legalmente establecidos, con fecha 9 de octubre de 2018 el Gobierno de Aragón aprobó el texto del proyecto de ley, remitiéndolo a las Cortes de Aragón para su tramitación parlamentaria (de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.8 LPGA), la cual se vio interrumpida por la finalización de la IX legislatura.

Con el objeto de retomar actualmente la tramitación del anteproyecto normativo, al incluirse su elaboración entre las iniciativas legales contempladas dentro del Plan Anual Normativo del Gobierno de Aragón correspondiente al año 2020 (aprobado mediante Acuerdo del Gobierno de Aragón de 19 de diciembre de 2019), con fecha 9 de septiembre de 2020 el Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda dictó Orden por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley de Vivienda de Aragón, al mismo tiempo que se atribuye a la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación la tarea de impulsar y realizar todos los trámites administrativos que sean precisos para elaborar el correspondiente Proyecto de Ley.

Posteriormente se realizó el trámite de la consulta pública previa a la que se refiere el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, mediante la correspondiente publicación en el Portal de Gobierno Abierto de Aragón entre los días 21 de octubre de 2020 y 5 de noviembre de 2020. Dicha publicación se efectuó con carácter potestativo puesto que, al no tratarse de un proyecto normativo de naturaleza reglamentaria, no resulta un trámite cuya evacuación fuese preceptiva, tal y como la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, reconoce.

El texto resultante de dicho proceso participativo (que es el que aquí ha sido presentado a informe) coincide, en lo sustancial, con el texto que fue remitido en la anterior legislatura a las Cortes de Aragón para su tramitación parlamentaria. No obstante, se han introducido determinadas modificaciones respecto de aquella versión, las cuales, si bien gozan de un carácter relevante y significativo, no alteran la concepción global del texto anterior.

Se ha dado igualmente un adecuado cumplimiento al mandato contenido en el artículo 37.3 LPGA, al haberse elaborado un anteproyecto de ley, así como una Memoria justificativa suscrita con fecha 12 de noviembre de 2020 por la Directora General de Vivienda y Rehabilitación en la que se han justificado, de manera adecuada y suficiente, la necesidad y oportunidad de la iniciativa legislativa, al mismo tiempo que se analizan los impactos (tanto por razón de género como de otro tipo) de las medidas contempladas en el anteproyecto normativo, poniéndose de manifiesto el carácter positivo de dichas medidas, tanto desde la perspectiva del género como de la igualdad de oportunidades y mejora de la protección a colectivos social o económicamente desfavorecidos.

Asimismo, la Memoria realiza un exhaustivo análisis del impacto económico del anteproyecto normativo, determinando una carga nula para los ciudadanos y poco relevante para los agentes del sector privado, al mismo tiempo que identifica, de manera minuciosa, los costes (tanto estructurales como de convocatorias de subvenciones y ayudas públicas) que resultarán para el Presupuesto de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Con la emisión del presente informe de la Secretaría General Técnica de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, se evacúa el trámite preceptivamente exigido en el artículo 37.3 LPGA (*"En todo caso, los anteproyectos de Ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Departamento"*).

Según determina el artículo 37.6 LPGA, el Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda (en cuanto *"titular del Departamento proponente"*) elevará el Anteproyecto de Ley para su toma de conocimiento por el Gobierno de Aragón, a fin de que dicho órgano decida



sobre ulteriores trámites a seguir en el procedimiento de elaboración y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

Por lo que se refiere a las cuestiones en materia de transparencia y publicidad activa, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 15 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, así como su concordante artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tras la toma de conocimiento por el Consejo de Gobierno, el centro directivo promotor de la iniciativa legislativa deberá proceder a publicar en el apartado de "Información de Relevancia Jurídica/Normas en trámite de elaboración" del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, además del presente informe, los documentos integrantes del expediente, en los términos recogidos en el apartado A.3 de la Instrucción nº 3 de fecha 14 de marzo de 2016 del referido Portal.

De acuerdo con las manifestaciones contenidas en la Memoria justificativa de la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, se considera prescindible el trámite del proceso de participación ciudadana contemplado en el artículo 54.5 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, dado que dicha participación se realizó con ocasión de la primera tramitación de la iniciativa legislativa y su repetición causaría un considerable retraso en la tramitación del procedimiento.

Sin perjuicio de lo anterior, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, teniendo en cuenta que el anteproyecto de ley afecta a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, procede evacuar los trámites de información pública (a través de la publicación del texto en el correspondiente Portal web del Gobierno de Aragón) y audiencia a las entidades, asociaciones y colectivos que agrupen o representen a las personas afectadas por la iniciativa normativa y cuyos fines guarden relación directa con su objeto. Competen dichas tareas a la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, en su condición de centro directivo promotor de la iniciativa.

Simultáneamente a la evacuación del referido trámite, habría de remitirse el anteproyecto a las Secretarías Generales Técnicas de los diferentes Departamentos, a los efectos de que emitiesen las consideraciones que, en su caso, tuviesen por convenientes.

El hecho de que, tal y como se ha expuesto "*supra*", la futura norma, caso de ser aprobada, comportará una serie de gastos para el Presupuesto autonómico, determina la necesidad de solicitar, con carácter preceptivo, un informe al Departamento de Hacienda y Administración Pública, de conformidad con el artículo 13.1 de la Ley 10/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2020 ("*Todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto o de efectivos en el ejercicio presupuestario 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*"), en concordancia con lo dispuesto en el art. 37.7 LPGA "*in fine*" (el anteproyecto de ley se someterá a "*los demás órganos cuyos informes o dictámenes que tengan carácter preceptivo conforme a las normas jurídicas*").

A continuación, el anteproyecto de ley deberá someterse preceptivamente a informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 37.7 LPGA, en relación con el artículo 5.2.a del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Una vez evacuados todos los trámites indicados con anterioridad, además de aquéllos que el Gobierno de Aragón (en ejercicio de la facultad que le atribuye el supracitado art. 37.6 LPGA), al realizar la toma de conocimiento del anteproyecto de ley, determine como convenientes, el



Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda someterá el anteproyecto de ley al Gobierno de Aragón para su aprobación como proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón, para su posterior tramitación.

Es cuanto se tiene que informar en relación con el asunto de referencia.

Zaragoza, a fecha de la firma electrónica.

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO  
DE VERTEBRACIÓN DEL TERRITORIO, MOVILIDAD Y VIVIENDA

Fdo.: Juan Martín Expósito