



INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE FOMENTO, VIVIENDA, LOGÍSTICA Y COHESIÓN TERRITORIAL RELATIVO AL ANTEPROYECTO DE LEY DE VIVIENDA DE ARAGÓN

Vista la documentación remitida, relativa al Anteproyecto de Ley de Vivienda de Aragón, se emite el presente informe de conformidad con lo previsto en el artículo 44.5 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, y lo acordado por Orden de 17 de enero de 2024, del Consejero de Fomento, Vivienda, Movilidad y Logística para iniciar el procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley de Vivienda de Aragón, y con el siguiente contenido.

I.- El expediente, a fecha de emisión del presente informe, consta la siguiente DOCUMENTACIÓN:

1. Orden de 17 de enero de 2024, del Consejero de Fomento, Vivienda, Movilidad y Logística para iniciar el procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley de Vivienda de Aragón.
2. Certificado de 9 de febrero de 2024, del Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social, del trámite de consulta pública y las aportaciones presentadas.
3. Borrador del Anteproyecto de Ley de Vivienda de Aragón, que consta de 83 artículos en 50 páginas.
4. Memoria justificativa con el contenido legal requerido, de 29 de julio de 2024, de la Secretaría General Técnica, que consta de 17 páginas.
5. Memoria económica con estimación de coste económico, de 29 de julio de 2024, de la Secretaría General Técnica, que consta de 7 páginas.
6. Informe de evaluación de impacto de género y de impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, firmado el 29 de julio de 2024, por la unidad de igualdad adscrita a la Secretaría General Técnica del Departamento, y que consta de 4 páginas.



7. Informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad, firmado el 29 de julio de 2024, por la unidad de igualdad adscrita a la Secretaría General Técnica del Departamento, y que consta de 2 páginas.

II.- ANÁLISIS JURÍDICO PROCEDIMENTAL.

Tal y como ya hemos anticipado la naturaleza jurídica de la disposición proyectada es la de anteproyecto de ley. Para impulsar la tramitación de dicho cometido, el procedimiento para su elaboración como proyecto de ley por el Gobierno de Aragón, deberá ajustarse a lo reglado en los artículos 42 y siguientes del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón (en adelante, TrLGob).

Asimismo, habrá de ajustarse a los trámites dispuestos en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administración Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), que resulten de aplicación tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, y a lo previsto en los artículos 15.1.c) y e), y 39 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana en Aragón (en adelante, LTyPc), disponen en relación con la obligación de publicidad activa sobre la información de relevancia jurídica, que las Administraciones públicas aragonesas publicarán en el Portal de Transparencia de Aragón.

Así, en primer lugar, en el artículo 42.1 del TrLGob, se indica que:

“La iniciativa para la elaboración de las disposiciones normativas corresponde a las personas miembros del Gobierno en función de la materia objeto de regulación, que designará el órgano directivo al que corresponderá el impulso del procedimiento”.

Además, en el artículo 43 de la misma norma, se dispone que:

“Una vez aprobada la orden de inicio, y con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento o de ley, se abrirá un período de consulta pública para recabar la opinión de las personas y organizaciones que puedan verse afectadas por la futura norma (...) La consulta pública durará un mínimo de quince días naturales y un máximo de treinta días naturales, y se hará efectiva a través del Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón”



Así, consta en la documentación del expediente, Orden de 17 de enero de 2024, del Consejero de Fomento, Vivienda, Movilidad y Logística, como miembro del Gobierno competente por razón de la materia, por la que se acordó no solo el inicio del referido procedimiento, sino la designación de la Secretaría General Técnica del Departamento cómo órgano impulsor de los trámites procedimentales sin perjuicio de la necesaria colaboración de la Dirección General de Vivienda, así como la apertura de un periodo de 15 días naturales de consulta pública a través del Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón.

Por ello, se abrió el correspondiente proceso de consulta pública previa a través del Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón, de acuerdo con lo dispuesto en la Orden CDS/644/2022, de 21 de abril, por la que se da publicidad al Acuerdo de 6 de abril de 2022, del Gobierno de Aragón, por el que se dictan instrucciones sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración normativa a través del Portal de Gobierno Abierto del Gobierno de Aragón.

Transcurrido dicho periodo, según lo dispuesto en el certificado de 9 de febrero de 2024, del Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social, se realizaron 3 aportaciones.

Asimismo, se ha emitido memoria justificativa, con el contenido requerido por lo previsto en el artículo 44.1 del TrLGob.

Esta memoria justificativa, se acompaña de una memoria económica, con *“la con la estimación del coste económico a que dará lugar la implantación de las medidas contenidas en la disposición normativa en tramitación y, en caso de que implique un incremento del gasto o disminución de los ingresos, presentes o futuros, deberá detallar la cuantificación y valoración de sus repercusiones”* (vid.art.44.3 TrLGob).

Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el art.44.4 del TrLGob, el proyecto normativo deberá ir acompañado de:

- a) *Un informe de evaluación de impacto de género, que deberá contemplar en todos los casos los indicadores de género pertinentes y los mecanismos destinados a analizar si la actividad proyectada en la norma podría tener repercusiones positivas o adversas, así como las medidas dirigidas a paliar y neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten, para reducir o eliminar las desigualdades detectadas, promoviendo de este modo la igualdad. El informe de evaluación de impacto de género, que será elaborado*



por la unidad de igualdad adscrita a la secretaría general técnica del departamento proponente, incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género.

b) En el caso de disposiciones normativas que puedan afectar a personas con discapacidad, un informe de la unidad de igualdad adscrita a la secretaría general técnica del departamento proponente sobre impacto por razón de discapacidad, que analice los posibles efectos negativos y positivos sobre las mismas y establezca medidas que desarrollen el derecho de igualdad de trato.

c) Cualesquiera otros informes que pudieran resultar preceptivos conforme a la legislación sectorial.

Los tres informes, que tienen su sustento en lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón, en el artículo 41.2 de la Ley 18/2018, de 20 de diciembre, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Aragón, y en lo previsto en el artículo 78 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón, se han emitido tal y como consta en el primer apartado de este informe.

Con lo anterior, y según la previsión contenida en el artículo 44.5 del TrLGob, se emite el presente informe en el que se realiza: *“un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que se considere relevante.”*

Posteriormente, y habiéndose adaptado, en su caso, el texto a las consideraciones de los informes anteriores, se ha de elevar al conocimiento del Gobierno de Aragón, a propuesta del Consejero de Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial, para que decida *sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, procesos participativos, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos*, de conformidad con lo estipulado en el artículo 45 del TrLGob.

Conforme a lo preceptuado en los artículos 15.1. c) y 39 de la Ley 8/2015, de forma inmediata tras la toma de conocimiento por el Gobierno, el anteproyecto de ley deberá publicarse en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón.

Tras obtener el certificado de la Secretaría de Gobierno del acuerdo adoptado de lo anterior, y en función de lo previsto en aquel, si se considera que el anteproyecto afectase a derechos civiles, políticos y sociales, se articulará el proceso de deliberación participativa



previsto en el artículo 46 del TrLGob en los términos previstos en el artículo 54 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

Al mismo tiempo, se remitirá el proyecto de norma a las secretarías generales técnicas del resto de departamentos, para que, si lo estiman, puedan aportar alegaciones.

La tramitación debería continuar, recabando informes preceptivos (vid.art.48 TrLPGob), en su caso, Informe de la Dirección General de Presupuestos y 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, de conformidad con lo regulado en el artículo 13.1 de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024; e Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, según se dispone en el artículo en el artículo 5.2 a) del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón.

No resulta preceptivo, el Dictamen del Consejo Consultivo, según lo previsto en el artículo 15 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

Tras recibir cada uno de los informes anteriores, se adaptará el texto del proyecto, y junto con lo contenido en la memoria explicativa de igualdad citada en el art.48.4 TrLGob, se deberá elaborar una memoria final que actualizará el contenido de la memoria justificativa y de la memoria económica, si hubiera habido alguna variación en las mismas, y se acompañará al anteproyecto de ley para su posterior aprobación por el Gobierno (vid. art. 49.1 TrLGob).

Cumplidos los trámites anteriores el proyecto de ley, junto con el expediente, se remitirá a las Cortes de Aragón para su tramitación parlamentaria, y tras su aprobación, deberá ser publicado en el Boletín Oficial de Aragón, para producir efectos jurídicos desde su entrada en vigor, así como en el Boletín Oficial del Estado.



III. – ANÁLISIS COMPETENCIAL Y MARCO JURÍDICO HABILITANTE

El Estatuto de Autonomía de Aragón, en su redacción aprobada por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, se regulan como principios rectores de las políticas públicas, los aspectos relacionados con la vivienda en la Comunidad Autónoma.

En primer lugar, en su artículo 24, dedicado a la protección personal y familiar, se establece, que:

“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.”

Además, con un carácter general, en su artículo 27, se 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 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.”

Este reconocimiento material de actuación, tiene su amparo competencial en la previsión de su artículo 71, al disponerse que:

“En el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias:

(...)

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”

Por lo anterior, ha de reseñarse que, tal y como se dispone en el referido artículo estatutario se reconoce expresamente la potestad para la regulación legislativa y reglamentaria en materia de vivienda a la Comunidad Autónoma de Aragón.



No obstante, la competencia exclusiva autonómica no excluye las que ostentan otras administraciones sobre concretos aspectos en la materia o en materias tangenciales a la de vivienda, y se ha de exponer que tanto la Administración Estatal (sobre las bases constitucionales de los artículos 47 y 149) como la Local (en atención a lo previsto en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local), han dictado múltiple normativa sobre vivienda, cuyos efectos se despliegan en el ámbito territorial aragonés.

Por lo que respecta al ejercicio del reconocimiento competencial en vivienda por medio de la potestad legislativa y reglamentaria en la Comunidad Autónoma de Aragón, se ha caracterizado por abordar aspectos parciales, y se carece de una norma que establezca a nivel autonómico el marco general sobre la materia, comprensiva de los diversos aspectos referidos sobre los que se dispone de competencia.

Esa parcialidad en la regulación ha obedecido tradicionalmente a un objetivo paliativo frente a situaciones coyunturales de especial necesidad tanto social como económica, siendo especialmente significativas las correspondientes al ámbito fiscal y de ayudas públicas para el disfrute de viviendas libres o protegidas.

Así, se han aprobado en la Comunidad Autónoma, entre otras: la Ley 10/1992, de 4 de noviembre, de fianzas de arrendamientos y otros contratos; la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida, justificada según lo previsto en su preámbulo “por la actual situación del mercado inmobiliario y la necesidad de establecer las medidas precisas para agilizar las actuaciones públicas en ejecución en materia de vivienda” y con aspiración de “garantizar la efectividad de las políticas públicas de intervención en el mercado del suelo y la vivienda”; el Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda, y la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón, en cuyo Título II se regularon “medidas en materia de vivienda con el único objetivo de contrarrestar la situación de emergencia habitacional”; o la derivada de los planes estatales de vivienda y concretada en el Decreto 73/2023, de 17 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban el Plan de Vivienda 2022-2025 y medidas complementarias en materia de rehabilitación energética de viviendas.



Asimismo, se cuenta con específica regulación para las viviendas de uso turístico, de acuerdo con lo previsto en el artículo 40 del texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón, y su desarrollo en el Decreto 1/2023, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón.

Como cabe apreciarse por la normativa citada, la regulación ha abordado algunos aspectos parciales, desde la pretensión de atender a las coyunturas sociales y económicas coyunturales mediante la intervención administrativa en la promoción de las viviendas de protección oficial y en el fomento del alquiler de viviendas y su rehabilitación y reforma a través de ayudas económicas, hacia medidas de protección social de las personas y familias vulnerables pretendiendo procurar una solución habitacional.

IV. – ANÁLISIS DE CORRECTA TÉCNICA NORMATIVA.

El **primer borrador de anteproyecto de ley** consta de 50 páginas de extensión, que incluye un índice, una exposición de motivos y el texto articulado con 83 preceptos estructurados en un título preliminar y cinco títulos, una derogatoria y una disposición final.

En la redacción de este anteproyecto se han tenido en cuenta en su estructura interna, organización y lenguaje las Directrices de Técnica Normativa (en adelante, DTN) aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 28 de mayo de 2013, modificadas por el Acuerdo de 29 de diciembre de 2015 del Gobierno de Aragón, así como el contenido del Manual de Estilo.

En particular, se ha estructurado conforme a la división prevista en la DTN 1, insertado un índice según lo dispuesto en la DTN 9, e incluido la exposición de motivos de acuerdo con lo indicado en las DTN 10, 11, 13.

En cuanto a la parte dispositiva, se ha estructurado conforme a lo previsto en las DTN 15 y siguientes.

Finalmente, se ha procurado respetar las DTN 75 y 76 relativas al lenguaje claro y preciso y su adecuación a las normas lingüísticas de la Real Academia Española.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 39 del TrLGob, en consonancia con lo contenido en el artículo 129 de la LPACAP, el anteproyecto de texto legal incluye en su exposición de



motivos una explicación sobre su adecuación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

En cuanto al contenido del articulado propuesto, tal y como se ha dispuesto en el apartado IV de la exposición de motivos:

El Título Preliminar regula las disposiciones de carácter general, tales como el objeto de la ley, sus principios políticos rectores, los objetivos que persigue, las definiciones básicas de las diferentes tipologías, la función social, que incluye el concepto de desocupación y las medidas de compatibilidad entre el derecho al uso de una vivienda digna y los que asisten a los propietarios de las mismas, las competencias de las diferentes escalas de la administración y la participación de las sociedades instrumentales públicas.

El Título Primero incluye las determinaciones relativas a las diferentes tipologías de vivienda que contempla la presente ley, incluyendo las condiciones que las caracterizan, los procedimientos para su calificación, si procede, promotores, reservas de suelo para aquellas que cuenten con algún tipo de protección pública, las clases de suelo en que pueden promoverse, los derechos de tanteo y retracto, y las competencias e intervención de las diferentes administraciones y sus sociedades instrumentales.

El Título Segundo contiene las determinaciones correspondientes a la política del Gobierno de Aragón en materia de vivienda, que incluye todo lo relativo a Planificación en materia de vivienda, Programas específicos, instrumentos especiales de ordenación y planeamiento urbanístico, colaboración entre instituciones y con el sector privado y compromisos de ayudas a la promoción y la demanda.

El Título Tercero se refiere a los derechos y deberes con relación a la actividad y uso de las viviendas, tales como la obligación de cumplir con la función social de la vivienda, actuación sobre viviendas desocupadas, protección de los derechos de propiedad frente a ocupaciones irregulares, calidad de la edificación de viviendas, su conservación, condiciones constructivas y libro de la edificación, derecho a la información en su condición de consumidores, y protección de sus derechos en la comercialización tanto en régimen de venta como de alquiler.

El Título Cuarto contiene las normas que afectan a la participación en la política de vivienda a los diferentes actores que intervienen en esta materia, tales como promotores, constructores, técnicos y otros agentes inmobiliarios



Finalmente, el Título Quinto se dedica a la protección de la legalidad y está integrado por dos capítulos: el primero regula lo relativo a competencias y labores de inspección, y el segundo contempla lo relativo al régimen sancionador.

Es todo cuanto procede informar, sin perjuicio de cualquier otra consideración mejor fundada en Derecho.

En Zaragoza, a fecha de firma electrónica.

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA
DE FOMENTO, VIVIENDA, LOGÍSTICA Y COHESIÓN TERRITORIAL

Fdo.: M^a. Asunción Casabona Berberana