



Informe nº registro DG-SSJJ: 594/2024

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

I Solicitud

Con fecha 13 de noviembre de 2024 tuvo entrada en el Registro de la Dirección General de Servicios Jurídicos, una solicitud de la Secretaria General Técnica de Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial, requiriendo la emisión del preceptivo informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos con relación al anteproyecto de Ley de Vivienda de Aragón. En el escrito se puso de manifiesto el acceso a los documentos integrantes del expediente administrativo electrónico a través del Gestor con CSVM7156HQ6GQ1L0XFIL.

Posteriormente, con fecha 10 de diciembre de 2024, se ha incorporado al expediente administrativo electrónico el informe de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería, así como una versión modificada del texto, fechada ese mismo día.

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

La Dirección General de Servicios Jurídicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón es competente para la emisión de informe preceptivo sobre los anteproyectos de ley, de acuerdo con el artículo 48.5 del Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón (en adelante, TRLPGA), y con arreglo a lo dispuesto 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.

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 a los trámites seguidos para la elaboración del anteproyecto de Ley de Vivienda de Aragón y al procedimiento de aprobación como proyecto de ley.

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, según lo establecido en el artículo 42.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, y de los artículos 12.3 y 33.1 del TRLPGA. En cuanto a la elaboración del anteproyecto y a su tramitación, hay que tener en cuenta el régimen del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, y específicamente, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, así como la legislación de la Comunidad Autónoma de Aragón, especialmente, el TRLPGA y la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón,

En el presente caso, la iniciativa se ejerció mediante Orden de 17 de enero de 2024 del Consejero de Fomento, Vivienda, Movilidad y Logística, (CSV655TEGN3HE1O0XFIL) competente en esta materia, en virtud de lo dispuesto en los artículos 1.1 y 7 del Decreto de 11 de agosto de 2023, del Presidente del Gobierno de Aragón por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos; así como con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 102/2023, de 12 de agosto, del Gobierno de Aragón, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. (Debe tenerse en cuenta que, posteriormente, por Decreto de 12 de julio de 2024 del Presidente del Gobierno de Aragón, se establece una nueva organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón que se desarrolla por Decreto 105/2024, de 13 de julio del Gobierno de Aragón, quedando asignadas las competencias en materia de vivienda al Departamento de Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial).

En la Orden, tras motivar la iniciativa, se acordó iniciar el procedimiento y designar a la Secretaría General Técnica del Departamento, como órgano impulsor de los trámites conducentes a la aprobación del anteproyecto, sin perjuicio de la necesaria colaboración de la Dirección General de Vivienda. También se acordó la apertura de un periodo de quince días naturales, previos a la elaboración del anteproyecto, de consulta pública, a través del Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón.

Así, de conformidad con el artículo 43 TRLPPGA, una vez aprobada la orden de inicio, y de forma previa a la elaboración del anteproyecto, se abrió un período de consulta pública previa por un plazo de quince días “para recabar la opinión de las personas y organizaciones que puedan verse afectadas por la futura norma sobre: a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa. b) La necesidad y oportunidad de su aprobación. c) Los objetivos de la norma, y d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias”.

Con fecha 9 de febrero de 2024, el Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social de la Dirección General de Relaciones Institucionales, Acción Exterior y Transparencia, del Departamento de Presidencia, Interior y Cultura, certificó que de acuerdo con la solicitud efectuada por la Secretaría General Técnica del Departamento de Fomento, Vivienda, Movilidad y Logística, la Consulta Pública Previa a la elaboración del Anteproyecto de Ley de



Vivienda de Aragón se publicó en el portal <https://gobiernoabierto.aragon.es> y se mantuvo abierta a la participación ciudadana entre el 24 de enero y 7 de febrero de 2024. Se certificó también que, través de la citada Consulta Pública se recibieron aportaciones de las entidades REAS Vivienda Aragón y de la Asociación Aragonesa de Enfermedades Neuromusculares ASEM Aragón, así como de Francisco José Castellví Marzo, que constan transcritas en la referida certificación. (CSVYD8DPOE6GY1P01PFI)

Tras esta consulta pública, se procedió a la elaboración del borrador de la disposición normativa, acompañado de la memoria justificativa, con el contenido del artículo 44TRLPPGA.

Constan en el expediente administrativo los siguientes documentos:

- Texto del “Anteproyecto de Ley de Vivienda de Aragón”, en su primera versión de julio de 2024. (CSVF72IS7C4HZ1FOXFIL)
- Memoria justificativa suscrita el 29 de julio de 2024 por la Secretaría General Técnica del departamento de Fomento (CSVW77WQGP3G31U01PFI).
- Memoria económica de fecha 29 de julio de 2024 (CSVYP4Y0HH6GD160XFIL)
- Informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad del anteproyecto de ley de vivienda de Aragón de 29 de julio de 2024 suscrito por la Jefa de Servicio de Personal, Régimen económico, y Contratación (CSVEN0H7AY8HU120XFIL)
- Informe de evaluación de impacto de género e impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, de 29 de julio de 2024, suscrito por la Jefa de Servicio de Personal, Régimen económico, y Contratación (CSVLE8OAMG7FR1E0XFIL)

Con relación a esta documentación, cumplimentando lo dispuesto en el artículo 44.5 TRLPPGA, la secretaría general técnica del departamento emitió informe, con fecha 29 de julio de 2024, procediendo al análisis jurídico procedimental, análisis competencial y marco jurídico habilitante, así como al análisis de técnica normativa. (CSVOU8WDYL2GI1Y01PFI).

El borrador inicial de anteproyecto, acompañado de la referida documentación, se puso en conocimiento del Gobierno de Aragón, a los efectos de cumplimentar lo dispuesto en el artículo 45 TRLPPGA, según el cual “Cuando la disposición normativa sea un anteproyecto de ley, la persona titular del departamento competente por razón de la materia elevará al conocimiento del Gobierno de Aragón la iniciativa, 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 los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos. Cuando razones de urgencia así lo aconsejen, podrá prescindirse de este trámite”

Según la certificación del acuerdo adoptado en sesión de 31 de julio de 2024, el Gobierno de Aragón tomó conocimiento del anteproyecto, y decidió “realizar un proceso de deliberación participativa de conformidad con lo previsto en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón” teniéndose en consideración “el Foro de la Vivienda de Aragón”. CSVNG3H5X45GL1U0XFIL



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, de conformidad con su composición, según lo previsto en el apartado primero de la Orden de 19 de noviembre de 2015, del Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, por la que modifica la Orden de 25 de abril de 2012, del Consejero de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes, (por la que se crea el Foro de la Vivienda de Aragón), y según lo previsto en el artículo 54.6.a) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. Para ello, se propuso al Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social del Laboratorio de Aragón Gobierno Abierto, que se convocara a los siguientes componentes del Foro:

- El Consejero de Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial, como competente en materia de vivienda.
- La Directora General de vivienda.
- El Director General de Urbanismo y Ordenación del Territorio
- El Director General de Bienestar Social y Familia, como competente en servicios sociales.
- Un representante del Departamento de Empleo, Ciencia y Universidades, como competente en empleo.
- Los Jefes de Servicio de la Dirección General de Vivienda.
- Un funcionario de la Dirección General de Vivienda, en su condición de secretario del Foro de la Vivienda.
- Un representante de las asociaciones de las empresas aragonesas gestoras de cooperativas de viviendas.
- Un representante de las asociaciones aragonesas de cooperativas de viviendas.
- Un representante de las asociaciones aragonesas de promotores de viviendas.
- Un representante de las asociaciones aragonesas de consumidores.
- Un representante por cada una de las entidades de crédito financieras con actividad en el ámbito de la vivienda en Aragón.
- Un representante por cada uno de los sindicatos más representativos de Aragón.
- Un representante de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias.
- Un representante de las entidades sociales de Aragón que participan en los programas de vivienda social de la Dirección General competente en materia de vivienda.
- Un representante de la Plataforma Stop Desahucios en Aragón.
- Un representante de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca en Aragón.
- Un representante de cada uno de los Ayuntamientos capital de provincia de Aragón, preferentemente responsables del área de vivienda.
- El Juez Decano de Zaragoza.
- Un representante de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza
- Un representante de la Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo de la Universidad de Zaragoza.



Constan en el expediente administrativo electrónico las actas de la sesión informativa, y de los correspondientes talleres de debate celebrados de forma presencial y “on line”, durante el mes de septiembre.

También, y en cumplimiento del mismo acuerdo del Gobierno de Aragón, y del artículo 48.3 TRLPPGA, (según el cual “el centro directivo remitirá el texto a las secretarías generales técnicas de los departamentos afectados para que formulen las sugerencias oportunas simultáneamente con los trámites de audiencia e información pública cuando procedan y, en su caso, a cualesquiera otros órganos de consulta y asesoramiento”) se procedió a la apertura de un trámite de audiencia a los departamentos del Gobierno de Aragón.

Debe significarse que, no consta que se haya procedido al análisis de las alegaciones formuladas durante la fase de información pública y audiencia, con las correspondientes razones de su aceptación o rechazo.

Con posterioridad, y cumplimentando la exigencia del artículo 48.4 TRLPPGA se incorporó una “Memoria explicativa de igualdad” elaborada por la Secretaría General Técnica del departamento de Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial fechada el 6 de noviembre de 2024 (CSVGB1SYK60HK1Y0XFIL).

Y, tras estos trámites, se elaboró una segunda versión de la Memoria económica, así como un segundo borrador de anteproyecto, fechados el 12 de noviembre de 2024 (CSVP274GL37FR1M0XFIL)

Recientemente, se ha incorporado al expediente administrativo el Informe de 10 de diciembre de 2024 elaborado por la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería elaborado de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024. Y, simultáneamente, se ha remitido una tercera versión del anteproyecto, fechada también el 10 de diciembre de 2024, que incorpora algunas modificaciones a la anterior redacción.

Es esta última versión la que constituye objeto del presente informe jurídico que, una vez emitido, deberá formar parte del expediente administrativo.

Conviene resaltar que, si bien el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley no requiere la emisión preceptiva de dictamen por el Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón, se considera recomendable –en aras de una mayor seguridad jurídica– la solicitud del dictamen con carácter potestativo.

En todo caso, debe recordarse que, según el artículo 49.1 TRLPPAG “Una vez cumplidos los trámites anteriores, se elaborará una memoria final que actualizará el contenido de la memoria justificativa y de la memoria económica, si hubiera habido alguna variación en las mis-



mas, y se acompañará al anteproyecto de ley o proyecto de disposición general para su posterior aprobación. La persona titular del departamento competente por razón de la materia lo elevará al Gobierno, cuando proceda, para su aprobación”

Como consecuencia, y a la vista de los trámites seguidos, puede entenderse cumplimentado, el procedimiento previsto en el ordenamiento jurídico para la elaboración del anteproyecto de Ley de Vivienda de Aragón, si bien no consta un informe de análisis y justificación de la admisión o rechazo de alegaciones, que habría sido recomendable incorporar.

IV.- Estructura y análisis del anteproyecto de Ley de Vivienda de Aragón (versión fechada el 10 de diciembre de 2024)

El anteproyecto, además de la exposición de Motivos, que viene precedida del correspondiente índice, consta de 78 artículos (estructurados en un título Preliminar y cuatro títulos, numerados del I al IV); 4 Disposiciones Adicionales, 5 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria, y 5 Disposiciones Finales.

a) Por lo que se refiere a la **parte expositiva**, su titulación, como “exposición de motivos” resulta acorde con el apartado 10 de 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). Esta 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.

De acuerdo con dichas directrices, la función de la exposición de motivos, es “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, así como indicar las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta”. La parte expositiva “no tiene necesariamente que ser extensa, a menos que la complejidad o la novedad del contenido de la parte dispositiva lo aconsejen, sobre todo en el caso de los anteproyectos de ley. En todo caso, deben evitarse las exhortaciones, las declaraciones didácticas, las frases laudatorias y otras manifestaciones análogas” (apartado 11 DTN)

La exposición de motivos del anteproyecto, en sus cinco apartados (identificados correctamente con numeración romana, según el apartado 12DTN), omite la necesaria indicación de “las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta”, así como de las principales “novedades que introduce la regulación”. En este sentido, la Exposición de Motivos se considera insuficiente, y debe ser completada.

Puede observarse también que, en su redacción se ha utilizado un lenguaje y terminología de carácter esencialmente informativo y didáctico, por lo que se requiere su adecuación (especialmente, en sus tres primeros apartados) al rango del instrumento que se pretende aprobar. En este sentido, el apartado 75 DTN “Criterios lingüísticos generales” señala que “las



normas deben redactarse en un nivel de lengua culto pero accesible al ciudadano, de manera clara, precisa y sencilla. Se utilizará un repertorio de léxico común, nunca vulgar, y se recurrirá, cuando proceda, al empleo de términos técnicos dotados de significado propio..”.

b) La **parte dispositiva** se integra por los siguientes títulos:

El Título Preliminar, bajo la rúbrica “Disposiciones Generales” se integra por los artículos 1 a 8, dedicados a regular, el “objeto de la ley”, los “principios rectores de la política de vivienda en Aragón”, “objetivos de la ley”, “concepto y tipologías de vivienda”, “concepto de infravivienda”, “viviendas desocupadas”, “competencias de las entidades locales” y “sociedades instrumentales de vivienda”.

El Título I, “Régimen jurídico de los tipos de viviendas”, comprende los artículos 9 a 43, estructurados en cinco capítulos, correspondientes a cada una de las tipologías de vivienda: Capítulo I “Viviendas Libres” (arts 9 y 10); Capítulo II “Viviendas Protegidas de Aragón” (artículos 11 a 19); Capítulo III “Viviendas Públicas de Aragón” (artículos 21 a 30); Capítulo IV “Alojamientos colectivos” (artículos 31 a 35), y Capítulo V “Viviendas de emergencia social de Aragón” (artículos 36 a 43”)

El Título II “Instrumentos para la política de vivienda del Gobierno de Aragón” se integra por los artículos 44 a 58.

El Título III, en los artículos 59 a 65, contempla una serie de “Disposiciones relativas a agentes intervinientes en materia de vivienda” con especial referencia a los promotores, constructores, agentes de la propiedad inmobiliaria y administradores de fincas, así como a la información mínima en las operaciones de intermediación inmobiliaria y a la hoja de encargo.

El Título IV “Régimen de protección de la legalidad”, en los artículos 66 a 78, agrupados en tres capítulos a regula la “protección de la legalidad en materia de vivienda” (artículos 66 a 70); determina los “sujetos responsables” (art. 71) y establece el régimen de “infracciones y sanciones” (arts.72 a 78).

El anteproyecto incorpora también **cuatro disposiciones adicionales** dedicadas a establecer las “competencias del departamento competente en materia de vivienda”, “limitaciones de acceso a beneficios”, “referencias de género” y “revisión de porcentajes, cuantías y plazos”.

El texto recoge un régimen transitorio en sus **cinco disposiciones transitorias**, bajo las rúbricas siguientes: “excepción a la reserva de edificabilidad residencial para uso de viviendas con algún régimen de protección pública” (disposición transitoria primera); “Calificación de viviendas protegidas de Aragón” (disposición transitoria segunda); “procedimientos sancionadores” (disposición transitoria tercera); “recursos administrativos” (disposición transitoria cuarta) y “viviendas protegidas” (disposición transitoria quinta).



Se incluye una **disposición derogatoria**. Y, por último el anteproyecto se cierra con **cinco disposiciones finales**: “revisión de cuentas”,(disposición final primera) “autorización para refundir” (disposición final primera) “modificación del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón” (disposición final segunda) “facultades de desarrollo”(disposición final tercera); “facultades de desarrollo” (disposición final cuarta), y “entrada en vigor”(disposición final quinta).

c) La lectura del dicha parte dispositiva sugiere las siguientes **observaciones de carácter general**:

1 Ausencia de una regulación completa y exhaustiva en materia de vivienda

Consta en el expediente tramitado que, con motivo de la consulta pública previa a la elaboración del anteproyecto, se señalaba por el departamento que “La vigente regulación en materia de vivienda se puede caracterizar tanto por su dispersión normativa como por su carácter parcial. Sin embargo, se carece de una norma que establezca a nivel autonómico un marco general sobre la materia, comprensiva de los diversos aspectos sobre los que se dispone de competencia”. En el documento de consulta (CSVLJ2K3BM2GJ1XOXFIL) se hacía referencia a la necesidad y oportunidad de su aprobación para “Promulgar una única norma que refunda, actualice y complete el conjunto normativo vigente”, siendo sus objetivos “Aunar las regulaciones parciales vigentes y dotar de mayor seguridad jurídica a todos los operadores intervinientes en el sector, así como que se disponga de un marco jurídico estructural, ordenado y homogéneo del que deriven el conjunto de actuaciones sectoriales en materia de vivienda”.

Al parecer, no sólo se pretendía “rehacer” la norma sino incluso establecer un marco general en esta materia. Y así, se recoge en el artículo 1 que, bajo la rúbrica “Objeto de la ley” señala: “1. Esta ley tiene por objeto establecer el marco regulador del derecho a una vivienda digna en la Comunidad Autónoma de Aragón, ...”

Ello no obstante, a la vista del contenido del anteproyecto, no estamos ante una regulación completa y exhaustiva de la materia de vivienda. Es más, incluso se omite la regulación de algunos aspectos que sí se contemplaban en la Ley 24/2003, de 26 de noviembre, de Medidas Urgentes de Política de Vivienda Protegida. Por ello, la nueva regulación, incompleta y parcial, no evitará la dispersión normativa.

2. Ausencia de derogación expresa de la Ley 24/2003, de 26 de noviembre. Coexistencia de normas.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, las mayores dificultades que se observan en el anteproyecto se plantean con relación al encaje del nuevo texto con el resto del ordenamiento jurídico, y concretamente con la referida Ley 24/2003, de 26 de noviembre, ya que en el anteproyecto no se contempla su derogación expresa sino únicamente la de algunos de



sus preceptos, (así como de un artículo de la Ley 10/2016), y se acude a la fórmula genérica y residual de la derogación tácita de cuantas disposiciones se opongan a la misma, pese a que se regulan aspectos que también constituyen objeto de la vigente normativa.

En efecto, se indica en la disposición derogatoria del anteproyecto: “Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en esta Ley y, en todo caso, las siguientes: a) el apartado 1 del art. 5, el artículo 6, el apartado 1 del artículo 10, el artículo 11, el apartado 2 del artículo 13, el apartado 3 del artículo 14, el último inciso de la letra a) del apartado 1 del artículo 19, la letra a) del apartado 4 del artículo 33, el apartado 3 del artículo 51, todos ellos de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida. b) el artículo 28 de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón.

De acuerdo con esta disposición, únicamente se derogan expresamente ocho preceptos (o apartados) de la Ley 24/2003, de 26 de noviembre, referidos a los siguientes aspectos: el régimen de reservas de terrenos para la construcción de viviendas protegidas (5.1); del concepto de vivienda protegida (art.6); régimen de cesión de las viviendas protegidas, (art.10.1) que se remitía a la norma reglamentaria permitiendo la cesión “en propiedad, en arrendamiento o en modalidades de ocupación que permitan el acceso diferido a la propiedad, así como en derecho de superficie cuando tal haya sido el régimen de cesión del suelo para la ejecución de la promoción. Las viviendas de promoción pública podrán también cederse en precario”; la regulación del “destino” (art. 11); el régimen de plazos de descalificación (art. 13.2); el régimen de autorización de segundas o ulteriores transmisiones de viviendas protegidas de forma discrecional, transcurridos cinco años, o anteriormente (art. 14.3); sobre la adjudicación de viviendas protegidas, en caso de que el promotor adquiriera suelo público (último inciso del art. 17.1 a); sobre el concepto de “obstrucción de la actividad de inspección”; las sanciones que deben imponerse a las infracciones leves, graves y muy graves tipificadas en la ley (art. 51.3). También se contempla la derogación expresa del régimen relativo al “Parque Público de Vivienda Social de Aragón” (art. 28 Ley 10/2016, de 1 de diciembre)

Sin embargo, de la lectura del anteproyecto se infiere que gran parte de la normativa no derogada expresamente constituye objeto de regulación en el anteproyecto, dando lugar a la coexistencia de normas sobre los mismos aspectos de la materia (así sucede, por ejemplo, con el régimen de protección de la legalidad, y específicamente, con la tipificación de infracciones y sanciones en ambos textos).

Ello va a conllevar la necesidad de cotejar la normativa actualmente vigente y el nuevo texto, con las dificultades y dudas interpretativas relativas al régimen aplicable, a los efectos de la derogación tácita, y en definitiva, con la inseguridad jurídica que ello comporta, tanto para la propia Administración pública, como para el resto de operadores jurídicos.



Desde la perspectiva de la técnica legislativa, “cuando una disposición normativa requiera numerosas modificaciones, mejor es rehacer el texto completo que hacer coexistir el inicial con sus amplias o sucesivas modificaciones (apartado 56DTN)” y “cuando sean pocas, pueden recogerse en norma modificativa específica”, consistiendo en una nueva redacción de un precepto, adición o derogación de otro, o bien prórroga o suspensión de vigencia” (apartado 57DTN).

Se considera, pues, recomendable bien la reconsideración del texto que incluya un régimen completo en materia de vivienda o al menos, de un régimen que, aunque incompleto y parcial, no incurra en la superposición o coexistencia de la regulación sobre los mismos aspectos de la materia, ya que ello dotaría al texto, no sólo de mayor claridad, facilitando su comprensión, sino de la necesaria seguridad jurídica que debe presidir todo texto normativo.

Alternativamente, podría acudirse a la técnica de la modificación concretando, no sólo los preceptos suprimidos, adicionados o modificados, sino la redacción resultante dada a los mismos, en aras, también de la consecución del principio de seguridad jurídica, sin perjuicio de la posterior elaboración del correspondiente texto refundido de las normas legales.

3. La refundición de normas reglamentarias no requiere autorización al Gobierno

Otra de las cuestiones que plantea el anteproyecto es la referida a la autorización al Gobierno para refundir las normas reglamentarias vigentes en materia de vivienda en los apartados 3 y 4 de la disposición final segunda, que se rubrica con el título “autorización para refundir”.

Según su apartado 3 “El Gobierno de Aragón, en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley y a propuesta del consejero competente en materia de vivienda, aprobará un texto refundido de las disposiciones reglamentarias vigentes en materia de vivienda que resulten aplicables, procediendo a su sistematización, regularización, reenumeración, aclaración y armonización en el marco de los principios contenidos en las respectivas normas reguladoras”, y en su apartado 4 se indica que “4. A los efectos de lo dispuesto en el apartado anterior se entiende por disposiciones reglamentarias aprobadas por el Gobierno de Aragón en materia de vivienda las siguientes:....”

Hay que tener en cuenta que el Gobierno no necesita autorización de las Cortes de Aragón para aprobar un nuevo reglamento. Y ello, a diferencia de la delegación legislativa para dictar normas con rango de ley, ya que el Estatuto de Autonomía (artículo 43) reconoce la posibilidad de que las Cortes de Aragón, (al igual que el art.82.1 de la Constitución en el ámbito estatal) deleguen en el Gobierno la potestad para dictar normas con rango de ley, como la aprobación de decretos legislativos de refundición y armonización de normas legales con los mismos requisitos y condiciones que operan en el ámbito estatal, atribuyendo al texto refundido aprobado el rango formal de ley (con el efecto de “congelación de rango”) lo que supone que cualquier modificación de sus previsiones debe efectuarse mediante norma con rango de ley.



Cuestión distinta es que de acuerdo con el artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que atribuye al Gobierno el ejercicio de la “potestad reglamentaria”, se proceda a la aprobación de un reglamento con la finalidad de refundir y aclarar las disposiciones reglamentarias vigentes en materia de vivienda.

4. Necesidad de definir con mayor precisión los tipos de viviendas protegidas y de viviendas públicas, así como de clarificar el concepto de vivienda dotacional pública.

En el artículo 4.3b) del anteproyecto, se definen las “viviendas protegidas de Aragón” como aquéllas que, “siendo de promoción pública o privada, están sujetas a limitación de precios, ya sea en régimen de venta o de arrendamiento, ya sea a perpetuidad o durante plazos de al menos quince años”. Su régimen jurídico se recoge en el Capítulo II del Título I (artículos 11 a 20).

Y, en el artículo 4.3c) se refiere a las “viviendas públicas de Aragón” que son, aquellas que “son promovidas por las Administraciones públicas, directamente o a través de sus sociedades instrumentales, incluso en procedimientos de colaboración con la iniciativa privada, para su incorporación a parques públicos y su destino a uso en régimen de arrendamiento u otras formas de uso temporal, así como las adquiridas con este fin mediante cualquier negocio jurídico”, el anteproyecto recoge su régimen jurídico en los artículos 21 a 30, que conforman el Capítulo III del Título I.

Atendiendo a dicho régimen jurídico, tanto la “vivienda protegida” como la “vivienda pública”, puede promoverse por la Administración con destino a su arrendamiento, en suelo público. Se trataría de un supuesto que encajaría en ambas tipologías de vivienda, lo que pone de manifiesto la insuficiencia de la definición de ambos tipos. Por ello, convendría establecer con mayor precisión la delimitación conceptual de las viviendas protegidas y de las viviendas públicas.

Abunda en esta falta de claridad conceptual la utilización en el anteproyecto de categorías formales distintas respecto de las previstas en el Decreto 128/2024, de 17 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas. Así, en el anteproyecto se distinguen las “viviendas públicas de Aragón” y las “viviendas protegidas”, pero no se recogen, como categoría específica las “viviendas dotacionales públicas” que se contemplan y regulan en la Directriz.

Además, la falta de claridad también se advierte en el anteproyecto al introducir en el artículo 23 la conexión de la vivienda pública de Aragón, con el suelo dotacional, señalando

“Las viviendas públicas de Aragón podrán ser promovidas indistintamente sobre los siguientes tipos de suelos de titularidad pública:

- a) suelos calificados para uso de vivienda libre sin limitaciones adicionales.
- b) suelos calificados para uso de vivienda protegida de Aragón.
- c) suelos dotacionales públicos, en este caso cumpliendo las Normas recogidas en la Directriz Especial de viviendas dotacionales públicas *aprobada por Decreto 128/2024, de 17 de julio, del Gobierno de Aragón*. (art.23.2)



“En los supuestos especificados en las letras a) y b) el apartado anterior, los suelos sobre los que se promueva la construcción de viviendas públicas de Aragón pasarán a tener la condición de suelos dotacionales”.(art.23.3)

De esta forma, según el anteproyecto, cualquier tipo de promoción de vivienda pública parece convertir el suelo en dotacional, desnaturalizando así la idea de vivienda dotacional.

En definitiva, atendiendo al TR de la Ley Urbanística de Aragón y a la Directriz, el suelo dotacional se conecta con la vivienda dotacional pública, con el sistema general y local, que no genera aprovechamiento, considerándose dotación.

Sin embargo, el anteproyecto introduce la confusión al conectar la vivienda pública y vivienda protegida con el suelo dotacional quedando desnaturalizado, lo que requiere su clarificación.

En definitiva, no queda claro si la vivienda dotacional pública que recoge específicamente la directriz, resulta o no coincidente con la categoría de vivienda pública definida en el anteproyecto, o se trata de una subcategoría dentro del tipo de vivienda pública, por lo que se recomienda la utilización de las mismas categorías en todas las normas y sucesivos desarrollados.

Por otra parte, también convendría clarificar y en su caso, introducir la correspondiente modificación de la normativa urbanística, si según el anteproyecto cabría destinar suelo público que integra el patrimonio público del suelo, bien sea de la Comunidad Autónoma o de los Ayuntamientos a vivienda libre. Y ello por cuanto el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, no parece incluir dicho supuesto en sus artículos 103 a 105.

d) Sin perjuicio de las consideraciones generales señaladas, pueden efectuarse las siguientes **observaciones que sugieren algunos preceptos del anteproyecto:**

El **artículo 1.1** debería adecuarse a su efectivo objeto ya que la ley no establece el marco regulador, sino que se limita a establecer medidas en materia de vivienda, junto a otras de carácter esencialmente urbanístico.

En el **artículo 1.2**, referido a la actividad en materia de vivienda, se ha omitido incluir la “inspección y disciplina”, que habría que insertar tras el inciso “la planificación, la ordenación y gestión”

Las menciones que se hace a la “propiedad, arrendamiento u otras formas de tenencia temporal” (art.1.1), “propiedad, arrendamiento u otras formas de posesión temporal legítima” (**art.2.a**); “compra, arrendamiento u otras formas de uso temporal”, “arrendamiento o uso temporal”, parecen excluir posibles derechos de uso admitidos en el ordenamiento jurídico que gozan de permanencia en el tiempo, lo que debe ser aclarado.



En el **artículo 5.1** se recoge el concepto de “infravivienda” señalando que 1. A los efectos de esta ley se entienden por infraviviendas las edificaciones, o partes de ella, destinadas al uso de vivienda, que presenten deficiencias graves en sus dotaciones e instalaciones básicas y las que no cumplan los requisitos mínimos de seguridad y habitabilidad exigibles a la edificación.

La ambigüedad de esta definición puede acarrear dudas interpretativas en su aplicación. En la misma se viene a transcribir, si bien de forma parcial, el art. 3.b) de la Ley estatal, que define la “infravivienda, como “la edificación, o parte de ella, destinada a vivienda, que no reúne las condiciones mínimas exigidas de conformidad con la legislación aplicable. En todo caso, se entenderá que no reúnen dichas condiciones las viviendas que incumplan los requisitos de superficie, número, dimensión y características de las piezas habitables, las que presenten deficiencias graves en sus dotaciones e instalaciones básicas y las que no cumplan los requisitos mínimos de seguridad, accesibilidad universal y habitabilidad exigibles a la edificación”

A la vista de la definición del anteproyecto, puede plantearse si la ausencia de requisitos mínimos que no se refieran estrictamente a la seguridad y habitabilidad, como los de accesibilidad universal, o de los requisitos de superficie, número, dimensión y características de las piezas habitables, resultaría determinante de la consideración como infravivienda.

El **artículo 4** referido al concepto y tipos de viviendas, así como el **Título I** sobre su régimen jurídico, además de los aspectos anteriormente comentados relativos a la necesidad de aclarar la distinción conceptual de las viviendas protegidas, públicas y dotacionales públicas, sugiere las siguientes observaciones:

El concepto de vivienda (art. 4.1), viene a reproducir la definición del art. 3a) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo por el derecho a la vivienda, según el cual “A los efectos de lo dispuesto en esta ley, y en tanto no entren en contradicción con las reguladas por las administraciones competentes en materia de vivienda, en cuyo caso, y a los efectos de su regulación, prevalecerán aquéllas, se establecen las siguientes definiciones: a) Vivienda: edificio o parte de un edificio de carácter privativo y con destino a residencia y habitación de las personas, que reúne las condiciones mínimas de habitabilidad exigidas legalmente, pudiendo disponer de acceso a espacios y servicios comunes del edificio en el que se ubica, todo ello de conformidad con la legislación aplicable y con la ordenación urbanística y territorial.

Las viviendas libres son “aquellas que, siendo de promoción pública o privada, no están sujetas a ningún régimen de protección pública ni de limitación de precios, en venta o renta” (art. 4.3.a) y el anteproyecto determina en su **artículo 9** que “se transmitirán en régimen de propiedad o de arrendamiento, conforme a las condiciones de oferta y demanda del mercado” (art.9).

Esta terminología empleada parece reducir el abanico de los derechos relacionados con la utilización de la vivienda, a los supuestos de derecho de propiedad o arrendamiento; venta o renta (art.4.3 a); art.9 y art. 10), sin tener en cuenta otros derechos permitidos o admitidos por el ordenamiento jurídico.



Esta previsión resulta de dudosa constitucionalidad, dado que se trata de viviendas no sujetas a limitación de precios ni a un régimen de protección pública, y la Comunidad Autónoma de Aragón carece de título competencial para legislar sobre derechos de propiedad.

Además, y, en todo caso hay que tener en cuenta que la transmisión de estas viviendas libres “en régimen de propiedad o de arrendamiento” resulta limitativa de cualquier otro derecho sobre la vivienda, como pueden ser, entre otros, derechos de uso, temporales o permanentes, admitidos por el ordenamiento jurídico.

Se recomienda, por tanto la supresión de dicho precepto y en todo caso, al igual que en el **artículo 10**, referido a la promoción de las viviendas libres, completar la redacción con la referencia a “cualquier otro derecho admitido en el ordenamiento jurídico”.

En cuanto a las “viviendas protegidas de Aragón” que son, aquellas que, según el **artículo 4.3b)** “siendo de promoción pública o privada, están sujetas a limitación de precios, ya sea en régimen de venta o de arrendamiento, ya sea a perpetuidad o durante plazos de al menos quince años”, el anteproyecto recoge su régimen jurídico en los artículos 11 a 20, que conforman el Capítulo II del Título I.

En la definición de este tipo de vivienda, debería clarificarse si se pretende limitar la promoción al régimen de propiedad y arrendamiento, excluyendo la posibilidad de promoción en régimen de “cualquier otro derecho de uso admitido en el ordenamiento jurídico”. Y ello sin perjuicio de que la limitación de precios tenga o no carácter temporal de, al menos 15 años tal y como prevé la redacción propuesta. Debe tenerse en cuenta también que el **artículo 12** posibilita, además de la venta y arrendamiento, el arrendamiento con opción de compra, que en otros preceptos del anteproyecto, junto a la figura del “arrendamiento” se menciona “u otras formas de uso temporal” y que, además, los derechos de uso pueden tener o no carácter temporal. Con relación a esta cuestión, se recomienda la unificación de la terminología empleada a lo largo del texto, y en todo caso, aclarar si se comprenden “otros derechos de uso” en cada una de las tipologías de vivienda

En el **artículo 11.4** que permite la compatibilidad del uso de la vivienda a residencia habitual con las “actividades profesionales de propietarios o inquilinos que no supongan el uso de más del cuarenta por ciento de la superficie útil” habría que clarificar si, además de actividades “profesionales” se permitirían o no, actividades “económicas”, ya que el artículo 12.2 parece equipararlas. Por otra parte, el inciso “no afectar gravemente a la convivencia entre vecinos”, además de resultar ambiguo, debería ponerse en relación con la normativa en materia de propiedad horizontal y de arrendamientos, en su caso.

El **artículo 12.2** del anteproyecto, al excluir expresamente los usos “como actividades profesionales o económicas, segunda residencia o alojamiento turístico” debe dejar a salvo el supuesto de del artículo 11.4

En el **artículo 12.3** convendría aclarar que la autorización expresa se refiere a la “causa personal, familiar o profesional justificada”.

La mención al plazo de “doce años” para instar la solicitud de título habilitante constituye, sin duda, un error deslizado en el **artículo 13.3.b)** que debe corregirse.



En el artículo **17** relativo a la “Duración de la calificación definitiva” se establece que “1. La calificación definitiva como vivienda protegida de Aragón tendrá una vigencia mínima de veinte años, si hubiera sido de promoción pública, y de diez años si hubiera sido de promoción privada, durante los cuales cualquier operación de venta, original o sucesiva, o de arrendamiento, estará sujeta a los precios máximos determinados anualmente por Orden del Consejero competente en materia de vivienda”.

Sin embargo, en el artículo 4.3.b) se definen las Viviendas Protegidas de Aragón, aquellas que siendo de promoción pública o privada, están sujetas a limitación de precios, ya sea en régimen de venta o de arrendamiento, ya sea a perpetuidad o durante plazos de al menos quince años.

Por ello, debe corregirse dicha discordancia en cuanto a la limitación de precios de 10 años para las viviendas protegidas de promoción privada

El contenido de los **artículos 44 a 58** que conforman el título III, en el que se recogen instrumentos para la política de vivienda del Gobierno de Aragón resulta ambiguo e impreciso en su regulación. Además de su carácter genérico, incluye “instrumentos de planeamiento y ordenación territorial de Aragón” como la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, las Directrices zonales o especiales y los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón” sin prever la relación, conexión y alcance de los mismos con relación a la planificación y programación en materia de vivienda.

Por otra parte, convendría replantear la redacción del **artículo 51** “dotación presupuestaria para el cumplimiento de los fines de esta ley” cuya ubicación sistemática en el articulado del anteproyecto no se considera adecuada.

Y, en cuanto a los derechos individuales en relación a la vivienda y seguridad del derecho a la vivienda, los **artículos 52 y 53** vienen a recoger, esencialmente, principios rectores en materia de vivienda.

En el **artículo 53** únicamente se menciona el ejercicio del derecho de uso sin tener en cuenta otros títulos legalmente habilitantes., y el inciso “hostigamiento u otras formas de violencia frente a su derecho a residir” puede plantear dificultades de interpretación y aplicación al encontrarnos ante conceptos jurídicos indeterminados

En los **artículos 59 a 65**, (título IV) se recogen una serie de disposiciones relativas a agentes intervinientes en materia de vivienda” con especial referencia a los promotores, constructores, agentes de la propiedad inmobiliaria y administradores de fincas. En dicha regulación sería recomendable prever el encaje de dichas determinaciones con las contenidas en la Ley de Ordenación de la Edificación, o en su caso, efectuar una remisión a la misma.

Por lo que respecta al título V dedicado al “Régimen de protección de la legalidad”, el **artículo 66** “Competencias” únicamente se refiere a las relativas a la actividad de inspección y sancionadora, sin tener en cuenta las competencias de protección de la legalidad en materia de vivienda, dirigidas al restablecimiento de la legalidad, que no pueden identificarse, en cuanto a su naturaleza jurídica, con las sanciones.



Los artículos 67 (Facultades de la Inspección) y 69 (Funciones de la Inspección) podrían refundirse, relacionando las funciones de la Inspección (art. 69), la condición de los inspectores como agentes de la autoridad (67.1 y 2), la necesidad de autorización judicial para el cumplimiento de las mismas (69.3),

En el **artículo 68** “Incoación de expedientes disciplinarios” se regula el contenido y efectos de las actas y diligencias de la Inspección de vivienda, señalando en su **apartado 3**:

“Una vez instruidas las citadas diligencias, tras el preceptivo trámite de audiencia a los interesados, se incoará el procedimiento sancionador, junto con la adopción de las medidas cautelares que, en su caso, se estimen oportunas, pudiéndose archivar las actuaciones cuando no se aprecie concurrencia de infracción alguna”

Puede observarse, que tanto la rúbrica del precepto, como su contenido, pueden inducir a confusión en cuanto a la necesaria distinción entre la actividad de la Inspección y la que corresponde al órgano competente para la iniciación y tramitación del procedimiento de disciplina (sancionador o/y de protección de la legalidad). La competencia para iniciar el procedimiento y para adoptar las medidas cautelares, no corresponde a la Inspección. Cuestión distinta es que se efectúe una propuesta de inicio al órgano competente, (función prevista en el art. 69 c) del borrador).

Por ello, resultaría más adecuada una redacción que atribuyera a la Inspección la competencia, bien para archivar las actuaciones o bien para efectuar una “propuesta” de incoación del correspondiente procedimiento y de medidas cautelares, que en su caso se estimen oportunas, por el órgano competente. Simultáneamente, convendría adaptar la rúbrica al contenido del precepto, sustituyendo “Incoación de expedientes disciplinarios” por “Naturaleza y contenido de las actas de la Inspección” o cualquier otra similar.

Por otra parte, conviene unificar la terminología empleada en el texto, ya que en el artículo 68 se utiliza la expresión “medidas cautelares”, y en los artículos 69 y 70 medidas “provisionales”.

En el **artículo 69** “Funciones de la Inspección”, corresponde a los inspectores en materia de vivienda el ejercicio, entre otras, de la “propuesta de adopción de medidas provisionales y definitivas para asegurar el ordenamiento jurídico en materia de vivienda” (art. 69, b)

Se sugiere, como se ha expuesto, unificar la terminología y, además, distinguir las medidas cuya 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) de las medidas cuya finalidad es la “restauración del orden jurídico perturbado” (actualmente se regulan en los artículos 36 a 40 de la Ley 24/2003),

En el **artículo 70** “Adopción de medidas provisionales” se atribuye al Consejero competente en materia de vivienda la adopción de medidas provisionales, sin tener en cuenta



que, según el artículo 66 pueden ejercer competencias en materia sancionadora, tanto la Administración municipal (Alcalde o Pleno), como otros órganos de la Administración autonómica, en función de su gravedad.

Según **artículo 72** del anteproyecto “Las infracciones y sanciones establecidas en esta ley se aplicarán sin perjuicio de otros regímenes sancionadores que puedan afectar a la materia, y en todo caso, con carácter subsidiario del previsto en la legislación urbanística”

Este precepto genera confusión y dudas interpretativas, al considerar “subsidiario” el régimen disciplinario en materia de vivienda del régimen disciplinario en materia urbanística por lo que procede clarificar esta cuestión.

Además, y como ya se ha expuesto en las consideraciones generales, la coexistencia del listado de infracciones tipificadas en la Ley 24/2003, de 26 de noviembre y de las previstas en el anteproyecto, unido a la cláusula derogatoria tácita del nuevo texto, requiere reconsiderar la normación, con el fin de garantizar los principios de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica, en materia sancionadora.

En la relación de infracciones graves, se tipifica en el **artículo 74b)** “El incumplimiento de las medidas provisionales adoptadas en el curso de actuaciones y procedimientos de inspección en materia de vivienda. Y dado que la inspección no resulta competente para la adopción de medidas convendría suprimir dicha mención y referirse de forma genérica a las medidas adoptadas en los procedimientos de protección.

Zaragoza, dieciocho de diciembre de dos mil veinticuatro

SECRETARIA GENERAL TECNICA DEL DEPARTAMENTO DE FOMENTO, VIVIENDA, LOGISTICA Y COHESION TERRITORIAL