En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, el Pleno del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en sesión celebrada el 17 de diciembre de 2024, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 13 de noviembre de 2024 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por el Consejero de Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial del Gobierno de Aragón, por el que se solicitaba informe de este Consejo sobre el "anteproyecto de ley de Vivienda de Aragón". En el escrito de remisión se indicaba que el texto remitido era "la última versión del texto del anteproyecto de ley resultante de los trámites de deliberación participativa y de las sugerencias formuladas por las secretarías generales técnicas de los departamentos".

En el portal de Transparencia del Gobierno de Aragón figura documentación relativa al proceso de elaboración de este anteproyecto, como los resultados de la consulta pública previa a la redacción, la orden de inicio del procedimiento, el texto sometido a la toma de conocimiento inicial del Gobierno de Aragón, diversos informes de evaluación de impacto, memorias justificativa y económica, así como el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento. Por su parte, en el portal de Participación ciudadana del Gobierno de Aragón consta diversa documentación sobre el proceso participativo llevado a cabo durante la elaboración del anteproyecto de ley.

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, el anteproyecto de ley ha sido analizado por las Comisiones de Economía y Social, en sus respectivas sesiones de fecha 10 de diciembre de 2024, y la Comisión Permanente, en su sesión celebrada el día 13 de diciembre, ha acordado elevar al Pleno el presente dictamen.

La Constitución Española regula la materia de vivienda en su artículo 47, dentro del capítulo dedicado a los "principios rectores de la política social y económica", sin establecer ningún tipo de reserva en cuanto al rango, legal o reglamentario, de las normas que hayan de regular la materia:

> *"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.*

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos."

Y, por su parte, el artículo 148.1.3ª establece que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de "Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda".

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, señala en su artículo 27, dentro del capítulo dedicado a los "Principios rectores de las políticas públicas":

"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."

Y el artículo 24 del propio Estatuto, que atiende a la "protección personal y familiar", explicita:

"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."

En cuanto al nivel de la competencia asumida en materia de vivienda, queda recogida en el artículo 71, con el carácter de competencia exclusiva, en la que Aragón *"ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias"*, y con la extensión que se fija en su apartado 10:

"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."

Para delimitar más exactamente el ámbito de las competencias asumidas por la comunidad autónoma, es de interés dejar constancia que el Estado aprobó una ley general en materia de vivienda, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que fue recurrida de inconstitucionalidad y sobre la que el Tribunal Constitucional dictó sentencia (STC 79/2024, de 21 de mayo de 2024) en la que se reconocía al Estado la potestad de legislar en esta materia a partir de varias de las competencias

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.

reconocidas en el artículo 149 de la Constitución, con carácter general en los apartados 149.1.1ª (condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales) y 149.1.13ª (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), y con carácter más específico para determinadas cuestiones en los apartados 149.1.8ª (legislación civil), 149.1.6ª (legislación procesal) y 149.1.14ª (hacienda general).

Como se ha señalado, se trata de una materia en la que concurren competencias estatales derivadas de distintos títulos constitucionales, pero además confluyen competencias de otras administraciones públicas, especialmente de la administración local, en cuestiones como el urbanismo y el medio ambiente urbano, derivadas de la legislación de régimen local.

En ejercicio de estas competencias, la comunidad autónoma ha establecido a lo largo del tiempo diversas regulaciones en el ámbito de la vivienda, como las leyes 10/1992, de fianzas de arrendamientos y otros contratos, y 24/2003, de medidas urgentes de política de vivienda protegida; o el decreto-ley 3/2015 y la Ley 10/2016, sobre medidas urgentes relacionadas con el acceso a la vivienda.

La finalidad del anteproyecto de ley de vivienda sometido a dictamen del Consejo Económico y Social de Aragón es, según señala en su artículo primero, "establecer el marco regulador del derecho a una vivienda digna en la Comunidad Autónoma de Aragón".

II. Contenido

El anteproyecto de ley consta de un índice de contenido, una exposición de motivos, 78 artículos distribuidos en cinco títulos, y 15 disposiciones en su parte final.

La exposición de motivos realiza un diagnóstico del problema de la vivienda tanto en España como en Aragón, reflejando algunas de sus repercusiones sociales y económicas; expone los objetivos a conseguir y los mecanismos a utilizar en este ámbito; repasa el cumplimiento de las exigencias legales en cuanto a la elaboración y tramitación de la norma, y expone sucintamente el contenido de sus distintas partes.

El título Preliminar, "Disposiciones generales", incorpora 8 artículos, en los que se regulan cuestiones como el objeto de la ley, los principios rectores y objetivos de la política de vivienda, y se delimitan algunos conceptos y competencias administrativas.

El título I, "Régimen jurídico de los tipos de vivienda", establece en cinco capítulos (artículos 9 a 43) las características y regulación básica de los cinco tipos de vivienda determinados en la ley: viviendas

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.

libres, viviendas protegidas de Aragón, viviendas públicas de Aragón, alojamientos colectivos y viviendas de emergencia social de Aragón.

El título II, "Instrumentos para la política de vivienda del Gobierno de Aragón", regula en sus 15 artículos (44 a 58) cuestiones como la planificación y programación de la vivienda, algunos instrumentos de planeamiento y ordenación territorial, criterios de actuación interadministrativa y de colaboración con la iniciativa privada, y establece derechos relacionados con la información y deberes asociados a determinados tipos de suelos destinados a vivienda.

El título tercero (que aparece como "IV" en el anteproyecto sometido a dictamen), "Disposiciones relativas a agentes intervinientes en materia de vivienda", fija en sus 7 artículos (59 a 65) algunas condiciones a las que deberán ajustarse en sus actividades promotores, constructores, agentes de la propiedad inmobiliaria y administradores de fincas.

El título cuarto (que aparece como "V"), "Régimen de protección de la legalidad", establece en sus tres capítulos (artículos 66 a 78) previsiones sobre inspección y sanción, responsabilidad, infracciones y sanciones en materia de vivienda.

En la parte final, figuran 4 disposiciones adicionales, cinco transitorias, una derogatoria y cinco finales.

III. Observaciones de carácter general

I

La vivienda en Aragón

El Consejo Económico y Social de Aragón considera que la vivienda es un elemento clave para la economía de Aragón, para el empleo de los aragoneses y, sobre todo, para el desarrollo de los proyectos vitales de la mayor parte la sociedad aragonesa. Por eso cuando en su último informe socioeconómico anual el CESA decidió incorporar un nuevo capítulo con reflexiones y propuestas de futuro, ocupó un lugar principal la vivienda en varias de sus vertientes. Asimismo, las organizaciones representadas en el Consejo, los agentes sociales más representativos y el Gobierno de Aragón han suscrito en fecha 6 de noviembre de 2024, en el marco del Diálogo social en Aragón, un Acuerdo socioeconómico institucional de legislatura en el que destaca la vivienda como objetivo de varias de sus líneas de actuación.

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.

La atención del CESA sobre la cuestión de la vivienda es una constante en sus informes anuales sobre la situación socioeconómica de Aragón; de ahí que su lectura permita obtener una visión de su relevancia a lo largo del tiempo.

El sector de la construcción, que había alcanzado una dimensión del 11% de la economía aragonesa en los años previos a la gran recesión, ha sufrido una pérdida progresiva, acentuada por la crisis de 2008 y por el parón derivado de la pandemia. Hoy el sector representa alrededor de un 5% de la economía de Aragón y da empleo a casi cuarenta mil trabajadores (un 6,4% del total).

La producción de viviendas ha seguido en esos años una evolución paralela. Aragón alcanzó la mayor producción de viviendas en 2008, cuando superó la cifra de 15.000 viviendas terminadas, al tiempo que se producía una reducción de la demanda por debajo de las 10.000 transacciones inmobiliarias. El *stock* de vivienda acumulada, que llegó a alcanzar las 15.000 viviendas en 2014, ha ido descendiendo hasta estabilizarse en los últimos años. En 2023 la oferta de vivienda (1.600 viviendas terminadas) se igualó prácticamente a la demanda (1.585 transacciones); pero la dificultad en el acceso a la vivienda sigue siendo uno de los principales problemas de cara a la emancipación de los jóvenes en Aragón, cuya tasa (18,7%) es aproximadamente la mitad de la media de la Unión Europea, y el esfuerzo bruto de acceso a la vivienda continúa su senda ascendente, dificultando su disfrute, tanto en venta como en alquiler, a amplios sectores de la sociedad aragonesa.

En este contexto, el CESA valora positivamente la decisión del Gobierno de Aragón de formular un proyecto de ley de vivienda en Aragón, a partir de un diagnóstico adecuado del llamado "problema de la vivienda", con unos objetivos razonables fijados a medio y largo plazo y adaptados territorialmente; con la prioridad fijada sobre los parques públicos de vivienda; y con el necesario protagonismo de las administraciones públicas, llamadas a colaborar entre ellas y con la iniciativa privada.

II

La elaboración del anteproyecto de ley de vivienda de Aragón

El Consejo Económico y Social de Aragón hace una valoración positiva de la decisión del Gobierno de Aragón de establecer en una norma con rango legal la regulación básica destinada a dar cumplimiento a uno de los principios rectores de las políticas públicas: el derecho a una vivienda digna en Aragón. De este modo comienzan a sentarse las bases para superar una situación de dispersión normativa que complica el acceso a la regulación aplicable en cada situación, lo que redundará en una mejora de la seguridad jurídica para todos los operadores en el ámbito de la vivienda.

En esta misma línea de clarificación y simplificación del ordenamiento jurídico, es de destacar el esfuerzo realizado en la redacción de la norma para dotarla de una estructura lógica que facilitará su

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.

consulta e interpretación. En sentido contrario, no ayuda a esta simplificación, por ejemplo, que la norma no prevea expresamente futuros desarrollos reglamentarios (y cuando lo hace, como se indicará más adelante, es con el objetivo de deslegalizar la materia), que utilice frecuentemente conceptos jurídicos indeterminados sin haberlos definido previamente, o que la disposición derogatoria sea genérica y no haga referencia ninguna a otras normas derogadas o subsistentes.

En cuanto al procedimiento de elaboración, el Consejo quiere hacer un reconocimiento expreso a la corrección de la actuación del Gobierno de Aragón en el proceso de elaboración del anteproyecto de ley sometido a su dictamen. En otras ocasiones, este Consejo, que actúa bajo el lema "el valor de la participación", ha puesto de manifiesto distintas limitaciones al derecho de participación de los ciudadanos, bien sea por la omisión de actuaciones esenciales en esa dirección, bien por la insuficiencia de información relevante durante el proceso.

El anteproyecto de ley de vivienda de Aragón fue sometido a un primer procedimiento de consultas públicas previas a su redacción, y esta ha seguido un proceso deliberativo de participación ciudadana, con la realización de talleres abiertos, presenciales y a distancia.

Además, se ha dispuesto de forma transparente de la documentación preceptiva y relevante para el proceso de redacción. En este sentido, el Consejo quiere reconocer la sustancial mejora que ha experimentado la memoria económica que debe acompañar a cualquier proyecto normativo, que en su segunda versión consigue concretar los gastos previstos asociados a la aprobación de la nueva ley, e incluso apunta, aun sin cuantificar, algunos de los efectos que su puesta en marcha podría tener para el producto interior bruto y el empleo en Aragón.

Por último, el Consejo quiere dejar constancia de la favorable disposición mostrada por el Departamento de Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial, que respondió de modo inmediato a la propuesta de colaboración del Presidente del Consejo en relación con esta norma, remitiendo el primer borrador sobre el que el Gobierno aragonés había tomado conocimiento, y ha solicitado en el momento procesal oportuno la emisión del presente dictamen.

III

Ámbitos conexos con el contenido del anteproyecto de ley

Por el propio interés de la materia que busca regularse y el amplio número de destinatarios de las políticas que a través de la ley pretenden ejecutarse, son muchos los ámbitos de regulación posibles en una "ley general de vivienda" que o bien se norman tangencialmente, o bien se omiten. Sobre algunos de esos ámbitos el Consejo Económico y Social quiere dejar al menos constancia de sus preocupaciones,

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.

siendo consciente de que algunas de ellas podrían tener respuesta con el texto refundido para cuya aprobación se autoriza al Gobierno de Aragón en la disposición final primera.

Algunos de estos ámbitos de especial interés ciudadano, sobre los que el anteproyecto de ley no establece regulación, son, por ejemplo, el mercado de alquiler (zonas tensionadas, aseguramiento del alquiler…), el uso de viviendas de temporada y viviendas de uso turístico, el alquiler habitacional o la seguridad del derecho de propiedad de la vivienda frente a ocupaciones ilegítimas. Sobre todas o algunas de estas cuestiones podría llevarse a cabo una reflexión y, en su caso, incorporar en el anteproyecto de ley las previsiones correspondientes.

Es obvio que el anteproyecto de ley intenta acelerar el cumplimiento de sus objetivos mediante diversos mecanismos, muy especialmente las autorizaciones que incorpora para la ejecución de alguno de los tipos de vivienda en suelos hoy no aptos para esa modalidad de construcción, de forma que puedan evitarse los correspondientes trabajos y costes de urbanización. A estos efectos, el anteproyecto de ley incorpora varios artículos que prevén cambios de uso de suelos con procedimientos específicos, en línea con lo ya anticipado por el Gobierno de Aragón en otras decisiones como la Directriz especial de viviendas dotacionales públicas.

Compartiendo plenamente el objetivo de obtener resultados sin demoras innecesarias y con costes asumibles, la redacción de algunos de estos preceptos permite generar dudas interpretativas acerca de su alcance y sus condiciones de aplicabilidad, así como de sus consecuencias para el ejercicio por las administraciones locales de sus competencias propias.

La repetida referencia a un “título urbanístico habilitante”, sin concretar cuál o cuáles (¿una licencia de obras cumple esa función?), o la exclusión para la promoción de viviendas protegidas de los suelos destinados “a uso terciario que sean incompatibles con el uso residencial”, deja amplias zonas abiertas a la interpretación y susceptibles de enconados debates jurídicos. Incluso la exposición de motivos parece contribuir a la generación de esas dudas cuando, por ejemplo, marca como primer objetivo de la ley “poner gratuitamente a disposición de la promoción de viviendas cuantos suelos de titularidad pública estén ociosos”: cabría cuestionarse si se trata de cualquier tipo de vivienda o solo la que cuenta con protección; si afecta a todos los suelos que entren en esa categoría o solo a los que pudieran estimarse como “necesarios” o “suficientes”; o si la cualidad de ocioso deriva de la falta de uso presente o de otra circunstancia.

En este sentido, sería de interés incorporar, en la exposición de motivos o en algún otro de los documentos que acompaña al proyecto normativo, una reflexión más detenida acerca de los instrumentos, procedimientos y consecuencias que puedan derivarse de las modificaciones urbanísticas operadas en el futuro por aplicación de lo previsto en esta ley.

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.

IV. Observaciones de carácter específico

A la exposición de motivos

Se sugiere reconsiderar algunos de los párrafos de la exposición de motivos, ligados muy directamente a una circunstancia temporal específica –con referencia en ocasiones a datos del último año– y redactados en un lenguaje más próximo a lo periodístico que a la función propia de la parte expositiva de la ley. Según las Directrices de técnica normativa del Gobierno de Aragón (aprobadas por Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia), el contenido de la parte expositiva de un anteproyecto de ley debe cumplir estas indicaciones (directriz número 11):

> *"Su función 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 […].*
> *En todo caso, deben evitarse las exhortaciones, las declaraciones didácticas, las frases laudatorias y otras manifestaciones análogas."*

La redacción actual de la exposición de motivos es, sin duda, de gran interés para comprender algunos de los problemas asociados a la vivienda en 2024, pero, tanto por extensión como por dedicación al diagnóstico del "problema de la vivienda", excede de la función que corresponde a una exposición de motivos, que tradicionalmente se convierte en el preámbulo de la ley definitivamente aprobada y ha de servir para favorecer la interpretación de la norma durante toda su vigencia, y no tanto de la realidad socioeconómica en que se previó su aprobación. Ese contenido parecería más propio de la memoria justificativa, documento que también acompaña al anteproyecto de ley. En ese documento, además, sería posible recoger otras interpretaciones acerca de los motivos de la gravedad del problema, entre los que se apunta a la política monetaria aplicada por los bancos centrales a partir de 2014, o la falta de productividad del sector inmobiliario residencial de nueva construcción.

En otro orden, en el apartado V de la exposición de motivos existe una discordancia entre el índice y la descripción del contenido del anteproyecto de ley, en la medida en que parecerían haberse refundido en un título único (el IV) los contenidos previstos para el título tercero y el título cuarto.

Al artículo 1: objeto de la ley

Es llamativo que el primer artículo de la norma, para establecer el objeto de la ley, transcriba lo fijado en el Estatuto de Autonomía como principio rector de las políticas públicas en materia de vivienda

(artículo 27, antes transcrito), pero introduciendo algunos añadidos cuya justificación no resulta evidente en todos los casos.

Parece claro el objetivo de ampliar la expresión estatutaria *"facilitando el acceso a ésta en régimen de propiedad o alquiler",* para dar cabida a otras opciones de uso: *"en propiedad, arrendamiento u otras formas de tenencia temporal"*.

Igualmente puede estimarse razonable sustituir la expresión estatutaria *"prestando especial atención a los jóvenes y colectivos más necesitados",* por la escogida, que especifica algunos de esos colectivos a atender: *"prestando especial atención a los jóvenes, personas mayores, con discapacidad o en situación de dependencia, y a los colectivos más necesitados".*

Por el contrario, no es tan evidente el porqué de apartarse de la expresión del Estatuto *"mediante la utilización racional del suelo y la promoción de vivienda pública y protegida",* cambiándola por: *"mediante la utilización racional del suelo y la promoción de viviendas adecuadas a la demanda"*.

El legislador estatutario entendió que los instrumentos que han de dirigir las políticas públicas en materia de vivienda en Aragón serían esos dos: la utilización racional del suelo y la promoción de vivienda pública y protegida; y no se refirió, como podría legítimamente haber hecho, a la promoción de "viviendas adecuadas a la demanda". Sin prejuzgar la voluntad del redactor del anteproyecto, esta expresión podría utilizarse para justificar, en la existencia de "demanda", viviendas cuyas características o condiciones se alejasen de lo que la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Aragón obligan a respetar: el ejercicio del derecho a una vivienda *digna*.

Esta redacción resulta todavía más llamativa cuando el propio texto del anteproyecto en su artículo 52 transcribe literalmente el contenido del artículo 27 del Estatuto de Autonomía, o cuando el artículo 2.f establece como principio rector de la política de vivienda la *"prioridad de la efectividad del derecho a una vivienda digna, adecuada y asequible"*, características que sí podrían perfectamente formar parte del objetivo declarado de la ley.

Al artículo 4: concepto y tipologías de vivienda

En este artículo se establecen los tipos de vivienda que podrán considerarse a efectos de la ley y, en relación con las viviendas protegidas de Aragón, se señala que estarán sujetas a limitación de precios *"ya sea a perpetuidad o durante plazos de al menos quince años"*.

Para el Consejo Económico y Social de Aragón, la elección del plazo durante el que existirá sujeción a limitación de precios es uno de los elementos claves de la regulación de este tipo de viviendas. En este sentido, la exposición de motivos del anteproyecto de ley es perfectamente expresiva:

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.

"[…] del total de las viviendas construidas entre el año 1962 y el año 2020, el 31,5 % fueron viviendas protegidas, es decir, unos 5,7 millones de viviendas que se promovieron al amparo de algún régimen de protección pública, pero que en su mayoría y pese al importante esfuerzo público realizado en su promoción y construcción, han dejado de estar sujetas, en plazos relativamente cortos, a ningún tipo de límite de venta o alquiler. Y añade, en el mismo preámbulo, que tan solo 290.000 viviendas (de los 5,7 millones antes referidos), constituyen el parque de vivienda pública, que representa el 1,6% de los hogares habitados en España, frente al 15% registrado en países de nuestro entorno como Francia, Reino Unido, Suecia, Países Bajos o Dinamarca."

Por su lado, en la propia exposición de motivos se señala con rotundidad la necesidad de mantener en el tiempo las políticas de vivienda, incluidas lógicamente las que atañen a la vivienda protegida de Aragón:

"Resolver el déficit de vivienda en Aragón, estimado en no menos de doce mil unidades, no es tarea de una legislatura, ni de dos. Va a requerir un esfuerzo sostenido y constante durante un plazo que en ningún caso va a ser menor de quince años, plazo durante el que han de mantenerse activos cuantos medios y herramientas contempla la presente ley para lograr el objetivo básico de ampliar el parque de viviendas […]".

Parece, en principio, contradictorio que el legislador considere imposible resolver el déficit actual de vivienda en Aragón en un plazo inferior a 15 años y al mismo tiempo crea razonable eliminar transcurridos esos mismos 15 años uno de los principales instrumentos para resolverlo: la limitación de precios a la venta de vivienda protegida de Aragón que pueda promoverse con ayuda pública durante ese plazo.

Por otra parte, la elección de este plazo general de 15 años durante el que se prevé la necesidad de un "esfuerzo sostenido y constante" encaja difícilmente con lo previsto en el artículo 17 del anteproyecto de ley, que aún reduce la vigencia de la calificación definitiva como vivienda protegida de Aragón a 10 años cuando sea de promoción privada. Este modo de proceder es el mismo que la propia exposición de motivos rechaza en su primer apartado:

"Durante al menos los últimos sesenta años, en Aragón como en el resto de España, el modo en que se ha afrontado 'el problema de la vivienda' desde la administración, se ha centrado en el impulso de mecanismos tendentes a incentivar el acceso a un hogar en régimen de propiedad, lo que ha conducido a que todos los recursos públicos dispuestos a este fin se hayan patrimonializado, finalmente, por quienes han adquirido en pleno dominio viviendas 'sociales' en

sus diferentes versiones a lo largo de los tiempos: viviendas acogidas, de protección oficial, protegidas de Aragón, de precio tasado, de régimen especial, etc.".

Para el Consejo Económico y Social de Aragón, el plazo de 15 años previsto en este artículo es insuficiente para dar cumplimiento a los objetivos perseguidos por la ley de ampliar los parques públicos de vivienda y favorecer el acceso a la vivienda a todos los aragoneses, incluidos los colectivos menos favorecidos.

En cuanto a la definición de las viviendas de emergencia social, la nota de gratuidad parece estar matizada por lo previsto en el artículo 40.2 del anteproyecto, por lo que se sugiere una redacción que incluya el supuesto de fijación de precio significativamente inferior a los precios de mercado. La decisión por la que se opte en esta cuestión convendría reflejarla igualmente en la caracterización de estas viviendas contenida en el artículo 36.

Al artículo 10: promotores de viviendas libres

Para eliminar riesgo de distorsión en el mercado de la vivienda, la previsión de que las administraciones públicas y sus sociedades instrumentales puedan ostentar la condición de promotores de viviendas libres debería quedar condicionada al cumplimiento de objetivos expresamente previstos en la ley.

Al artículo 11: calificación y contenido de las viviendas protegidas de Aragón

Para facilitar una más sencilla interpretación de la norma, se sugiere refundir en un único precepto lo dispuesto en el apartado cuarto de este artículo (*"Se consideran compatibles con su uso como vivienda habitual las actividades profesionales de propietarios o inquilinos que no supongan el uso de más del cuarenta por ciento de la superficie útil"*) y lo indicado en el apartado segundo del artículo 12 *("Las viviendas protegidas de Aragón solo podrán ser usadas como domicilio habitual y permanente de sus adjudicatarios o usuarios, quedando expresamente prohibidos cualesquiera otros usos tales como actividades profesionales o económicas, segunda residencia o alojamiento turístico"*), que parecen directamente contradictorios.

En el apartado tercero, se sugiere introducir la previsión de que los servicios de inspección comprobarán periódicamente la efectiva ocupación de la vivienda.

En el apartado quinto, se propone una reflexión acerca de lógica de la referencia a la "pérdida del derecho de propiedad" por alteración de circunstancias, que podrían ser por ejemplo tanto una mejora como un empeoramiento de los ingresos (lo que generaría al mismo tiempo la pérdida de la propiedad de la vivienda), así como de la duración temporal de la obligación de comunicar tales alteraciones.

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.

Al artículo 13: promotores y suelos aptos para la construcción de vivienda protegida de Aragón

En el apartado 3 de este precepto se prevé la posibilidad de impulsar la promoción de vivienda protegida de Aragón en suelos calificados para usos terciarios sin necesidad de recalificación previa, siempre que se inste en el plazo de los doce años siguientes a la entrada en vigor de la ley.

Por un lado, se echa de menos una atención más concreta a esta nueva posibilidad, sea en la exposición de motivos de la norma, sea en alguno de los documentos que la acompaña (memoria justificativa, informe del departamento), con una valoración del impacto que pueda tener, tomando en consideración ventajas esperadas y riesgos posibles de esta disposición que podría calificarse como "de excepción" al régimen urbanístico aragonés.

Por otro lado, de la redacción del precepto no queda claro si se está reconociendo un derecho a los titulares de este tipo de suelos o es, sin más, una opción procedimentalmente simplificada para que las administraciones competentes ejerzan sus potestades en materia urbanística. Convendría revisar la condición indicada en el apartado b, en la que únicamente se exige "instar la solicitud" en un determinado plazo, sin referencia ninguna a la obtención del correspondiente título habilitante.

Por último, aun cuando materialmente su ubicación facilita la comprensión del conjunto de suelos aptos para la construcción de vivienda protegida, por su contenido se trata de una disposición de naturaleza transitoria, a la que quizá pudiera hacerse referencia en la parte final de la ley.

Al artículo 14: destinatarios de las viviendas protegidas de Aragón

Son dos las condiciones fijadas para poder acceder a la compra de una vivienda protegida de Aragón: un determinado nivel de renta y no ser propietario de otra vivienda adecuada a las necesidades familiares en el mismo municipio.

En cuanto a los umbrales de renta, se sugiere añadir de algún modo una referencia a la situación patrimonial del destinatario de estas viviendas, para evitar la situación de un solicitante de vivienda sin rentas pero con un importante patrimonio. Esta misma reflexión convendría realizarla en referencia a otros preceptos de la norma, como los artículos 25 (destinatarios de las viviendas públicas), 30 (adjudicación), 39 (destinatarios de las viviendas de emergencia social)…

La segunda condición, referida a la titularidad de vivienda en el "mismo municipio", quizá podría reformularse en términos de accesibilidad u otros, considerando la estructura municipal de Aragón y la distribución de su población, para asegurar que este tipo de viviendas sirva para resolver problemas existentes de carencia o dificultad de acceso a vivienda en propiedad, y en ningún caso para ampliar el número de viviendas próximas a disposición del mismo propietario.

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.

Al artículo 15: venta y renta de las viviendas protegidas de Aragón

El apartado tercero, que fija el precio máximo de venta de las viviendas protegidas de Aragón, realiza una deslegalización de la propia materia que regula: *"sin perjuicio de posibles desarrollos reglamentarios futuros, el precio de venta (excluido el IVA) de las viviendas protegidas de Aragón, en ningún caso podrá superar […]"*. Esa redacción puede llevar a equívoco si se tiene en cuenta que el apartado primero del propio artículo prevé una orden anual que fije los precios de venta: no se trata entonces de "posibles" desarrollos reglamentarios, sino de necesarios reglamentos anuales.

Por otra parte, podría valorarse la factibilidad y oportunidad de prever actualizaciones automáticas referidas a un determinado índice, que pudieran operar de modo subsidiario a falta de la correspondiente orden anual.

Dado que en el artículo 12 se establece una única modalidad general de viviendas protegidas de Aragón, con lo que desaparecen otros tipos como la vivienda protegida de régimen especial, que permite el acceso a adquirentes con nivel más bajo de ingresos, gracias además a una importante reducción en el tipo del impuesto sobre el valor añadido, se propone que el módulo disponga de suficiente flexibilidad para prever todo tipo de circunstancias, incluidas la tipología y posición o altura de la vivienda.

En los apartados quinto y sexto, se prevé el procedimiento para la venta de viviendas protegidas de Aragón por quien es propietario, que incluye comunicaciones a efectos del ejercicio de adquisición preferente por las administraciones y una limitación del precio de venta. Dando por supuesto que la vivienda protegida de Aragón objeto de esta venta mantiene su calificación, sería conveniente para evitar dudas interpretativas recalcar que los adquirentes habrán de cumplir asimismo los requisitos establecidos en el artículo 14 para acceder a una vivienda protegida de Aragón. Asimismo, se da por reproducida la sugerencia incluida en observación al artículo 17 en cuanto al plazo para que las administraciones públicas ejerciten su derecho de adquisición preferente, que convendría ampliar hasta los cuatro meses.

Por último, y para mejorar la seguridad jurídica, parece oportuno llamar la atención sobre algunos de los elementos del procedimiento que pueden no ser del todo claros, como el tipo de "reparos" que puedan formularse, las consecuencias de su formulación en la calificación definitiva y si serían o no subsanables, la calidad de las "circunstancias que impidan la calificación definitiva" o el sentido del silencio administrativo en este procedimiento.

Al artículo 17: duración de la calificación definitiva

Es oportuno dar por reproducidas las observaciones realizadas al artículo 4, en cuanto a la insuficiencia del plazo mínimo de 15 años previo a la posibilidad de descalificar una vivienda protegida de Aragón, si el objetivo es resolver el problema social de la vivienda, evitando aquella patrimonialización del

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.

esfuerzo público –y por tanto del conjunto de la sociedad– por parte de los adquirentes, a que se refiere la exposición de motivos del anteproyecto.

Tal como ya se ha indicado en esa observación al artículo 4, los plazos previstos en el apartado primero de este artículo 17 para la vigencia mínima de la calificación definitiva como vivienda protegida de Aragón, 10 o 20 años, no respetarían el propio concepto de ese tipo de vivienda, que exige un mínimo de 15 años.

Por otra parte, no aparece reflejada en el anteproyecto ni en la documentación que lo acompaña la causa para la elección de periodos diferentes de vigencia mínima de la calificación definitiva en función del carácter del promotor de la vivienda. Si la calificación como vivienda protegida de Aragón tiene como objetivo facilitar el acceso a la vivienda a determinado sector o sectores de la población, habría de ser indiferente quién ha actuado como promotor, y priorizar el objetivo constitucional y estatuario de facilitar el acceso a una vivienda digna a toda la población.

Para el Consejo Económico y Social de Aragón, la calificación definitiva de una vivienda protegida de Aragón debería ser superior a los 15 años previstos en el artículo 4 y su vigencia mínima habría de ser independiente de quién haya sido su promotor.

En segundo lugar, se considera demasiado exiguo el plazo previsto para que las administraciones públicas ejerzan el derecho de adquisición preferente en caso de solicitud de descalificación de la vivienda, y se propone ampliarlo hasta los cuatro meses.

Asimismo, se sugiere adaptar el plazo de 15 años, previsto en el apartado 2.b, para formular nueva solicitud de descalificación desde el ejercicio del derecho de adquisición preferente por parte de una administración pública, a las decisiones que se adopten en relación con la vigencia mínima de la calificación como vivienda protegida de Aragón.

Por último, podría ser conveniente enumerar, aun a título de ejemplo, cuáles son los “beneficios económicos eventualmente obtenidos por su calificación definitiva” que deberán ser reintegrados.

Al artículo 20: adjudicación de las viviendas protegidas de Aragón

En este artículo, referido a la adjudicación de viviendas protegidas de Aragón, se señala que el departamento “controlará la adjudicación y transmisión de las viviendas protegidas” y se alude a algunos principios (publicidad, transparencia, concurrencia pública, promoción de la diversidad y lucha contra la exclusión social) “inspiradores” de la adjudicación; pero nada se dice acerca de cómo tendrá lugar esa adjudicación.

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.

En este sentido, se observa que ha desaparecido de la redacción del precepto el apartado segundo que contenía el primer texto del anteproyecto de ley, sobre el que tomó conocimiento el Gobierno de Aragón, en que se establecían algunas cuestiones sobre el procedimiento de adjudicación de viviendas.

Dada la voluntad de esta ley de constituirse en norma general en materia de vivienda, y la especial relevancia de esta cuestión para que la ley pueda cumplir con su objetivo de colaborar a resolver las dificultades de acceso a la vivienda en determinados grupos sociales, parece imprescindible que figure en ella una indicación suficiente acerca del procedimiento de adjudicación, que debe buscar la máxima eficiencia en la consecución de sus objetivos.

Para ello, sería conveniente simplificar en lo posible el procedimiento, reduciendo la intervención administrativa al control del cumplimiento de los criterios normativos, y señalando, en su caso, las circunstancias en que la adjudicación, con total garantía de objetividad y transparencia, pudiera llegar a realizarse directamente por el promotor. Especialmente en el caso de las viviendas en alquiler, es el arrendador quien asume el riesgo económico, por lo que, si no fuera él el adjudicador, debería valorarse que la administración garantizase de algún modo el cobro de las rentas de aquel inquilino asignado por la administración.

Además, interesa facilitar la adaptación del procedimiento a las variables circunstancias de cada momento, remitiendo a una norma de carácter reglamentario el desarrollo de los requisitos, condicionantes, criterios de preferencia y procedimientos de adjudicación diseñados por la ley.

Al artículo 21: objetivo y ámbito de las viviendas públicas

Se sugiere modificar la redacción, eliminando por innecesarias las palabras “a diferencia de las viviendas protegidas de Aragón” y la expresión “en ningún momento de su vida útil”. Por su destino, estas viviendas entrarán en el concepto genérico de bienes de dominio público, por estar afectas a un servicio público, y por tanto serán inalienables por naturaleza.

Se señala que el artículo 26.2 regula esta misma cuestión, que convendría concentrar en un único precepto, eliminando la referencia a los procedimientos de expropiación forzosa, que actuarán como en cualquier otro supuesto de expropiación sobre bienes calificados como demaniales.

Al artículo 22: destino de las viviendas públicas de Aragón

El apartado tercero prevé la posibilidad de ocupación como vivienda ocasional por empleados del sector público o trabajadores “relacionados con la actividad turística”. Se sugiere reflexionar acerca de la conveniencia de incluir en esa previsión a personas trabajadoras en otras actividades económicas que

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.

pudieran estar también afectadas por análoga circunstancia de estacionalidad, así como sobre la referencia a la prestación de servicios en el concreto municipio en que radique la vivienda.

En similar sentido, la reflexión debería alcanzar a lo dispuesto, en desarrollo de este precepto, en el apartado tercero del artículo 25.

Al artículo 24: renta de las viviendas públicas de Aragón

En relación con la renta arrendaticia de las viviendas públicas de Aragón, se prevé que quede fijada de modo objetivo antes de la correspondiente promoción, al tiempo que se fija un límite subjetivo en función de los ingresos de la unidad de convivencia que la ocupe. Para el supuesto de que la renta fijada objetivamente supere el 30% de los ingresos brutos, se prevé que la administración –se sobreentiende que la competente en materia de vivienda– *"deberá garantizar el otorgamiento de ayudas económicas […] durante un plazo no inferior a diez años"*. Compartiendo la finalidad de esa previsión, no resulta evidente cuál pueda ser el procedimiento administrativo que permita al departamento competente en materia de vivienda "garantizar" ayudas –en esencia de finalidad social– durante plazos de 10 o más años.

Al artículo 25: destinatarios de las viviendas públicas de Aragón

En el apartado segundo, se sugiere una aclaración del precepto, para evitar dudas en si el coeficiente 0,80 actúa solo para delimitar posibles destinatarios o si también se aplicaría en el momento de establecer prioridades en la adjudicación según lo previsto en el artículo 30.

Al artículo 26: calificación y extensión temporal de las viviendas públicas de Aragón

Podría resultar oportuno incorporar un nuevo apartado en el que se aclarase qué beneficios pueden corresponder a este tipo de viviendas, como exenciones o bonificaciones fiscales, cuando se ejecuten mediante mecanismos de colaboración con la iniciativa privada.

Al artículo 30: adjudicación de las viviendas públicas de Aragón

En la regulación prevista en relación con las viviendas públicas de Aragón, se atiende a cuestiones tales como objetivos, suelos utilizables y condiciones urbanísticas, promoción de las viviendas, calificación, renta, destinatarios y adjudicación.

Sin embargo, se echa de menos una mayor atención a la relación jurídica que quede establecida entre el titular de la vivienda pública y el adjudicatario, con las consiguientes vicisitudes que tal relación pueda tener a lo largo del tiempo: cuestiones como duración prevista de la relación, consecuencias de la pérdida de alguno de los requisitos de adjudicación, modificación de la composición de la unidad de

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.

convivencia o de las condiciones de vulnerabilidad que otorgaron prioridad en la adjudicación, transmisión del derecho dentro de la unidad de convivencia o procedimiento de finalización, entre otras.

En línea con lo indicado en observación al artículo 14, y en relación con la acreditación de la renta disponible, se sugiere que entre la documentación a aportar puedan incorporarse informes bancarios de la situación financiera del interesado en la vivienda pública de Aragón, con respeto en todo caso de la normativa en materia de protección de datos.

En cuanto al modo de establecimiento de prioridad entre los solicitantes, el procedimiento debería cumplir iguales objetivos que los ya indicados en observación al artículo 20: máxima simplificación y capacidad de adaptación a las circunstancias del momento. Por otro lado, considerando la finalidad a la que se destinan este tipo de viviendas públicas de Aragón, se sugiere reconsiderar que un criterio de prioridad para la adjudicación de la vivienda sea el orden de entrada de las solicitudes en el registro.

Asimismo, conviene aclarar la previsión contenida en el apartado quinto respecto del supuesto de número de solicitantes inferior al de viviendas a adjudicar, que indica que se adjudicará a "cualquier solicitante que cumpla los requisitos, siguiendo el orden de entrada de las solicitudes en el registro". Dado que el registro solo habría admitido solicitudes durante el plazo original de tres meses, sería necesaria una comunicación pública de que, a partir de un determinado momento, queda abierto un nuevo periodo para formular solicitudes sobre las viviendas remanentes, durante el que se adjudicarán a cualquier solicitante que cumpla los requisitos por orden de entrada de las solicitudes en el registro, hasta la adjudicación del total de las viviendas.

Al artículo 31: contenido y titularidad de los alojamientos colectivos

Con el fin de evitar errores de interpretación, parece conveniente revisar la redacción de este precepto y del artículo 34, definiendo con claridad los papeles de *promotor*, de *constructor* y de *titular* y las funciones y atribuciones que corresponden a cada uno.

En el apartado cuarto de este artículo 31, se indica que se integrarán en el parque público de vivienda los alojamientos colectivos sobre suelos de titularidad pública *"construidos por la Administración Pública titular, o alguna de sus sociedades instrumentales"*, mientras que los *"que se hubieran construido bajo fórmulas de colaboración público-privada, su titularidad corresponderá al promotor privado"*.

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.

La consecuencia de esa distinción es especialmente relevante en cuanto a la renta arrendaticia, regulada en el artículo 34, por cuanto en los casos de promoción privada no existe limitación administrativa alguna, y sí la hay cuando se trata de una promoción pública.

Al artículo 32: destinatarios de los alojamientos colectivos

Los dos primeros apartados de este artículo establecen determinados colectivos (población juvenil, usuarios con necesidades transitorias de vivienda […], personas implicadas en procesos de separación o divorcio, personas mayores, personas con discapacidad o en situación de dependencia) a quienes se destinarán los alojamientos colectivos.

Para evitar dudas en la interpretación de la norma, convendría aclarar si esta delimitación de destinatarios es excluyente, en el sentido de que no podrán alojarse en ese tipo de alojamientos colectivos quienes no formen parte de alguno de esos grupos de población, o si se trata de una preferencia, en cuyo caso sería necesario establecer un procedimiento, susceptible de control por la administración, para la priorización de las personas interesadas en alguno de estos alojamientos.

Por último, y para evitar futuras dudas sobre la consideración de este tipo de alojamientos en el caso de los promovidos por un privado, podría ser útil aclarar en qué medida esa limitación en cuanto a destinatarios afecta a todos los alojamientos colectivos, sean públicos o privados; qué consecuencias tendría el incumplimiento en el tipo de destinatarios en relación con los efectos fiscales previstos en el artículo 31.2 o la disponibilidad de suelos del artículo 33.2; o cuáles son esas “otras modalidades de residencia colectiva distintas de las tipologías de vivienda reguladas en esta ley”.

Al artículo 33: suelos aptos para la construcción de alojamientos colectivos

En línea con lo ya indicado en observación al artículo 13, sorprende la aparentemente absoluta disponibilidad de suelos para la promoción de este tipo de alojamientos, al margen de su calificación urbanística para usos terciarios, equipamientos sociales o asistenciales, sin ninguna limitación material, temporal ni procedimental, lo que contrasta con la inexistencia de límites a la renta arrendaticia cuando se trate de promoción privada.

Al artículo 38: promotores de viviendas de emergencia social

La referencia a “entidades del tercer sector” podría ser suficiente para englobar los tipos de entidad a que parece referirse este artículo, tal como se hace, por otra parte, en el apartado cuarto del artículo 43. En cualquier caso, sería conveniente eliminar la referencia a “asociaciones de voluntarios”, que podría dificultar la interpretación de la norma en cuanto a la inclusión de otras asociaciones que sí se integran en el tercer sector.

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.

Al artículo 39: destinatarios de viviendas de emergencia social

Su sugiere modificar la redacción, eliminando la referencia a la "residencia en la vía pública o en espacios públicos inadecuados", adoptando alguna denominación más acorde con la normativa reguladora de la acción social de la Comunidad Autónoma, como podría ser "población desplazada", "transeúnte" "personas sin techo" o "personas en situación de urgencia social", que se recogen, por ejemplo, en el artículo 6 del Decreto 184/2016, de 20 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales en Aragón.

Parece acertada la previsión de que estas viviendas puedan ser ocupadas por trabajadores sociales, pero convendría especificar, para evitar dudas interpretativas, que se tratará en todos los casos de ocupaciones de carácter temporal y limitado, asociadas a la prestación de un servicio público directamente relacionado con necesidades sociales que obliguen a la permanencia del trabajador en el entorno, como catástrofes u otras circunstancias excepcionales, o con la atención a los residentes en las propias viviendas. Teniendo en cuenta esa finalidad, se sugiere que no se limite esa posibilidad a los trabajadores sociales, sino que se amplíe a otros trabajadores o colectivos necesarios en esas circunstancias.

Sería conveniente incorporar una determinación más concreta acerca de cuál es la relación jurídica establecida con el usuario de una de estas viviendas de emergencia social, puesto que conviene prever, no solo la duración temporal del uso, como se hace en el artículo 41.2 de la ley, sino otro tipo de vicisitudes, como la modificación de circunstancias y su oportuna comunicación, o el modo de producirse en su caso el desalojo.

Al artículo 45: planificación para impulsar la promoción de vivienda

En este artículo se hace una distinción entre los planes de vivienda para "subsidiación y ayudas" y la planificación "de medidas y programas específicos que garanticen el impulso de la promoción de viviendas". En opinión del Consejo Económico y Social, mejoraría la eficacia de la política de vivienda si se contase con una planificación única en materia de vivienda, que facilitase el encaje tanto de la política de ayudas -se entiende que para el acceso a la vivienda- como de las medidas de impulso a la promoción, estableciendo objetivos globales a perseguir con los diferentes programas.

Al artículo 49: colaboración interadministrativa en materia de vivienda

La colaboración entre administraciones es clave para alcanzar los objetivos señalados por el anteproyecto de ley. Por este motivo, se estima que podría resultar más eficiente establecer alguna previsión más concreta acerca de las "comisiones y sesiones" con otras administraciones y entes del sector público, así como de las "sesiones de trabajo" con otros departamentos del Gobierno de Aragón,

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.

valorando en su caso la oportunidad de crear una comisión delegada del Gobierno en materia de vivienda, al amparo de lo previsto en el artículo 25 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).

Al artículo 50: colaboración con la iniciativa privada

El Consejo Económico y Social de Aragón, por su propia esencia como órgano estatutario, tiene una preocupación específica por los ámbitos en que se materializa la participación de la sociedad en la definición de las políticas públicas. De ahí que considere de especial relevancia el contenido del presente artículo.

En primer lugar, la rúbrica de este artículo, "colaboración con la iniciativa privada", resulta reductora a una sola de las posibles intervenciones en este ámbito de agentes no públicos. Podría ser conveniente escoger alguna otra formulación más genérica, que anunciase cauces de participación de la sociedad en la definición y ejecución de la política de vivienda.

En esa línea, quizá podría preverse un primer apartado en el que se recogiesen esos cauces de participación ya no en la "ejecución de las políticas públicas", como se indica ahora, sino en la planificación y programación de las políticas públicas en materia de vivienda, así como en su posterior evaluación.

A estos efectos, un órgano colegiado, institucional y participativo, cuya intervención esté garantizada en la propia ley, parece necesario, bajo el formato del actual Foro de la Vivienda de Aragón u otro constituido con esa finalidad. En todo caso, debería quedar expresamente reflejado en la ley que ese órgano contará con participación de las organizaciones empresariales y sindicales que tengan la cualidad de más representativas en Aragón.

En el actual apartado primero, cuando se habla de inversión privada, parece innecesaria la precisión "sin perjuicio de la generación y obtención de beneficios razonables acordes a la cuota de participación de las entidades privadas en los procesos de promoción, construcción y gestión de viviendas públicas y protegidas de Aragón", por cuanto es esencial a la propia naturaleza de la inversión privada y, por otra parte, la introducción del calificativo "razonables" podría abrir un ámbito de debate que debería quedar superado mediante la aplicación rigurosa de la normativa en materia de contratación pública.

Por último, en el apartado 2.c se propone incluir entre las entidades con las que puedan suscribirse protocolos de colaboración a las organizaciones empresariales específicamente relacionadas con la construcción, gestión y promoción de viviendas, que son, también, representativas de intereses y pueden ser importantes colaboradoras con la administración.

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.

Al artículo 51: dotación presupuestaria para el cumplimiento de los fines de la ley

En este artículo se pretende garantizar determinadas dotaciones económicas anuales en la ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma para atender los diferentes planes y programas en materia de vivienda derivados de esta ley. En el primer apartado se busca garantizar previsión presupuestaria "suficiente" para atender las obligaciones derivadas de los planes y programas en materia de vivienda, "especialmente" tres de ellos (viabilidad de promociones privadas de viviendas protegidas de Aragón y ayudas a los adjudicatarios de estas viviendas, sea en compraventa, sea en arrendamiento). Esa declaración actuará más como una manifestación de voluntad que como una garantía, puesto que la "suficiencia" es un concepto jurídico indeterminado cuya concreción exigirá la participación del propio legislador.

Por otra parte, cabe la duda de si esa declaración incorpora de algún modo una priorización de los programas antes citados, de modo que quedarían excluidos o preteridos otros programas, o se trata igualmente de una mera manifestación de voluntad sin consecuencia jurídica.

En relación con estos programas con especial garantía de dotación, se establecen en este artículo algunas limitaciones, en cuantía y plazo, a las ayudas individuales que puedan derivarse su aplicación. Si la ley quiere establecer estos límites, resultaría sistemáticamente más adecuado hacerlo en el precepto en que se regulen los correspondientes programas de ayudas, y no en un precepto destinado a regular el contenido del proyecto de ley de presupuestos.

En los apartados segundo y tercero, se establecen unas dotaciones "mínimas" para adquisición preferente de viviendas protegidas (al menos 20 viviendas anuales) y para el conjunto de las políticas en materia de vivienda (al menos un 0,3% del gasto total no financiero), que se aplicarían en los presupuestos anuales, bien directamente, bien mediante redistribución en periodos plurianuales. En relación con esta previsión, parece oportuno señalar que resultará de obligado cumplimiento para el Gobierno de Aragón en la formulación del proyecto de ley de presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma, pero no resultará vinculante para las Cortes de Aragón, que en cuanto legislador estarían legitimadas para desatender condiciones impuestas por una norma aprobada por las propias Cortes.

Por último, sería de interés que la memoria económica que acompaña al anteproyecto de ley, entre las previsiones de gasto por programa que contiene en su segunda versión, razonase de modo específico acerca del cumplimiento de cada uno de los mandatos que se contienen en este precepto.

A los artículos 52 a 58

Tal como se ha indicado en observación a la exposición de motivos, parece más adecuado separar en un capítulo diferente estos artículos, 52 a 58, que se ocupan de derechos y deberes en

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.

relación con viviendas, edificios y suelos, y que tienen un encaje más difícil en el actual capítulo de "instrumentos para la política de vivienda del Gobierno de Aragón".

Por otra parte, el contenido de los artículos 52, "Derechos individuales en relación a la vivienda" (que, como se ha señalado, reproduce lo previsto en la materia en el propio Estatuto de Autonomía de Aragón); 53, "Seguridad del derecho a la vivienda", y 54, "Derecho a la información pública", podría ocupar una posición más destacada entre los primeros preceptos en el texto de la norma.

Al artículo 55: información mínima en operaciones de compra y arrendamiento

Se sugiere diferenciar en este artículo entre la información necesaria en los casos de venta y de arrendamiento, y en función de que el vendedor o arrendador sea un agente en materia de vivienda o un particular. Por otra parte, quizá convendría prever el supuesto de compraventa mientras el edificio está en construcción, cuando una parte de la documentación requerida podría estar todavía pendiente de obtenerse.

Al artículo 56: Libro del edificio existente

En este artículo se prevé la exigencia de este libro en determinados supuestos, asociados fundamentalmente a necesidades de conservación o rehabilitación. Dada su finalidad, se sugiere una reflexión acerca de la conveniencia de tender hacia una mayor implantación, de forma que en un periodo tan amplio como se estimase razonable todos los edificios llegasen a contar con este documento. Con ese objetivo, convendría tener en consideración cuestiones como la periódica renovación del libro para su mantenimiento actualizado, el calendario de implantación o la creación de un registro de libros del edificio existente en Aragón.

Al artículo 57: deberes en relación con suelos calificados para viviendas protegidas de Aragón

Para el supuesto de incumplimiento de la obligación de promover viviendas protegidas de Aragón en solares a ello destinados en el plazo máximo de 10 años, o en el plazo inferior que prevean las normas urbanísticas, este artículo prevé la posibilidad de adquisición forzosa de los suelos por la administración autonómica, pero con la peculiar consecuencia de que ya no deberán destinarse a su primera finalidad, la promoción de viviendas protegidas de Aragón, sino a la promoción de viviendas públicas de Aragón. Dado que las viviendas públicas de Aragón pueden construirse también en suelos calificados para vivienda protegida de Aragón, según el artículo 23.2 del anteproyecto, parecería más oportuno permitir a la administración escoger el destino de los solares adquiridos de este modo.

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.

Al artículo 72: tipos de infracciones y sanciones en materia de vivienda

En el apartado primero se prevén los supuestos de concurrencia de regímenes sancionadores: en el primer inciso se prevé la aplicación del régimen sancionador en materia de vivienda aun cuando existan otros regímenes aplicables al caso; mientras en el segundo inciso se declara su carácter subsidiario respecto del régimen sancionador previsto en la legislación urbanística. Considerando la relevancia social de los bienes jurídicos que pretenden protegerse en esta ley de vivienda de Aragón, se sugiere no establecer esa subsidiariedad de modo general.

Al artículo 75: infracciones muy graves

Se propone añadir un nuevo supuesto: cuando el adjudicatario de una vivienda protegida o pública acuerda con un tercero el uso de su vivienda a modo de arrendamiento sin suscribir el correspondiente contrato y sin conocimiento o autorización de la administración.

A la disposición adicional cuarta: revisión de porcentajes, cuantías y plazos

Esta disposición autoriza a modificar mediante norma reglamentaria todas las cifras referidas a porcentajes, cuantías y plazos establecidos en la propia ley. Esta deslegalización, aun cuando no esté expresamente prohibida en el ordenamiento jurídico con carácter general, produce algunos efectos contrarios a la seguridad jurídica, puesto que genera incertidumbre acerca de la aplicabilidad de las disposiciones de la ley, que pueden quedar formalmente vigentes, pero superadas por disposiciones de rango reglamentario.

Conviene además tener presente que algunas de las decisiones más relevantes contenidas en el presente anteproyecto de ley van referidas a porcentajes y plazos, que podrían resultar modificados legítimamente por normas de jerarquía inferior: desde la garantía de dotación presupuestaria fijada en el artículo 51, al plazo para la descalificación de viviendas protegidas establecido en el artículo 17.

Por otra parte, llama la atención que esta revisión se prevea en una disposición adicional, mientras que la revisión de otras cuantías, las referidas a sanciones, se prevé en una disposición final. Resultaría más claro para quienes deben operar con esta norma que ambas revisiones se previesen en una misma disposición (final, según las directrices de técnica normativa aplicables), así como que se especificase si corresponden a la potestad reglamentaria del Gobierno de Aragón, por tanto mediante decreto (tal como se hace con la revisión de cuantías de sanciones), o si podría actuar la capacidad reglamentaria de los miembros del Gobierno, y por tanto mediante orden.

Se sugiere valorar la posibilidad de incorporar en una única disposición final el contenido de las actuales disposiciones adicional cuarta, final segunda y final cuarta.

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.

A la disposición derogatoria

En aras de mejorar la seguridad jurídica en una materia que, tal como ya se ha expuesto, ha sido objeto de sucesivas regulaciones parciales mediante normas de rango legal y de rango reglamentario, resultaría de especial interés que la cláusula derogatoria especificase, al menos, las principales disposiciones que resultarán derogadas por la entrada en vigor de esta ley. En este sentido, las directrices de técnica normativa del Gobierno de Aragón son tajantes: *"Deben evitarse las cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente, que no sustituyen a las menciones expresas de las normas derogadas."*

Por otro lado, y considerando que se trata de una regulación en un ámbito conexo con el que es el objeto principal de la ley, interesaría especialmente una referencia adecuada a las afectaciones que esta ley incorpora sobre la normativa en materia urbanística.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón considera que la vivienda, tal como se configura en la Constitución española, debe cumplir una importante función social en el desarrollo de un Estado del bienestar, por lo que valora positivamente la iniciativa del Gobierno de Aragón de concentrar en una norma con rango de ley la normativa básica en materia de vivienda, a partir de un diagnóstico global de la situación de la vivienda en Aragón; fijando objetivos razonables, a medio y a largo plazo, y adaptados territorialmente; con la prioridad fijada sobre los parques públicos de vivienda; y con el necesario protagonismo de las administraciones públicas, llamadas a colaborar entre ellas y con la iniciativa privada.

El Consejo anima al Gobierno de Aragón a reservar a la ley las decisiones estratégicas y nucleares en materia de vivienda, y remitir a normas de inferior jerarquía los elementos más coyunturales, de modo que la ley de vivienda pueda disfrutar de una vocación de perdurabilidad que redundará en beneficio de la seguridad jurídica de todos los intervinientes y afectados por esta materia.

Por último, el Consejo entiende que el anteproyecto de ley de Vivienda de Aragón sometido a su dictamen es susceptible de diversas mejoras, algunas de las cuales se señalan en los apartados anteriores de observaciones de carácter general y de carácter específico, con la intención de contribuir, desde su responsabilidad como órgano consultivo, en el objetivo de promover el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda digna que consagra nuestro Estatuto de Autonomía.

Zaragoza, a 17 de diciembre de 2024

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.

V.º B.º EL PRESIDENTE DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

Juan García Blasco

LA SECRETARIA GENERAL

Belén López Aldea

Por ausencia
Ignacio Revillo Pinilla
(Resolución de la Presidencia del CESA de 28 de noviembre de 2024)

Firmado electrónicamente por Juan García Blasco, Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón. Ignacio Revillo Pinilla, Asesor técnico. El 17/12/2024.
Documento verificado en el momento de la firma y verificable a través de la dirección http://www.aragon.es/verificadoc con CSV CSV8U1PF2A7GB1Z0XFIL.