

EL DERECHO A LA VIVIENDA. PANORAMA DESDE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN

Alfonso SALGADO CASTRO

SUMARIO: I. MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO. 1. La configuración constitucional del derecho a la vivienda. 2. Distribución de competencias entre los poderes públicos. 3. El derecho a la vivienda en el Estatuto de Autonomía de Aragón.– II. EL PRESENTE NORMATIVO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.– III. PLANES DE VIVIENDA.– IV. SUELO.– V. ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN. 1. Calidad. 2. Habitabilidad. 3. Agentes de la edificación. 4. Mantenimiento y conservación.– VI. ESTATUTO JURÍDICO DEL USUARIO DE VIVIENDA.– VII. VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA.– VIII. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.– IX. COLOFÓN.– X. BIBLIOGRAFÍA.

I. MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO

1. La configuración constitucional del derecho a la vivienda

Habrá que esperar a un momento avanzado del desarrollo de los textos constitucionales para que la vivienda haga su aparición entre los derechos de los ciudadanos en la norma que cimienta la convivencia de las comunidades estatales. El desarrollo teórico del Estado del Bienestar tras la IIª Guerra Mundial no conllevará de forma automática la introducción del derecho a la vivienda en las Constituciones, sino que su reconocimiento –en forma débil, además– será más tardío, prácticamente parejo a los llamados derechos constitucionales de tercera generación.

La dinámica de la evolución de los Estados que va abriendo camino a la conciencia de que existen unos derechos sociales que afectan al conjunto de la comunidad desbordará el marco de las constituciones liberales. Frente a la consideración de la vivienda como un mero objeto de titularidad privada que se regula en la legislación civil se comienza a pensar en ella como un bien de relevancia en la vida de los individuos, y que tal vez el sistema de mercado, por sí mismo, no resulta suficiente para garantizar que cada ciudadano tenga un lugar donde vivir. La intervención administrativa parece ser necesaria, y por ende el reconocimiento de que el individuo puede exigir al Estado que, cuando menos, promueva los instrumentos que le permitan disfrutar de una vivienda.

Aún así no son muchas las constituciones del mundo occidental que incorporen una referencia explícita a la vivienda. El antecedente inmediato de la Constitución española de 1978 lo encontramos en la portuguesa de 1976, cuyo artículo 65 reconoce el derecho a una vivienda de las dimensiones adecuadas y en condiciones de higiene y comodidad, para, a continuación, señalar cuáles son las obligaciones del Estado, entre las que se cuentan las de programar una política de vivienda inserta en planes de ordenación del territorio, estimular las iniciativas de las comunidades locales así como la autopromoción en la construcción de viviendas, y el establecimiento de un sistema que permita el acceso a la propiedad y al arrendamiento de viviendas en función de las rentas familiares. Por último, el artículo contiene una referencia a la municipalización de los suelos urbanos, asunto este que será objeto de un efímero debate en los trabajos parlamentarios de las Cortes constituyentes españolas.

El reconocimiento del derecho a la vivienda en el artículo 47 de la Constitución española de 1978 supone, por lo tanto, un elemento de gran novedad en los textos constitucionales occidentales. Algún precedente propio, si bien endeble, se descubre en el Fuero de los españoles de 1945 –“*El Estado facilitará a todos los españoles el acceso a las formas de propiedad más íntimamente ligadas a la persona humana: hogar familiar, heredad, útiles de trabajo y bienes de uso cotidiano*” (artículo 31)– y en el Fuero del Trabajo, que contiene una formulación similar.

La formulación del artículo dedicado a la vivienda prácticamente no sufrió modificaciones durante el *iter* legislativo que lleva a la aprobación del texto constitucional español en diciembre de 1978¹. Únicamente se produce un cambio en el numeral de la disposición y la incorporación al texto de la referencia a la “*participación de la comunidad en las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos*” y la necesidad de “*impedir la especulación*”. Veremos más adelante que en el Estatuto de Autonomía de Aragón las referencias al suelo y a la vivienda se escinden en dos disposiciones diferentes pero que son sucesivas, con lo que en realidad el enlace entre suelo y vivienda es una constante en los poderes legislativos².

Salvo una modificación estilística³ y otra de numeración que serán aprobadas, en la Comisión constitucional del Senado se debate someramente

1. En el anteproyecto de Constitución española, el artículo 40 indicaba ya que: “*Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones para hacer efectivo este derecho y regularán la utilización del suelo de acuerdo con el interés general*”. Boletín Oficial de las Cortes de 5 de enero de 1978.

2. En la Comisión de Asuntos Constitucionales del día 23 de mayo de 1978 cambia el numeral del artículo que pasa a ser el 43. En la sesión plenaria del Congreso de los Diputados de 12 de julio de 1978 el texto de este artículo se aprueba sin debate por 264 votos a favor y una abstención.

3. Modificación propuesta por el senador Martín-Retortillo Baquer, del Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes: cambio de “normas adecuadas” por “normas pertinentes”.

sobre la necesidad de separar en dos párrafos numerados el derecho a la vivienda y las alusiones al suelo⁴, así como la conveniencia de introducir la mención a la municipalización del suelo, siguiendo el modelo portugués⁵, enmiendas que no prosperaron⁶. El texto aceptado tras el intercambio de opiniones entre los senadores se incorpora a la versión final de la Constitución⁷.

“Artículo 47

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.

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

El artículo está contemplado dentro del capítulo dedicado a los principios rectores económicos y sociales, por lo que estamos ante un derecho social en sentido estricto, que no se configura legalmente como un derecho subjetivo, por lo que no confiere a sus titulares –todos los ciudadanos– una acción ejercitable en orden a la obtención directa de una vivienda en tanto que objeto material, tal y como se indicaba en los debates del proceso constituyente. Se encomienda a los poderes públicos que realicen una política encaminada a conseguir el marco económico y legal adecuado para que los ciudadanos puedan conseguir una vivienda bajo algún tipo de régimen de uso y titularidad de la misma.

Esta misma obligación se suscita para que se impida la especulación del suelo y se promueva la participación de la comunidad en las plusvalías que se generen por la actividad de los agentes públicos sobre ese suelo, consolidando la especial vinculación de la vivienda y la utilización del suelo.

4. Propuesta de Martín-Retortillo Baquer en la sesión de 30 de agosto.

5. Propuesta del sr. Xirinacs Damians, del Grupo Mixto, en la sesión de la Comisión de Constitución del Senado del día 30 de agosto.

6. Es en este debate en la Comisión de Constitución del Senado -30 de agosto- donde se produce, de todo el proceso constituyente, el único momento en el que se comentan, por algunos senadores, los problemas que afectan a la vivienda en España. Aunque se trata de observaciones generales y breves se traen a colación por el sr. Xirinacs Damians –Grupo Mixto– las trabas que suponen para la efectividad de acceso a la vivienda cuestiones tales como el precio, la falta de viviendas, el hacinamiento, el chabolismo, los barrios incomunicados, mal iluminados y sin servicios culturales, sanitarios o educativos, zonas invadidas por los ruidos, los humos y las vías de circulación rápidas. Resulta también interesante la intervención del sr. Pérez-Maura –UCD– en la que reflexiona sobre que el derecho a la vivienda no es realmente un derecho a un objeto material, sino a las vías legales adecuadas para que *“los Gobiernos y el Estado”* (sic) ofrezcan a los ciudadanos los bienes necesarios para su bienestar.

7. Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado en Boletín Oficial de las Cortes de 6 de octubre de 1978.

2. Distribución de competencias entre los poderes públicos

La conexión del urbanismo y el derecho a la vivienda aparece diáfana en el artículo 148.1.3ª de la Constitución cuando se determina que las Comunidades Autónomas podrán asumir como competencia exclusiva la «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda», competencia que ha sido efectivamente incluida en todos los Estatutos de Autonomía.

Esta precisión en la distribución de competencias desaparece en el complejo entramado de poderes públicos reconocidos en el texto constitucional. Tal es el caso de los municipios, entre cuyas facultades se ha venido encontrando tradicionalmente la urbanística. Como más adelante se hará notar, esta competencia incide sobre la planificación territorial en materia de vivienda, si bien esta atribución no va a afectar en demasía a la configuración del derecho a la vivienda, encontrándose limitada a la promoción y gestión de viviendas y de suelo residencial (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local).

Sin embargo, donde se ha producido el conflicto es entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La Sentencia del Tribunal Constitucional –STC– 152/1988, de 20 de julio, ha venido a reconocer cierta competencia estatal en el campo de la vivienda. El conflicto se suscitó por el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco ante una serie de disposiciones estatales relativas a un plan de financiación en materia de vivienda. La doctrina del Tribunal Constitucional va a permitir que el Estado dicte normas de esta naturaleza sobre las competencias atribuidas en el artículo 149.1. 11ª y 13ª de la Constitución: las bases de la planificación económica y para la ordenación del crédito. Se justifica en la *“incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo”* en cuanto que dicha actividad de fomento queda *“vinculada a la movilización de recursos financieros no sólo públicos, sino también privados”* (Fundamento Jurídico 2).

A las Comunidades Autónomas, según el Tribunal Constitucional, les corresponde *“definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos”* así como *“...la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles... con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos”* (Fundamento Jurídico 4).

Esta doctrina del constitucional supone *“la conjunción de actuaciones de las autoridades estatales y autonómicas para la consecución, entre otros, del mismo fin que impone el artículo 47 de la Constitución”*. Esto no significa que el Estado pueda legislar directamente en materia de vivienda, ya que *“el Estado no es titular de una competencia específica en materia de vivienda”*, sino que debe ceñirse a *“aquellos extremos que puedan entenderse com-*

prendidos en las bases y coordinación de la planificación económica. A este respecto y sólo en relación con el mismo, el Estado puede destinar específicamente recursos con cargo a su propio presupuesto, que cumplen así una finalidad de garantía para la consecución de los objetivos de la política económica general, cuya dirección le compete” (Fundamento Jurídico 3).

Sobre la base de esta formulación el Tribunal Constitucional concreta que el Estado puede dictar normas de financiación que definan las actuaciones así como las fórmulas a utilizar, el nivel de protección y la aportación de recursos. Las Comunidades Autónomas están facultadas para el desarrollo de esa normativa dentro de los márgenes que el Estado haya permitido. También les corresponde la ejecución de las medidas estatales.

Por tanto, la competencia exclusiva en materia de vivienda que la Constitución otorga a las Comunidades Autónomas no excluye al Estado de la aprobación de normas que afectan a la puesta en práctica del derecho a la vivienda sobre los cimientos de la planificación económica.

Ahora bien, aún siendo cierto que existen argumentos para sostener que no es posible incentivar una actividad sin regular mínimamente su núcleo material, tal vez hubiera sido más prudente por parte del Tribunal Constitucional limitar los poderes de regulación del Estado, máxime cuando el propio Tribunal se ha pronunciado en contra de la tesis del *spending power*, es decir, que la capacidad de fomentar o financiar una actividad no conlleva aparejada la competencia para regularla sustantivamente (BELTRÁN: 38).

No son estos los únicos títulos competenciales que permiten esta penetración en el tema de la vivienda a los poderes del Estado. También se encuentran otras competencias que afectan a esta materia: la legislación civil –artículo 149.1.8ª–, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica –149.1.13ª–, la legislación sobre expropiación forzosa –artículo 149.1.18ª– o la legislación básica sobre protección del medio ambiente –artículo 149.1.23ª–, entre otros.

¿Cómo se concreta, por lo tanto, la competencia exclusiva en materia de vivienda de las Comunidades Autónomas? El Estado puede aprobar normas con rango legal y reglamentario sobre la base de varios títulos competenciales previstos en el artículo 149 de la Constitución. Entre las normas que debemos destacar que son fruto de este ejercicio por parte del Estado se encuentran las siguientes:

- La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, en la que se regulan aspectos tan básicos para la vivienda como las responsabilidades de los agentes de la edificación.
- La Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, que contiene la regulación del contrato de arrendamiento de vivienda, y que, obviamente, determina profundamente las actuaciones de las Comunidades Autónomas en el diseño de una política de vivienda.

- A las normas anteriores debemos sumar todo el conglomerado legal de protección de los consumidores, que contempla disposiciones relacionadas con la adquisición o el arrendamiento de las viviendas.
- La normativa coyuntural de planes de vivienda que son aprobados regularmente por el Gobierno español.

En conclusión, la competencia exclusiva que la Comunidad Autónoma de Aragón pueda tener en materia de vivienda se encuentra fuertemente matizada y realmente condicionada por un gran cúmulo de disposiciones estatales. Por lo que atañe a las competencias de los entes locales, el asunto queda ceñido prácticamente al ejercicio del planeamiento urbanístico y a las de conservación de edificios, como se verá.

3. El derecho a la vivienda en el Estatuto de Autonomía de Aragón

El artículo 35 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982 –Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto– se limitó a trasladar la competencia exclusiva prevista en la Constitución en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Este primer Estatuto, como todos los aprobados en aquellos momentos de una recién estrenada democracia, es un texto breve y escasamente innovador. No contempla regulación alguna de derechos puesto que incorpora, sin necesidad de listarlos, los del texto constitucional. Las sucesivas reformas del Estatuto no introducirán novedad alguna en el ámbito de la vivienda, salvo un cambio en el numeral dentro del artículo 35, que pasa del 3 al 7^º.

El Estatuto de Autonomía actual –Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril– es un texto bastante más largo, también en la línea de lo que ha sucedido con otros Estatutos que se han aprobado en los últimos años. Es conveniente considerar sumariamente el proceso de elaboración de esta norma por lo que supone de novedad en el diseño del texto estatutario.

La ponencia que elabora el proyecto estatutario presenta un texto en diciembre de 2003 que contiene tres menciones al derecho a la vivienda, puesto que incorpora un listado de derechos individuales y de principios rectores de la política social y económica⁸. Con alguna modificación que se señala

8. Reformas realizadas por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, y la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre.

9. El texto de la ponencia especial fue presentado a la Mesa de las Cortes de Aragón con las firmas de los portavoces de los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular, Chunta Aragonesista, y del Partido Aragonés y la Agrupación Parlamentaria Izquierda Unida de Aragón (G.P. Mixto).

Artículo 23. Protección personal y familiar.

Los poderes públicos aragoneses orientarán sus políticas de acuerdo con los siguientes objetivos:

lará inmediatamente, los preceptos sobre vivienda mantendrán a lo largo del proceso la mención a la vivienda como principio rector para la política sobre juventud; en segundo lugar como derecho a la vivienda, equivalente al artículo 47 de la Constitución; y, por último, la competencia exclusiva sobre la vivienda, con una descripción más amplia que la del Estatuto precedente, y ya separada, si bien en forma correlativa, de las de urbanismo y ordenación territorial.

Durante los trámites que siguen se introducirá en el artículo 25 una mención expresa a la propiedad y al alquiler, mientras que la competencia exclusiva recibe una redacción más amplia de carácter enumerativo. Estas nuevas redacciones son aprobadas sin conflicto por todos los grupos parlamentarios, y tampoco son modificadas durante el proceso de aprobación en las Cortes Generales.

La redacción definitiva ha quedado en la siguiente forma:

“Artículo 24. Protección personal y familiar.

f) Favorecer la emancipación de los jóvenes, facilitando su acceso al mundo laboral y a la vivienda.

Artículo 27. Vivienda.

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

Artículo 71. Competencias exclusivas.

10ª Vivienda, que, en todo caso, incluye la planificación, la ordenación, la gestión, el fomento, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales de equilibrio territorial y de sostenibilidad; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; las normas sobre la habitabilidad de las vivien-

e) Favorecer la emancipación de los jóvenes, facilitando su acceso al mundo laboral y a la vivienda.

Artículo 25. Vivienda.

Los poderes públicos aragoneses promoverán de forma efectiva el ejercicio del derecho a una vivienda digna, facilitando el acceso a ésta mediante la utilización racional del suelo y la promoción de vivienda pública y protegida, prestando especial atención a los jóvenes y colectivos más necesitados.

Artículo 65. Competencias exclusivas.

8.ª Vivienda que, en todo caso, incluye la planificación, la ordenación, la gestión y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales de equilibrio territorial y de sostenibilidad.

das, la innovación tecnológica aplicable a las viviendas y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación”.

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía resulta el trasunto del artículo 50 del texto constitucional, sólo que con una redacción ampliada¹⁰. La vivienda se cita exclusivamente en relación con los jóvenes, se supone que por las dificultades de este colectivo para encontrar una vivienda que puedan pagar. Es un enfoque que entronca con los obstáculos de incorporación al mundo laboral o con los salarios bajos.

Cabe preguntarse, entonces, si el legislador autonómico considera que los otros colectivos mencionados en el artículo, como las familias o los ancianos, no tienen problema de vivienda y que, por esto, no deben ser objeto de la especial dedicación que los poderes públicos han de prestar a la vivienda. Probablemente el legislador estatutario hubiera debido redactar este artículo de forma diferente, trasladando la especial atención en materia de vivienda a todos los colectivos. Han de ser el legislador ordinario y el poder ejecutivo los que vayan decantando los programas de vivienda en razón de cómo el contexto socioeconómico afecta a cada colectivo.

Esta interpretación, sin embargo, presenta un nuevo obstáculo en el artículo 27 del Estatuto, ya que en su inciso final vuelve a insistir en que los poderes públicos han de prestar mayor atención a los jóvenes que a otros colectivos en el ejercicio del derecho a la vivienda, si bien amplía la cobertura a otros colectivos que simplemente define como “*más necesitados*”.

Los sucesivos planes de vivienda han acabado definiendo qué se entiende por joven, encontrándonos actualmente con que se reúne esta cualidad si se es menor de 35 años, lo que es un signo bastante evidente de que la especial atención a los jóvenes se ha trasladado a personas que ya no lo son tanto.

El artículo 27 contempla también la obligación de los poderes públicos de promover el ejercicio del derecho a la vivienda procurando el acceso a la misma bajo el régimen de propiedad o de alquiler. Esta última expresión fue incorporada en el proceso de elaboración del Estatuto, como ya se ha comentado. La ausencia de debate provocada por la unanimidad de los grupos parlamentarios impide conocer qué es lo que se pretendía exactamente con esta expresión, que resulta aparentemente innecesaria. Porque no puede inferirse que se prohíbe una acción pública encaminada a otras fórmulas de titularidad de la vivienda. Tal vez se intentaba manifestar que debe promover-

10. El artículo 50 de la Constitución señala que los poderes públicos promoverán el bienestar de los ciudadanos “*mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio*”. Por otro lado, la sistemática del artículo 24 del Estatuto podría haber resultado más acertada: la letra a) contiene una afirmación de protección para todas las personas. A continuación las siguientes letras del artículo citan algunas “*de esas personas*” –mayores, jóvenes, las que han formado una familia, los niños–. La declaración de protección contenida en la letra a) hubiera quedado mejor en el inicio del artículo, y no al mismo nivel que el resto de los colectivos.

se el arrendamiento en el mismo nivel que la propiedad. Nuevamente hay que sostener que se podría haber redactado mejor.

También la vivienda pública es mencionada como otra de las vías que ha de fortalecerse en la promoción del derecho a la vivienda. Por vivienda pública hay que entender la promovida directamente por los entes públicos, es decir, aquella cuya titularidad pertenece a una Administración Pública o a uno de sus entes instrumentales.

Junto a la vivienda de promoción pública se cita expresamente la vivienda protegida. Si bien es cierto que cuando se menciona la vivienda pública no se declara que ha de ser protegida, parece que sea esta la intención del legislador estatutario, ya que la otra alternativa, que los entes públicos promuevan vivienda de precio libre, no parece la medida más adecuada para atajar los problemas de vivienda. No hay en Aragón dificultades en cuanto al número de viviendas disponibles, sino problemas de precio o renta de alquiler, por lo que los poderes públicos no han de dedicarse a promover directamente viviendas sin más, sino que el objetivo es que las que se construyan sean asequibles, que es para lo que están las viviendas protegidas.

Por último, el precepto contiene una declaración en cuanto a la utilización del suelo, de la que se dice que debe ser racional. Se ha omitido el objetivo, que se encuentra en la Constitución, de combatir la especulación. El Estatuto se limita a disponer la utilización racional del suelo. Aquí hubiera resultado aconsejable, por el peso que la construcción tiene en el PIB español, muy superior al de otros países de nuestro entorno, que se recalcase de forma más enérgica aún la obligación de luchar contra la especulación inmobiliaria. Esta ausencia, desde luego, no significa que los poderes públicos aragoneses no deban de actuar para evitarla.

La competencia en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda ha sido desglosada en tres puntos en el nuevo Estatuto, uno por cada área. Debe destacarse que siguen formulándose correlativamente, ordenación del territorio en el artículo 71.8ª, urbanismo en la 9ª y vivienda en la 10ª. Cada una de ellas ha sufrido una ampliación en su texto, aunque, como es lógico, no se trata de aumentar las competencias, que ya venían reconocidas como exclusivas, sino, tal vez, de perfilar sus contornos de forma más acendrada.

La competencia señalada en este precepto la podemos clasificar en las siguientes materias:

- 1.º La ordenación en el área de la vivienda, que incluye la planificación y su ejecución, el fomento y el control de las viviendas.
- 2.º Ordenación de la construcción: *“las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción”*. Esta redacción debe ser aquilatada. El Estado posee la competencia de ordenación de la edificación, que se ha ejercido concretándose actualmente en la Ley de Ordenación de la Edificación, de 5 de noviembre de 1999. La com-

petencia exclusiva que reconoce el Estatuto resulta, por tanto, notablemente reducida.

Por otra parte, la redacción del Estatuto también plantea la incógnita de si por normas técnicas de la calidad de la construcción se está refiriendo a cualquier construcción o tan sólo a las que afectan a las viviendas. Una interpretación sistemática conlleva limitar esta disposición a las viviendas.

- 3.º El siguiente conjunto de materias, aparentemente sin conexión entre sí, se encuentran todas bajo el amparo de la innovación tecnológica: *“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”*.

La habitabilidad define las condiciones mínimas que debe reunir un edificio de viviendas para que pueda ser ocupado. Los niveles mínimos de habitabilidad dependen del desarrollo social, económico y tecnológico de cada país. Sucede lo mismo con las obligaciones de mantenimiento de las viviendas. En este punto conviene recordar que la conservación de los edificios es una competencia en la que los Ayuntamientos gozan de intervención, regulando por ordenanza cuáles son los deberes mínimos de los propietarios, la gestión de los edificios ruinosos, y otros aspectos derivados del urbanismo.

Por fin, la innovación tecnológica, además de ser un ingrediente en el resto de materias, como hemos visto, goza de autonomía por sí misma. La Comunidad Autónoma de Aragón puede regular no sólo la investigación en el área, sino también qué innovaciones pueden o deben aplicarse a la construcción de viviendas. También los Ayuntamientos en los planes urbanísticos pueden imponer determinadas condiciones tecnológicas. Piénsese en los condicionantes medioambientales que afectan a la gestión de los residuos, a los consumos de energía o a los aislamientos acústicos.

Del análisis del artículo 71.10ª resulta que la única competencia exclusiva realmente es la de ordenación de la vivienda. Las otras dos áreas, la ordenación de la construcción y la tecnológica, están afectadas por competencias estatales y locales.

II. EL PRESENTE NORMATIVO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

La principal característica del ordenamiento jurídico del sector de la vivienda es la cantidad, prolijidad, complejidad y aplicación simultánea de decenas de normas de todo rango, género y origen. Al final de este artículo habrá quedado demostrado. Ahora se va a presentar el marco legal principal, dejando la cita de otras concretas normas para el desarrollo de cada uno de los capítulos.

VILLAR EZCURRA habla de *“un maremágnum de disposiciones cambiantes e inconexas”*. MUÑOZ CASTILLO alude a *“una legislación necesaria-*

mente fragmentada y acompañada de abundantes normas reglamentarias de complemento y desarrollo, proporcionando una maraña de normas legales y reglamentarias de difícil comprensión y muy reservada a expertos”¹¹.

En Aragón, el que se disponga a aplicar las normas que se dedican al derecho a la vivienda debe distinguir entre disposiciones legales dictadas por el Estado, incluido un importante bloque preconstitucional, y las elaboradas por los órganos de la Comunidad Autónoma; asimismo también ha de tener presente la diferenciación entre normas sustantivas y de financiación.

El conjunto más importante sigue siendo el aprobado por el Estado con anterioridad a la Constitución de 1978, que sigue vigente casi en su totalidad:

- Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial. La Disposición Final Primera establecía un período de seis meses para que el gobierno enviase al Parlamento un proyecto de ley para la protección pública de la vivienda, que nunca se desarrolló, probablemente porque la aprobación de la Constitución atribuyó la competencia exclusiva a las Comunidades Autónomas.
- Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de vivienda.
- Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial.
- Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el reglamento para la aplicación de la Ley sobre viviendas de protección oficial, texto refundido aprobado por los Decretos 2131/1963, de 24 de julio, y 3964/1964, de 3 de diciembre.

Las disposiciones confeccionadas por el Estado antes de la aprobación de la Constitución de 1978 se centran de forma significativa en la vivienda de protección oficial. Estas normas contenían capítulos destinados a regular los sistemas de ayudas a promotores y adquirentes de viviendas que, en estos extremos, están ya derogados por la aprobación de las disposiciones postconstitucionales exclusivamente destinadas a tales medidas financieras. Esta regulación se ha decantado en la formación de planes de vivienda de naturaleza temporal. Actualmente se encuentra vigente el plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012, aprobado por el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre.

Existen, por otro lado, otras disposiciones que inciden sobre la vivienda, pero que se dictan por el Estado bajo el amparo de otros títulos competenciales diferentes, tales como las dedicadas a remover las barreras arquitectónicas o las de calidad de la edificación.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Aragón apenas ha desarrollado la competencia exclusiva que tiene conferida, salvo por algunas reglamentaciones parciales.

11. Ambos citados por BELTRÁN: 22, nota 4.

Encontramos dos disposiciones de rango legal y naturaleza sustantiva. La primera cronológicamente es la Ley 10/1992, de 4 de noviembre, de fianzas de arrendamientos y otros contratos, cuyo objeto es la gestión de las fianzas exigidas cada vez que se firma un contrato de arrendamiento de vivienda o local comercial, así como las que han de depositar los usuarios de suministros prestados a las viviendas y locales.

La segunda disposición a la que se hacía referencia es la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes en materia de política de vivienda protegida. Ha sido desarrollada de forma incompleta por el Decreto 211/2008, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de solicitantes de vivienda protegida y de adjudicación de viviendas protegidas de Aragón.

La regulación en materia de financiación, coyuntural por tanto, está constituida por un plan de vivienda que desarrolla las medidas del plan estatal, complementadas por alguna propia de la Comunidad Autónoma:

- Decreto 60/2009, de 14 de abril, por el que se regula el plan aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2009-2012.
- Decreto-Ley 1/2009, de 14 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el plan especial de dinamización del sector de la vivienda y se autoriza la prestación de avales por el Gobierno de Aragón.

III. PLANES DE VIVIENDA

Los planes de vivienda vienen siendo una constante desde hace ya más de dos decenios. Estos planes son, curiosamente, aprobados por el Estado, que no tiene atribuciones en materia de vivienda. Ya hemos visto cómo la vigencia de estos planes ha sido salvada por el Tribunal Constitucional sobre el fundamento de las competencias estatales en materia de bases de la planificación económica y ordenación del crédito.

La situación no deja de resultar paradójica. El Estado no sólo puede aprobar planes de vivienda, sino que éstos se configuran como el principal nutriente económico para garantizar el derecho a la vivienda. Por otro lado, las Comunidades Autónomas gozan de la competencia constitucional sobre la ordenación de la vivienda, pero sus capacidades financieras son mucho más limitadas.

Mediante una estructura reglamentaria, formalizada por reales decretos, el Gobierno de la nación aprueba planes de vivienda con respaldo financiero. Estas disposiciones son, en la realidad, altamente reguladoras, de tal manera que, más que condicionar, imponen una determinada política de vivienda.

Los planes de vivienda suelen tener una vigencia inicial de cuatro años. La experiencia de lo acontecido con anteriores planes permite pronosticar

que el plan vigente será modificado al menos en dos ocasiones durante esos cuatro años para los que se había aprobado. Estos cambios afectarán seguramente a las líneas de financiación.

Para tener una imagen de las líneas que se suelen financiar podemos distinguir entre financiación a los promotores y a los destinatarios finales de las viviendas, sean compradores o arrendatarios. A su vez, dentro de estos ejes la financiación varía en función de si las viviendas son nuevas o usadas, si se construyen para arrendamiento o venta, o si se trata de rehabilitar las ya habitadas. La financiación se desgaja en tres líneas: préstamos hipotecarios a tipos de interés más reducidos, *a priori*, que los de mercado, subsidiación del pago de los intereses y subvenciones directas de diverso tipo.

Ciertamente, no son disposiciones de obligado cumplimiento para las Comunidades Autónomas, que pueden elaborar sus propios planes. Ahora bien, ante la falta de financiación propia, las administraciones autonómicas se adhieren a los planes estatales mediante la suscripción de los correspondientes convenios. En estos instrumentos convenidos se determinan las obligaciones de cada una de las partes, siendo la principal de ellas la que corresponde al Estado, consistente en financiar una cantidad determinada de objetivos –número de viviendas– en cada una de las líneas que se han plasmado previamente en los planes estatales. Por otro lado, el Estado, mediante un sistema de convocatoria pública en la que participan las entidades financieras interesadas, suscribe también convenios de financiación con Bancos y Cajas de Ahorro¹².

A continuación, para cerrar el sistema, las Comunidades Autónomas aprueban sus propios planes de vivienda, generalmente mediante un decreto del Consejo de Gobierno, como sucede en Aragón. Estos planes incorporan el estatal y fijan baremos numéricos o fórmulas de gestión dentro de los márgenes que permite aquél. También es posible que la Comunidad Autónoma complemente las líneas de financiación o defina unas actuaciones protegidas distintas a las previstas en el estatal. Ambos grupos de objetivos, los estatales, y los diseñados por la Administración autonómica, configuran el llamado plan de vivienda de la Comunidad Autónoma de Aragón.

12. Uno de los aspectos controvertidos en la actividad de las entidades financieras que hayan firmado el convenio de adhesión a los planes de vivienda es si están obligadas a conceder el préstamo cualificado a las personas que se dirijan a ellas con una resolución de la administración autonómica reconociendo el derecho a la financiación prevista en el plan. Algún autor (IGLESIAS: 180) estima que no existe un mecanismo de tutela específica por la Administración Pública que garantice los derechos de los solicitantes a obtener préstamos cualificados si cumplen los requisitos exigidos en la normativa aplicable; en caso de denegación, el interesado tendría que acudir a los tribunales. No obstante compartir esta opinión de Iglesias, en estos supuestos habría un incumplimiento de convenio por la entidad de crédito, y la administración estatal, como parte en ese acuerdo, debería de adoptar las medidas necesarias para evitar que estas situaciones se repitieran, llegando, si fuera preciso, a denunciar el convenio.

Se ha planteado la cuestión de si el Estado puede reservarse la ejecución de los planes o si dicha gestión ha de ser en todo caso autonómica. La STC 95/1986, que versa sobre ayudas a jóvenes agricultores en materia de vivienda aprobadas por el Estado, aclara que *“la gestión por el Estado de tales medidas sólo sería constitucionalmente admisible si resultase imprescindible para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional”* (FJ 5º). En otro caso, *“la regla general debe consistir en la transferencia a las CC.AA. de los recursos estatales destinados a la financiación de las actividades que se fomentan, bien sea mediante la fijación de criterios de reparto objetivos o mediante convenios ajustados a los principios constitucionales...”* (STC 152/1988, FJ 5º). En idénticos términos se pronuncia la STC 59/1997, de 17 de marzo, que resuelve un conflicto entre la Comunidad Autónoma catalana y el Estado con motivo de un convenio de rehabilitación de viviendas suscrito entre este último y el Ayuntamiento de Barcelona; en este pronunciamiento del Constitucional se afirma que el convenio ha ignorado el régimen competencial trazado por la Constitución al haber dejado al margen a la Comunidad Autónoma, ya que se atribuía la gestión de las ayudas directamente al Ayuntamiento barcelonés.

Como ya se ha señalado, la evolución del modelo descentralizado de Estado configurado en la Constitución ha desembocado en un sistema cooperativo que ya se vislumbraba en las sentencias del Tribunal Constitucional citadas. El propio Tribunal viene a corroborarlo en su Sentencia 68/1996 al exponer que *“se hace evidente que la imprescindible concertación de las actuaciones estatal y autonómica...debe perseguirse mediante fórmulas cooperativas que aseguren una adecuada participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones relativas a las subvenciones...dicha cooperación debe alcanzarse a través de técnicas inherentes a nuestro Estado compuesto, como pueden ser entre otras, los convenios de colaboración ajustados al orden constitucional de competencias: técnicas consustanciales a nuestro modelo de Estado autonómico que deberían ser acordadas en éste y otros sectores entre los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas”* (FJ 7º).

Algún autor (BELTRÁN: 61) se ha preguntado sobre lo que sucedería si una Comunidad Autónoma decidiera no suscribir el Convenio con el Estado: el plan de vivienda aprobado por el Estado vincularía igualmente a la Comunidad Autónoma, que tendría que ejecutar las ayudas estatales.

No se puede compartir esta respuesta. El Estado puede invitar a las Comunidades Autónomas a sumarse a un plan de vivienda con criterios definidos por el Gobierno de la nación. Pero no puede imponerlo, porque carece de competencias en materia de vivienda. Si, como dice BELTRÁN, la administración autonómica estuviera compelida a aplicar un plan estatal de vivienda, se estaría concediendo al Estado una competencia que la Constitución no le atribuye, la de fijar la política de vivienda. Supongamos que el plan estatal

decidiese financiar una línea de actuación que fuese incompatible con la política de vivienda de la Comunidad Autónoma. ¿Qué sucedería entonces? ¿por un lado la administración autonómica estaría financiando esa línea y por el otro adoptando medidas para desincentivarla?

De hecho el propio BELTRÁN indica más adelante que el sistema desde luego no está nada claro. A pesar de la doctrina del Tribunal Constitucional que ampara la normativa estatal de planes de vivienda, el artículo 149.1.13^a de la Constitución no parece título suficiente para estas disposiciones, ya que la competencia en materia de vivienda es exclusiva de las Comunidades Autónomas, y esto incluye decidir la política de vivienda. “*Luego el título competencial estatal no debería en teoría poder amparar una política sectorial concreta y completa ni establecer unas medidas de fomento tan detalladas...*” (BELTRÁN: 61).

Los convenios entre el Estado y la Comunidad Autónoma son los que deben resolver la situación. Si, en alguna ocasión, Aragón decidiese no suscribir un convenio para la aplicación del plan estatal de vivienda, éste no se aplicaría en el territorio aragonés. Es posible incluso que se pueda firmar un convenio en el que se decida excluir alguna de las líneas de financiación y aplicar el resto¹³.

Aún se puede plantear otro problema más grave: ¿qué sucede si el Estado no aprueba plan de vivienda alguno? Realmente no está obligado a hacerlo, puesto que la política de vivienda corresponde a las Comunidades Autónomas. El Estado puede decidir dirigir los fondos financieros a otras políticas diferentes. En este caso, las Comunidades Autónomas sólo podrían, legalmente, acudir a sus propios presupuestos.

Como cierre de estas reflexiones sobre los planes sectoriales de vivienda, valga esta de ALBERTI ROVIRA¹⁴: “*Puede ocurrir que el Estado disponga del instrumento (por ejemplo, la política fiscal), pero no en cambio del título material que le permita fijar los objetivos concretos del sector (por ejemplo, vivienda-construcción). Visto desde la perspectiva de las CC.AA, éstas pueden diseñar una política sectorial determinada en un campo de su responsabilidad competencial (por ejemplo, vivienda), pero para conseguir tales objetivos necesitan instrumentos cuya disposición tiene el Estado (política monetaria y crediticia, política fiscal,*

13. Esta interpretación viene avalada por lo que sucede en las Comunidades Autónomas vasca y navarra. Debido a su peculiar sistema de financiación global, pueden aprobar sus propios planes de vivienda al margen completamente del estatal. Sin embargo, la financiación sí que es estatal. Puesto que la competencia sobre vivienda es de las Comunidades Autónomas parecería más lógico que se articulase un sistema de reparto de financiación estatal entre las Comunidades Autónomas en función de criterios como los de la población, territorio, etc., y que fuera cada Comunidad Autónoma la que aprobase su plan de vivienda. Es comprensible, por otra parte, que el Estado no desee librar fondos financieros sin determinar qué es lo que se debe financiar.

14. Citado por BELTRÁN: 36.

etc.). Para poder emplearlos, deberán requerir la intervención del Estado en apoyo de tales objetivos, y además su uso deberá atenerse a los objetivos generales que haya establecido el propio Estado en la política finalista general que orienta la utilización de los instrumentos económicos...En estos casos, no puede el Estado, por el mero hecho de disponer de alguno de los instrumentos necesarios para alcanzar los objetivos de la política sectorial de las CC.AA. sustituir a éstas en la fijación de tales objetivos. La competencia del Estado sobre la ordenación general de la economía se limita aquí a las políticas finalistas globales, que impondrán un límite o condicionarán los medios a emplear en el cumplimiento de los objetivos de política sectorial, pero sin que ésta se traslade a la esfera de los poderes materiales del Estado”.

Un aspecto diferente de la planificación sobre vivienda es la territorial. Los planes estatales no contemplan esta faceta más que como base de reparto de fondos entre las Comunidades Autónomas. Pero, desde luego, nada impide que la Comunidad Autónoma elabore planes territoriales de vivienda, no sólo con justificación en la competencia en la materia sino también en la de ordenación territorial.

Una programación de base geográfica que tuviese presente cuáles son las necesidades en cada uno de los municipios –o cualquier otra base territorial adecuada, incluso específica para vivienda– serviría para un eficiente aprovechamiento de los recursos. Sin embargo, esta programación territorial debería ser más un proceso interno de la administración que una norma o que un plan excesivamente formalizado. La planificación territorial que se propugna se parece más a la de un estudio de mercado que identificase las necesidades de vivienda.

Una tímida andadura al respecto se ha iniciado con la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes en materia de política de vivienda protegida, uno de cuyos ejes es la creación de un registro de demandantes de vivienda protegida, al que cualquiera que desee acceder a una vivienda protegida debe incorporarse¹⁵.

Las consideraciones anteriores conducen a que una ley de vivienda en Aragón habría de contener algunas directrices sobre planificación, pero sin que sean demasiado rígidas. Son los reglamentos los que aquí juegan un papel determinante, sustentados sobre la identificación de las necesidades sociales de vivienda.

IV. SUELO

Es un lugar común afirmar que la vivienda resulta un producto caro porque la repercusión del precio del suelo en el resultado final del proceso constructivo

15. El sistema de registro se ha desarrollado mediante un extenso reglamento aprobado por el Decreto 211/2008, de 4 de noviembre.

es muy elevada. La realidad es la inversa: el suelo no es un bien escaso, mucho menos en una región como la aragonesa, con una baja densidad de población y un extenso territorio; el suelo no posee un especial valor por sí mismo, sino que dicho valor se infiere de su destino; el precio de la vivienda es el que ha provocado el aumento del que tiene el suelo. Si el destino de una parcela es el de la edificación residencial, el propietario del suelo intentará venderlo al promotor inmobiliario calculando los beneficios futuros de éste último; si las viviendas se venden a precio elevado, el propietario del suelo incrementará lo que pide por él; si las viviendas tienen un precio de venta más bajo, también el del suelo lo tendrá.

Este argumento ha quedado demostrado en diversos estudios sobre la materia. Las conclusiones de estos informes económicos señalan que *“el incremento de los precios del suelo no es la causa del incremento de los precios de la vivienda, sino que es la consecuencia de la situación de un mercado como el inmobiliario caracterizado, en estos momentos, por un alto nivel de demanda. Por tanto, vemos que existe una causación, digamos, circular entre la relación entre las alzas del precio del suelo y de la vivienda, por cuanto los incrementos del primero no son sino consecuencias de una mayor demanda de vivienda a un mayor precio”* (MONTAÑÉS & CLEMENTE: 39).

Por este motivo los planes de vivienda han de procurar introducir elementos que reconduzcan el precio de las viviendas a los niveles adecuados para su adquisición por los ciudadanos sin que éstos se vean sometidos a esfuerzos financieros excesivos. Esto conducirá, a su vez, el precio del suelo a niveles también razonables.

La regulación sobre suelo residencial está sustentada en dos ejes, uno estatal y otro propio de la Comunidad Autónoma. El primero viene constituido por la legislación que sobre suelo, en sentido estricto, puede aprobar el Estado. El segundo eje es el de las competencias que la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas en urbanismo y vivienda.

La STC 61/1997, de 20 de marzo, se pronunció sobre la legislación estatal sobre suelo a consecuencia de las demandas de algunas Comunidades Autónomas que estimaban que esta regulación invadía las competencias propias. En primer lugar, la sentencia declara la inconstitucionalidad de una importante serie de artículos de la normativa vigente. Esta inconstitucionalidad afecta primeramente a los artículos de aplicación plena y a los básicos al entender el Tribunal que invaden las competencias en materia de urbanismo y vivienda asumidas con carácter exclusivo por las Comunidades Autónomas, lo que excluye cualquier posible regulación por parte del Estado. En segundo lugar, se afirma que el art. 149.3 CE, en virtud del cual *«el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas»*, no implica un título competencial general a favor del Estado, que deberá ampararse en una atribución constitucional concreta, por lo que también declaró inconstitucionales los artículos calificados como supletorios.

Esta sentencia provocó que las Comunidades Autónomas, por un lado, y el Estado, por el otro, entrasen en un período de gran actividad legislativa

para colmar la laguna legal producida. En la actualidad contamos con la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón –LUA– y con el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo –LS–.

El artículo 1 de la LUA declara que la actividad urbanística comprende, entre otras, la intervención en el mercado de la vivienda y en el uso del suelo. Esta afirmación resulta plenamente coherente con la contenida en el artículo 4 de la LS al reconocer el derecho de todos los ciudadanos a “*disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible*”.

De este conjunto normativo interesa destacar el derecho del propietario del suelo a edificar en los términos previstos en la legislación y en el planeamiento urbanístico. Este derecho se convierte también en un deber al incorporarse el engranaje de la función social de la propiedad. De ahí que el incumplimiento de los deberes de edificación habilita la expropiación o la venta o sustitución forzosas por parte de las Administraciones Públicas, que pueden sustituir la voluntad del propietario del suelo.

Otro instrumento angular en la política de vivienda es la creación de patrimonios públicos de suelo, que han de ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social.

La reserva de suelos destinados a vivienda en general, y a vivienda de protección pública en particular, es un mecanismo también previsto en la normativa urbanística y de vivienda. La Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida, obliga a que los planes urbanísticos contemplen este ámbito de reservas.

En definitiva, el efecto de vacío normativo que provocó la STC 61/1997 ha conducido a previsiones sobre el derecho a la vivienda en relación con el uso del suelo y las facultades urbanísticas de los titulares del mismo tanto en la legislación estatal sobre suelo como en la autonómica en materia urbanística y de vivienda. Por otro lado, la nueva legislación ha introducido una relación multilateral, donde el sujeto de la norma ya no es sólo el propietario, sino que el empresario promotor de la urbanización y el ciudadano ocupan un lugar destacado (VV.AA-b-; BAÑO LEÓN: 304).

La labor que compete a los poderes públicos aragoneses es ordenar este conjunto dispositivo, puesto que en la actualidad cualquier intérprete del derecho tiene que acudir a la legislación urbanística y a la de vivienda para conseguir componer el puzle en la materia.

V. ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN

1. Calidad

El sector de la construcción se regula por una Ley estatal que se elabora sobre el fundamento de varios de los títulos competenciales del artículo

149 de la Constitución, tales como el medio ambiente, la legislación civil y mercantil, la sanidad pública y algunos más. Se trata de reglar los procesos constructivos así como sus resultados y los agentes que intervienen en la edificación.

La Ley 38/1998, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación –LOE– se aplica al conjunto de procesos edificatorios, no sólo los residenciales, sino a una amplia gama de construcciones como las sanitarias, las religiosas, las administrativas, etc.

Recordemos, por otra parte, cómo el Estatuto de Autonomía de Aragón asume como competencia exclusiva la relativa a 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. Este conjunto material es lo que podemos denominar en sentido amplio la ordenación de la edificación. Ya se ha comentado al respecto que realmente no podemos configurarla como una competencia exclusiva, lo que queda de manifiesto con la regulación contenida en la LOE.

Esta legislación se ha desarrollado en cuanto a los requisitos básicos que han de cumplir los edificios por una norma reglamentaria muy completa y de carácter básico también, el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación –CTE–. Se define como el marco normativo por el que se regulan las exigencias mínimas de calidad que deben cumplir los edificios para satisfacer los requisitos básicos de seguridad y habitabilidad.

Pero, a pesar de la dicción de la norma refiriéndose a sí misma como un marco, el Código Técnico de la Edificación desarrolla de forma notablemente consumada los aspectos de seguridad y habitabilidad previstos en la LOE como objetivos de calidad de la edificación (artículo 9 CTE).

El artículo 3 de la LOE dispone que, con el fin de garantizar la seguridad y el bienestar de las personas, así como la protección del medio ambiente, los *“edificios deberán proyectarse, construirse, mantenerse y conservarse de tal forma que se satisfagan los requisitos básicos”* relativos a la funcionalidad, a la seguridad y a la habitabilidad.

El CTE desarrolla estos aspectos con la figura del “Documento Básico”, que acompaña al proceso constructivo desde el proyecto. El número de tales documentos es muy amplio, por lo que será suficiente con citar algunos de ellos para hacerse una idea cabal de lo que representan estas exigencias de la construcción. Existen Documentos Básicos sobre Seguridad Estructural, sobre el empleo de materiales específicos como el acero o la madera, para las estructuras de hormigón, para el caso de incendio; Documentos Básicos que afectan a los riesgos de utilización del edificio, como atropamientos, caídas, o la presencia de vehículos; Documentos Básicos que cubren los aspectos de salubridad, como la evacuación de residuos, la calidad del aire interior o el suministro de agua; Documentos Básicos de protección frente al ruido o

de ahorro de energía en factores como el agua caliente sanitaria, las instalaciones térmicas o las lumínicas.

Los Documentos Básicos contienen la caracterización de las exigencias básicas y su cuantificación, *“en la medida en que el desarrollo científico y técnico de la edificación lo permita, mediante el establecimiento de los niveles o valores límite de las prestaciones de los edificios o de sus partes...”* y también la determinación de procedimientos de verificación de que tales valores se cumplen. Son aprobados mediante orden del Ministerio competente en materia de vivienda, y deben ir adaptándose a la evolución de la técnica en cada uno de los campos señalados¹⁶.

Una especial preocupación entre estos componentes de la calidad de un edificio recae sobre la eficiencia energética. La Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, contempla la necesidad de fomentar los procesos que supongan ahorro de energía en los consumos de los edificios, ya que esta mayor eficiencia redundará no sólo sobre un adecuado aprovechamiento de unos recursos naturales en franca disminución, sino también en el cumplimiento de los objetivos medioambientales diseñados en el Protocolo de Kioto. Según los datos aportados para la elaboración de esta Directiva, el sector de la vivienda y de los servicios, compuesto en su mayoría por edificios, absorbe más del cuarenta por ciento del consumo final de energía de los países que forman la Unión Europea.

El certificado de eficiencia energética es el documento que garantiza el rendimiento del edificio en estos consumos. El artículo 7 de la Directiva impone a los Estados el deber de velar por que, cuando los edificios sean construidos, vendidos o alquilados, se ponga a disposición del propietario o del inquilino, un certificado de estas características, cuya validez no excederá de diez años.

El procedimiento para la obtención de esta certificación está contemplado en el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se articula la aplicación en España de la anterior Directiva. Se crean los certificados de eficiencia energética del proyecto y de edificio terminado. Este último debe presentarse por el promotor o propietario al órgano competente de la Comunidad Autónoma, que puede llevar un registro a estos efectos.

Es la administración autonómica la que debe regular el procedimiento para la realización de controles externos, que pueden ser efectuados por la propia administración o por medio de agentes autorizados. También han de reglarse las condiciones de renovación del certificado de eficiencia energética. Por el momento, las únicas disposiciones, que no merece la pena citar por su aspecto evidentemente coyuntural, que se han aprobado sobre estos extremos en la Comunidad Autónoma aragonesa son las de fomento de la efi-

16. La denominación de Ministerio de Vivienda no parece muy adecuada para un departamento que tiene competencias más amplias que las propias de edificios residenciales.

ciencia energética mediante la concesión de subvenciones a los promotores de edificios que mejoren los estándares básicos.

En comunión con lo anterior se encuentra el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios –RITE–, desarrollado sobre los cimientos de la misma Directiva de eficiencia energética. Ahora bien, a diferencia del reglamento sobre certificaciones energéticas, el RITE se dicta en el marco de las competencias de industria. La administración autonómica aragonesa ha elaborado una norma de adaptación dentro de los procesos contemplados en este reglamento, la Orden de 27 de abril de 2009, del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, por la que se regula el procedimiento de acreditación de las condiciones de eficiencia energética y de seguridad industrial de las instalaciones térmicas de los edificios.

Si la Comunidad Autónoma de Aragón desarrolla la regulación sobre certificación energética, podríamos encontrarnos con un solapamiento de dos departamentos, industria y vivienda. La necesidad de una ley de vivienda se percibe de nuevo claramente para introducir orden en todos estos procesos. No resulta necesario, naturalmente, que ambos aspectos sean gestionados por el mismo órgano o departamento autonómico, pero es indudable que una ley ha de dirigir la actividad administrativa en la misma dirección.

La única disposición que contempla elementos de calidad edificatoria, desarrollada de forma autónoma por la administración aragonesa, es el Decreto 191/1998, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de condiciones técnicas de las viviendas protegidas en Aragón. Su objeto es definir la normativa técnica que una vivienda debe cumplir para ser declarada protegida. Los contenidos de esta norma requieren una renovación para ajustarla al Código Técnico de la Edificación, en aspectos tan relevantes como la protección contra el ruido o los ahorros energéticos. Con todo, el conjunto de las disposiciones sigue teniendo un gran valor, en especial en lo tocante al programa de distribución interior y superficies de las viviendas protegidas. Cuenta también con un programa de control de calidad de la obra, con los ensayos que deben ejecutarse. Estos controles se realizan por los laboratorios de titularidad privada que estén acreditados, pero sería un buen campo para que el laboratorio de titularidad pública que posee la Diputación General de Aragón pudiese intervenir, ya que se trata de viviendas de protección oficial, donde el papel de los agentes públicos es mucho mayor que en las viviendas libres.

Aún así, estamos ante una disposición reglamentaria insuficiente para los requerimientos de calidad de la LOE. Las viviendas libres quedan fuera por completo del ámbito de aplicación de este reglamento, y los controles son tan necesarios en ellas como en las protegidas. Un campo más donde la ley de vivienda y su desarrollo reglamentario pueden incidir ampliamente.

2. Habitabilidad

Las condiciones de habitabilidad de los edificios se definen por el artículo 3 de la LOE como las relativas a la salubridad e higiene, protección contra

el ruido, condicionantes de consumo energético y algunos otros elementos funcionales que permitan un uso satisfactorio del edificio.

La Comunidad Autónoma aragonesa no ha emitido ninguna disposición específica sobre habitabilidad tras la aprobación de la LOE. Con anterioridad a esa fecha encontramos tan solo el Decreto 62/1986, de 4 de junio, sobre regulación del trámite del informe relativo a condiciones higiénico-sanitarias de vivienda y locales, previo a la concesión de la licencia de obras. Es una disposición de carácter meramente procedimental que viene a posibilitar que el informe higiénico-sanitario que debe emitirse por el órgano competente en materia de vivienda –la administración autonómica– sea sustituido por un informe de los servicios municipales, siempre que la administración local cuente con el personal adecuado para ello; la Administración autonómica se reserva en estos casos una mera función fiscalizadora.

Este informe ha de contrastar si el proyecto arquitectónico presentado para la solicitud de la licencia de obras que ha de conceder el Ayuntamiento se ajusta a los preceptos higiénico-sanitarios que contemplen las ordenanzas municipales, las normas básicas de edificación, la Orden del Ministerio de la Gobernación de 29 de febrero de 1944 y cualquier otra normativa que pudiese afectar a tales condiciones de habitabilidad del edificio.

Es esta un área de competencias que, como resulta fácilmente detectable, es plenamente concurrente con las actuaciones del Estado y de la administración municipal, que se suman a las propias de la Comunidad Autónoma. Las normas de habitabilidad se contienen en el CTE, que es un reglamento estatal –la referencia a las normas básicas de edificación ha de reconducirse al CTE–. Esto no impide que haya ordenanzas municipales o planes urbanísticos que puedan incorporar exigencias específicas.

La normativa en la materia se remonta al Decreto de 23 de noviembre de 1940 por el que se dispone la reorganización de la Fiscalía de la Vivienda, entre cuyas atribuciones se encontraban las de vigilar las obras de construcción para evitar la infracción de las disposiciones sobre sanidad de las viviendas, así como velar por la salubridad de las ya construidas. Con esta finalidad tenía encomendadas dos funciones: la de intervenir en la aprobación municipal de los proyectos constructivos o de rehabilitación, y la de autorizar la ocupación de las viviendas mediante la emisión de un documento llamado cédula de habitabilidad¹⁷.

La Orden de 29 de febrero de 1944 del Ministerio de la Gobernación regula las condiciones higiénicas mínimas que han de reunir las viviendas. En esta disposición, que al igual que la anterior está todavía vigente y no ha sido desplazada por ninguna otra en la Comunidad Autónoma de Aragón, se contemplan algunos aspectos tales como las dimensiones mínimas de las distin-

17. Esta intervención no sólo se refería a la habitabilidad objetiva de la vivienda, sino también a su relación con el número y circunstancias de los ocupantes.

tas habitaciones, las anchuras mínimas de pasillos o las alturas de los diferentes espacios, así como la ventilación, el aislamiento e impermeabilización de los muros, la iluminación natural, las acometidas para eliminación de residuos fecales, y otros del mismo tenor.

El cumplimiento de estas condiciones se acredita mediante un procedimiento que finaliza con la cédula de habitabilidad, que ha de emitir la administración autonómica. Los trámites vienen regulados por el Decreto 459/1972, de 24 de febrero, que ha sufrido dos modificaciones aprobadas por el Estado y una por la Comunidad Autónoma.

En principio, se exigía cédula de habitabilidad tanto de primeras ocupaciones de edificios destinados a vivienda, como para las segundas siempre que se dieran unas circunstancias señaladas en la propia norma. La Disposición Final Primera del Decreto 60/2009, de 14 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Plan aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2009-2012, ha suprimido la necesidad de cédula de habitabilidad para los casos de primera ocupación, pero mantiene la obligatoriedad de este documento en los de segunda ocupación.

Por lo tanto, en la actualidad, la administración autonómica, competente sobre habitabilidad, tan sólo ha aprobado una norma parcial sobre procedimiento de emisión de los informes de condiciones higiénico-sanitarias que han de cumplir las viviendas, y otra para suprimir la necesidad de cédula de habitabilidad en el caso de primeras ocupaciones. Las demás normas estatales citadas siguen vigentes y son aplicables para los edificios de uso residencial que se promuevan en territorio aragonés.

La situación que queda es confusa cuando menos, pero se puede resumir de la siguiente forma: para edificios nuevos se necesita informe de condiciones higiénico-sanitarias, que emite la Administración autonómica, salvo que se haya delegado esa facultad en la administración municipal correspondiente. Este informe es previo a la concesión de la licencia de primera ocupación de los edificios por parte del Ayuntamiento, según dispone la legislación urbanística. Por otra parte, la emisión de la cédula de habitabilidad sigue siendo una competencia de la administración autonómica, que la concede de acuerdo con el reglamento aprobado en el año 1972, pero sólo en el caso de segundas ocupaciones.

Es este de la habitabilidad un tema en el que se identifica de forma meridiana el caos legislativo que existe en la materia, y que requiere de forma urgente una ley aprobada por las Cortes de Aragón que sirva de marco de referencia para, posteriormente, ir aprobando los reglamentos sucesivos. La situación de vorágine normativa y superposición de normas parciales afecta a la seguridad jurídica de forma particularmente grave. Una seguridad a la que tampoco contribuye que se modifiquen normas sustantivas en un reglamento que regula un plan financiero en materia de vivienda, como es el Decreto aragonés ya citado, por el que se ha suprimido la cédula de habitabilidad de forma parcial; esta disposición, además de ser de carácter financiero y coyun-

tural, no contiene en su cuerpo principal ninguna disposición que haga referencia a la habitabilidad, por lo que en principio ningún intérprete del derecho acudiría allí a buscar una derogación parcial como la que contiene esa disposición final.

Por otra parte, las condiciones de habitabilidad, al margen del contenido del CTE, están fijadas por una norma del año 1944. Resulta también completamente imprescindible actualizarlas. Es esta una tarea que ha sido ya acometida por algunas Comunidades Autónomas a través de dos vías diferentes: por un lado, las que han suprimido la cédula de habitabilidad por entender que es suficiente con la licencia de primera ocupación de los edificios; por otro, las que han incorporado la cédula de habitabilidad al contenido de una ley de vivienda. Esta segunda alternativa parece más aconsejable, ya que en el caso de la primera es la administración municipal la que ha de comprobar el cumplimiento de la habitabilidad antes de conceder la licencia de ocupación, lo que en el caso de las reducidas administraciones locales aragonesas parece complicado por escasez de recursos. En cualquier caso se precisa una norma reglamentaria que actualice las condiciones de habitabilidad, y que regule el procedimiento de acreditación. Este reglamento, por otra parte, podría incorporar otros elementos relativos a la calidad de los edificios en Aragón.

Para terminar, el contenido de una norma de habitabilidad no puede ignorar los servicios de agua, gas, electricidad, telecomunicaciones, y otros destinados al consumo de los destinatarios finales de las viviendas. La cédula de habitabilidad era un documento que se venía exigiendo para que las empresas suministradoras de esos servicios procedieran a la puesta en funcionamiento de los mismos.

La habitabilidad debe conllevar la garantía de que todos esos suministros se prestan en el momento en que las viviendas son ocupadas por sus propietarios o inquilinos. El documento administrativo, sea la cédula de habitabilidad, sea la licencia de primera ocupación, o cualquier otro, que garantice la habitabilidad, ha de acreditar también los suministros citados¹⁸.

3. Agentes de la edificación

La LOE contiene una amplia regulación en lo que respecta a los agentes que intervienen en el proceso edificatorio, incluidos los usuarios finales del

18. En la actualidad no existe esta garantía, por lo que no resulta extraño que un comprador de una vivienda en un edificio nuevo se encuentre con que no funcionan los ascensores, por ejemplo, por falta de suministro eléctrico. Una de las soluciones que parecen más razonables es la de que el promotor esté de alta en todos esos servicios, algo que ha tenido que hacer para poder construir, y que los propietarios o inquilinos vayan subrogándose como titulares de tales consumos. No es aceptable que se declare un edificio "habitabile" si falta la corriente eléctrica o el agua. Tal vez no es tan necesario en el caso de las telecomunicaciones. El reglamento que desarrollase la acreditación de habitabilidad habría de adoptar decisiones al respecto.

inmueble. La Ley realiza una enumeración notablemente completa: promotor, proyectista, constructor, director de la obra, director de la ejecución de la obra, suministradores de productos, entidades y laboratorios de control de calidad de la edificación, y los propietarios y usuarios.

Tal vez una ley que fuera aprobada por las Cortes de Aragón pudiera completar algunos aspectos sobre los previstos en la legislación estatal. Sin embargo, entre todos los agentes enumerados, donde más significativo resulta este desarrollo sea en las entidades de control de la calidad de la edificación.

Otro aspecto en el que la legislación aragonesa debería poner un especial énfasis reside en la aprobación de disposiciones relativas a los profesionales que intervienen en la prestación de servicios inmobiliarios pero que no se encuentran entre los agentes de la edificación; los que podemos llamar agentes de servicios inmobiliarios.

Los agentes inmobiliarios en sentido estricto son aquellos que se dedican de forma habitual y retribuida a prestar servicios de intermediación, asesoramiento y gestión en transacciones inmobiliarias. Entre ellos se encuentran los Agentes de la Propiedad Inmobiliaria –API– que se agrupan en colegios profesionales. Sin embargo, tal colegiación no es obligatoria para la prestación de este tipo de servicios, por lo que existe un gran número de pequeñas empresas dedicadas a este negocio que no cuentan con una estructura asociativa desarrollada.

Debe valorarse la conveniencia de una regulación que contemple los requisitos mínimos que deben cumplir este tipo de profesionales. También la creación de un registro informativo sobre estas empresas podría resultar útil, si bien resulta necesaria una reflexión profunda sobre este tema, ya que la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, señala que han de eliminarse todas las trabas para la prestación de tales actividades en los países de la Unión Europea. Además, la introducción de requisitos diferentes para la prestación de estas actividades en cada Comunidad Autónoma puede provocar una no deseable fragmentación del mercado. Tal vez sería suficiente con una comunicación de las empresas o profesionales que realizan negocios inmobiliarios a la Administración autonómica, que llevaría un registro público con fines informativos.

Idénticas reflexiones deben formularse con los administradores de fincas, que son aquellas personas que se dedican habitualmente, a cambio de precio, a prestar servicios de administración a las comunidades de propietarios de inmuebles urbanos.

Mayor calado debe concederse a una reglamentación de los organismos de control de la calidad de las edificaciones. Aunque el artículo 14 de la LOE distingue entre laboratorios de ensayos y entidades de control de calidad, se van a examinar conjuntamente.

Se trata de organizaciones que prestan asistencia técnica, por un lado, a los demás agentes de la edificación, en especial a los directamente implicados en el proceso constructivo y, por otro, verifican la calidad del proyecto, de los materiales, de la ejecución de la obra y de sus instalaciones. Estas funciones de verificación los convierten en auténticos cimientos en lo que se refiere a la calidad del edificio que, como hemos visto, impregna todo el proceso constructivo.

El encargo por parte de uno de los agentes de la edificación a un organismo de control da lugar al nacimiento entre ambos de una relación contractual de arrendamiento de obra (GONZÁLEZ PÉREZ: 373). El organismo de control no está obligado a aceptar el encargo, lo que puede conllevar que ningún ente de control quisiese hacerse cargo de la verificación de las calidades de un edificio determinado. La LOE no prevé cómo solventar esta posible situación embarazosa.

Esta Ley, por otro lado, exige que las empresas que vayan a prestar este tipo de servicios de control de calidad justifiquen que poseen capacidad suficiente -medios materiales y humanos- para realizar satisfactoriamente los servicios contratados. Para el desempeño de estas tareas es suficiente con una declaración responsable por parte de la empresa, ante la administración autonómica, de que cumple con los requisitos técnicos exigidos¹⁹.

La disposición legal ha sido desarrollada por el Real Decreto 1230/1989, de 13 de octubre, por el que se aprueban las disposiciones reguladoras generales de la acreditación de laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación, si bien debe ser adaptado en este punto a la nueva legislación que sustituye el régimen de autorización por el de mera comunicación. A su vez, se han dictado órdenes del Ministerio de Fomento para regular más minuciosamente los requisitos de acreditación en función del área sobre la que se desee realizar el control.

En Aragón contamos con el Decreto 41/2006, de 7 de febrero, por el que se regula el sistema de acreditación de laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación, amparado en la norma reglamentaria estatal. La competencia exclusiva en la materia, como se ha venido manifestando en varias ocasiones, resulta mermada, ya que nos encontramos en todo caso con desarrollos de previas normas estatales²⁰.

19. La Ley 25/2009, de 22 de diciembre, ha sido aprobada recientemente para adaptar el derecho español a la mencionada Directiva para la prestación de servicios en el mercado interior. En este punto ha supuesto la supresión del régimen de autorización existente hasta el momento para el ejercicio de estas empresas de control de calidad.

20. El Decreto aragonés ha sido desarrollado parcialmente, a su vez, por una Orden de 30 de noviembre de 2007, del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se crea el Registro General de Laboratorios de Ensayos para el control de calidad de la edificación, acreditados en la Comunidad Autónoma de Aragón. Por otro lado, este Decreto deberá ser adaptado al nuevo sistema de comunicación responsable por la empresa.

Nótese que la regulación reglamentaria que ha desarrollado la LOE se refiere tan sólo a los laboratorios de ensayos, pero no hay mención alguna a las entidades de control de la edificación. Se trata de un campo que requiere una regulación tan pormenorizada al menos como la de los laboratorios. Una ley de vivienda de Aragón debería de contemplar también estas entidades de control, para que pudieran ser reguladas mediante una norma reglamentaria. En especial, tanto para los laboratorios como para las entidades de control habría que buscar una fórmula que garantizase la completa independencia de sus actividades, ya que de sus controles depende la buena calidad de las edificaciones.

Por último, este tipo de organismos de control pueden ser de titularidad pública o privada. Las normas que reglamentan la concesión de la acreditación para el control de calidad edificatoria están diseñadas sobre la base de que van a ser de titularidad privada. No obstante, resulta absolutamente necesaria la presencia de un organismo de control de titularidad pública, integrado dentro de la estructura administrativa, pero con notable independencia de funcionamiento, que conjugase las funciones de órgano público con capacidad inspectora de las empresas privadas que presten estos servicios y las de ejercicio directo de control de calidad, para lo que se requiere que esté bien dotado materialmente con objeto realizar los ensayos, controles y verificaciones pertinentes, sobre las edificaciones, especialmente, pero no únicamente, las residenciales.

Este servicio público²¹ tendría atribuidas facultades de supervisión, de tal manera que no firmaría contratos de arrendamiento de servicios, sino que ejercería el poder público, tanto de control de los organismos privados como de las propias edificaciones.

La Administración aragonesa cuenta con un laboratorio de control de calidad de la edificación heredado del Estado mediante los Decretos de traspasos de servicios. En la actualidad es tan sólo una sección administrativa más y sus funciones están sin desarrollar. Podría ser el germen de ese órgano público de control de calidad de la edificación.

4. Mantenimiento y conservación

El artículo 16 de la LOE señala como deber de todo usuario del edificio el de conservación y mantenimiento, que ya está genéricamente contemplado en la legislación civil. Más concreta resulta la Ley 3/2009, de 17 de junio, de urbanismo de Aragón –LUA–, que encomienda a los Ayuntamientos las competencias de vigilancia e inspección respecto de los deberes de conservación de edificios, inspecciones periódicas de los mismos y declaraciones de ruina:

21. No tiene porqué tratarse de un ente público, ni de un organismo autónomo; puede ser perfectamente un servicio sin personalidad jurídica, pero con autonomía de funcionamiento y de decisión.

“Los propietarios de cualesquiera edificaciones, terrenos, solares, urbanizaciones y carteles deberán mantenerlos en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y calidad ambiental, cultural y turística. A tal efecto, realizarán los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo” (artículo 251 LUA).

Las ordenanzas de edificación que apruebe cada municipio pueden también determinar la necesidad de inspecciones periódicas para comprobar el estado del edificio.

Sobre este tema se pronuncia también el Código Técnico de la Edificación, cuyo artículo 8 expresa que el edificio y sus instalaciones se utilizarán adecuadamente de conformidad con las instrucciones de uso, absteniéndose de un uso incompatible con el previsto. El edificio debe conservarse en buen estado mediante un adecuado mantenimiento lo que supone:

- a. Llevar a cabo el plan de mantenimiento del edificio, encargando a técnico competente las operaciones programadas para el mantenimiento del mismo y de sus instalaciones.
- b. Realizar las inspecciones reglamentariamente establecidas y conservar su correspondiente documentación.
- c. Documentar a lo largo de la vida útil del edificio todas las intervenciones, ya sean de reparación, reforma o rehabilitación realizadas sobre el mismo, consignándolas en el Libro del Edificio.

La normativa que se aprobase por parte de la Comunidad Autónoma podría concretar algunos aspectos de los señalados. Sin embargo, la aportación en este punto no parece que pueda llegar mucho más allá de las previsiones actuales. Por otra parte, la concurrencia de la competencia en materia de vivienda junto con las previsiones de la ley urbanística y las posibles ordenanzas municipales, puede llegar a producir una mayor inseguridad jurídica. Además, una norma en materia de vivienda sólo podría entrar en edificaciones residenciales, mientras que las disposiciones urbanísticas o de la administración local poseen un más amplio alcance.

Aún así, se aprecia una posible colisión con la habitabilidad. Ya se ha comentado que es la administración autonómica la que debe regular cuáles son esas condiciones de habitabilidad. Pero la cuestión ahora es saber quién ha de realizar las comprobaciones de que esa habitabilidad se cumple en edificaciones de vivienda que no sean obra nueva. ¿Debe ser el Ayuntamiento o la administración autonómica? Si se decide que es esta última, ¿no puede ello provocar que haya dos administraciones comprobando el buen estado de los mismos edificios? Y si se toma la decisión contraria, atribuyendo la facultad inspectora de la habitabilidad a los municipios, ¿qué sucede con todos aquellos, que soy mayoría en Aragón, que no poseen la capacidad material y humana suficiente para hacerlo?

Por último, la normativa autonómica ya viene fomentando sistemas de ayudas para la rehabilitación de edificios en colaboración con los ayuntamientos, a través de los planes de vivienda y rehabilitación. En una ley de vivienda la rehabilitación ha de hacerse un sitio, aunque el contenido legal en esta materia no será muy amplio, probablemente una declaración programática y, esto es necesario, una ordenación de dichos sistemas de ayudas, de tal manera que las que puedan dar los ayuntamientos y la propia administración autonómica no se solapen. En el caso de estos planes de rehabilitación de viviendas, sería aconsejable que fuera la administración de la Comunidad Autónoma la que elaborase planes a los que se sumasen los ayuntamientos²².

VI. ESTATUTO JURÍDICO DEL USUARIO DE VIVIENDA

La creación de una regulación extensa y profunda que conforme un estatuto jurídico del destinatario final de las viviendas es probablemente uno de los temas de más calado en los que una ley de vivienda en Aragón debe profundizar. Las lagunas en esta materia son notables y las escasas disposiciones que existen padecen del mismo mal que se ha visto hasta el momento, la dispersión normativa y, por ende, la ausencia de un sistema estructurado y racional que resulte coherente y eficaz para la protección de los derechos de los usuarios finales de las viviendas.

Existe, ciertamente, concurrencia de competencias a este respecto, vivienda y protección de los consumidores. Sin embargo, la decisión del poder legislativo en Aragón ya se ha decantado por la vía que se debe transitar, según consta en el artículo 18 de la Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de protección y defensa de los consumidores y usuarios en Aragón, en donde, bajo el título de “*Protección especial en materia de vivienda*”, se señala que, además de los derechos reconocidos en esa Ley, serán de aplicación todos aquellos otros que estén contemplados en la legislación sectorial en materia de vivienda, para a continuación añadir que “*habida cuenta la especial importancia de las viviendas, tanto por su carácter necesario o básico como por su propia entidad cuantitativa y cualitativa, los aspectos relativos a la protección de los consumidores respecto de su adquisición o arrendamiento se regularán reglamentariamente en relación con la citada normativa sectorial*”.

La misma norma legal dispone en el artículo 6 que deben ser objeto de especial atención por parte de los poderes públicos y ha de regularse una

²² Desde hace años, los planes de vivienda incorporan, cada vez más ampliamente, un sistema de ayudas financieras para la rehabilitación. En algunas de estas líneas de subvención la participación del ayuntamiento es necesaria. Aún así, los planes citados no han impedido que los ayuntamientos más grandes mantengan líneas de subvención autónomas, lo que da como resultado un cierto nivel de ineficiencia por la duplicación de esfuerzos humanos, materiales y financieros.

especial protección para, entre otros temas, *“las viviendas, públicas o privadas, y sus servicios comunitarios, tales como fluido eléctrico, gas, agua, saneamiento y ascensor, así como prevención y extinción de incendios”*.

Como se acaba de decir, esta ley de la Comunidad Autónoma de Aragón se ha inclinado por que sea la normativa sectorial en materia de vivienda la que recoja ese estatuto especial; un régimen de protección que debe también alcanzar a los servicios comunitarios, tales como los suministros necesarios para la funcionalidad de la vivienda, así como la protección frente a los incendios. Ambos componentes –consumos e incendios– han sido abordados ya en el capítulo dedicado a la calidad de la edificación.

El estatuto jurídico de los usuarios de una vivienda ha de contener una regulación amplia que defienda el derecho a una vivienda digna y adecuada. Un conjunto dispositivo de esta naturaleza ha de comprender una variada gama de asuntos: los derechos del que compra o alquila una vivienda respecto a la información sobre ella, sobre los préstamos hipotecarios, los citados servicios comunitarios, los de mantenimiento de las viviendas, los relativos a la seguridad jurídica de los contratos, la identificación de cláusulas abusivas o las garantías de devolución de las cantidades entregadas a cuenta en la compra de una vivienda, entre otras.

Ha de consultarse, así, la normativa sectorial, como exhorta la ley de consumidores, para poder identificar hasta qué punto se ha desarrollado este estatuto de defensa de los usuarios de viviendas.

La regulación más amplia al respecto –que aún así sigue resultando considerablemente incompleta– es la contenida en la LOE, cuyo artículo 7 contempla un documento llamado “Libro del Edificio” que será entregado por el promotor de la edificación a los usuarios finales, y que debe contener, como mínimo, el proyecto arquitectónico, el acta de recepción final del inmueble, la relación de los agentes que han intervenido en el proceso constructivo y las instrucciones de uso y mantenimiento del edificio y sus instalaciones.

Este contenido se puede ampliar, ya que la LOE se refiere a él como el mínimo que ha de constituir el Libro del Edificio. En realidad, esta ampliación ya se ha producido por obra del CTE, como se ha hecho notar al comentar los aspectos de conservación de los edificios, puesto que ha de incluir un plan de mantenimiento y la relación de inspecciones periódicas que se llevan a efecto. También los Documentos Básicos, que son los cimientos del CTE, incorporan contenido al Libro del Edificio.

Otra cuestión que plantea la existencia de este Libro reside en cómo hacer partícipes de su contenido a todos los usuarios de las viviendas del edificio. Aunque la LOE no es explícita en este extremo, parece que ha de existir tan sólo un Libro por cada inmueble. Es de suponer que tal documento ha de obrar en poder del representante de la comunidad de propietarios en el supuesto de que el edificio se haya constituido en régimen de propiedad horizontal. Pero la cuestión es que hay elementos de ese libro que han de ponerse en conocimiento de cada uno de los propietarios, al menos en lo que res-

pecta a su vivienda: las instrucciones de uso y mantenimiento, los planos de redes eléctricas, de gas, agua o telecomunicaciones, son algunos ejemplos que no agotan toda la lista. La normativa que desarrolle la Comunidad Autónoma de Aragón ha de prever estos extremos, de tal manera que ha de aclarar de qué partes del Libro del Edificio ha de hacerse copia a los copropietarios.

Más acuciante todavía es esa necesidad en el supuesto de inmuebles que están destinados íntegramente al arrendamiento. El propietario es uno, y será el que disponga del Libro del Edificio completo. Sin embargo, la LOE es clara al respecto, esta documentación tiene como destinatarios a los que usen el edificio. Una buena regulación del estatuto de estos usuarios ha de contemplar la forma de hacer llegar la documentación –y qué documentación– a los inquilinos.

En el rompecabezas normativo del estatuto de protección de los ciudadanos en relación con su vivienda, hemos de contar con otra disposición, elaborada sobre la base de la competencia en materia de consumo, el Real Decreto 515/1989, de 21 de abril, sobre protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compraventa y arrendamiento de vivienda.

Mientras el Libro del Edificio está destinado a los que ya son usuarios de las viviendas, esta otra norma se dirige a aquellos que están en disposición de serlo, porque quieren adquirir una vivienda o arrendarla. Podemos sintetizar su contenido en cuatro grupos de datos que deben ser puestos en conocimiento de los consumidores:

- Datos físicos: planos, descripción de redes de agua, eléctrica, etc., materiales de construcción, instrucciones de mantenimiento.
- Datos jurídicos: escrituras, cargas hipotecarias, modelo de contrato de la vivienda, deudas, autorizaciones administrativas (agua, luz, habitabilidad, y otras).
- Datos de pago: precios, tributos, medios de pago, hipotecas.
- Datos de los agentes de la edificación.

Algunos de estos elementos también forman parte del Libro del Edificio. Resulta conveniente, por coherencia legal y seguridad jurídica, que el estatuto de los destinatarios finales de las viviendas comprenda todo el proceso completo, desde la intención de compra o alquiler hasta la utilización del edificio. Esta normativa ha de contar también con el dato de si el edificio está o no terminado, ya que la compra o la firma de un precontrato de arrendamiento de una vivienda en construcción plantea una problemática diferente respecto a la de esos mismos negocios jurídicos en el caso de una vivienda ya concluida.

Precisamente por esto, cuando nos encontramos ante un edificio en construcción ya tienen que ponerse a disposición de las personas interesadas en la adquisición o arrendamiento de una vivienda algunos de los com-

ponentes del Libro del Edificio –que estará todavía incompleto, lógicamente–, tales como el proyecto, planos parciales comprensibles para el ciudadano, o la identificación de los agentes de la edificación –arquitectos, directores de obra, constructor, etc.-.

La LOE ha desarrollado, en esta ocasión de forma detallada, un sistema de responsabilidades por defectos en la construcción. El artículo 17 precisa la responsabilidad civil en función del tipo de daño, para lo que distingue tres períodos de garantía diferentes: un año para defectos de acabado, tres años para defectos constructivos, y diez si está afectada la estructura del edificio. La exigencia de responsabilidad ha de dirigirse contra cada agente de la construcción de forma individualizada, pero si esto no es posible se podrá reclamar solidariamente; en todo caso, el promotor es siempre responsable solidario con los demás participantes en el proceso constructivo. Es suficiente, por tanto, con acreditar la existencia de defectos en el edificio para que nazca la responsabilidad solidaria, incluso aunque no sea posible averiguar las causas concretas que han producido el defecto constructivo ni haya quedado acreditada la actuación de cada uno de los participantes en el proceso edificatorio (ESTRUCH: 272).

La Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida, ha introducido un elemento novedoso en el entramado de responsabilidades de los agentes que intervienen en los procesos edificatorios. Se trata de la responsabilidad de los gestores de cooperativas. Este ámbito del cooperativismo en la promoción de viviendas es ampliamente utilizado en el territorio aragonés, en especial en lo que se refiere a las viviendas de protección oficial. El proceso de promoción de un inmueble resulta bastante complejo, por lo que los cooperativistas requieren de los servicios de profesionales que conozcan tanto el sector como la legislación aplicable, por lo que la cooperativa está literalmente en manos de tales gestores. Una regulación sobre estos gestores y sus responsabilidades al mismo nivel que un promotor se hace imprescindible. La Ley citada afecta tan sólo al ámbito de la vivienda protegida, por lo que sería necesario ampliarlo al conjunto de la promoción inmobiliaria, e integrarlo en el estatuto de defensa de los usuarios finales de las viviendas²³.

Para garantizar la cobertura de esta responsabilidad la LOE obliga a la suscripción de contratos de seguro, de tal manera que no se firmará la escri-

23. Los tribunales de justicia han venido introduciendo por esta vía jurisprudencial la responsabilidad de los gestores de cooperativas cuando se ha comprobado que los daños habían sido provocados por decisiones tomadas o promovidas por dichos gestores. De esta manera, el gestor y la cooperativa se convierten a todos los efectos en copromotores. El cooperativismo en la promoción de viviendas posee algunos elementos peculiares, comenzando porque son los propios cooperativas los promotores y al tiempo los destinatarios finales de las viviendas, que aconsejan aprobar una regulación específica dentro de una ley de vivienda.

tura de obra nueva sin acreditar la existencia de tales garantías²⁴. La Dirección General de los Registros y el Notariado considera que la justificación de la existencia del seguro debe realizarse cuando se declare la obra nueva terminada o en su caso cuando se otorgue el acta final de la obra, pero que no es aplicable al supuesto de obra nueva en construcción (RUEDA; BOTÍA: 249).

Una vez firmada dicha escritura pública, ¿cómo se puede garantizar que los contratos de seguro se siguen manteniendo? Obviamente, el propio contrato ha de contemplar su vigencia, pero esta realidad ha de ser verificada. El estatuto jurídico de los usuarios de viviendas ha de recoger también disposiciones en este sentido. Una labor que le corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón²⁵.

Otro componente en la dispersa red de garantías para los destinatarios finales de las viviendas es la que afecta a las cantidades abonadas a cuenta de la compra de la vivienda. Para cubrir este ámbito contamos con la Ley 57/1968, de 27 de julio, reguladora de las percepciones de cantidades anticipadas en la construcción y venta de viviendas. El promotor ha de constituir un aval o estar asegurado para el caso en que tenga que proceder a la devolución de las cantidades adelantadas por los compradores como parte del precio de la compraventa de la vivienda.

La Disposición Adicional Primera de la LOE, que se refiere precisamente a la percepción de cantidades a cuenta del precio final por parte de los promotores, introduce algunos elementos en la regulación de la Ley de 1968, a la que se remite. En primer lugar, extiende los efectos de la regulación a los que promuevan el edificio en régimen de comunidad de propietarios o de cooperativas, y menciona explícitamente a los gestores –de las comunidades o de las cooperativas–, lo que viene a cubrir un vacío legal. En segundo lugar, ordena que la garantía de devolución de las cantidades anticipadas se ampare “mediante un seguro que indemnice” por el posible incumplimiento del contrato. Parece, por tanto, que se excluye el aval que permitía la Ley de 1968.

El tercer aspecto relevante de esta disposición es el relativo a las sanciones administrativas en caso de incumplimiento por el promotor:

24. GONZÁLEZ PÉREZ estima que el incumplimiento por el notario del requisito no conllevará la nulidad de la escritura; aunque no se acredite la constitución de las garantías previstas en la LOE, la escritura será válida y producirá todos sus efectos. Desde la óptica del Registro de la Propiedad la escritura adolecerá de un defecto subsanable, pudiendo anotarse provisionalmente en tanto se produce la subsanación (GONZÁLEZ PÉREZ: 497). No obstante esta opinión, la redacción del artículo 20 de la LOE es manifiestamente imperativa, “no se autorizarán ni se inscribirán en el Registro de la Propiedad escrituras públicas de declaración de obra nueva”, lo que suscita la duda de si realmente el negocio jurídico de declaración de obra nueva no será realmente nulo de pleno derecho.

25. El artículo 19.4 de la LOE prevé que “una vez tomen efecto las coberturas del seguro, no podrá rescindirse ni resolverse el contrato de mutuo acuerdo antes del transcurso del plazo de duración previsto en el apartado 1 de este artículo”. No obstante, ha de vigilarse por la Administración competente en materia de vivienda, la de la Comunidad Autónoma, que esta determinación se cumpla.

“Las multas por incumplimiento a que se refiere el párrafo primero del artículo 6 de la citada Ley, se impondrán por las Comunidades Autónomas, en cuantía, por cada infracción, de hasta el 25 % de las cantidades cuya devolución deba ser asegurada o por lo dispuesto en la normativa propia de las Comunidades Autónomas”.

Estamos en presencia de una buena muestra de la inseguridad jurídica que existe en la materia, y que puede llegar a ser realmente grave. El artículo 6 de la Ley de 1968, al que se remite la LOE, contenía el régimen sancionador administrativo. La disposición adicional que comentamos se limita a acreditar a las administraciones autonómicas como las competentes para aplicar la sanción, lo que es coherente con su competencia exclusiva en materia de vivienda, y a modificar las cuantías de las multas por cada infracción. Obviamente las infracciones previstas en el artículo 6 de la Ley de 1968. Claro que ese artículo fue derogado por la Ley Orgánica que aprobó el Código Penal en 1995. Por lo tanto, una ley como es la LOE de 1999 se remite a una disposición de otra de 1968 que ha sido derogada en 1995. Ni el propio legislador conoce ya el derecho vigente. Lo que no es de extrañar puesto que el mapa legal es caótico²⁶.

En estos momentos, existe una obligación de aseguramiento de las cantidades a cuenta, pero no hay posibilidad de sanción administrativa alguna si no se cumple. La vía de la sanción penal es posible, tal vez, como un delito de estafa o apropiación indebida, siempre que concurren los elementos del tipo penal, porque no todo supuesto de falta de devolución de la totalidad de las cantidades anticipadas debe considerarse de manera automática como un delito (ESTRUCH: 365).

Por último, dentro del estatuto jurídico del usuario final de las viviendas hay que incorporar elementos de información y otros aspectos de los préstamos hipotecarios, que es el sistema más utilizado para la adquisición de una vivienda. La competencia en este caso es estatal, por lo que las disposiciones normativas de la Comunidad Autónoma tal vez deban limitarse a integrar las normas estatales dentro del estatuto que apruebe; una integración que no debe limitarse a una mera remisión normativa, sino que ha de incorporarse expresamente a la regulación que contenga el estatuto de protección del destinatario final de las viviendas.

26. Algún autor (GONZÁLEZ PÉREZ: 513) expone un argumento más. La redacción del artículo 6 de la Ley de 1968 era demasiado imprecisa, no contenía descritos los tipos sancionadores, por lo que no se cumplía con el requisito de tipificación de las infracciones. “Es la Ley la que debe determinar exactamente, claramente, los supuestos de hecho constitutivos de cada infracción, de cada una de esas infracciones que hay que sancionar separadamente...¿Es tipificar las sanciones dejar al órgano administrativo libertad para sancionar cualquier infracción con multa cuya cuantía por cada infracción no exceda del 25 por 100 de las cantidades cuya devolución debe ser asegurada?”. Naturalmente que no. Pero es que más allá de lo que afirma este autor sobre el principio de tipicidad, es que el artículo 6 ya no existe.

En conclusión, es este del diseño y aprobación de una norma que contenga todos los elementos que se han ido comentando uno de los campos donde la Comunidad Autónoma más puede y debe disponer.

VII. VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA

Las reflexiones de los capítulos anteriores son válidas casi en su totalidad para la vivienda protegida o vivienda de protección pública, salvo algunas facetas como la habitabilidad –en la vivienda protegida la cédula es sustituida por la calificación administrativa– o el aseguramiento de las cantidades entregadas a cuenta del precio de compra –en donde existe un sistema de autorizaciones–, y alguna otra.

Una vivienda protegida no es más que aquella que ha sido calificada como tal por la administración mediante un acto administrativo. Para que se conceda esta calificación la legislación viene exigiendo unos requisitos, entre los que destacan:

- Una limitación de superficie, que tradicionalmente ha estado en los 90 m², aunque se puede superar en ocasiones como en el caso de familias numerosas o viviendas rurales.
- Un precio que se determina por el Gobierno de Aragón mediante decreto.
- La vivienda ha de estar destinada a domicilio habitual y permanente.
- Están sujetas a limitaciones de uso y disposición.
- Unas determinadas condiciones técnico-arquitectónicas.

Sobre este último aspecto, las condiciones técnicas de la vivienda, incluido el programa de distribución de espacios interiores, ha de aplicarse el CTE, pero también ha sido habitual regular algunas determinaciones específicas para las viviendas de protección pública, que en Aragón han cristalizado en el Decreto 191/1998, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de condiciones técnicas de las viviendas protegidas en Aragón, del que ya se ha comentado que requiere una revisión a la luz del CTE.

En cuanto a precios y superficies, son concretados en los decretos que regulan los distintos planes de vivienda. Estos planes suelen referirse a normas y condiciones de financiación de las viviendas de protección pública, aunque no debe confundirse la expresión “*vivienda protegida*” con “*actuación protegida*”, ya que en esos planes se contemplan también ayudas para vivienda libre.

La mayor parte de las disposiciones legales vigentes en materia de vivienda se refieren precisamente a la vivienda de protección pública, tanto normas preconstitucionales como las aprobadas por la Comunidad Autónoma. Es este el sector que más atención ha recibido por parte de los poderes públicos, mientras que la regulación de la vivienda libre se ha limitado a las condiciones de edificación. Por este motivo resulta tan necesaria una ley de vivienda que alcance a las dos especies, libre y protegida, pero sobre todo a la primera, en donde la intervención administrativa prácticamente carece de habilitación.

En Aragón la norma sustantiva de cabecera sobre viviendas de protección pública está constituida por la Ley 24/2003, de 26 de diciembre de medidas urgentes en materia de política de vivienda protegida. Es una ley de carácter parcial, ya que debe ser completada con la legislación estatal preconstitucional. El desarrollo más importante de esta norma está constituido por el Decreto 211/2008, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de solicitantes de vivienda protegida y de adjudicación de viviendas protegidas de Aragón. Habría que añadir con carácter temporal el Decreto 60/2009, de 14 de abril, por el que se regula el plan aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2009-2012.

Sumariamente, la Ley contiene los siguientes ejes directores:

- Reserva de suelos en planeamiento urbanístico que han de ser destinados a vivienda protegida.
- Tipologías de vivienda de protección pública.
- Creación de un sistema de registro público en el que ha de inscribirse el que desee acceder a una vivienda de estas características.
- Regulación de un sistema de adjudicaciones, con fuerte presencia de la administración pública con el objetivo de impedir la existencia de sobreprecios –incrementos ilícitos de precio sobre el fijado como máximo por el Gobierno–. Esta pretensión es la principal de la Ley.
- Sujeción a autorización administrativa de la transmisión de viviendas protegidas.
- Puesta al día del sistema de infracciones y sanciones contenidas en las normas preconstitucionales.
- Regulación de las facultades inspectoras de la administración.

Algunos de estos ingredientes que permiten la intervención de la administración pública en el mercado de la vivienda protegida deberían ser extendidos a la vivienda libre. Por otra parte, las previsiones de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, han de incorporarse a una ley de vivienda que se elabore por la Comunidad Autónoma.

En cualquier caso, la aplicación de esta Ley de medidas urgentes para la vivienda de protección pública depende de los reglamentos preconstitucionales, por lo que se hace preciso un desarrollo reglamentario que sustituya los sistemas de calificación administrativa, y que complemente las facultades de la inspección de vivienda.

VIII. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Pocos años después de su constitución, la Comunidad Autónoma creó el Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón –ISVA– mediante la Ley de 22 de noviembre de 1985, un organismo autónomo de carácter comercial y financiero con el objetivo de ejecutar la política de suelo y vivienda, en orden a

garantizar los derechos constitucionales a una vivienda digna y adecuada, y fomentar la edificación.

Además de encomendarle también funciones relacionadas con el suelo calificado como industrial, el ISVA contaba con la posibilidad tanto de ejercer las funciones propias del poder público, como aquellas otras más relacionadas con la intervención en el mercado de vivienda, y su participación como promotor inmobiliario, tanto de suelo como de edificios de viviendas.

Fue suprimido por la Ley 26/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas, una de las disposiciones legales de modificación colectiva de normas que suelen acompañar a las leyes de presupuestos de cada año. A partir del 1 de enero de 2002, las competencias en materia de suelo y vivienda que venían siendo ejercidas por el ISVA fueron fragmentadas en el bloque administrativo y en el de la promoción. Por un lado, se creó de nueva planta la Dirección General de vivienda y rehabilitación, que asumió las competencias de ordenación de la vivienda. Por otro, las atribuciones propias de la promoción de suelo y vivienda se adscribieron a una empresa pública, "Suelo y Vivienda de Aragón, S.L." –SVA–.

Aún con algunas reformas en su estructura interna, la situación sigue siendo la misma en la actualidad, de tal manera que la promoción y la ordenación se encuentran escindidas en dos órganos diferentes. La coordinación de ambos órganos no resulta sencilla, puesto que SVA no depende directamente del Director General de vivienda y rehabilitación, sino de un consejo de administración del que forman parte directores generales de la administración autonómica y donde aquél no es sino uno más. Por otra parte, SVA, aunque de titularidad pública, es un promotor más, que ha de cumplir las mismas normas que el resto de los promotores inmobiliarios frente a la administración pública aragonesa, lo que produce un cierto efecto paradójico: una empresa pública dirigida por directores generales y presidida por el Consejero competente en materia de vivienda ha de actuar como una empresa más ante los órganos de la administración pública competentes en vivienda, lo que sitúa a los mismos actores públicos a ambos lados de la relación administrativa.

Probablemente se perdió una oportunidad cuando se declaró a extinguir el ISVA. Habría sido más conveniente que se fortalecieran sus condiciones previas de organismo comercial, bien manteniendo la misma configuración jurídica, bien mediante una conversión tranquila en un ente público. En cualquier caso las funciones propias del poder público y las de promoción de suelo y vivienda habrían quedado en el mismo organismo, con una dirección única, y se habría evitado la dualidad actual.

Al margen de esta estructura, ya se ha podido comprobar que también el Estado y los municipios tienen atribuciones en la materia, que se gestionan mediante organigramas al efecto. Generalmente la organización local integra las competencias de vivienda y urbanismo, lo que no deja de ser lógico puesto que las atribuciones sobre vivienda basculan sobre las urbanísticas.

Más curioso es lo que sucede con el Estado, que cuenta con todo un Ministerio de Vivienda -si bien no siempre ha sido así, anteriormente la gestión en esta área se integraba en el Ministerio de Fomento-. La creación de un Ministerio bajo esta denominación de "vivienda" es una declaración de intenciones, que muestra la voluntad del gobierno de que va a tomar iniciativas en este ámbito. Porque las competencias son las mismas antes que después de la creación del Ministerio, las que constan en la Constitución. Y ya sabemos que, según la norma que preside el ordenamiento jurídico español, el Estado carece, *a priori*, de competencias sobre la vivienda. Por otra parte, el gobierno de la nación también ha promovido la creación de una empresa pública para la promoción del alquiler, la Sociedad Pública de Alquiler, lo que presenta una nueva paradoja, ya que ésta es una competencia de intervención en el mercado de la vivienda que se puede solapar y producir disfunciones con respecto a las actuaciones que realicen las Comunidades Autónomas, en especial si la política de vivienda emprendida por estas últimas no encaja bien dentro de las medidas adoptadas por el gobierno de la nación.

IX. COLOFÓN

Algunos temas interesantes no han podido ser estudiados en este artículo, otros sólo han sido mencionados y tratados de forma superficial. Entre tales temas se encuentran los relacionados con la competencia en materia de derecho civil que, en principio, está reservada al Estado. Pero esta reserva probablemente no impediría la regulación por parte de la Comunidad Autónoma de algunas cláusulas de contenido obligatorio o, por el contrario, expresamente prohibidas por abusivas, en los contratos de compraventa o arrendamiento de viviendas, en especial las declaradas protegidas.

El arrendamiento de viviendas no se ha abordado. Cabría preguntarse hasta qué punto la competencia autonómica en materia de vivienda permite regular el régimen jurídico de la vivienda protegida destinada al arrendamiento. ¿Puede establecerse un marco más rígido que el previsto en la Ley de arrendamientos urbanos? En materia de fianzas de arrendamientos se ha introducido una regulación autonómica que no parece haber suscitado dudas legales al respecto.

También se ha quedado fuera el régimen de la intervención administrativa, que sólo se ha mencionado en algunos de los capítulos de forma marginal. Una norma en materia de vivienda ha de contemplar ese haz de disposiciones que habiliten a la administración autonómica para el control previo de actividades tanto como para las inspecciones posteriores. Un régimen que ha de armonizarse con el de las licencias urbanísticas y las propias inspecciones que sobre los edificios en general pueda realizar la administración local.

El régimen sancionador es otro de los obviados. La expropiación-sanción o los derechos de adquisición preferente han de aparecer en la normativa autonómica de vivienda.

Asimismo no se ha hablado de la crisis de vivienda. Se puede acudir a un gran número de fuentes, tanto públicas como privadas –en especial los servicios de estudio de las entidades financieras o de las empresas de tasación inmobiliaria– para la obtención de datos. El tema no tenía cabida en un artículo de las características de éste, que pretende explorar las facultades de desarrollo de la Comunidad Autónoma en materia de vivienda.

Pero un comentario final parece procedente. En los dos últimos años, como consecuencia de la crisis financiera y económica, se ha hablado en distintos medios de una crisis de vivienda. El término es manifiestamente desacertado. La crisis del derecho a la vivienda se prolonga ya más de un decenio, tal vez esté más cerca de los dos decenios, incluso. Comenzó cuando el precio de las viviendas supuso a las familias –en sentido amplio– un esfuerzo financiero desmedido. Los problemas que afectan a los ciudadanos en la compra o arrendamiento de una vivienda tienen ya una larga historia. Esta es la única crisis de la vivienda; la del derecho de los ciudadanos de poder encontrar un lugar donde vivir con dignidad.

Por esto, cuando se habla de la crisis que afecta a la vivienda en los dos últimos años, consecuencia de la financiera, se está desenfocando la realidad. La nueva crisis es, en realidad, del sector económico de la construcción. Los datos que se pueden extraer de las diversas fuentes indican que se construye mucho menos. También señalaban, desde mucho antes, que el peso del sector de la construcción en el Producto Interior Bruto es en España más del doble que en otros países de nuestra órbita, dentro de la Unión Europea.

Por lo tanto, la crisis del derecho a la vivienda ya tiene unos veinte años. La crisis del sector de la construcción está en la infancia. Curiosamente, hoy en día, a pesar de la crisis de la construcción no se han solucionado los problemas de los ciudadanos para encontrar una vivienda que puedan pagar.

Por último, es la Comunidad Autónoma la que debe aprobar una Ley de vivienda que resulta ya necesaria para ordenar el régimen jurídico del derecho a la vivienda, que se encuentra en una grave situación de inseguridad jurídica. Esta ley será el primer paso. Constituirá los cimientos del desarrollo reglamentario posterior, que ha de incidir de una forma relevante en el estatuto jurídico del usuario de vivienda, porque es de un derecho reconocido constitucionalmente de lo que estamos hablando.

Nota final

Cuando en las citas incorporadas al texto se ha tenido que hacer alusión a un libro colectivo, con director o coordinador, se ha situado primero a éste –con objeto de una correcta identificación en la bibliografía– y a continuación al autor del texto citado dentro del volumen colectivo. Ejemplo: (RUEDA, BOTÍA: 249), en donde RUEDA es el director del volumen, y BOTÍA el autor de la cita.

X. BIBLIOGRAFÍA

- BELTRÁN DE FELIPE, Miguel (2000): *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, Lex Nova.
- CANESSA MONTEJO, Miguel F.: *Los derechos sociales en el marco de los derechos humanos*, Red de Información Jurídica.
- CARRASCO PERERA, Ángel, CORDERO LOBATO, Encarna y GONZÁLEZ CARRASCO, M.^a Carmen (2007): *Régimen jurídico de la edificación*, Aranzadi.
- CES –Consejo Económico y Social– (2002): *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*, Consejo Económico y Social.
- CONTRERAS CASADO, Manuel (1998): *La forja de la autonomía*, Cortes de Aragón.
- DEDE, Graciela (2004): *El derecho a la vivienda adecuada*, Social Watch.
- ESTRUCH ESTRUCH, Jesús (2003): *Las responsabilidades en la construcción: regímenes jurídicos y jurisprudencia*, Civitas.
- GARRIDO FALLA, Fernando, dtor. (1985): *Comentarios a la Constitución*, Civitas.
- GIL LACRUZ, Ana Isabel; AGUADO AGUARÓN, Enrique (2004): *Análisis económico y social del precio de la vivienda en Aragón. ¿Existe burbuja especulativa? La vivienda y el suelo en Aragón*. Cuadernos de consumo, nº 19, Dirección General de Consumo, Diputación General de Aragón.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (2000): *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*, Civitas.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe (2000): *Régimen jurídico de la protección a la promoción y adquisición de viviendas*, Aranzadi.
- IÑARRITU IBARRECHE, Beatriz (2002): *Manual para la adquisición de vivienda*, Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco.
- MONTAÑÉS, Antonio; CLEMENTE, Jesús (2005): *Un análisis empírico del precio de la vivienda en Aragón y su relación con la renta*, CESA –Consejo Económico y Social de Aragón–.
- ONU –Organización de las Naciones Unidas– (1991): *Observación general número 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
- –Organización de las Naciones Unidas– (1996): *Declaración de Estambul sobre los asentamientos humanos*.
- –Organización de las Naciones Unidas– (2000): *Asentamientos humanos*.
- RUEDA PÉREZ, Manuel Ángel, dir. (2003): *Perspectivas del régimen del suelo, urbanismo y vivienda*, Civitas.
- SAINZ MORENO, Fernando, coord. (1980): *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Publicaciones de las Cortes Generales.
- URIEL JIMÉNEZ, Ezequiel, dir. (2009): *El stock de capital en viviendas en España y su distribución territorial (1990-2007)*, Fundación BBVA.
- VÁZQUEZ DE CASTRO, Eduardo (2001): *Precio y renta en las viviendas de protección oficial*, Aranzadi.
- VV.AA(a) (2003): *La carestía del suelo*, Consejo General del Notariado.
- (b) (2007): *Ley de Suelo*, Ciudad y Territorio, estudios territoriales, vol. XXXIX, tercera época, nº 152-153, Ministerio de Vivienda.