

-----

A la vista del documento remitido de estructura del futuro Anteproyecto de Ley en el que se recogen los Capítulos y los contenidos eventuales de cada uno de ellos, el Colegio de Abogados remite las sugerencias que se desarrollan a continuación

En primer lugar, quiere felicitar al Departamento del Gobierno de Aragón por el avance que supone la propuesta de documento, por cuanto de acuerdo con los objetivos iniciales da respuesta a uno de los primeros y esenciales objetivos consistente en contar con un documento normativo unificador en el ámbito de Aragón de la hasta ahora fragmentada normativa en materia de vivienda.

Además, la estructura general de la Ley es, a entender de la Sección, clara y coherente, sin perjuicio de algunas sugerencias que se aportan en este informe sobre aspectos cuya inclusión esta Sección valoraría en positivo, o incluso sin perjuicio de futuras sugerencias puntuales sobre su ubicación dentro de la Ley y, en concreto, sobre un posible mejor encaje de alguno de sus capítulos como disposiciones adicionales dentro de la Ley.

Desde el punto de vista de sus contenidos el presente documento, a fin de evitar reiteraciones en relación con aspectos planteados en anteriores informes, se detendrá en tres aspectos que considera que podría profundizarse con anterioridad a una redacción concreta.

Por una parte, tal como se ha señalado en anteriores informes, con anterioridad a la elaboración de un texto normativo convendría incorporar una Memoria

---

**1** ***Colaboradores.- Ana Isabel Angóy y Begoña Lorente; Germán Jiménez, José Luis De Miguel y Daniel Serna; Elena Enciso, Pablo Pisa y David Navarro; Vanesa Tramullas y Juan Ignacio Val; Fernando Carnicer y José Luis Calvo; Silvia Plaza, Ignacio Pemán y Luis Solana. Abogados del ReICAZ.***

informativa con algunos aspectos que en este momento resulta más que conveniente conocer por parte de todos los participantes en el Foro. En concreto, sería conveniente la elaboración de una Memoria histórica de las políticas de vivienda, sus objetivos y resultados; b) Una Memoria sociológica, descriptiva de las necesidades reales, de la demanda efectiva, y con carácter general de los importantes cambios en los modelos el empleo y convivencia; c) Por último, una descripción del marco constitucional y conceptual de la vivienda en el que se ubica el documento normativo; Y d) Una Memoria con soluciones aportadas por otras CCAA o Estados de nuestro entorno. Sobre todos estos aspectos se recogen en este documento posibles sugerencias sobre su contenido.

A entender del Colegio, solo a partir de una adecuada Memoria informativa y descriptiva cabe elaborar un diagnóstico adecuado al que la Ley pueda dotar de la respuesta adecuada.

El Foro y la elaboración del presente proyecto de Ley constituye una oportunidad para elaborar una reflexión propia sobre el sustrato social y las posibles respuestas, y abundar en las necesidades de la denominada nueva cultura de la vivienda, de manera que, además de incorporar una nueva terminología, constituya verdaderamente una reflexión sobre lo que realmente implican las nuevas necesidades; por ello, más allá de lo que una determinada Ley de vivienda pueda recoger, la Memoria tiene por objeto elaborar un documento que sirva de sustrato para resolver los problemas de la vivienda tal como se entiende en el siglo XXI y no

-----

solo, por tanto, para el presente el anteproyecto de ley, sino también, en su caso, para otras leyes que de forma tangencial o complementaria puedan incidir en la vivienda.

Por tanto, más allá de la estructura y contenidos formales, el Colegio quiere insistir en que el anteproyecto, y seguramente más allá del anteproyecto, el propio Foro, constituye una oportunidad para reflexionar y dar un paso más claro en una política pública que tiene implicaciones diferentes como derecho básico, como objeto físico-arquitectónico, como producto de mercado y como objeto de consumo. Es seguramente en este punto donde, además de la lógica preocupación por las drásticas situaciones que ha conllevado la falta de vivienda y la necesidad de adoptar medidas coyunturales, la elaboración por primera vez de un anteproyecto tras cien años de experiencia en materia de vivienda y con cambios tan importantes sobre los nuevos modelos de convivencia y utilización de las viviendas, reside la oportunidad de aprovechar este hito para avanzar en una línea de trabajo donde está casi todo por elaborar.

Por ello, se aportará una perspectiva general de las posibles aplicaciones de regímenes particulares alternativos a la propiedad y arrendamiento como modelos de tenencia del uso de la vivienda que permita un acceso menos costoso que la adquisición de vivienda. Como veremos, estas fórmulas podrían permitir evitar los problemas derivados de la adquisición de la propiedad, que exige un importante esfuerzo inversor vinculado a una financiación a largo plazo y que, en el caso del arrendamiento por parte de la Administración ha encontrado problemas históricos en la gestión, con unos costes económicos a largo plazo que recomiendan reducirlo a

segmentos de la población verdaderamente necesitados. A su vez, fórmulas que se han aplicado como la enajenación de derechos reales temporales no han tenido en el mercado español el éxito esperado y su uso generalizado, dada la cultura todavía existente de adquisición de la propiedad. En este sentido, el derecho de superficie o las concesiones administrativas han constituido regímenes con muy escasa aplicación. En esta misma línea, la experiencia de las viviendas dotacionales tampoco ha generado – hasta donde el Colegio conoce– los resultados esperados dado que los efectos reversionales siguen generando problemas en su aplicación real. En este sentido, se propone el estudio de fórmulas alternativas que permitan la adquisición, pero paulatina de la propiedad que generan mucho menor coste, o de fórmulas como el censo enfiteúutico o experiencias similares de otros países. Se trata de todas ellas de fórmulas que podrían tener una especial utilidad como medida para potenciar la puesta en el mercado del stock de viviendas vacías en manos de grandes propietarios surgidos de la crisis inmobiliaria que actualmente tienen difícil salida. En este punto, la experiencia de derecho comparado resultaría indispensable por lo que sería incluso conveniente la organización de una jornada como foro internacional.

Por otro lado, también se insistirá en la necesidad de reflexionar sobre el régimen de las Cooperativas pues no siendo objeto directo de esta Ley, constituye una de las fórmulas llamadas a protagonizar tanto el acceso a la primera vivienda como la rehabilitación, y debería ser objeto de una reflexión amplia aunque finalmente se quede como una sugerencia al Departamento del Gobierno de Aragón correspondiente. En todo caso se proponen también algunos ejemplos en el derecho

---

**4** *Colaboradores.- Ana Isabel Angóy y Begoña Lorente; Germán Jiménez, José Luis De Miguel y Daniel Serna; Elena Enciso, Pablo Pisa y David Navarro; Vanesa Tramullas y Juan Ignacio Val; Fernando Carnicer y José Luis Calvo; Silvia Plaza, Ignacio Pemán y Luis Solana. Abogados del ReICAZ.*

comparado de experiencias de cooperativismo en la construcción especialmente en el segmento más joven.

Y, por último, nos detendremos en la previsión que se propone en el documento de trabajo de un nuevo impuesto, recordando los posibles límites constitucionales que un impuesto de estas características podría encontrar.

**1.- MEMORIA INFORMATIVA, JUSTIFICATIVA. DIAGNÓSTICO.-**

Tal como se ha adelantado, con anterioridad a la redacción de un texto normativo sería conveniente incorporar una Preámbulo o Memoria tanto informativa como descriptiva.

Además de tener una justificación en la lógica necesidad de conocer en profundidad el segmento de las relaciones sociales que se quiere regular, hoy día tal como se ha anunciado en anteriores informes constituye un expreso deseo del legislador común que funcionalmente ocupa un lugar prevalente en el ordenamiento jurídico. A este respecto la Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, de 01 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común subraya que, siguiendo los informes de la Comisión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos («Better regulation» y «Smart regulation»), se pretende mejorar la producción normativa poniendo a disposición de los ciudadanos la información con relevancia jurídica propia del procedimiento de elaboración de normas. Su regulación concreta la encontramos en su título VI, donde se recogen principios a los que debe sujetarse la iniciativa de la Administración; entre ellos los de necesidad y eficacia de la iniciativa normativa, que se debe justificar por una razón de interés general, con una identificación clara de los fines perseguidos y que es el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

Y para todo ello, el artículo 133. 3 de la Ley 39/2015 establece que para la participación ciudadana se deberán poner *“a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”*.

Por ello consideramos que se debería recopilar toda la información necesaria que justifique la necesidad de la iniciativa legislativa, tanto desde un punto de vista histórico como estadístico y de eficacia normativa hasta ahora en vigor y en concreto las siguientes:

A) Una Memoria histórica de las políticas de vivienda sus objetivos y resultados, En efecto, no son pocas las voces que reclaman desde diferentes sectores que la regulación en materia de vivienda responda a tipologías de uso y que la política de vivienda fomente un modelo que no se limite al que hasta ahora ha protagonizado las políticas fundadas en la adquisición de vivienda protegida bien en su formato de VPO o VPA que sin solución de continuidad ha mantenido las diferentes Administraciones desde inicios del siglo pasado y en especial desde los años 50 y 60. En este sentido se echa en falta una visión histórica en este punto .

b) Una Memoria sociológica, descriptiva de las necesidades reales, de la demanda efectiva, y con carácter general de los importantes cambios en los modelos el empleo y convivencia, y de las nuevas necesidades vinculadas al envejecimiento de la población y al tardío acceso al trabajo; solo a partir del conocimiento las necesidades de la población respecto a la tipología y mercado de la vivienda, cabe adentrarse en dar una respuesta normativa.

-----

c) Por último una descripción del marco constitucional y conceptual de la vivienda en cuyo marco el documento normativa;

d) Una Memoria con soluciones aportadas por otras CCAA o Estados de nuestro entorno. En efecto, se echa de menos una reflexión mayor sobre las experiencias y resultados de determinadas fórmulas en aquellas CCAA donde ha habido alguna innovación normativa, o en otros países donde se han venido implantando políticas de rehabilitación para jóvenes con modelos innovadores. Cabe a modo de ejemplo recordar que la estructura normativa propuesta recoge de forma escueta las denominadas viviendas dotacionales reproduciendo sin más la regulación de otras CCAA pero sin una reflexión paralela sobre el resultado que este formato ha podido tener, en concreto, en el País Vasco que por referencias se sabe no ha tenido el éxito esperado por la desconfianza que todavía tiene el ciudadano español por la adquisición de un derecho real temporal. En muchos casos el ciudadano, sorprendentemente, puede llegar a constituir hoy día un problema para implantar nuevas formas de tenencia de la vivienda.

**2.- MEMORIA INFORMATIVA ANÁLISIS HISTÓRICO.-**

Tal como se ha adelantado se echa de menos dentro del Foro una recopilación de la normativa producida en la historia de las políticas públicas en esta materia, que permita una análisis sobre sus luces y sombras sobre el que partir. A efectos de realizar una primera aportación en esta línea de trabajo se desarrolla a continuación un relato histórico de la normativa de protección pública a la vivienda, desde la Ley de Casas Baratas de 1911 hasta la actualidad con sus luces y sombras.

**2.1.- Orígenes.**

En el origen de la política pública de intervención en la construcción de vivienda social se encuentra el hacinamiento en las ciudades como consecuencia de la revolución industrial. El objetivo era “buscar hogar al obrero” aunque como técnica de intervención surge tardíamente a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX y vinculado al Ministerio de Trabajo. La enorme necesidad material de viviendas así como las corrientes socialista y liberal progresista de finales del XIX, impulsó a los gobiernos a intervenir, haciendo quebrar de esta forma y también en este sector, las concepciones liberales de absoluta abstención del Estado predominantes hasta entonces.

Las primeras actuaciones se llevaron a cabo a través de la denominada “Constructora Benéfica”, constituida en 1875, y otros entes privados surgidos a finales

del S.XIX para dar respuesta a la necesidad de habitación de aquellas clases sociales desplazadas a los grandes núcleos urbanos.

No obstante, podemos indicar que fue el Instituto de Reformas Sociales el que mayor actividad desempeñó en la regulación de esa clase de viviendas públicas y que desembocó en la que es considerada el primer antecedente de derecho positivo sobre la intervención administrativa en materia de vivienda: la **Ley de Casas Higiénicas y Baratas de 12 de junio de 1911**.

## 2.2.- Evolución existen tres grandes etapas.

- a) Legislación anterior a 1939
- b) 1939-1976
- c) 1976-1978
- d) 1978 hasta el momento actual

### A.- Legislación anterior a 1939.

En la elaboración del primer texto normativo se encuentra, como se ha adelantado, en la labor del Instituto de Reformas Sociales, órgano de estudios sociales que potenció la sensibilidad por estos problemas y elaboró diversos proyectos de intervención.

Los primeros proyectos que nos encontramos son el de Don Juan de la Cierva del año 1908 y el de Don Fernando Merino, Conde de Sagasta, presentado en el Congreso de los Diputados el 16 de julio de 1910; ambos proyectos se constituyen en

la base de la posterior **Ley de Casas Higiénicas y Baratas de 12 de junio de 1911**. Se consideraban habitaciones baratas todas aquellas ya construidas o que se fuesen a construir por particulares o colectividades para el alojamiento exclusivo de cuantos percibiesen emolumentos modestos como remuneración por su trabajo. Contemplaba las “Juntas de fomento y mejora de las habitaciones baratas” como órganos de ámbito municipal encargados del control de la calidad de las habitaciones, sus condiciones higiénicas, su destino y las condiciones subjetivas de sus ocupantes, quedando atribuido al Ministerio de la Gobernación la concesión de la calificación de “casa barata”; calificación condicionada al informe de la Junta de fomento constatando la terminación de las casas y el cumplimiento de los requisitos. La adquisición de las casas podía ser mediante pago al contado o a plazos. La calificación de “casa barata” conllevaba determinadas exenciones y beneficios fiscales respecto de determinados negocios jurídicos gravados por el Impuesto de Derechos Reales y Transmisiones de Bienes y del Timbre del Estado y, durante veinte años, la exención del pago de cualesquiera contribuciones, impuestos y arbitrios que gravasen las casas calificadas como baratas.

Ante el agravamiento del problema habitacional fue aprobada la Ley de 10 de diciembre de 1921 que se inspiró en las recomendaciones del Congreso Internacional de la Vivienda de Viena que reflejó un cambio en la política no tanto de crear barrios de casas baratas como de integrarlas en el contexto de la ciudad. Entendió por casas baratas aquéllas que hubiesen sido oficialmente reconocidas como tales por reunir las condiciones técnicas, higiénicas, económicas y especiales de diseño, calidad y

ubicación definidas por la Ley y el Reglamento para su aplicación. En cuanto a los destinatarios, la nueva legislación amplió el concepto atendiendo al dato objetivo del nivel de ingresos anual de los beneficiarios. Se establecían limitaciones a los precios de venta y alquiler en función de los ingresos máximos anuales del beneficiario y su adquisición podía ser mediante pago al contado o aplazado. En cuanto a las exenciones fiscales, la Ley de 1921 estableció numerosas exenciones en el pago del Impuesto de Derechos Reales y Transmisiones de Bienes y del Timbre del Estado<sup>1</sup>, así como en el pago de contribuciones, impuestos y arbitrios que gravasen las casas durante un plazo de veinte años desde su calificación definitiva.

Dicha Ley en la Dictadura de Primo de Rivera se modificó mediante Decreto/Ley de 10 de octubre de 1924 sobre casas baratas con el objeto de mejorar el sistema financiero. Supuso una restricción del concepto de casas baratas a aquellas edificaciones de nueva planta reconocidas oficialmente como tales por reunir “*las condiciones técnicas, higiénicas y económicas*” determinadas por dicha norma. Además, surgió el concepto de “propiedad vinculada” en cuanto a la imposibilidad de transmisión de las casas baratas por cualquier título durante el período de protección, establecido en 50 años, salvo *mortis causa*.

---

<sup>1</sup> Alguno de los actos exentos del Impuesto de Derechos Reales y Transmisiones de Bienes y del Timbre del Estado que establecía la Ley de 1921 eran los siguientes:

- a) Los contratos de adquisición de terrenos destinados a la edificación de casas baratas;
- b) Los contratos de compraventa de las casas baratas;
- c) Los contratos de arrendamiento hechos dentro del plazo de 20 años desde la declaración de casas baratas;
- d) Los contratos de préstamo;
- e) Las instituciones testamentarias, donativos y legados destinados exclusivamente a esta clase de construcciones;
- f) La constitución o modificación de sociedades civiles o mercantiles cuyo único objeto social fuese la construcción de casas baratas y la concesión de préstamos para su edificación;
- g) Los contratos de seguros de vida.

Otros grupos normativos de esta época serían:

a.- El Decreto-ley de 29 de julio de 1925 de casas económicas, que trató de dar solución al problema de acceso a una vivienda de las clases medias en las grandes ciudades.

b.- Decreto-ley de 13 de agosto de 1927 de viviendas para funcionarios del Estado, sus organismos autónomos y empleados de la “Real Casa”, que supuso la extensión del régimen de las casas baratas a dichos grupos de funcionarios.

Finalmente, durante la República se aprobó **Ley Salmón de 25 de junio de 1935** cuyo objetivo era disminuir el paro a través de la reactivación de las viviendas protegidas y bajo un cambio total de criterio previó la subvención de toda construcción al margen de que fuese o no barata.

#### **B.- Legislación de 1939 a 1976.**

Durante la época de la Dictadura de Franco, cabe distinguir tres épocas diferentes.

a.- Una primera caracterizada por un fuerte intervencionismo recogidas en dos Leyes:

-Ley de 19 de abril de 1939. Por primera vez se habla de vivienda protegida con el intento de unificar el conjunto de disposiciones dispersas. Crea el instituto Nacional de la Vivienda, si bien tiene que compartir sus competencias con la obra sindical con que tenía objetivos más demagógicos.

El régimen de uso de las viviendas protegidas podía ser para arrendamiento, cesión gratuita o a censo y para su venta al contado o a plazos, si bien con la nueva regulación comenzó a tomar relevancia el denominado “acceso diferido a la propiedad” mediante el pago de cuotas de amortización. El régimen de protección duraba 20 años. El beneficiario de las viviendas protegidas tenía que ser *“español, mayor de edad y dedicarse a un oficio, empleo o profesión liberal, o ser pensionista del Estado”*, sin establecimiento de límite alguno en cuanto al nivel de ingresos. Se establecían beneficios fiscales en el Impuesto de Derechos Reales, Transmisión de Bienes y Timbre del Estado y en la Contribución Urbana. También se establecían ayudas directas a entidades públicas promotoras de viviendas protegidas y a cooperativas de obreros, artesanos o labradores, en las que los propios socios aportasen a la construcción su trabajo personal, mediante la concesión de anticipos o primas a la construcción.

- Ley de 25 de noviembre de 1944 de viviendas bonificables que tenía por objeto principal enjugar el paro obrero existente, con beneficios más amplios. Sólo podían ser cedidas en arrendamiento y sus beneficios debían ir destinados exclusivamente a los siguientes supuestos:

- Reconstrucción de solares destruidos;
- Reanudación de obras paralizadas;
- Ampliación de edificaciones existentes;

- Edificaciones para el realojamiento de inquilinos de otros inmuebles enclavados en zonas insalubres;
- Edificios de nueva planta sobre solares existentes.

Posteriormente se aprobaría el **Decreto-ley de 19 de noviembre de 1948**, por el que se modifica la **Ley de 25 de noviembre de 1944** sobre viviendas bonificadas y se aprueba un texto refundido de viviendas bonificables con una vigencia inicial establecida por su artículo primero en 12 meses pero que en virtud del Decreto-ley de 27 de noviembre de 1953 sería aplazada indefinidamente. La regulación de las viviendas bonificables en el texto refundido era similar a la anterior de la Ley de 25 de noviembre de 1944, distinguiendo distintos tipos y categorías de viviendas en función de su superficie, su distribución y el precio por metro cuadrado de renta mensual. Gozaban de numerosos beneficios y exenciones fiscales, préstamos de hasta el 70 por ciento del valor del solar y la edificación que se realizara y, en el caso de construcción de viviendas consideradas de interés económico-social, gozaban de preferencia en el suministro de materiales.

**b.- Fracaso de tal intervencionismo.**

-**Ley de 15 de julio de 1954** de viviendas de renta limitada. Cabe resaltar cuatro aspectos:

-Crea dos Grupos : 1 Grupo: se conceden exenciones fiscales, bonificaciones. Fundamentalmente para clase medida. 2 Grupo con auxilios o subvenciones directas.

-----

-Aparece por primera la vez la figura de promotor, cuyo artículo 5 lo define como aquel con capacidad para *“promover la construcción de viviendas de renta limitada y de las edificaciones y servicios complementarios correspondientes”*.

-Se intenta dotar de un mayor protagonismo al Instituto nacional de la Vivienda que pasa a depender del Ministerio de la vivienda creado por Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957

- Se conecta con la elaboración de un Plan 1955-1966 para 550.000viviendas.

- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 102 y concordantes del Reglamento de 1955 estas viviendas podían ser cedidas en alquiler o gratuitamente, así como venderse mediante su compra al contado o a plazos.

- Se distinguía entre calificación provisional y definitiva, tomándose razón en el Registro de la Propiedad al objeto de asegurar el reintegro de los auxilios económicos y las bonificaciones y exenciones tributarias concedidas en caso de descalificación.

Este impulso legislativo permitió dotar de vivienda a un segmento de la nueva clase media española pero se encuentra entre sus defectos que no potenció suficientemente el mercado de la demanda al consistir en una ayuda a la piedra, se olvidó de ayudar al destinatario y además no consiguió potenciar las viviendas en alquiler.

-Ley de 23 de diciembre de 1961 y Texto Refundido aprobado por Decreto de 24 de julio de 1963 y desarrollado por Decreto de 24 de julio de 1968. De forma

-----

paralela se aprobó Plan Nacional 1961-1976 Se planificaron más de 3 millones de viviendas y funcionó.

Esta legislación abundó en los defectos de la legislación anterior ya que no llegó a las capas más necesitadas sino a las clases medias. Tal es así que las zonas más caras de capitales medias todas fuesen de protección Oficial Grupo I. Seguía siendo una ayuda a la piedra.

El Reglamento de 1968 distinguía entre Viviendas de Protección Oficial de Primer y de Segundo grupo, que a su vez distinguía entre viviendas de Primera Categoría, de Segunda Categoría, de Tercera Categoría y de Categoría Subvencionada, atendiendo fundamentalmente a criterios de superficie construida y costes de ejecución material de la vivienda. Se continuaba con el procedimiento de calificación provisional y definitiva. Y existían beneficios a la construcción y adquisición de Viviendas de Protección Oficial sujetos a las necesidades establecidas en los Planes Nacionales de Vivienda correspondientes.

- Exenciones y bonificaciones de la cuota de numerosos actos relacionados con las Viviendas de Protección Oficial gravados con el Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados;

- Bonificaciones en el Impuesto sobre las Rentas de Capital respecto de las cuotas de los préstamos con interés;

- Bonificaciones en el Impuesto General sobre la Renta de Sociedades;
- Exenciones en el Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas;
- Durante 20 años, una bonificación del 90 por ciento de la base imponible de la Contribución Territorial Urbana;
- Concesión de préstamos con interés, conforme a lo establecido en el Plan Nacional correspondiente;
- Anticipos sin interés, reintegrables a largo plazo, para las Viviendas de Protección Oficial del Grupo Segundo;
- Subvenciones para las viviendas subvencionadas, no compatible con la prima;
- Primas a fondo perdido para las Viviendas de Protección Oficial de Tercera Categoría destinadas a alquiler o para acceso diferido a la propiedad.

#### **C.- Legislación de 1976-1978**

a.- Real Decreto-Ley 12/1976, de 30 de julio y Texto Refundido aprobado por Decreto de 12 de Noviembre de 1976 .

Se trata del primer intento serio de financiar a los adquirentes mediante la calificación subjetiva. Fracasó por la crisis económica general, en los años 70 y además

-----

por cuanto la financiación del particular se encomendó a la Banca privada y a los promotores siguieron financiados por la Banca Oficial.

Su régimen de uso y utilización podía ser para uso propio, arrendamiento, venta al contado o a plazos, acceso diferido a la propiedad o, incluso, cesión gratuita o en uso (artículo 26); y en todo caso, debían dedicarse exclusivamente a residencia habitual y permanente de su beneficiario, sin que nadie pudiese hacerlo de más de una vivienda por cualquier título (artículo 27).

b.- **Real Decreto-Ley de 31 de diciembre de 1978.** Responde a los Pactos de la Moncloa con un evidente objetivo de liberalizar el sector de la vivienda y unifica en un único sistema de Viviendas de protección oficial y por otra parte se fortalece el sistema de ayudas a determinadas personas.

El nuevo sistema va a especificar el concepto de Vivienda de Protección Oficial, su destino, superficie, diseño y calidad, así como el módulo económico que servirá de base para la fijación de los precios de renta y venta máximos. Sigue el tradicional sistema de calificación provisional y definitiva. Y se contempla la existencia de préstamos cualificados a promotores y a adquirentes.

**D.- Transferencia de la competencia a las Comunidades Autónomas.**

En esta época pueden señalarse dos etapas:

-1984-STC 152/1988. El Estado se resiste al traspaso efectivo de esta materia.

Las CCAA solo gestionan ayudas.

-----

-La STC 52/1988 refuerza las competencias estatales pero es una llamada de atención a coordinar las actuaciones con las CCAA a través de Convenios y Conferencias Sectoriales.

Dentro de esta etapa cabe citar como aportación del régimen autonómico al régimen sustantivo el régimen especial que constituye el tipo de vivienda destinado a personas y familias con menores ingresos.

#### **E.- Conclusiones.**

Durante esta larga etapa histórica la promoción de nueva construcción en su versión VPO o VPA basada en una cultura de adquisición de vivienda de 90 m2 y en una visión de la construcción como motor de la economía. Posiblemente esta visión histórica obliga a reflexionar sobre estos modelos de vivienda que han tenido en su haber el resultado notable de permitir la adquisición a la clase media española, con menor éxito en las políticas de promoción pública, por los problemas que tiene la Administración como propietario, por su falta de agilidad y eficacia lo que ha supuesto en general una menor eficacia en dotar de vivienda a las capas con menor capacidad económica. Este apartado podría desarrollarse con mayor profundidad en la Memoria que se solicita.

**3.- POLÍTICA DE REHABILITACION DE LA VIVIENDA.**

**3.1.- Planes de vivienda y rehabilitación en el Estado.**

La política de rehabilitación fue la gran olvidada de las políticas públicas hasta la llegada de la democracia ya que con anterioridad el interés por la ciudad consolidada no existió. En efecto hasta los años 80 no se gestó una nueva forma de entender la política pública de ayudas a la vivienda ampliando su perspectiva desde la nueva construcción a la rehabilitación al socaire de los primeros Ayuntamientos democráticos que potenciaron la mejora de la ciudad existente frente a la nueva producción y crecimientos de ciudad.

Tres fueron los hitos en esta primera gestación:

- El Decreto-Ley 12/1980, 26 septiembre: introdujo por primera vez la idea de rehabilitación del patrimonio urbano ya edificado, completando Ley Suelo
- El RD 2555/1982, 24 septiembre, sobre rehabilitación del Patrimonio Arquitectónico en centros urbanos, núcleos rurales y conjuntos histórico-artísticos
- Y fundamentalmente el RD 2339/1983, 28 julio, sobre Protección a la Rehabilitación del Patrimonio Residencial y Urbano, desarrollado por Orden de 30 de noviembre de 1.983 sobre Áreas de Rehabilitación integrada

Este último puede considerarse el origen de la política de la vivienda entendida en su sentido más amplio no solo como nueva construcción sino como rehabilitación del patrimonio edificado, y este no solo el que tenía interés cultural sino el propiamente degradado, no solo como un espacio habitable sino como un hábitat, cuyas vinculaciones transversales con el urbanismo se han intensificado en los sucesivos planes del Estado hasta llegar a la Ley 3R.

En todo caso dicha norma pasará a la pequeña historia de la vivienda en España como la creadora de las denominadas Áreas integradas que posteriormente adquirieron en la normativa autonómica diversas denominaciones y cuyas características comunes fueron las siguientes.

- Objetivo central: rehabilitar las viviendas a través de una perspectiva funcional / socioeconómica
- Relevancia valores arquitectónicos, culturales, ambientales, sociales, económicos (no sólo histórico artísticos): superación Ley Patrimonio Histórico-artístico
- Unidades funcionales que aspiran a la consecución de una pluralidad de fines sociales y comunitarios: espacios arquitectónicos, espacios libres, etc.

A partir de entonces la potenciación de la política de rehabilitación fue en aumento en los sucesivos planes de vivienda que incorporaron el término y de rehabilitación

-----

Cabe citar dos hitos importantes, por una parte el Real Decreto de 12 de Junio de 1998 que incorporó dentro de la rehabilitación de áreas la subvención de la urbanización y demolición de edificios, con una financiación cualificada del 40% de edificios y viviendas hasta 600.000 euros y un 25% de las obras de urbanización

O el Real Decreto 1/2002, de 11 de enero sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005 en la muy expresiva definición de las áreas de rehabilitación integrada cuyo artículo 29 dentro de las áreas de rehabilitación aquellas zonas o barrios en proceso de degradación.

A pesar de los esfuerzos, la política pública en España se mantuvo en la construcción de vivienda a fin de intentar contrarrestar la importante subida de precios de la vivienda libre como consecuencia de la burbuja inmobiliaria.

Dentro de la política de vivienda destaca en 2009 el proceso de implantación del nuevo Plan de Vivienda 2009-12. El nuevo plan implica el desarrollo de unas 250.000 actuaciones protegidas en el promedio anual del cuatrienio 2009-2012, destacando la importancia que dentro del mismo tienen las actuaciones de promoción de nuevas viviendas protegidas y las rehabilitaciones de viviendas. En su Preámbulo se indicaba que la vivienda protegida se pueda obtener tanto por nueva promoción, como por reconversión y rehabilitación del parque existente, la cual, a su vez puede provenir de la calificación como vivienda protegida de aquella que está desocupada y tiene un régimen jurídico de origen libre, o provenir de la rehabilitación de viviendas existentes con voluntad de destinarlas a vivienda protegida. Y además se insistía en que su objetivo era reforzar la actividad de rehabilitación y mejora del parque de

-----

viviendas ya construido, singularmente en todas aquellas áreas o zonas que presentan mayores elementos de debilidad, como son los centros históricos, los barrios y centros degradados o con edificios afectados por problemas estructurales, los núcleos de población en el medio rural, los núcleos de infravivienda y chabolismo, etc.

A pesar del esfuerzo de potenciar la rehabilitación la producción y adquisición de nueva vivienda siguió caracterizando el marco español. En el año 2007 la rehabilitación de viviendas en España no superaba el 24% de las licencias en tanto en la Unión Europea la rehabilitación representaba una parte mucho mayor del total del sector de la construcción, llegando en 2007 al 41%, en Alemania, las obras en edificios existentes representaban un 62% y la nueva construcción algo más del 37%. En Francia el 60-70 % de las licencias de construcción que se concedían en Francia eran para rehabilitar viviendas

De esta manera y aunque los planes de vivienda incorporaron parte de sus partidas a la ayuda a la rehabilitación de viviendas y a la mejora de la calidad de los entornos degradados, en ningún momento la política de vivienda tuvo impacto en los cambios de modelo ni en los procesos económicos en el que intervino la vivienda como producto no de consumo sino de inversión.

Su huella aunque innegable no permitió sustituir la cultura de la nueva construcción que incluso se intensificó en la primera década del siglo XXI en la insostenible burbuja inmobiliaria que caracterizó esta década.

El cambio de ciclo económico que se produjo en el año 2008 se vivió como una oportunidad para la rehabilitación, el stock derivado de los excesos de la década anterior, pareció una oportunidad para que España pudiera incorporarse a una nueva forma de entender la política pública dentro de la llamada nueva cultura de la vivienda, y que por lo que respecta a la rehabilitación tuvieron como hitos la Ley 3 R que amplió los conceptos del deber de conservación añadiendo nuevos conceptos como la barrera arquitectónica y la eficiencia energética y reformó las legislaciones en materia de propiedad horizontal y de arrendamientos urbanos que habían constituido parte de la explicación de la falta de dinamismo de la rehabilitación en España. Aún así tras ocho años de su aprobación tampoco ha tenido el impacto que los estudios previos proyectaron como escenarios de futuro. También esta falta de resultados debería ser objeto de análisis y explicación en el contexto del foro de vivienda que alimentara un escenario realista en sus expectativas

### **3.2.- Planes de vivienda y rehabilitación. Aportaciones normativas de carácter autonómico en Aragón**

En la CA de Aragón, la aportación más interesante se encuentra en el Decreto autonómico 151/1989, de 19 de diciembre, por el que se reguló la declaración de áreas de rehabilitación Preferente por interés arquitectónico o cultural que tenía por objeto la coordinación de actuaciones de la DGA y Municipios para la intervención en centros o áreas de interés variado de competencia del Consejo de Gobierno exigía contar con previo planeamiento y cuyo contenido lo fijaría la propia declaración.

-----

Aunque en esta materia el Departamento dispone lógicamente de una perspectiva muy amplia cabe citar el Decreto 225, de 2 de noviembre, del Gobierno de Aragón, regulador del Plan Aragonés para facilitar el acceso a la Vivienda y Fomentar la Rehabilitación 2005-2009 modificado por el Decreto 317/2007, de 18 diciembre, del Gobierno de Aragón en el que se incrementan:

A) Las ayudas dirigidas a financiar las obras de rehabilitación en Áreas de Rehabilitación Integral

B) Se introduce la regulación de las Áreas de Rehabilitación de Centros Históricos, tipo de rehabilitación.

Se trata en todos los casos de una política muy dependiente de la política del Estado al depender en gran parte de los Planes de vivienda y rehabilitación del Estado y su efectiva disponibilidad económica.

**4.- MARCO CONSTITUCIONAL DE LA VIVIENDA. ART. 47 CE**

Tal como se ha anunciado el Colegio de Abogados considera conveniente incluir un apartado sobre el alcance del derecho a la vivienda en la Constitución, por cuanto constituye un punto de partida esencial en su tratamiento, en su enfoque y en su dimensión. Como veremos, la vivienda tiene un alcance muy amplio que incluye una dimensión diversa, que obliga a reflexionar desde muchas perspectivas con independencia de que alguna de ellas no tengan su acomodo normativo en una Ley de vivienda sino en otras leyes sectoriales

**a) Precedentes y ámbito internacional**

Desde un punto de vista constitucional la vivienda se encuentra contemplada, como es bien sabido, en el art. 47 de la Constitución que declara que “Todos los españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada” añadiendo en el siguiente apartado que “Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho”.

No existe en el derecho comparado preceptos similares en Francia, Alemania o Italia. Solo en Portugal que seguramente constituye su referente más claro.

En los antecedentes constitucionales no se encuentra referencia similar y únicamente en el artículo 31 del Fuero de los Españoles declaraba que el Estado facilitará a todos los españoles el acceso a las formas de propiedad más íntimamente ligadas a la persona humana: hogar familiar, heredada, útiles de trabajo y bienes de

uso cotidiano en unos términos que no solo influirá notablemente en la política del franquismo sino en la posterior de la democracia dado que la mentalidad del ciudadano español sigue arraigada en el concepto de propiedad y herencia.

Dentro del marco internacional la vivienda tiene la consideración de necesidad básica objeto de protección en el ámbito de la calidad de vida en el Art. 25 de la Declaración Universal de derechos humanos de 1948, y en el Art. 11 del Pacto de Derechos Económicos, sociales y culturales de 1966 así como en la Conferencia de Naciones Unidas en especial en la de Habitat II celebrada en Estambul en el año 1996 que lo reconocía como un derecho autónomo

El art. 47 CE se encuentra ubicado dentro del Capítulo III del Título I de la Constitución. El título I (Derechos y deberes fundamentales) se encuentra estructurado en tres capítulos, El capítulo I titulado De los españoles y los extranjeros y el El capítulo II (derechos y libertades) cuya Sección Primera se titula De los derechos fundamentales y de las libertades públicas que recoge el núcleo duro de los derechos fundamentales -15 y ss. hasta el 29 CE-

Y la Sección segunda titulado de los derechos y deberes de los ciudadanos -el 30 a 38 CE con un nivel de contenido y protección constitucional menor. Y Finalmente el Capítulo III en el que se encuentra el art. 47 CE se titula Los principios rectores de la política social y económica -arts. 39 y ss-.

Su diferente ubicación en el Título I conecta con los diferentes niveles de contenido y protección constitucional de acuerdo con el art. 53 CE y así como los

recogidos en el Capítulo II vinculan a los poderes públicos y tienen un contenido esencial en la constitución que el legislador debe respetar, los ubicados en el Capítulo III informan las leyes.

La interpretación del alcance del derecho a la vivienda no ha estado exento de debate aunque ha primado la visión de este precepto como un derecho del ciudadano a que el Estado promueva las políticas públicas necesarias para que todo ciudadano pueda disponer de una vivienda digna y adecuada, pero no un derecho subjetivo alegable y exigible ante los Tribunales frente el Estado para que disponga de la materialidad de una vivienda en el momento en que el ciudadano tenga necesidad del mismo.

**b) Dimensión constitucional**

Mayor consenso ha existido sobre su dimensión en el que se ha destacado una triple dimensión: a) individual, expresión del derecho a la intimidad y a la libertad de residencia; b) económica, se trata de un bien costoso, dependiente el mercado del suelo, y de la política macroeconómica; y c) social: expresión del Estado social, y en concreto de la intervención para hacer efectiva el acceso a la vivienda, el mercado por sí mismo no puede hacer efectiva el derecho de todos a la vivienda.

**c) Presupuestos subjetivos.**

También ha existido consenso en una doble dimensión subjetiva, que tiene especial interés en este foro, como ciudadano y como consumidor:

1.- Como ciudadano tal como señala el precepto “Todos los españoles” son destinatarios de la previsión constitucional. Y dentro de ellos en clave constitucional existe una Alusión expresa a colectivos marginados

a) Especial atención a la tercera edad. Pues el artículo 50 CE establece que con los poderes públicos promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud vivienda cultura y ocio.

b) Por su parte el art. 49 CE respecto a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, promoción de la habitabilidad, barreras arquitectónicas, en los espacios públicos y también en las viviendas.

De forma más implícita son segmentos de la sociedad especialmente protegidos, la familia (art. 39), los trabajadores (art. 35) y los emigrantes (art. 42)

2.- Como consumidor

El destinatario de la vivienda como bien de consumo se encuentra constitucionalmente protegido en el artículo 51CE, que desarrolló el artículo 2 de la Ley General para la defensa de los Consumidores y Usuarios (hoy TRLCU), estableciendo como derechos básicos de los consumidores dado que una construcción de vivienda puede afectar su salud o salubridad, la vivienda destinadas a residencial habitual se encuentra incluida en el Catálogo de Productor Bienes y Servicios y exige por tanto una información correcta y audiencia en la participación de disposiciones generales que les afecten. O las garantías que resultan exigibles como protección del

adquirente de una vivienda o los problemas en caso de construcción deficiente –Ley 38/1999, de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación–.

**d) Presupuestos objetivos: Vivienda digna y adecuada.**

En cuanto a los presupuestos objetivos las viviendas son unidades en el que resultan esenciales la seguridad, habitabilidad y salubridad pero también, como se ha indicado, su contexto exterior: densidad, la calidad de la urbanización, los servicios, el equipamiento y conexiones con su entorno...etc.

**e) Conclusión**

En conclusión, desde un punto de vista constitucional las perspectivas que exige analizar la vivienda son diversas. La vivienda tiene una multi-dimensión que no puede olvidarse en el debate de un foro de la vivienda con independencia de que alguno de sus aspectos tengan acomodo en una ley de vivienda o en otros cuerpos normativos.

La vivienda es fundamentalmente un uso o destino de un bien inmueble, es decir, de una construcción adherida al suelo. En cuanto uso, es esencial regular las condiciones de habitabilidad, en cuanto construcción, las normas técnicas, y en cuanto bien inmueble, el tráfico jurídico las reglas que ofrezcan seguridad a las partes.

Pero también, es un derecho como ciudadano, frente al Estado (medidas adecuadas que faciliten frente al promotor, (Ley de Edificación, Código Civil Ley de

Defensa del Consumidor) y también como consumidor, como bien sujeto al tráfico jurídico y en el que hoy día adquiere especial relevancia en las Cooperativas de construcción de viviendas o dentro del nuevo contexto normativo del Estado como rehabilitador de viviendas y edificios.

Y dentro de esta perspectiva general no puede perderse de vista la vivienda como un producto industrial, por lo que debe incorporar normas técnicas y de salubridad y en fin un motor de la economía generador de empleo que encauza el crédito y el capital cuyos objetivos finales deben estar claros en el momento de iniciarse el proceso de elaboración de una Ley.

Y, en fin, y tal como se analiza a continuación con mayor detenimiento con el objeto de conocer los límites competenciales, la vivienda constituye un título de intervención del Estado y por tanto organizativo y de distribución competencial.

**5.- MARCO COMPETENCIAL VIGENTE.-**

Resulta también importante a entender de la Sección, incluir una descripción de las competencias de las CCAA en esta materia a fin de poder ubicar claramente su contenido dentro esta visión de las relaciones con el Estado por lo que a modo indicativo se aporta a continuación una posible introducción a esta cuestión.

**5.1.- Competencias de las CCAA. Delimitación competencial en vivienda**

El Tribunal Constitucional parte, en su STC 52/1988, de la indiscutible competencia que el artículo 148.1, 3º CE atribuye a las Comunidades Autónomas en materia de vivienda, si bien con el límite de las competencias exclusivas del Estado sobre la base y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre la base de la ordenación del crédito prescritas en los artículo 149.1, 13º y 11º CE.

Para el Tribunal Constitucional, pues, el Estado tiene competencia para fijar las *“directrices y criterios globales de ordenación”* subsector económico *“vivienda”*, pudiendo incluso aportar recursos propios que garanticen la efectividad de su política económica general.

Con base a todo lo analizado, el deslinde competencial tendría el siguiente alcance:

A.- Estado:

1.- definir las actuaciones protegibles y el nivel de protección de las mismas;

2.- determinar las formas de protección en cuanto a créditos cualificados, sus cuantías, tipos de interés, plazos de amortización y garantías, llevando a cabo para ello los convenios que sean necesarios con las entidades de crédito;

3.- determinar las subsidiaciones y las subvenciones para la promoción y adquisición de las viviendas, así como los requisitos para su obtención y, en su caso, su abono;

4.- delimitar los beneficios fiscales;

5.- definir las condiciones personales de acceso;

6.- finalmente, determinar los recursos estatales que va a destinar para garantizar la efectividad de esas medidas

B.- Comunidades Autónomas:

1.- adaptar las normas estatales a las específicas peculiaridades de su territorio, con sujeción en todo caso a los límites establecidos por el Estado;

2.- determinar el procedimiento de calificación de Viviendas Protegidas y su control;

3.- determinar el procedimiento de concesión o denegación de las ayudas y subvenciones correspondientes;

4.- modular el precio máximo de venta aplicable en sus distintos ámbitos territoriales, con sujeción a los límites establecidos por el Estado;

5.- definir otro tipo de ayudas diferentes a las estatales en el marco de su política de protección pública a la vivienda, pero siempre con sujeción al principio de solidaridad que proclaman los artículos 2 y 138 de la Constitución Española.

**5.2.- Los artículos 47 y 149.1, 1º de la Constitución Española.**

Llegados a este punto, debemos hacer un inciso para indicar que parece haber otros preceptos constitucionales en los que se podría justificar la intervención del Estado en materia de Viviendas de Protección Oficial. De un lado, el artículo 47 de la Constitución Española en cuya virtud los poderes públicos deben garantizar el derecho de todos los españoles a una vivienda digna; de otro lado, el artículo 149.1, 1º de la Constitución Española en cuanto compete al Estado regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y, por lo tanto, en asegurar un mínimo igual a todos los españoles para ejercer su derecho a una vivienda digna.

La anterior apreciación no es baladí y su defensa fue incluso objeto de un Voto Particular a la Sentencia 152/1988 por el Magistrado Don Francisco Rubio Llorente, para quien basar la competencia estatal para intervenir en materia de vivienda

protegida en el artículo 149.1, 1º de la Constitución Española en relación con su artículo 47 suponía una construcción más respetuosa con las competencias autonómicas por cuanto permitía a éstas un mayor margen de actuación en la materia, una vez claro está, se hubiese asegurado por el Estado ese *“mínimo social igual”*.

Sin embargo y desde nuestro punto de vista de manera acertada, el Tribunal Constitucional también trata esa motivación de la competencia del Estado *ex* artículos 149.1, 1º y 47 de la Constitución Española, desechándola por cuanto, de un lado, el artículo 47 de la Constitución Española no sería un título competencial válido en sí mismo sino, en palabras del autor Jiménez Campo<sup>2</sup>, una “norma programática” incluida entre los principios rectores de la política social y económica recogidos en el Capítulo III del Título I de la Constitución Española y la cual tiene su fundamento en la propia conceptualización de España como un Estado Social (artículo 11 de la Constitución Española); y de otro lado, por cuanto el artículo 149.1, 1º de la Constitución Española se refiere a que el Estado está facultado para regular las condiciones que garanticen la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de sus derechos, pero no para establecer esas condiciones específicas, las cuales habrán de determinarse en función del marco competencial establecido por la Constitución Española de 1978.

En definitiva, tal y como remarca el Tribunal Constitucional en su Sentencia 152/1988, refiriéndose a la 146/1986, *“la persecución del interés general –en este caso, el relativo a la garantía de una vivienda adecuada para todos los españoles– se ha de materializar ‘a través de’, no ‘a pesar de’ los sistemas de reparto de competencias*

<sup>2</sup> La cita al autor Jiménez Campo la encontramos en: Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ, *Administración Pública y Vivienda*, Madrid, Editorial Montecorvo, Año 2000.

-----

*articulados en la Constitución, de manera que la promoción de la igualdad sustancial y la acción estatal destinada al efecto debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales”.*

### **5.3.- Marco autonómico vigente en materia de vivienda.**

La competencia en vivienda que el artículo 148.1, 3º CE y el artículo 71, 10ª del Estatuto de Autonomía reconocen a Aragón, se encuentra desarrollado, esencialmente y sin necesidad de un análisis profundo, por la siguiente normativa:

- **La Ley 24/2003 de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Política de Vivienda Protegida**, que introdujo un control efectivo y real de la demanda de vivienda, las condiciones subjetivas de acceso y los sobrepuestos a través de la creación del Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida (TOC-TOC) y los derechos de adquisición preferente a favor de las Administraciones.

- **El Reglamento del Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y de Adjudicación de Viviendas Protegidas de Aragón**, aprobado por Decreto del Gobierno de Aragón 211/2008 de 04 de noviembre, que supone el desarrollo efectivo del control pretendido por la Ley, con especial referencia a todo el sistema de control en las adjudicaciones de vivienda protegida de obra nueva.

- Y el Decreto Ley 3/2015, de 15 de diciembre de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda, que acorde al entorno social actual, trata de abordar

la necesidad de crear una bolsa social de vivienda que de solución a los desahuciados por la crisis.

**6.- ESTRUCTURA DE LA LEY PROPUESTA.-**

Por lo que se refiere al objeto de la Ley, como ya expusimos en los anteriores informes de este Colegio, compartimos la conveniencia de afrontar el esfuerzo de dotar al régimen jurídico autonómico en materia de vivienda de una norma con rango de ley, cuyo alcance global aúne toda la regulación hoy dispersa en numerosas disposiciones legales y reglamentarias estatales y autonómicas, a la vez que permita incorporar a nuestro ordenamiento jurídico la nueva visión de la regulación en materia de vivienda que se demanda desde diferentes sectores.

Del contenido del esquema estructura de la ley nos planteamos, en primer término, la pertinencia o no de volver a plantear la necesidad de la cédula de habitabilidad en edificaciones de obra nueva cuando, de un lado, es una actuación administrativa que se solapa con la licencia de ocupación que deben conceder los municipios y, de otro lado, parece una cuestión que parecía ya resuelta, por su supresión para la primera ocupación de edificios de viviendas, por la **Disposición Final Primera del Decreto 60/2009, de 14 de abril, que regula el Plan aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2009-2012.**

En segundo término, es lo cierto que echamos en falta en el texto la regulación de varias materias que, a nuestro juicio, sería conveniente contemplar a nivel legal a fin de dar coherencia a nuestro régimen jurídico: el informe de evaluación de edificios, la certificación energética y las reservas de suelo para vivienda protegida.

En cuanto al Informe de Evaluación de los Edificios contemplado en el Título III y en la disposición transitoria segunda del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en la medida que la Comunidad Autónoma está afrontando su implantación a través de un programa específico de apoyo contemplado en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 120/2014, de 22 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Plan Aragonés para el fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración urbanas en el periodo 2014-16.

Por otra parte, llamamos también la atención respecto de la posible conveniencia de incorporar al texto legal en materia de vivienda un marco general en materia de certificación energética de los edificios, hoy regulada con carácter reglamentario por el Decreto 46/2014, de 1 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan actuaciones en materia de certificación de eficiencia energética de edificios y se crea su registro, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, que desarrolla la norma básica estatal (Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios).

Y, por último, desde la perspectiva de la normativa urbanística y su interrelación con la materia de vivienda, creemos oportuno incidir en la necesaria regulación de las reservas de suelo para vivienda protegida con alcance general. No puede olvidarse que el Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de

-----

Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, contempla en varias partes de su articulado (arts. 40.1.d), 42.2.b) y 106) la necesidad de prever en el planeamiento reservas con destino a la construcción de viviendas protegidas. En este marco, es preciso tomar en consideración dos cuestiones:

- La de garantizar la efectividad de tales reservas mediante su vinculación con la demanda efectiva de vivienda protegida en el municipio o ámbito a considerar, lo que precisaría de la utilización de los instrumentos de información en materia de vivienda (Sistema público de información y Registro de Vivienda Protegida).

- Y, en segundo lugar, la de dar solución, mediante un régimen transitorio, a las reservas para vivienda protegida ya previstas en los planes generales de ordenación urbana o en el planeamiento de desarrollo, que actualmente han devenido, en algunos casos, en innecesarias.

**7.- ALTERNATIVAS QUE POTENCIEN UN CAMBIO DE MODELO.-**

**7.1.- Introducción.-**

La crisis económica y del sector inmobiliario nos lleva a la necesidad de replantearnos la manera de compatibilizar el interés económico de quien es propietario de un importante patrimonio inmobiliario con la necesidad de vivienda de un amplio espectro poblacional que, por el propio efecto de la crisis, dispone de recursos limitados para acceder a una vivienda en propiedad; y todo ello, además, sin perder de vista la norma programática del artículo 47 de la CE, sobre el derecho a una vivienda digna; y la función social de la propiedad del artículo 33 de la propia CE.

Históricamente, dos han sido las formas de dar satisfacción a la necesidad de vivienda de la población: de un lado, la propiedad – *aspiración por excelencia de la sociedad española* –; de otro lado, el arrendamiento, como recurso alternativo a quien no podía acceder en propiedad.

Sin embargo, es lo cierto que tanto la normativa de derecho privado – *esencialmente el C.Civil* – como la normativa sobre protección pública a la vivienda e, incluso, el cooperativismo – *bajo la cláusula cesión de las viviendas a sus socios bajo cualquier título admitido en Derecho* –, han previsto otras formas de acceder a una vivienda: acceso diferido, cesión de uso, derecho de superficie, precario y a censo.

De estas fórmulas se han hecho eco algunas legislaciones, como la estatal a través de la regulación del derecho de superficie en el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana o la cesión en arrendamiento a cambio de la rehabilitación del artículo 17. 5 de la Ley de Arrendamientos Urbanos; o la catalana a través de la venta a carta de gracia, que no es sino una venta con derecho de redención; o la masovería de su Ley del derecho a la vivienda de 2007, que permite la cesión de un inmuebles a cambio de su rehabilitación; e, incluso, la vasca a través de la regulación de los alojamientos dotacionales en su Ley de Vivienda de 2015.

En paralelo cabe reflexionar sobre cuáles son las necesidades habitacionales de los diferentes sectores de población que conforman el conjunto de la sociedad ya que no podemos olvidar que, junto a aquellos que van a continuar pretendiendo acceder a una vivienda en propiedad porque económicamente se lo pueden permitir, existen otras sectores, no necesariamente en riesgo sino simplemente con ingresos limitados o que no quieren que una vivienda limite su movilidad personal y laboral o condicione su capacidad financiera, no quieren ya un acceso en propiedad; para ellos pueden resultar atractiva la cesión de uso en una gran cooperativa gestora de viviendas o el acceso a censo o en derecho de superficie. La nueva cultura de vivienda también debe dar soluciones a todas aquellas familias que se encuentren en riesgo de exclusión social a través de instrumentos en los que la solución habitacional que se les preste no sea una carga sino un desahogo para poder tener una vida digna. Y, por último, se

deben proponer soluciones habitacionales para dos sectores de población de gran importancia en nuestra sociedad: los jóvenes y los mayores, ambos con necesidades parecidas en cuanto a pequeñas habitaciones en edificios con zonas y servicios comunes que satisfagan sus necesidades básicas (cocina, lavandería, etc.) y, en el caso de los jóvenes, además, espacios de emprendimiento y desarrollo de sus ideas en un ambiente de interacción que las potencie.

Sobre todos estos mimbres parece oportuno hacer una reflexión más profunda sobre el alcance actual de la protección pública a la vivienda y las distintas alternativas de acceso a una vivienda que el ordenamiento jurídico en vigor nos brinda y que podrían compatibilizarse con la nueva cultura de la vivienda pretendida por la sociedad.

Las ventajas del acceso a una vivienda en propiedad, en relación con el resto de alternativas, las encontramos, esencialmente, en cuestiones totalmente ajenas a la propia concepción de una vivienda y del derecho a la misma. En particular, las ventajas del acceso en propiedad tienen más que ver con su disponibilidad para usos diferentes a cubrir la propia necesidad de vivienda, más relacionados con un disfrute patrimonial de la misma, como una inversión, como una forma de participar en las plusvalías que, como bien de mercado, puede llegar a generar ya sea alquilándola, vendiéndola, hipotecándola, etc.

-----

Sin embargo, la vivienda, únicamente considerada como *“lugar cerrado y cubierto para ser habitado por personas”*, puede llegar a tener más desventajas para todo aquel que para comprarla necesita de apoyo financiero, especialmente cuando la carga que el mismo conlleva supone más del 30% de los ingresos familiares. Además, la vivienda en propiedad suele ser un hándicap para la movilidad familiar y laboral e, incluso, objeto de constantes inversiones (reparaciones, mantenimiento, etc.) y pago de impuestos (IBI, por ejemplo).

Frente a la propiedad, la Agencia Europea de Estadística (Eurostat) nos señala que en 2013 alrededor del 20% de la población española ya vivía en alquiler, lo que demuestra un realce significativo de esta forma de acceso a una vivienda, aunque ciertamente parece que el dato no tiene que ver con un cambio de cultura sino más bien con el resultado de la crisis económica.

Las ventajas del alquiler tienen que ver con su fácil acceso, flexibilidad y movilidad para el usuario; el inquilino puede dejar la vivienda cuando quiere sin sufrir excesivas consecuencias prácticas por un posible incumplimiento contractual, a salvo el desahucio por falta de pago. Por su parte, en el lado de los inconvenientes, su actual regulación conlleva poca estabilidad para el arrendatario que busque seguridad y permanencia en un determinado lugar ya que antepone el interés del propietario al del inquilino; el plazo máximo de obligado cumplimiento *ex lege* es de 3 años.

Finalmente, las alternativas que se plantean en este estudio a los tradicionales accesos en propiedad o en arrendamiento, como son los derechos de superficie, la cesión de uso y el censo, tienen como denominador común, al contrario que el arrendamiento, la seguridad temporal y consiguiente estabilidad en el uso de la vivienda, pues todas ellas cubren perfectamente la esperanza de vida de sus usuarios; el derecho de superficie puede llegar a durar 99 años; la cesión de uso suele ser de carácter vitalicio; y el censo es a perpetuidad. De todas ellas, no obstante, la más atractiva, desde el punto de vista del usuario, es el censo ya que el derecho de redención que le es intrínseco le permite llegar a consolidar la propiedad del bien mediante el pago del valor previamente estipulado.

**7.2.- Aspectos relevantes de carácter general sobre las viviendas de protección oficial.-**

La legislación vigente en materia de vivienda protegida es heredada de la legislación de los inicios de la democracia que a su vez recoge los pilares de la legislación de los años 60 caracterizada fundamentalmente por la situación de la vivienda social en el contexto general de la promoción de viviendas. El carácter libre de la promoción privada conlleva que la política de vivienda esté condicionada al precio de la vivienda libre de manera que se incrementa la promoción de VPA cuando el precio de la vivienda sube y viceversa.

De esta manera conlleva un sistema de promoción de vivienda protegida que pivota sobre la conveniencia de los promotores privados, sin condiciones de adhesión, continuidad, cuotas mínimas, etcétera. La promoción protegida figura en el catálogo de oferta mientras resulta beneficiosa, pero es abandonada cuando se presentan alternativas más rentables.

Su fracaso como instrumento de intervención en el mercado ya que en modo alguno permite incidir en el mercado del suelo y de la vivienda, que la experiencia de la época del boom inmobiliario y posterior

### 7.3.- Posible replanteamiento del régimen legal de la vivienda protegida y alternativas habitacionales.

#### A) Objeto

El esquema estructural del Anteproyecto de Ley que nos ha sido facilitado contempla en el Título VIII el establecimiento de normas generales sobre el acceso a las viviendas protegidas.

Una de las sugerencias que plantea el REICAZ, a través de la Sección de Derecho Administrativo, dentro del trámite de participación para formular propuestas de contenidos para la elaboración del Anteproyecto, es la conveniencia de que el

-----

acceso se articule de una forma amplia y flexible, siendo que nos encontramos *“en un momento de cambio de cultura habitacional”*. Sobre ello versan las reflexiones que siguen.

B) Incidencia del derecho civil. Alcance y límites

Se propone en el documento inicial de sugerencias del REICAZ del que partimos, que el Anteproyecto prevea el acceso a una vivienda protegida por cualquier título admitido en Derecho. Así, se recuerda que en nuestra tradición legislativa en materia de protección pública a la vivienda se ha admitido el acceso en régimen de propiedad, arrendamiento, arrendamiento con opción de compra, cesión de uso, usufructo, derecho de superficie, precario o, incluso, a censo.

Ciertamente, se dispone de esa pluralidad de soluciones, siendo la prevalencia de uno u otro régimen, el relanzamiento de los que tienen una trayectoria histórica y legislativa conocida, o la apuesta por opciones más novedosas, aspectos de oportunidad política que entendemos corresponde decidir al legislador.

Desde una perspectiva jurídica general, si nos parece necesario destacar, en línea de principio, el sustrato y efectos civiles que implican todas esas figuras, y los límites que comporta su regulación.

En efecto, la Comunidad Autónoma dispone de las competencias sobre la planificación, ordenación, gestión, fomento, inspección y control de la vivienda (artículo 71, 10ª del Estatuto de Autonomía de Aragón), pero es el Estado el que ostenta la competencia para regular las bases de la coordinación económica (artículo 149.1.13º CE), las bases de la ordenación del crédito (artículo 149.1.11º CE), así como el título exclusivo de regulación del Derecho civil y las bases de las obligaciones contractuales (artículo 149.1.8º CE).

Por ello, aunque no apreciamos inconveniente jurídico en que se dote de un contenido amplio al derecho de acceso a la vivienda, sí consideramos pertinente destacar que, en nuestra opinión, la regulación que se entienda más ajustada a los fines de interés público/social, habría de desenvolverse en el plano vertical relativo a la relación Administración – ciudadano.

Como se apuntó en el informe del REICAZ remitido en enero de 2015, el Tribunal Constitucional (Pleno, sentencia núm. 14/1.998, de 22 de enero) distingue dos planos jurídicos distintos: por una parte, el vertical relativo a la relación Administración-administrado; y, por otra, el horizontal relativo a la validez y eficacia inter privados de las relaciones jurídicas derivadas de un ámbito propio de la legislación civil.

En definitiva, creemos que la Comunidad Autónoma puede establecer medidas específicas de naturaleza administrativa sobre los regímenes y procedimientos de

-----

adjudicación o cesión de las viviendas protegidas con la amplitud que estime oportuna, en el marco de la referida relación vertical. Cuestión distinta es la delimitación de los derechos inherentes a las obligaciones contractuales resultantes de las figuras que se prevean, aspecto que, a nuestro parecer, constituye el límite que marca las competencias del Estado.

La conveniencia de que la regulación se mantenga dentro la relación vertical entre Administración y ciudadano, deriva, por lo demás, de la concurrencia competencial entre órganos administrativos y jurisdicción ordinaria. Se trata, en suma, de no crear espacios de incertidumbre sobre el sentido de las normas, y de evitar que los órganos administrativos (y la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) se abstengan de extraer consecuencias de preceptos dudosos por considerar que tienen una finalidad privada, y que al mismo tiempo los tribunales civiles hagan lo propio por entender que protegen intereses de carácter público.

C) Actuaciones de las Administraciones competentes. La gestión de las políticas de vivienda y la evaluación permanente de su impacto como correlato de unas normas de acceso a la vivienda en sentido amplio

A nuestro parecer, la regulación del derecho de acceso a la vivienda en sentido amplio sólo resultará exitosa si se ancla en un marco jurídico e institucional que garantice la seguridad jurídica de las partes implicadas, y si las Administraciones

competentes disponen los medios necesarios para gestionar y evaluar permanentemente el impacto de sus políticas.

Es decir, en nuestra opinión, por mucho que se permita el acceso a una vivienda protegida por cualquier título admitido en Derecho, no creemos que la sistemática legal vaya a funcionar en la práctica por el mero hecho de ser amplia. En otras palabras, si nos encontramos *“en un momento de cambio de cultura habitacional”*, el cambio exigible en los programas específicos a poner en marcha, y el cambio en definitiva de mentalidad, es doble, y en las dos direcciones, tanto en el ciudadano que se relaciona con las Administraciones implicadas, como en las propias Administraciones.

Nótese que, al fin y al cabo, van a ser las Administraciones implicadas las encargadas de pilotar ese *“cambio de cultura habitacional”*, controlar la evolución de cada figura durante su vigencia y, sobre todo, cómo se gestiona su terminación, bien sea normal o anormal.

A título de ejemplo, supongamos que se opte por relanzar el acceso diferido a la propiedad regulado en el artículo 132 del Decreto núm. 2.114/1.968, de 24 de julio, aprobatorio del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial. En tanto que figura híbrida entre el arrendamiento y la compraventa, durante su vigencia, mientras los poseedores no adquieran la condición de propietarios, las obras de reparación y en

general la conservación y el mantenimiento, corresponderían, en principio, a los órganos administradores de las viviendas. Lo que sin duda exigiría esa labor de gestión y evaluación permanentes de las Administraciones concernidas, a que antes hemos hecho referencia.

Pongámonos ahora en el caso de la posible constitución de derechos de superficie sobre viviendas protegidas. La atribución a los superficiarios de la propiedad temporal, sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo, implicaría también esa labor de gestión y evaluación permanentes de las Administraciones concernidas, a fin de evitar la devaluación de las viviendas al término del plazo pactado.

Y, si acudimos a modalidades de autopromoción o de promoción a través de formas de asociación en régimen de cesión de uso, en el sentido de las reguladas en la disposición adicional tercera de la Ley 3/2.015, de 18 de junio, de Vivienda, del País Vasco, nos encontraremos con idéntica necesidad de gestión y evaluación permanente de las Administraciones, pues no parece previsible que una figura así pueda desarrollarse en una Comunidad Autónoma como la nuestra, tan dispersa y distinta a la vasca, sin contar con ayudas u otra clase de incentivos públicos.

De impulsarse esta última figura, la del régimen de cesión de uso, creemos que no debería limitarse a las viviendas protegidas, pues podría resultar interesante su

-----

extensión a la promoción de toda tipología de viviendas, lo que entendemos tiene encaje en una Ley general *“Aragonesa de Vivienda”* como la que se pretende tramitar. En este orden, sugerimos que se analice su posible vinculación al desbloqueo de las bolsas de vivienda que se encuentran en manos de las entidades financieras, así como las que están en poder de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB).

Más dudosa estimamos la utilidad de los alojamientos dotacionales regulados en los artículos 23 y 24 de la citada Ley vasca 3/15, y a los que se hace referencia en el capítulo II del Título VIII del esquema estructural del Anteproyecto. Sobre todo, en cuanto esta figura alude, de forma poco clara, a que los terrenos calificados por el planeamiento municipal como dotación pública con destino a dichos alojamientos dotacionales, puedan ser obtenidos, a favor de la Administración responsable de su implantación, por cesión obligatoria y gratuita, en el supuesto de incluirse o adscribirse a actuaciones integradas.

Dejando de lado los problemas que suscita una calificación urbanística referida a un uso residencial provisional, según los datos extraídos del informe del Justicia de Aragón sobre personas en situación de exclusión social, datado el 21/12/15 y presentado en la Comisión Institucional de las Cortes de Aragón el 30/5/16, se estima que en Aragón hay 14.000 hogares sin ingresos económicos. Alrededor de 200 personas duermen en la calle (o en infraviviendas) en Zaragoza y unas 15, en Huesca.

El mismo informe refleja que el número de beneficiarios del Ingreso Aragonés de Inserción ha evolucionado de forma paralela al número de desempleados en la Comunidad Autónoma. Así, si el número de beneficiarios en 2.008 era de 706 y el de desempleados de 62.441, estas cifras se elevaron en 2.013 a 7.247 beneficiarios, sobre un total de 113.257 parados. Los últimos datos apuntan a que son más de 7.200 personas los perceptores de la citada prestación económica, hasta agosto de 2.015. Y se hace eco de la estimación de que, en España, cada año, más de 40.000 familias se ven obligadas a abandonar sus viviendas por no poder pagar el alquiler o la hipoteca.

No parece que el desarrollo de vivienda protegida en un escenario de medio – largo plazo y ligado a las construcciones que se edifiquen en terrenos destinados a esa figura de alojamientos dotacionales incluidos o adscritos a actuaciones integradas, tenga encuadre en el *“momento de cambio de cultura habitacional”* que se predica. Tampoco que resulte apropiado para dar solución a situaciones de exclusión social como las expuestas.

A modo de corolario y respetuosa reflexión final, lo que parece necesario es precisamente lo contrario: una Ley adaptada a los tiempos y realidades propios de la sociedad aragonesa, que compagine la reorientación de los tradicionales medios de intervención administrativa vinculados al derecho de vivienda y el establecimiento de fórmulas de coordinación entre las políticas de vivienda y las de servicios sociales, que centradas en el parque de viviendas edificadas existente, sirvan para cubrir a corto

plazo las necesidades sobrevenidas de los afectados por las mencionadas situaciones, hasta que las remonten y superen. Todo ello, como se ha dicho al principio, en la línea y con las medidas y proyección normativa que corresponde al legislador determinar, en tanto representante de la soberanía popular.

#### 7.4.- Alternativas que potencien un cambio de modelo.-

Sobre la base de cuanto se ha expuesto, nos parece oportuno centrar la atención ahora en tres instituciones jurídicas de las que se está hablando como alternativas de acceso a una vivienda: el derecho de superficie; la cesión de uso; y los censos.

##### a. Derecho de superficie.

Con una escueta referencia histórica en nuestro derecho civil (artículo 1611 C. Civil), aparece ahora regulado en el **Texto Refundido de la Ley del Suelo y de Rehabilitación Urbana**, aprobado por **Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 octubre**, cuyo **artículo 53** lo define como un derecho real de superficie que atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas.

-----

Añade, además, no obstante, que el derecho de superficie también puede constituirse sobre construcciones o edificaciones ya realizadas, atribuyendo igualmente al superficiario la propiedad temporal de las mismas.

De la definición vista podemos esbozar dos posibles regímenes del derecho de superficie:

- De un lado, como cesión del derecho *ad aedificatum*, esto es, el derecho real de edificar sobre un fundo ajeno, con separación temporal – *mientras dura el derecho* – de la propiedad sobre lo edificado y sobre el suelo.
  
- De otro lado, como una cesión de uso de una edificación preexistente, lo que atribuye la propiedad temporal de la edificación – *no del suelo* – al superficiario.

Su régimen legal, en ambos casos, queda regulado de la siguiente manera:

- 1.- Para su válida constitución requiere su formalización en escritura pública y la inscripción de ésta en el Registro de la Propiedad.

2.- Se trata de un derecho temporal, sin que en ningún caso pueda exceder de 99 años.

3.- Puede ser a título oneroso o gratuito, debiéndose establecer en el primer caso la contraprestación a satisfacer por el superficiario.

La contraprestación podrá consistir:

- En el pago de una suma alzada o de un canon periódico.
- En la adjudicación de viviendas o locales o derechos de arrendamiento de unos u otros a favor del propietario del suelo, o en varias de estas modalidades a la vez, sin perjuicio de la reversión total de lo edificado al finalizar el plazo pactado al constituir el derecho de superficie.

4.- Salvo pacto en contrario, el subsuelo siempre corresponderá al propietario del suelo.

5.- Conforme al artículo 53.4 del TRLSyRU podrán preverse el resto de estipulaciones y condiciones que acuerden las partes.

Se pueden establecer, incluso, cláusulas y pactos relativos a derechos de tanteo, retracto y retroventa a favor del propietario del suelo, para los casos de transmisión del derecho o de los elementos construidos en virtud del mismo.

6.- Se trata de un derecho susceptible de transmisión y gravamen tanto por el superficiario como, en lo que respecta al suelo, por el propietario.

7.- Se extingue por:

- Por no edificarse en el plazo estipulado.
- En todo caso, por el transcurso del plazo de duración del derecho.

Y las consecuencias de la extinción son:

- El propietario hace suyo todo lo edificado, sin indemnización alguna, a salvo exista un pacto de liquidación.
- Se extinguen automáticamente todos los derechos reales y personales impuestos por el superficiario.

8.- Si se reúnen en la misma persona los derechos de propiedad del suelo y de superficie, las cargas que recayeren sobre uno y otro continuarán gravándolos separadamente hasta el transcurso del plazo del derecho de superficie.

El derecho de superficie se configura, aparentemente, como una alternativa viable para abaratar el coste de nuevas promociones de viviendas. El problema es que si no se combina con un derecho de opción de compra vinculado a la duración del

derecho de superficie, se encontrará de frente con la sensación de sus destinatarios de no llegar a sentirse nunca como verdaderos “propietarios” de sus viviendas, lo que a su vez genera un problema de desapego al mantenimiento del patrimonio inmobiliario cedido. Creemos que, como se va a ver, a esa situación puedan dar debida respuesta los censos.

Sí que nos parece viable, por el contrario, como una alternativa al arrendamiento, como forma de ceder el uso de una vivienda por períodos de tiempo más amplios.

**b. Cesión de uso.**

La cesión de uso de viviendas nos lleva necesariamente a estudiar, inicialmente, tres instituciones jurídicas directamente relacionadas: los derechos de uso, de habitación y el usufructo.

Según el artículo 524 del Código Civil el *“uso da derecho a percibir de los frutos de la cosa ajena los que basten a las necesidades del usuario y de su familia, aunque ésta se aumente”*.

Por su parte, la habitación *“da a quien tiene este derecho la facultad de ocupar en una casa ajena las piezas necesarias para sí y para las personas de su familia”*.

Finalmente, el usufructo es definido por el artículo 467 del Código Civil como el *“derecho a disfrutar los bienes ajenos con la obligación de conservar su forma y sustancia, a no ser que el título de su constitución o la ley autoricen otra cosa”*.

Los tres son derechos reales en cosa ajena pero con distinto alcance ya que, mientras el usufructo te permite disfrutar de la cosas ajena y de todos sus frutos y beneficios que le sean inherentes, con la única obligación de respetar su forma y sustancia; en el derecho de uso, el usuario puede percibir de la cosa ajena únicamente aquellos frutos que basten para sus necesidades; y en la habitación solo puede ocupar las piezas de una casa necesarias para sí y su familia. Los derechos de uso y habitación son, además, intransmisibles y, a priori, gratuitos (artículo 527 C.c). Y se extinguen, aparte las causas del usufructo, por abuso grave del uso o la habitación (art. 529 C.c).

El usufructo es, claramente, mucho más amplio en este sentido, hasta el punto de ser transmisible (artículo 480 C.c) y solo se extinguirá por muerte del usufructuario, expiración del plazo, reunión del usufructo y la propiedad en la misma persona, renuncia, pérdida total de la cosa, resolución del derecho y prescripción.

Cualquier de los derechos analizados serían viables para aplicar efectivamente en España la cesión de uso que tanto la legislación de vivienda de protección pública como la de cooperativas vienen previendo desde sus orígenes y que, sin embargo, no se

ha utilizado. Se trataría de encajar la mejor fórmula, al modo de los ANDEL daneses, de aplicar el modelo cooperativo en su máxima expresión, como forma de gestión de un patrimonio que cede a sus socios a cambio, lógicamente, del pago de una cuota que cubra los gastos de gestión y mantenimiento del patrimonio gestionado. Si la cesión, además, es vitalicia, como en el modelo danés, la sensación posesiva sobre la vivienda hace que sea absolutamente viable en una cultura por la propiedad tan exacerbada como la española.

**c.- Censos.**

Los censos – *tanto el enfiteútico como el reservativo* –, regulados en los artículos 1604 y siguientes del Código Civil, se constituyen como una auténtica alternativa a la concentración actual de la propiedad inmobiliaria.<sup>3</sup>

Los censos se pueden definir como un derecho real, oneroso (pecuniario o fructuario) y perpetuo redimible.

En un momento de importante concentración de la propiedad urbana como el actual, frente a un importante segmento de la población con ingresos, pero sin

---

<sup>3</sup> Para el autor Sánchez Román “los censos son una consecuencia de la concentración de la propiedad en escasas y privilegiadas manos (...)”, como puede suceder en la actualidad con la propiedad acumulada por los bancos.

-----

capacidad de ahorro ni de endeudamiento para acceder a una vivienda digna, los censos se constituyen como una medida real e *innovadora* de acceso a una vivienda.

Aunque estas figuras pueden resultar menos atractivas para el promotor privado e incluso para las entidades financieras, las administraciones públicas, en cumplimiento de la función social de la vivienda y de la protección del derecho a una vivienda digna (art. 47 CE), podrían promover las condiciones necesarias para su utilización tanto en vivienda libre como en vivienda sometida a algún régimen de protección. (Ya existen experiencias en este sentido en la Comunidad Autónoma de Cataluña donde el censo viene regulado en el Libro Quinto del Código Civil de Cataluña).

Su previsión en la Ley de Vivienda de Aragón no supondría vulnerar las competencias atribuidas al Estado (art. 149.1. 8ª CE), pues bastaría una remisión a lo ya previsto en el articulado del Código Civil. Su regulación puede adaptarse perfectamente a la realidad actual.

De acuerdo con la regulación recogida en el Código Civil, en términos generales, el uso de estos dos tipos de censos permitiría al promotor o propietario originario de la vivienda (censualista) ceder el dominio útil (censo enfiteúutico) o el pleno dominio (censo reservativo) de la misma al enfiteuta o censatario, de forma perpetua o por tiempo indefinido.

Como contraprestación de esa cesión, el enfiteuta o censatario vendría obligado a pagar al censalista un canon o pensión.

Durante todo el tiempo que durase el censo, el enfiteuta o censatario tendría plena disposición de la vivienda, de modo que podría transmitirla, arrendarla e incluso gravarla con hipoteca si en algún momento necesitara financiación.

El enfiteuta o censatario podría cancelar el censo en cualquier momento y levantar la carga que grava la vivienda adquirida, abonando el valor fijado inicialmente a tal fin.

En caso de transmisión, podría pactarse previamente el derecho del censalista a percibir un porcentaje sobre el precio de venta (laudemio). En todo caso, el censalista tendría derecho de adquisición preferente sobre la misma para consolidar o recuperar el pleno dominio.

Si bien es cierto que la concepción romana que se tiene del derecho de propiedad puede motivar un uso residual de estas instituciones como mecanismo de acceso a la vivienda, en opinión de esta Sección, es una fórmula que con el tiempo podría funcionar.

Desde el punto de vista de quien pretende acceder a una vivienda

El censo resultaría más atractivo que la compraventa si se logra transmitir la idea de que permite adquirir una vivienda, en pleno dominio, con total disponibilidad sobre la misma, y sin necesidad de buscar financiación. También resultaría más atractivo que el arrendamiento.

Por un lado, porque al ser la cesión de la vivienda perpetua o indefinida, su duración no queda a expensas de la voluntad del censalista.

Por otro, porque el canon abonado podría deducirse del importe a pagar en caso de redención del censo, o bien podría preverse que el importe a abonar en caso de redención sea uno u otro en función de los años transcurridos desde su constitución hasta la redención.

Desde el punto de vista de quien pone en el mercado las viviendas

Se trata de una alternativa viable para rentabilizar unos activos (viviendas y suelos) que actualmente y, probablemente, por mucho tiempo, están paralizados, con el consiguiente coste financiero para sus propietarios.

Además, el censalista tendría garantizada la obtención de un rendimiento (el canon o pensión), la posibilidad de obtener finalmente el valor de tasación inicialmente fijado y, llegado el caso, siempre podría recuperar la vivienda.

Desde el punto de vista fiscal

Deberá tenerse en cuenta que tanto el I.V.A. como ITP se devengan íntegramente en el momento en que se produce la puesta del inmueble a disposición del censatario.

Por ello esta Sección estima que debería estudiarse la posibilidad de establecer algún beneficio fiscal en el impuesto autonómico si la administración decide promover esta figura como alternativa innovadora para el acceso a la vivienda.

**8. COOPERATIVAS DE VIVIENDAS.-**

**8.1.- Introducción.-**

El tema de las cooperativas no es contenido directo de la Ley al afectar a una Ley específica tal como se ha aclarado en el Foro, pero esta circunstancia no debería ser motivo en opinión del Colegio de Abogados para que pudiera ser objeto de una sugerencia al Departamento correspondiente dada la relevancia que el sector de las Cooperativas tiene y va a tener en el ámbito de la construcción y la rehabilitación. En concreto, las Sugerencias realizadas anteriormente, concretamente en su punto VI, ya valoraron la situación real actual de las cooperativas de vivienda en Aragón, el marco jurídico para la adjudicación de dichas viviendas, así como la responsabilidad del gestor de cooperativas, con las siguientes conclusiones:

*1) El régimen de cooperativas para promoción de viviendas requiere una regulación que refleje sus particularidades respecto del régimen general de cooperativas que garantice de forma equilibrada el estatuto jurídico de las diferentes partes que intervienen. En relación con las especialidades en los casos de cooperativas de viviendas de protección, resultaría necesaria una específica previsión de las particularidades de las bajas que garantice la viabilidad de la propia cooperativa.*

2) *La actual regulación, que combina aspectos propios de la tradicional relación mutualista de los socios con la cooperativa, en base a la cual logran el objeto social por el que se adhirieron a la cooperativa, con aspectos más típicos de la protección de a quién se considera consumidor, no refleja las particularidades de estas cooperativas. En concreto, resultaría conveniente distinguir entre aquellas cooperativas gestionadas por sus propios órganos de gobierno y en pro de sus socios, de aquellas otras que encubren a un promotor que, lejos de lograr viviendas a coste para sus socios, obtiene un lucro y una protección frente a la responsabilidad mercantil del proyecto, estableciendo un régimen de responsabilidad diferente para cada supuesto.*

3) *Asimismo, resultaría conveniente solventar la importante inseguridad jurídica que conlleva la actual combinación del régimen de las cooperativas de viviendas con las especialidades de las viviendas protegidas de Aragón.*

Por ello, y como quiera que toda Ley debe tener un tratamiento transversal, sería oportuno que se diera traslado al Instituto Aragonés de Empleo – *INAEM* – y al Departamento de Economía, Industria y Empleo, del que depende, para que informaran la oportunidad de la nueva Ley de Vivienda, la conveniencia de introducir en la misma algún aspecto destacado que afecte al cooperativismo de viviendas y, en

-----

su caso, la procedencia de introducir una disposición adicional que adecúe el Texto Refundido de la Ley de Cooperativas de Aragón a los principios que la nueva Ley de Vivienda introduzca.

### 8.2.- El cooperativismo en derecho comparado.-

De la misma manera, en aquel Documento de Sugerencias, en su apartado C. *Rehabilitación* arquitectónica e intervención en la edificación, punto b) *Formas específicas de rehabilitación para jóvenes*, se establecía lo siguiente:

*Como se ha indicado anteriormente, dentro del fomento de la rehabilitación para jóvenes cabría analizar ejemplos del contexto internacional, como el programa del Instituto Federal alemán de vivienda y urbanismo (BBSR) dentro del Ministerio Federal de Transporte, Vivienda y Urbanismo (BMVBS), que ha permitido desarrollar proyectos como el de "Kompott" in Chemnitz, llevado a cabo por "Urbane Polemik e.V" <http://kompott.cc/im-kompott/> en el que un grupo de 20-30 personas jóvenes de entre 16 y 35 años rehabilitó de forma autogestionada, con material de reciclaje y financiación del instituto y un contrato de arrendamiento un grupo de cuatro edificios vacíos en Chemitz para su uso como apartamentos, salas de reuniones, cafetería con biblioteca, tienda de*

arte, y otros usos jóvenes sociales. Las casas se encuentran ahora en la propiedad de los adolescentes. Con similares objetivos, aunque financiado en gran parte por crowdfunding el proyecto "Saline" en Erfut, realizado por "Plattform eV" <http://ladebalken.info/phase2/>

Por ello, y en el marco de buscar alternativas habitacionales, nos ha parecido oportuno analizar qué modelos de cooperativismo se están siguiendo en otros países de nuestro entorno.<sup>4</sup>

Para ello debemos partir de que el modelo español ha sido tradicionalmente finalista, es decir, un cooperativismo *ad hoc*, para promociones concretas con el único fin de que terminar la construcción y entregar las viviendas a sus socios en propiedad, de manera tal que la cooperativa se veía abocada desaparecer.

En los países de nuestro entorno, quizás, con una cultura de la vivienda diferente, sin tanto arraigo por la propiedad, han apostado históricamente por modelos de cesión de uso de la vivienda, donde las cooperativas han adquirido una importancia capital en su gestión.

---

<sup>4</sup> La información sobre el cooperativismo en derecho comparado ha sido extraída de la Alianza Cooperativa Internacional.

A) El modelo ANDEL de Dinamarca.-

Uno de los modelos más relevantes es el ANDEL, de origen danés. Creemos que, sobre la base las alternativas jurídicas que ya hemos analizados, este modelo cooperativo sería perfectamente adaptable a Aragón.

En el modelo ANDEL la vivienda se cede a los socios en uso indefinido, vitalicio, a cambio de una cuota de entrada y un canon o alquiler mensual que variará en función del tamaño de la vivienda y con los que la cooperativa hará frente al endeudamiento por la construcción y el mantenimiento del edificio.

Analizando el modelo organizativo de los andels se pone de manifiesto el carácter marcadamente democrático de los mismos, ya que todos los socios pueden participar en las decisiones en el marco de la asamblea general, órgano máximo de decisión de la organización.

Se trata, además, de un sistema que favorece la movilidad tanto por alteración de las condiciones familiares como por cuestiones laborales o de simple cambio de domicilio. Los cambios en el derecho al uso de la vivienda se articulan mediante listas de espera públicas a través de las cuales los miembros de un andel pueden acceder a

una vivienda de mayor tamaño, dentro del mismo andel, o a un nuevo andel en función de sus nuevas necesidades.

Los principales destinatarios de una vivienda andel son personas con renta limitada pero que no necesitan una vivienda social. Estas personas pueden acceder a una vivienda en Copenhague sin tener que firmar una hipoteca a la que tendrían que destinar la mayor parte de su sueldo; por una entrada y el pago de una renta mensual tienen garantizada una vivienda.

**B) Cooperativas de viviendas en Alemania.-**

La característica que define las cooperativas alemanas es el régimen de tenencia de las mismas, asociado de forma prácticamente exclusiva con el alquiler a modo de cesión de uso a cambio de una renta.

Las promociones impulsadas por las cooperativas de viviendas están financiadas fundamentalmente por las contribuciones de sus socios miembros.

El único apoyo financiero público vigente a las cooperativas de viviendas consiste en algunos beneficios fiscales.

Al entrar en la cooperativa, los socios compran las participaciones de la sociedad lo que supone una dotación de capital a la misma. Esta dotación es reembolsada a su valor nominal en el caso de que el socio se vaya de la cooperativa.

El importe de estos alquileres se encuentra regulado de forma que no superen determinados límites, aunque pueden variar de unas cooperativas a otras dentro de los mismos. De forma adicional a este sistema de capitalización e ingresos por alquileres, algunas cooperativas alemanas han avanzado en la búsqueda de modelos financieros propios para la promoción de sus viviendas.

En este marco, se debe destacar los modelos de financiación autónomos a través de la creación de entidades financieras por parte de las propias cooperativas, lo que supone dotar a las cooperativas de un nivel de solvencia y solidez financiera notable.

**C) Cooperativas de viviendas en Irlanda.-**

A diferencia de otros modelos de cooperativas de vivienda europeos, las cooperativas irlandesas impulsan promociones tanto de viviendas en régimen de alquiler o cesión de uso como en propiedad, si bien es cierto que se está introduciendo ahora una nueva forma de cooperativa denominada vivienda compartida, cuya finalidad no es sino mejorar la oferta de vivienda asequible en propiedad.

Se denomina vivienda compartida porque la propiedad de cada vivienda en régimen cooperativo se distribuye al 50% entre el socio y la cooperativa. La financiación se realiza a través de préstamos hipotecarios asequibles.

También resulta interesante conocer la potestad de las entidades locales para evaluar las necesidades de vivienda social en sus municipios y fomentar, a través de programas de viviendas sociales, su acceso en régimen cooperativo tanto en alquiler como en cesión de uso, mediante financiación 100 estatal.

**D) Cesión de viviendas pública a cooperativas de inquilinos en Reino Unido.-**

Un modelo de gestión alternativa del parque público de vivienda es mediante la cesión de su gestión a cooperativas de inquilinos, pero permaneciendo la propiedad en manos de la Administración.

Según se desprende del análisis que hace la Alianza Cooperativa Internacional, basado en una norma del año 1994, las claves del modelo serían las siguientes:

• La propiedad real la mantiene la Administración, pero la gestión es realizada por la cooperativa.

• Se firma un convenio de gestión entre la Administración y la cooperativa, quien asume las responsabilidades de gestión gradualmente. También se incluye un acuerdo financiero (subsidio de gestión) para cubrir los costos de las actividades de gestión transferidos. Suele tener una duración de 5 años.

• Al tratarse de una cooperativa de inquilinos, se democratiza la gestión del patrimonio y ellos mismos pueden elegir al consejo rector.

• Los informes de evaluación señalan el éxito de estas cooperativas por la satisfacción de los inquilinos, los costes de explotación económica, el mantenimiento del edificio, el cobro de los alquileres, la seguridad y los servicios comunitarios que presta.

E) El *cohousing* o vivienda colaborativa.-

El *cohousing* lo podemos definir como un modelo de vivienda colaborativa en el que se combinan espacios privados con otros de servicio comunitario y un conjunto de derechos y deberes sobre los que se articula una determinada forma de entender la convivencia.

Se postula, desde luego, como un modelo habitacional para jóvenes, con espacios comunes que cubran sus necesidades básicas (cocina, lavandería, gimnasio, lugares de encuentro, guardería, etc) y de emprendimiento (zona de viveros de emprendedores, oficinas, talleres, etc); y para personas mayores – *cohousing senior* –, cuyas necesidades difieren sobremanera del concepto de vivienda tradicional y se enfoca más a la necesidad de una serie de servicios comunes (lavandería, cocina, zona de juegos, huertos, médico, rehabilitación, etc) y puntos de encuentro con otras personas de su edad, compatibles con la privacidad de un hogar en el momento en el que vuelves a tu espacio privado, lo que lo hace una perfecta alternativa entre vivir solo o en una residencia de ancianos para personas no dependientes.

Características:

- La combinación de elementos privados y comunitarios.
- Estructura organizada en la que los integrantes son titulares de derechos y deberes.
- Flexibilidad, el modelo se adapta a las características del colectivo, al país, al contexto rural o urbano o a la capacidad económica de los residentes.

Poner en marcha un proyecto cohousing implica un esfuerzo financiero importante (suelo y construcción o rehabilitación del inmueble). Por ello, el apoyo de la Administración Pública es fundamental, especialmente cuando está destinado a

-----

determinados colectivos como los jóvenes o mayores. Dinamarca, Suecia y Holanda incluyen ya esta modalidad habitacional en sus políticas de vivienda y financian todo o parte del proyecto. En otros países de Europa, las entidades locales ceden suelo público para la construcción de estos inmuebles o ceden edificios en desuso para su rehabilitación o adaptación al proyecto cohousing.

En su desarrollo es pieza clave, nuevamente, el cooperativismo, en tanto en cuanto, como gestora del patrimonio común, permite la rotación de socios y la permanencia del proyecto en el tiempo.

Un ejemplo práctico es el de la Residencia Santa Clara (Málaga), desarrollado por “Los Milagros”, Sociedad Cooperativa Andaluza; compuesto por un edificio de 76 apartamentos de 50 metros cuadrados y zonas comunes (jardines, piscina, biblioteca, capilla, peluquería, salones de terapia ocupacional, gimnasio e internet por Wi-Fi, habitaciones de enfermos, asistencia médica, etc), todo ello autogestionado por sus propios socios.

### **8.3.- Reflexión final.**

Las cooperativas de inquilinos del modelo británico parecen, desde luego, una alternativa viable a la autogestión del parque público de viviendas mediante contratos de colaboración entre la Administración y las cooperativas que se creen a tal efecto,

-----

donde la Administración conserva la propiedad a la vez que ahorra importantes recursos económicos en la gestión del parque y favorece la autogestión mediante un modelo de economía social como es el cooperativismo.

El modelo ANDEL y el *cohousing*, por su parte, que no son sino modelos de cooperativas de cesión de uso, podrían tener perfecto encaje en nuestro sistema cooperativo.

Y es que, probablemente, las cooperativas de cesión de uso no solo se contemplan ya en nuestra legislación cooperativa y de protección pública a la vivienda como forma de acceso a una vivienda sino que responden mejor que ningún otro modelo a los principios cooperativos regulados en el artículo 7 del Reglamento de la Alianza Cooperativa Internacional: puerta abierta, democracia, participación económica, autonomía e independencia, educación, cooperación e interés por la comunidad.

Y subrayamos que es el modelo cooperativo que mejor encaja en el espíritu cooperativo por cuanto permanece en el tiempo, al contrario que las cooperativas *ad hoc* que pierden su objeto social, desapareciendo, con la adjudicación de las viviendas a sus socios en propiedad.

Una fórmula de implementación de estos modelos en España sería, en primer término, a través del acceso a la propiedad del suelo a construir o, directamente, del edificio a gestionar, quizás, previa rehabilitación, en derecho de superficie o a censo, de tal manera que el desembolso inicial de la cooperativa no vaya más allá del coste de construir o rehabilitar. Y, en un segundo momento, mediante la gestión del inmueble a través de la cesión de uso de las viviendas y demás departamentos a sus socios con carácter vitalicio, de tal manera que con una pequeña entrada – o, *incluso, sin entrada* – una persona interesada podría acceder a una vivienda sin las cargas propias de una compra financiada en un momento como el actual de incertidumbre económica para la mayoría de familias, pero con la sensación de dominio porque no se te va a “acabar el arrendamiento”. Con las cuotas de los socios la cooperativa irá pagando el canon, cuota o pensión e, incluso, en un momento dado, en el caso del censo, podrá redimirlo pagando el valor del suelo o, incluso, amortizada la construcción o la rehabilitación, financiar la compra del suelo con el propio canon pagado por los socios.

Las posibilidades de estas propuestas son inmensas, hasta el punto de facilitar la rotación habitacional en un momento como el actual de difícil acceso pero también de necesidad de movilidad en un mundo globalizado en el que mañana puede cambiar tu destino laboral o profesional. También facilita la rotación habitacional en las distintas etapas de la vida; porque no tienes las mismas necesidades a los 20 que a los 60 o una persona soltera que una pareja o una familia numerosa.

**9.- IMPUESTO VIVIENDAS VACÍAS.-**

**9.1.- Introducción.-**

El Impuesto sobre viviendas vacías merece una reflexión específica dado lo novedoso de este impuesto y las dudas que ha planteado su constitucionalidad. La propuesta consiste en aprobar una Ley que grave dos hechos imponibles:

1. Cada ejecución hipotecaria de vivienda
2. Mantener vacía una vivienda que proceda de un procedimiento de ejecución hipotecaria durante un periodo de 6 meses en un año, previendo una exención para los sujetos pasivos que pongan dichas viviendas a disposición de la bolsa de alquiler social.

A dicho respecto, lo primero que debe tenerse en cuenta es el marco constitucional, cuyo **artículo 31 de la Constitución Española** establece expresamente lo siguiente:

*“1. Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo*

-----  
*inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio.*

*2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.*

*3. Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley.”.*

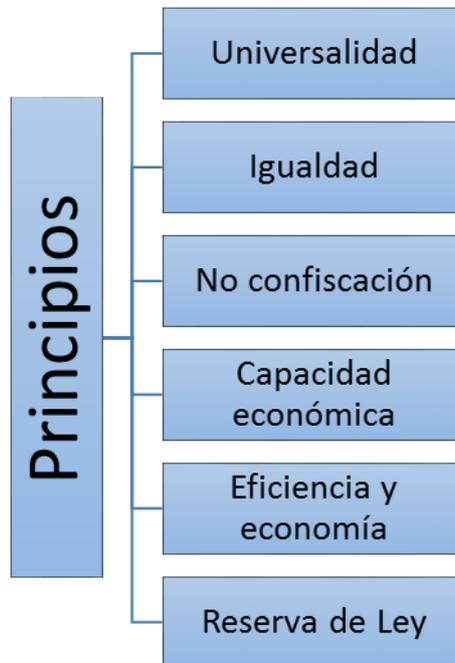
Por su parte, el artículo 3 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, **General Tributaria** dice:

***Artículo 3. Principios de la ordenación y aplicación del sistema tributario.***

*1. La ordenación del sistema tributario se basa en la capacidad económica de las personas obligadas a satisfacer los tributos y en los principios de justicia, generalidad, igualdad, progresividad, equitativa distribución de la carga tributaria y no confiscatoriedad.*

*2. La aplicación del sistema tributario se basará en los principios de proporcionalidad, eficacia y limitación de costes indirectos derivados del cumplimiento de obligaciones formales y asegurará el respeto de los derechos y garantías de los obligados tributarios.*

De estos preceptos podemos extraer cuáles son los principios que rigen en nuestro sistema financiero:



En cuanto a los principios que se podrían vulnerar con el establecimiento de este impuesto, serían fundamentalmente dos: el principio de no confiscación y el principio de capacidad económica.

#### 9.2.- Viabilidad del gravamen.-

El gravamen a las viviendas desocupadas no se trata de una propuesta novedosa en nuestro ordenamiento tributario; en el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ya está prevista una imputación de rentas referida a la aplicación de un porcentaje sobre el valor catastral, de inmuebles que no tienen destino de vivienda habitual ni son objeto de arrendamiento, de pacífica aplicación.

Del mismo modo, en la regulación del Impuesto sobre bienes Inmuebles se contempla un recargo de hasta el 50% a los inmuebles urbanos de uso residencial desocupados con carácter permanente, ex. artículo 72.4 del TRLRHL: *“Tratándose de inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente, por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente, los ayuntamientos podrán exigir un recargo de hasta el 50 por ciento de la cuota líquida del impuesto”*

No obstante, la aplicación de este recargo es más controvertida, ya que si bien nos encontramos en un escenario en el que la Ley de Haciendas Locales (LHL) concede esta posibilidad a los Ayuntamientos, para ello sería necesario que el Estado definiera lo que es una vivienda vacía, definición que no puede ser dada por una Comunidad Autónoma a no ser que cuente con un régimen fiscal propio como ha ocurrido en el País Vasco, no en vano ya han sido frenados en sede judicial varios intentos al respecto.

Así las cosas, desde el año 2013 se han planteado en varias legislaciones autonómicas diversos modos de penalizar a los propietarios de viviendas desocupadas, especialmente las que son propiedad de las entidades bancarias por título de ejecución hipotecaria.

Estas nuevas legislaciones han partido de la concepción de la no utilización de las viviendas como un incumplimiento de la función social y, en base a ello, pretenden imponer un gravamen al propietario que queda afectado a la financiación de las actuaciones protegidas en los planes de vivienda, con expresa prioridad del destino de los recursos a los municipios donde se han obtenido los ingresos.

En efecto, podemos citar a las Comunidades Autónomas de Andalucía, País Vasco, Cataluña y Navarra como las pioneras a la hora de incorporar un impuesto o canon para gravar a las viviendas vacías o deshabitadas, así como la posibilidad de expropiación temporal del uso de la vivienda objeto del proceso de ejecución, a las que se suman otras comunidades que están trabajando en textos normativos siguiendo la estela de los anteriormente citados, como el Gobierno valenciano con su futura ley de la Función Social de la Vivienda o nuestra Comunidad. *-Andalucía: Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía y Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda., País Vasco: Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, Cataluña: Ley 14/2015, de 21 de julio, del Impuesto sobre las Viviendas Vacías y Navarra: Ley Foral 31/2013,*

-----

*de 31 de octubre, de modificación del artículo 132 y del Capítulo VIII del Título II de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra-*

De acuerdo con ello, analizando el recorrido de estas legislaciones, podemos advertir los problemas que puede encontrar la nueva ley de Vivienda de Aragón al establecer un impuesto que grave las viviendas vacías.

En primer lugar, debemos señalar que en el caso andaluz, la Ley 1/2010, no impuso gravámenes fiscales a los propietarios de viviendas deshabitadas, y basó sus medidas de fomento del alquiler en incentivos y subvenciones no obstante, en el año 2013 dio una vuelta de tuerca con el Decreto-ley 6/2013 derogado por la vigente la Ley 4/2013, en la que por una parte prevé la expropiación del uso temporal de la vivienda en los casos de ejecución hipotecaria y, por otra parte, prevé sanciones por la desocupación, medidas ambas que el Tribunal Constitucional mediante Sentencia número 93/2015, de 14 de mayo ha declarado inconstitucionales por quebrantar el contenido esencial del derecho de propiedad y menoscabar la competencia estatal, si bien no exenta de polémica y con tres votos particulares al respecto.

En segundo lugar, en relación con los casos catalán y vasco, el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite sendos recursos del Gobierno Central contra la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda y la Ley 14/2015, de 21 de julio, del Impuesto sobre las Viviendas Vacías, que también contemplan la expropiación temporal de pisos

-----

a las entidades bancarias, entre otras medidas, y las ha suspendido cautelarmente mientras decide si resultan o no contrarias a la Constitución.

Asimismo, ambas leyes establecen un gravamen a las viviendas deshabitadas – *canon de vivienda deshabitada en la ley vasca, impuesto sobre las viviendas vacías en el caso catalán*– concebido como un tributo de carácter extrafiscal que no encuentra su sentido en la mera recaudación económica, es decir, que su fin no sería contributivo sino que buscaría disuadir a los propietarios del incumplimiento de la función social de la vivienda.

Esta medida, incorporada como decimos a ambas leyes, ha sido recurrida por el Gobierno Central por considerar que invade las competencias que corresponden al Estado sobre la regulación de los tributos locales, dado que entiende que grava el mismo hecho imponible ya gravado por el impuesto de bienes inmuebles (IBI) y, por tanto, resulta contraria al orden constitucional de distribución de competencias establecido en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) con invasión, además, de la competencia de desarrollo reglamentario del Estado. Encontrándose en estos momentos ambas legislaciones suspendidas con carácter cautelar por el Tribunal Constitucional.

Por tanto, al plantear un tributo de este tipo en la Ley de Vivienda de Aragón deberá regularse de tal modo que no entre en conflicto o colisión con otros impuestos

ya existentes bien por gravar dos veces un mismo hecho imponible, bien por invadir competencias no atribuidas a la administración autonómica.

En efecto, de la lucha abierta entre la Administración autonómica y la Administración General del Estado acerca de estos gravámenes se infiere que el quid de la cuestión se encuentra en hilar tan fino en su regulación que no queden resquicios que abran la puerta a un hipotético recurso de inconstitucionalidad, que conllevaría de forma inmediata la solicitud como medida cautelar de la suspensión de la norma.

Por lo expuesto, dado el escaso recorrido de este tipo de tributos, la constante oposición del Gobierno del Estado y la cautela del Tribunal Constitucional, resulta imposible conocer de forma empírica la eficacia que podría tener la medida fiscal y, por el contrario, son claros los problemas a los que se enfrenta su vigencia, entendiéndose que los motivos de crítica e impugnaciones de las legislaciones aprobadas deben ser tenidos muy en cuenta en la redacción de la presente Ley para que ésta no corra la misma suerte y devenga inaplicable, a saber:

- *Suponer una posible vulneración del principio de capacidad económica, ya que se basa en un criterio más que dudoso de que la desocupación de una vivienda es una manifestación de riqueza distinta de la vinculada a su mera titularidad.*

- 
- *Asimismo, suponer una posible vulneración del principio de no confiscación: dado el solapamiento de esta figura tributaria con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, al considerarse que ambos gravarían el mismo hecho imponible supondría un supuesto de doble imposición prohibido por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.*
  - *Crear desigualdades entre diferentes regiones geográficas.*
  - *Resultar una medida discriminatoria y arbitraria, ya que los desahucios los pueden ejecutar también otras entidades o particulares afectados por un impago.*
  - *Tratarse de un desincentivo a la inversión inmobiliaria con grave impacto sobre la actividad económica por resultar un riesgo para las sociedades inmobiliarias, que será trasladado al comprador final, y por la posibilidad de desplazar las inversiones inmobiliarias a otros territorios autonómicos.*

Zaragoza, a 17 de junio de 2016.