ESTUDIOS

6. Nuevos desarrollos normativos en materia de vivienda en Aragón

Julio César Tejedor Bielsa
Director general de Vivienda y de la Rehabilitación del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte del Gobierno de Aragón.
Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza.

1. Introducción.
2. El complejo proceso de transformación de las políticas de vivienda: el liderazgo autonómico.
3. ¿Por qué el Gobierno de Aragón se vio impulsado a diseñar y desarrollar una nueva política de vivienda?
4. La construcción de un nuevo servicio público de vivienda.
5. El proceso de producción, comercialización, uso y disposición de la vivienda protegida en la Ley de Cortes de Aragón 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida.
6. Una última cuestión: la planta municipal aragonesa.

1. Introducción

En primer lugar, y haciendo gala de mi condición de universitario, debo mostrar mi alegría por estar otra vez en la Universidad. Siempre que puedo vuelvo y demuestro mi alegría por ello, siempre que estoy en un foro como éste muestro mi satisfacción. Debo, por ello, agradecer a la Universidad de Barcelona haber tenido la amabilidad de contar conmigo para esta jornada. En todo caso, agradecimiento por delante, uno no puede sino dudar si la invitación se cursó como responsable político de la vivienda en Aragón, como universitario, o como amigo un poco temerario que se ha metido a esta compleja tarea de gestor político y ha dado la luz a un "lío" bastante notable. En todo caso, como acabo de señalar, agradecimiento a cuantos acabo de mencionar.

Aunque pueda resultar chocante al comienzo de una intervención como ésta, vayan también por delante las disculpas. ¿Por qué? Pues porque uno tiende a veces a un excesivo entusiasmo porque está muy implicado en un proceso, que está siendo muy rápido, muy intenso, de transformación del funcionamiento del sector de la vivienda en general, y de la protegida en particular, impulsado por el Gobierno de Aragón. Eso obliga, en foros como éste, a adoptar una posición de cierto distanciamiento, que no es fácil conseguir. Obliga a racionalizar medios y objetivos, y los logros que se van alcanzando, para no cometer excesos y poner las cosas en su justo término. En todo caso, si caigo en el exceso de entusiasmo, les ruego que lo imputen a esto que acabo de explicarles.

Debo también advertir que no voy a limitarme en este caso, en este foro, en un foro jurídico, y en un foro además académico, a realizar un relato jurídico que sería el propio de mi formación como profesor titular de Derecho administrativo. Es decir, no voy a hacer una pura y simple exposición de lo que son la Ley de Cortes de Aragón 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida, o el Decreto del Gobierno de Aragón 80/2004, de 13 de abril, que desarrolla aspectos clave de la misma como el Registro de Solicitantes o los procedimientos de adjudicación. Tal relato, desde mi doble condición de responsable político y técnico de la puesta en marcha del nuevo sistema de producción y gestión de vivienda protegida en Aragón, no tendría excesivo sentido y, además, les privaría de conocer algunos aspectos clave de la puesta en marcha de dicha normativa.

2. El complejo proceso de transformación de las políticas de vivienda: el liderazgo autonómico

Voy a hablar, pues, más de un proceso, que además afecta a múltiples materias jurídicas y urbanísticas –lo decía el consejero hace un momento–. No está sólo implicada la Administración, en sentido amplio, y el Derecho administrativo. Lo está sustancialmente el Derecho urbanístico, en el que se hacen algunas pequeñas, pero no por ello sustanciales en términos económicos, modificaciones. En todo caso, las afecciones al Derecho urbanístico se plantean desde la política de vivienda y, a este respecto, con ejemplos que luego explicaré, conviene avisar que no es lo mismo hablar de urbanismo desde una ley de vivienda que hablar de urbanismo o de vivienda desde una ley de urbanismo, aunque pueda parecer que lo es. Pero ese proceso de transformación de las políticas de vivienda afecta también a algunos aspectos esenciales de la mentalidad social sobre la vivienda.

Así pues, es un proceso lo que quiero describir globalmente, el diseño y aplicación de un conjunto de políticas, si se prefiere. Lógicamente, mi exposición no estará exenta de tintes jurídicos, no lo estará tampoco de tintes políticos, porque uno no se puede sustraer totalmente de lo que está haciendo. En cualquier caso, lo que voy a exponer afecta a la perspectiva normativa, afecta a la perspectiva de gestión y afecta a la perspectiva política.

Pero quiero comenzar afirmando algo que, siempre que tengo ocasión, procuro proclamar y que las actuales políticas que impulsa el Gobierno de Aragón ratifican una vez más: lo público no es ineficaz ni ineficiente. La Administración funciona bien si se la quiere hacer funcionar bien. Es más, normalmente lo que uno detecta en la Administración cuando no funciona bien es que el fallo fundamental, o al menos el fallo primario, está en el responsable político, cuya primera responsabilidad es impulsar el funcionamiento de la Administración. Y a partir de ahí, de la decisión de impulsar las políticas públicas utilizando la Administración, los gestores políticos disponemos de multitud de herramientas. Nuestra responsabilidad es utilizarlas correctamente. Habrá cosas que funcionarán mejor de una determinada manera y cosas que funcionarán mejor de otra.

En cualquier caso, en el diseño y aplicación de las nuevas políticas aragonesas de vivienda, lo que es absolutamente evidente es que el liderazgo ha correspondido a la Comunidad Autónoma de Aragón y a su Administración. Pero, sentado el liderazgo autonómico, a partir de ahí hemos buscado y, en general, obtenido la colaboración de todos los niveles administrativos. Desde el Gobierno de Aragón decimos plenamente convencidos, cada vez que tenemos ocasión de hacerlo, que no podremos impulsar las nuevas políticas de vivienda y, en definitiva hacer viviendas asequibles, dignas y adecuadas a la población, sin contar con los municipios. Esto es cosa al menos de dos, y posiblemente de tres, contando con el Estado; cada nivel de gobierno desde su capacidad y su responsabilidad. Pero, además, tampoco podremos hacer viviendas en determinadas

zonas de Aragón si no contamos con la iniciativa privada, algo absolutamente imprescindible.

En las políticas de vivienda el liderazgo es de quien es, público y autonómico. A este respecto, algo que en urbanismo está muy asentado, "el control y dirección de la actividad urbanística corresponde a la Administración", posiblemente también en la vivienda era ya el momento de decirlo. Nos encontramos en un momento, no sólo en Cataluña, en todo el Estado, de inflación de la preocupación por la vivienda, de inflación de la producción de normativa en materia de vivienda, sólo comparable a lo que ocurrió con el urbanismo hace alrededor de cinco o seis años, cuando el Tribunal Constitucional dictó una serie de sentencias alterando su anterior jurisprudencia sobre la supletoriedad del Derecho estatal y dejando a más de medio país sin normativa urbanística con una mínima seguridad jurídica. Cierto es que por otras razones, especialmente la presión ciudadana derivada de la dificultad de acceso, pero algo parecido está pasando ahora con el sector vivienda.

Existe una evidente inquietud en la sociedad que ha hecho que los poderes públicos se estén implicando más directamente en las políticas de vivienda, estén asumiendo nuevos roles, nuevos papeles, posicionándose en este nuevo contexto de las políticas de vivienda. Pero es momento de realidades, de acciones concretas. Ya no es el momento de definición de simples líneas, de objetivos más o menos etéreos, más o menos políticos, sino de diseñar y ejecutar políticas concretas. ¿Qué estamos haciendo en Aragón? Estamos tratando de, en primer lugar, reconstruir las políticas públicas que han de garantizar el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada con unos nuevos planteamientos, dignificándolas socialmente y basándonos –lo decía hace un momento– en el liderazgo público en el desarrollo de estas políticas, en el fomento de la colaboración privada conforme a unas reglas del juego completamente nuevas –ahora entraremos en ellas–, todo ello garantizando principios elementales en otros sectores de la acción pública, o en otros sectores de la actividad económica, como son la concurrencia, la transparencia de determinados procedimientos (la gestión de suelo, gestión de adjudicaciones de vivienda) y, finalmente –*last but not least*–, garantizando la igualdad en el acceso en términos constitucionales, tratando de quebrar la situación anterior que tanto daño generaba en la imagen ciudadana de las políticas de vivienda.

3. ¿Por qué el Gobierno de Aragón se vio impulsado a diseñar y desarrollar una nueva política de vivienda?

La respuesta es sencilla: porque en Aragón estamos haciendo las viviendas protegidas que la sociedad aragonesa demandaba. Nos encontramos en una situación de altísima demanda de vivienda protegida generada por un periodo en el cual la vivienda protegida era un producto marginal –en todos los sentidos, tanto en el volumen de producción, como en cuanto a los destinatarios–, y en el que los problemas eran menores porque las viviendas eran escasas. Pocos problemas prácticos porque pocas eran las viviendas a repartir.

Era preciso, pues, reaccionar enérgicamente. Y se hizo. Así, ya en la legislatura anterior (1999-2003), se impulsó decididamente la producción de vivienda protegida, de manera que, sobre un parque de alrededor de 120.000 viviendas protegidas en toda la comunidad, se promovieron alrededor de 8.000 viviendas protegidas. En la actual legislatura (2003-2007) el Gobierno ha asumido el compromiso de promover 12.000 viviendas protegidas sin contar las nuevas viviendas protegidas de precio o renta tasados. En esta legislatura, por tanto, el Gobierno de Aragón se ha propuesto promover un número de viviendas protegidas equivalente al diez por ciento de las actualmente existentes, un diez por ciento de todas las viviendas de los últimos cincuenta o sesenta años.

La vieja normativa de vivienda protegida de los años sesenta y setenta, concebida en un contexto en que los problemas eran de financiación y no de suelo, en el que los precios de la vivienda libre y protegida estaban equilibrados, no sirve en el contexto actual, en el que los problemas son de suelo y no de financiación, y en el que los precios de la vivienda libre duplican y triplican en muchas zonas los de la vivienda protegida. Por estas razones es preciso renovar algunas cosas. Pongo siempre el mismo ejemplo, algo que socialmente planteó una gran polémica en Aragón hace dos o tres años. Viviendas protegidas recién construidas quedaban vacías, por supuesto con un propietario, pero con un propietario que no las ocupaba. Y la reacción administrativa en Aragón frente a ese fenómeno era imponer como máximo una sanción de doscientas cincuenta mil pesetas y, eso sí, accesoriamente descalificar la vivienda. Claro, la sanción era absolutamente irreal: cuando la comunidad autónoma precisamente lo que estaba haciendo era negarse a descalificar viviendas en cualesquiera supuestos, veíamos cómo teníamos una normativa que contemplaba como sanción accesoria la descalificación de la vivienda, absolutamente inadecuada hoy día, cuando los costes financieros de la adquisición de la vivienda libre son incluso inferiores a los de la protegida.

El anterior es un buen ejemplo, a mi entender, en un aspecto muy concreto. Ciertamente, habría muchísimos otros ejemplos posibles que, en definitiva, llevaron al Gobierno de Aragón a la convicción de que "si se hace vivienda protegida en las actuales circunstancias hay que tener una normativa y unos sistemas de gestión pensados para las actuales circunstancias". No sirven muchas de las cosas que dice la normativa anterior. Así

pues, se han de impulsar nuevas políticas de vivienda, resulta indispensable renovar el régimen jurídico de las viviendas, porque evidentemente los problemas, innegables, eran absolutamente diferentes a los de los decenios anteriores. Conversar con quienes trabajan en el sector desde hace muchos años, que milagrosamente los hay, incluso en el sector privado, ayuda a percibir y entender la evolución de los planes de vivienda, que puede constatarse también en los boletines pero que la práctica explica mejor. Hoy ya no ocurre como hace diez años cuando el problema no era el suelo sino la financiación. Los planes de vivienda se volcaban sobre la financiación porque suelo había, acaso no en condiciones óptimas, pero había. Hoy el problema es que no hay suelo que, en términos económico-financieros, resulte apto para servir de soporte a la vivienda protegida.

Pero no todo cambia. Si se analizan con cierta intención las diferentes variables, puede comprobarse cómo lo que tiende a resultar constante es el margen de beneficio, por un lado, y la renta familiar disponible, por otro. ¿Qué implica esto? Que la variación de los costes financieros comporta la inmediata variación de los precios del suelo. Al final, cuando se estudia el negocio de la promoción, se puede comprobar que la variable de los márgenes de beneficio en la construcción y en la promoción es lo que mantiene una línea constante o ascendente en algunas ocasiones, dependiendo, eso sí, de los precios a los que se acceda al suelo. Ambas variables, precio del suelo y beneficio de la promoción, escapan al control de las familias que, con sus hipotecas, sufragan uno y otro. No hay mercado porque la demanda final no participa de manera decisiva en la formación de las características de la oferta. Los oferentes manipulan las diferentes variables para obtener beneficios constantes o crecientes sin que puedan hacer nada los demandantes. El precio final de la vivienda es la resultante de maquinaciones tendentes a la alteración del que realmente debiera ser y, en realidad, totalmente disímil de su coste. La vivienda no vale lo que cuesta.

4. La construcción de un nuevo servicio público de vivienda

Sin normas, objetivos y gestión adecuados a los tiempos actuales la política de vivienda protegida redundaría únicamente en beneficio de unos pocos que obtendrían plusvalías no ganadas generadas por la acción pública. Si en Aragón queríamos, y queríamos hacerlo, y en ello estamos, construir un nuevo servicio público de la vivienda, una línea de acción más de servicio al ciudadano específicamente en la política de la vivienda, necesitábamos ganarnos la confianza del ciudadano. Era evidente en la Comunidad Autónoma de Aragón, como en la mayor parte de las demás, que, quizá como consecuencia precisamente de que la Administración estaba inerme para reaccionar frente a determinadas prácticas fraudulentas, el ciudadano no confiaba en las políticas de vivienda, veía las políticas de vivienda como algo oscuro, como algo que beneficiaba a ciertas personas, como algo a lo que sólo se tenía acceso si se conocía a alguien. Nos enfrentábamos a una situación de claro desprestigio, con o sin razón, de las políticas públicas que, a la postre, impedía potenciarlas para dar respuesta a una necesidad social evidente.

Resultaba indispensable ganar legitimidad y respeto social por las políticas de vivienda. Si había de construirse un nuevo servicio público había que comenzar a hacerlo sobre una nueva base. Era conveniente ganar desde el primer momento, ya desde el principio, pues los símbolos son muy importantes en el diseño de estas políticas públicas, la confianza del ciudadano. Reaccionamos, pues, porque nos veíamos en la obligación de reaccionar. Los datos de gestión en Aragón así lo confirman, pues, sobre la base de un convenio de financiación de actuaciones protegibles con el Estado que en promoción de vivienda nueva para venta preveía mil quinientas actuaciones, en la legislatura pasada en Aragón se llegó a las dos mil quinientas al año. Este año estamos en un momento de transición y alcanzaremos el entorno del cupo pactado. Pero el año próximo sobre las mil quinientas pactadas vamos a calificar cuatro mil quinientas, el año siguiente (veremos lo que pasa con el plan estatal de vivienda), vamos a calificar entorno a las cuatro mil quinientas, cifra que volveremos a alcanzar el año siguiente. Claro es que, con este escenario, no nos podíamos quedar en la situación en la que estábamos en la legislatura anterior.

Por las razones expuestas aprobamos una nueva legislación que parte de una serie de ideas sencillas, fácilmente trasladables a los ciudadanos, pero que cuesta que calen, en ocasiones, en la ciudadanía. La primera y fundamental, una razón por la cual además quien les habla no gusta de fomentar estos salones inmobiliarios que tan en boga están. La vivienda no es un bien de inversión, la vivienda es un bien de consumo para el común de los ciudadanos. El gran engaño y los grandes problemas a los que nos enfrentamos en la actualidad radican precisamente en que se haya logrado convencer al ciudadano de lo contrario, de que al adquirir la vivienda en la que va a vivir, y que necesita para ello, está adquiriendo un bien de inversión. No es realmente así porque el ciudadano no puede realizar un activo que necesita para vivir, no puede vender la vivienda en la que vive sin verse obligado inmediatamente a comprar otra vivienda. Desde luego, ese valor no es realizable, pues, a diferencia de lo que ocurre cuando se venden unas acciones y se obtiene una renta disponible, cuando se vende la vivienda, la vivienda en la que se vive, y no se tiene otra, el ciudadano debe satisfacer su necesidad básica, en algún sitio va a tener que vivir. Luego, no

es tan automática esa concepción de la vivienda como bien de inversión como se ha querido trasladar al ciudadano por más que, de cara el futuro, la vivienda permita la subsistencia del anciano con una mínima dignidad e independencia si su salud se lo permite. Obviamente, a unos pocos agentes económicos les ha beneficiado la generalización de la expuesta concepción de toda vivienda como bien de inversión, pero la realidad diaria, la realidad de los hechos, pone de manifiesto que la primera vivienda, la vivienda como residencia habitual, es un bien de consumo.

Otra cosa es que la cultura y el sentir social sean diferentes, que lo son. Tal circunstancia, como en la mayoría de ocasiones, no es casual sino inducida. Frecuentemente en el foro académico se dice que aquella vieja Ley del suelo, la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1956, era una magnífica ley, una buena ley. Bueno, quizás algunas de las técnicas que reguló lo fuesen, advirtiendo que las técnicas están siempre al servicio de unos objetivos. Pero políticamente la de 1956 fue una ley con un calado oculto tremendo, fue una ley que auspició y potenció un modelo especulativo de negocio inmobiliario en un momento en el cual se estaba produciendo el fenómeno de la migración del campo a la ciudad y, en muchas zonas del territorio español, se estaba pasando de la dependencia del jornalero con respecto al propietario en cuya finca trabajaba (y vivía porque no tenía coche para ir a trabajar, entre otras cosas, porque no lo había), a la dependencia del ciudadano de la entidad financiera que "graciosamente" le concede una hipoteca con la cual, con frecuencia la misma persona o grupo familiar que tenía la propiedad del suelo en el pueblo, obtiene ahora suculentas plusvalías de la propiedad del suelo originariamente de uso agrícola pero ahora situado en la ciudad y apto para la construcción de las tan necesarias viviendas. Esa ley, técnicamente bendecida por muchos cuyo negocio o actividad profesional crecieron a su amparo, que auspiciaba ese sistema que quería convertir a las clases medias en propietarias de la vivienda, financiando con hipotecas los beneficios del negocio inmobiliario, fue una ley que políticamente tenía las cosas muy claras y que era hija de su tiempo. No nos dejemos engañar por la parafernalia técnica de esa Ley del suelo de 1956 que, en gran medida, nos ha llevado a la situación actual.

El Gobierno de Aragón optó por potenciar una idea muy simple, antagónica en gran medida a la cultura social fomentada y asentada ya durante algunos decenios. La vivienda, especialmente la vivienda protegida, no es un bien de inversión, es un bien de consumo cuando satisface una necesidad primaria de residencia, de alojamiento. Sobre esa base, otra idea-fuerza que fundamenta el nuevo modelo aragonés: con la vivienda protegida, en un primer momento (quién sabe lo que depara el futuro) no se especula. Pero no especula nadie. Dejémonos ya de esta sucesión de leyes que culpabilizan al sector privado o al sector público de todos los males de la política de vivienda y el urbanismo. Cuando se recorren las sucesivas leyes urbanísticas comprueba como, si una culpa a las actitudes especulativas de las administraciones, que retienen, impiden desarrollar o subastan suelo, la siguiente afirma contundentemente y cargada de razones que es el especulador privado el que retiene los suelos utilizando todo tipo de artilugios y artimañas para maximizar su precio y que, en consecuencia, son los agentes privados los culpables de todos los males. Nuestra reflexión es diferente. A lo mejor es un poco todo.

La producción, comercialización, uso y disposición de una vivienda, igual da libre que protegida, se enmarcan en un camino a lo largo del cual hay diferentes posibilidades de especulación, entendida como obtención de plusvalía no ganada. Son esas posibilidades de especulación, en el sentido negativo del término, las que resulta preciso atajar. Para ello es preciso regular de manera valiente numerosas cuestiones. Primero, la gestión de los suelos públicos, atajando las subastas e imponiendo en todo caso el concurso para la puesta en el mercado de suelo para vivienda protegida, y la calificación para vivienda protegida de los suelos privados, exigiendo reservas significativas, pues como decía el consejero en su intervención, "si no hay suelo no hay vivienda". Lo anterior es el abecé de cualquier política de vivienda que queramos articular en la actualidad, pero a partir de ahí pasan más cosas, a partir de ahí entra en juego, en segundo lugar, la garantía de igualdad en el acceso a la vivienda protegida, independientemente de quién la promueva, y se tendrán que extremar las cautelas prohibiendo y estableciendo medidas efectivas de prevención y represión de los sobrecostes o los sobreprecios. Pero es que, en tercer lugar, cuando la vivienda ya ha llegado a su destinatario, tampoco el destinatario debe de estar en condiciones de realizar un valor no ganado. Es fácil entenderlo con un ejemplo. Cuando en Aragón una empresa pública autonómica interviene como gestora de suelo en la ciudad de Zaragoza, de acuerdo con el Ayuntamiento, destina a la construcción de más de nueve mil trescientas viviendas protegidas en diferentes tipologías unos suelos residenciales que, en caso de haberse dedicado a vivienda libre, podrían haber generado unas plusvalías del entorno de seiscientos mil millones de pesetas que, en última instancia, dejan de ingresar los presupuestos públicos y, por ende, el común de los ciudadanos. Malas políticas estaremos haciendo si a los cinco o diez años, como decía algún plan de vivienda de no hace mucho tiempo, resulta que los que han accedido a esas viviendas porque sus condiciones socioeconómicas lo justificaban, descalifican las viviendas, las venden y meten directamente a su bol-

sillo al menos dos veces el precio que pagaron por la vivienda, es decir, lo que pagaron más un beneficio del ciento por ciento. Esto también es especulación en el sentido señalado, también es obtención de una plusvalía no ganada, aunque sea impopular combatirlo. Luego seamos realistas: todo el ciclo de producción, comercialización, uso y disposición de una vivienda da oportunidades especulativas, y si pretendemos impulsar una nueva política de vivienda deberemos examinar todo ese ciclo e intervenir adecuadamente.

La nueva política de vivienda protegida de la Comunidad Autónoma de Aragón arrancó, coherente con lo expuesto, en septiembre del año 2003, con unos cronogramas para la puesta en marcha de un servicio público de vivienda que, si nadie lo remedia, todavía hoy estamos cumpliendo a rajatabla. En septiembre del 2003 presentamos el proyecto de Ley de medidas urgentes de política de vivienda protegida que, una vez aprobado por las Cortes de Aragón, se publicó en el *Boletín Oficial de Aragón* el 31 diciembre de 2003, como Ley de Cortes de Aragón 24/2003, de 26 de diciembre. El primer y fundamental Reglamento de desarrollo, el regulador del Registro de Solicitantes y de adjudicación de vivienda protegida, después de la pertinente tramitación administrativa, se aprobó y publicó en abril de 2004. En mayo de 2005 comenzó a funcionar el Registro de Solicitantes con capacidad de inscripción de solicitantes, ya que estaba en pruebas con capacidad únicamente informativa desde enero del año 2004, es decir, más o menos una semana después de la aprobación de la ley.

De mayo a octubre del año 2004 hemos inscrito a la inmensa mayoría de las unidades de convivencia, la práctica totalidad de los solicitantes que se han dirigido a la Administración de la comunidad autónoma, garantizando algo que también es muy simple, consecuentemente con nuestra intención de prestigiar socialmente las políticas de vivienda, y a lo cual nos habíamos comprometido públicamente, asumiendo los riesgos y los costes que ello supone. No hubo una sola fila. El ciudadano tiene derecho a no hacer fila para dirigirse a la Administración y, en particular, para solicitar una vivienda protegida, y en Aragón hemos garantizado ese derecho. Hasta tal punto ha sido así que cuando la prensa, que en estas cosas es muy celosa, se dirigía a las oficinas de Registro buscando el titular o la foto de la fila lo que encontró fue una atención esmerada y la satisfacción de los ciudadanos. Tal ha sido el funcionamiento del modelo de gestión que el propio Gobierno organizó una visita de los medios de comunicación a los diferentes centros de trabajo para enseñarles todo el sistema. Hemos inscrito, pues, decía, a cuantos solicitantes de vivienda se han dirigido a nosotros, del orden de unos treinta mil; hemos gestionado esos expedientes en poco más de cuatro meses y queremos completar el proceso, comprobando la documentación y los efectos que ello produce a la hora de participación en sorteos, de poder acceder en primera o segunda transmisión a través de cualquier medio a la vivienda, en poco más de dos meses.

Tenemos ya el sistema para el análisis de la demanda y la gestión de la adjudicación en marcha. Pero al mismo tiempo estamos gestionando los suelos para que las viviendas protegidas que antes intuíamos y hoy sabemos necesarias se hagan. De lo contrario estaríamos haciendo poco. Nuestro objetivo es que de los alrededor de veinticinco mil solicitantes que van a estar inscritos en el año 2005, cinco mil obtengan su vivienda protegida ese mismo año y otros cinco mil en el año siguiente. Si no es así, no nos engañemos, no se podría poner en marcha un sistema como el aragonés, pues sólo serviría para generar insatisfacción en el ciudadano. Hay que llevar a la par las políticas activas de intervención en la producción de la vivienda con las políticas de regulación del mercado.

5. El proceso de producción, comercialización, uso y disposición de la vivienda protegida en la Ley de Cortes de Aragón 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida

Volviendo al objeto central de mi intervención, el proceso de producción, comercialización, uso y disposición de la vivienda protegida, decía anteriormente que la ley aragonesa de 2003 interviene en todos los puntos claves de ese proceso. Trataré de abreviar, porque si no me excederé del tiempo que tengo.

Comenzando por el suelo, voy a ir desgranando sucintamente las medidas que articulan la estructura de la ley. Veamos, en primer lugar, las nuevas reservas de terrenos para vivienda protegida que la Ley de medidas urgentes de vivienda ha establecido modificando lo previsto en la Ley de Cortes de Aragón 5/1999, de 25 de marzo, urbanística. En Aragón fue imposible imponer reservas mínimas de vivienda en la Ley urbanística. Fue imposible. Políticamente, fue imposible. Lo único que se consiguió fue establecer un máximo, es decir, precisamente lo contrario. La Ley urbanística decía que como mucho podría dedicarse el veinte por ciento del aprovechamiento objetivo residencial previsto a vivienda protegida. El análisis que se hizo desde mi Departamento cuando lanzamos la Ley de medidas urgentes de vivienda protegida fue muy simple: si el problema de las reservas no es un problema urbanístico, o es inabordable desde la normativa urbanística, entonces el problema de que se establezcan reservas debe conectarse con la posibilidad de que exista vivienda protegida; es, pues, un problema de vivienda. Llevemos el debate al foro de la vivienda. Pues miren, lo que era imposible políticamente en sede urbanística, fue posible y prácticamente por unanimidad en sede de vivienda. Nadie discutió

políticamente con una mínima firmeza el establecimiento de las reservas, que además se negociaron con los sectores afectados, incorporando una interesante regla del prorrateo para que vivienda libre y protegida se repartiesen entre Administración y propietarios en proporción a sus respectivas aportaciones o adjudicaciones en la reparcelación. Se evita con ello la sistemática adjudicación de los aprovechamientos residenciales protegidos a la Administración y el nefasto debate acerca de los coeficientes de ponderación entre el aprovechamiento residencial libre y protegido. En cuanto a las reservas, en la norma aragonesa varían en función del tamaño de los municipios, de manera que si en Huesca, Teruel y Zaragoza, alcanzan mínimos del cuarenta por ciento de la edificabilidad residencial prevista en el suelo urbanizable, y el treinta por ciento en el suelo urbano no consolidado, en municipios más pequeños, de población superior a cinco mil habitantes, esos mínimos descienden a un veinte por ciento en suelo urbanizable y a un quince por ciento en suelo urbano, y se convierten en máximos en el resto de los municipios, en municipios de población inferior a cinco mil habitantes, en los que el Gobierno, no obstante, puede imponer las reservas mínimas. Hay también algunas reglas técnicas para evitar que en determinados tipos de urbanizaciones se apliquen las reservas, porque ello podría resultar innecesario.

Pero en materia de suelo, en segundo lugar, se establecen también algunas medidas que afectan a los terrenos de titularidad pública. La ley ha transformado radicalmente, y aquí sí que estamos asumiendo a diario costes políticos, los procesos de gestión de los suelos públicos. En Aragón no se pueden subastar suelos residenciales libres, está prohibido por ley. No se pueden subastar suelos residenciales libres. La enajenación de los suelos destinados a usos residenciales libres tendrá lugar por permuta, ya sea por suelo, por equipamientos o por obra, sin que quepa en ningún caso la subasta (aunque a este respecto se está estudiando la posibilidad de excepciones en municipios no obligados a establecer reservas para vivienda protegida, siempre con informe favorable del Departamento de Vivienda). Y en cuanto a los suelos destinados a usos residenciales protegidos, deberán enajenarse por concurso, limitándose la adjudicación directa a la transmisión entre administraciones o entre entidades instrumentales de esas administraciones para facilitar la concertación y ejecución de políticas de vivienda (se incluye como entidad instrumental la sociedad mercantil de capital íntegramente público, que se considerará empresa pública de la Administración con mayor participación en capital o, si la participación es igual, de la que señalen sus estatutos).

Esta regulación del régimen de enajenación de suelos proyectó sus efectos sobre las tipologías de vivienda. La ley asume la distinción tradicional entre viviendas protegidas de promoción pública y de promoción privada, pero introduce algunas determinaciones, algunas reglas adicionales, tomadas en alguna medida de experiencias similares en su origen de otras comunidades. Así se contemplan, como categorías específicas dentro de la vivienda protegida de promoción privada con un particular régimen jurídico, la vivienda protegida concertada, que es la que se desarrolla sobre suelos adquiridos de la Administración, o que cuentan con ayudas directas a la urbanización, o la de alquiler con subvenciones a fondo perdido, y la vivienda de promoción privada convenida, que es aquella calificada como tal cuando se reciban otras ayudas públicas en el marco de convenios entre el promotor y la Administración. El régimen jurídico de unas y otras tipologías es, como decía, distinto. ¿En función de qué criterio se diferencian regímenes jurídicos? En función nuevamente de un criterio muy simple, el esfuerzo público en la producción de la vivienda. Así, distinguimos las siguientes categorías:

–Vivienda de promoción pública, sobre suelo público y con financiación pública. Procedimiento de acceso: sorteo. Posibilidad de descalificación: ninguna. No es descalificable.

–Vivienda de promoción privada concertada: el suelo es público, la financiación y la promoción es privada. Procedimiento de acceso: sorteo. Posibilidad de descalificación: a partir de los veinte años, no antes. Posibilidad, únicamente posibilidad de descalificación. En Aragón estamos a la espera de ver qué hace el Estado, con esto que se ha anunciado del mantenimiento del régimen de protección durante toda la vida útil de la vivienda.

–Vivienda de promoción privada convenida: en principio, lo que diga el convenio. Pero ahí como posibles contenidos del convenio está el establecimiento de procesos de adjudicación por sorteo, e incluso la integración plena en el sistema de la vivienda protegida concertada a cambio de la obtención de determinadas ayudas adicionales a más a más, respecto a las previstas en el plan de vivienda (como la admisión de un cierto porcentaje de vivienda protegida de precio tasado en la promoción, por ejemplo). Cabe la posibilidad de descalificación una vez transcurridos veinte años desde la calificación definitiva, si bien debo remitirme a la advertencia que realizaba al referirme hace un momento esta cuestión. Desde el año 2001 no se ha descalificado ni una sola vivienda protegida en la Comunidad Autónoma de Aragón.

–Resto de vivienda protegida de promoción privada. El régimen de adjudicación obliga al promotor a someter a aprobación administrativa los criterios de adjudicación y los listados provisionales de adjudicatarios. La adjudicación definitiva tiene lugar mediante resolución de la Dirección General de Vivienda. Puede solicitarse la descalificación una vez transcurridos quince años desde la calificación definitiva, salvo en el caso de la vivienda

protegida de precio o renta tasados, en relación con la cual dicho plazo mínimo es de diez años.

Vemos por tanto cómo se diseñan regímenes jurídicos sobre la base de la convicción de que un mayor esfuerzo público justifica una mayor incidencia y exigencia de los principios de igualdad de acceso, de transparencia, de concurrencia, etcétera, etcétera.

La Ley de medidas urgentes regula también en todos los aspectos la transmisión de las viviendas protegidas, es decir, llegando a conformar, según se ha dicho, un mercado específico de vivienda protegida en el cual están tasadas las condiciones de la transmisión y las condiciones del adquirente. Tanto las primeras transmisiones, por supuesto, como las ulteriores, quedan todas ellas sujetas a autorización previa. Pero no se trata de una autorización previa cualquiera, cuya inexistencia carezca de consecuencias o remita a un genérico régimen sancionador administrativo. La falta de autorización previa comporta la nulidad de cualquier escritura pública que documente la transmisión, y por tanto la imposibilidad de que acceda al Registro de la Propiedad.

Tan contundente y arriesgada determinación de la ley autonómica suscitó una inmediata discusión, desde el día siguiente al de su aprobación, sobre su cobertura competencial y la posible lesión a principios esenciales del sistema de fe pública español. En todo caso, desde el Gobierno de Aragón defendemos la norma, que por cierto no fue impugnada por el Estado, argumentando que la apuntada previsión constituye una aplicación sectorial, al ámbito de la política de vivienda, de un instrumento general, el sistema de fe pública y de la protección registral. ¿Ha sido efectiva esa previsión legal? No se pueden imaginar hasta qué punto. La primera circular que hizo la Dirección General de Vivienda tras la entrada en vigor de la ley fue precisamente una circular consensuada con el Colegio Notarial, y que se mandó por dos conductos a la vez: la Dirección General de Vivienda a todos los servicios de la Administración de la comunidad autónoma, y el Colegio Notarial a todos sus colegiados. Una circular y otra coinciden en lo sustancial. Y se están respetando permitiendo que la ley se cumpla. Baste una anécdota para ilustrar el celo en la exigencia del cumplimiento de la Ley de medidas urgentes: la semana pasada uno de los directores provinciales llama a la dirección general desde una oficina notarial diciendo que el notario no le deja firmar una escritura. Y preguntamos: ¿Por qué? ¿Qué estáis haciendo? ¿Qué estáis documentando? Responde el director provincial que se trata de una aportación de una vivienda protegida a la comunidad de gananciales. Y, efectivamente, tal aportación está sujeta a autorización. No se podía firmar, el criterio del notario era correcto. Es decir, el notario paró al funcionario autonómico que iba a hacer algo sin la preceptiva autorización, y el notario sí es plenamente consciente de que el título hubiera sido nulo, y el registrador, sin duda, hubiese formulado el reparo correspondiente. Luego, el sistema funciona, y ésta sí es una cuestión que debería regular, y con toda claridad y con toda urgencia, el Estado.

Se han establecido también una serie de derechos de adquisición preferente a favor de diversas administraciones aragonesas, incluyendo la opción de compra sobre cualesquiera promociones de viviendas protegidas, siguiendo el modelo de Cataluña, que puede dar lugar a actuaciones muy contundentes. Así, tan pronto dispongamos de listas de espera territoriales de solicitantes de vivienda, la comunidad autónoma podrá simplemente ejercer la opción de compra sobre una promoción completa a favor de los primeros de la lista, que serán los que comprarán directamente y por tanto sin duplicar el coste fiscal, notarial y registral. Por supuesto, se contemplan los derechos de tanteo y retracto, que también podrán ejercerse a favor de tercero, en segundas o ulteriores transmisiones de viviendas protegidas.

Hemos también renovado todo lo relativo a la inspección y régimen sancionador, convirtiendo la inspección de vivienda, que se creó en Aragón hace tres años, en una unidad verdaderamente funcional, que está ejerciendo sus competencias de manera contundente. Porque ahora tiene incluso capacidad, a modo y manera de como ocurre en el urbanismo, de adoptar medidas de restauración de la legalidad, hasta el punto de haber llegado en algún momento a advertir del posible cierre de determinadas oficinas en las que se estaban ofreciendo cosas que no eran del todo ciertas desde el punto de vista de la normativa de vivienda protegida (cierre que no fue finalmente preciso, dados los concluyentes efectos del simple aviso). Así pues, se han establecido mecanismos poderosos de inspección en materia de vivienda, pero se ha clarificado también el régimen de responsabilidad de los gestores de cooperativas o entidades análogas, de los promotores y de las propias entidades cooperativas.

Y todo lo anterior lo hemos hecho mientras poníamos en marcha el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida de Aragón, que es mucho más, debo advertirlo desde el principio, que un simple listado de solicitudes. El registro, en el que están los solicitantes, incluye también las promociones y, en consecuencia, a los promotores, pero también a los titulares de viviendas protegidas. Es el quicio en torno al cual giran muchas de las novedades introducidas por la Ley de medidas urgentes de política de vivienda protegida. El registro ha sido presentado al ciudadano como la puerta de acceso a la vivienda protegida, que antes no existía. El propio mensaje de la campaña publicitaria –"¡Toc, toc!"– ha dado nombre a las oficinas. Y así las conocen los aragoneses. La llamada en la puerta, el "¡Toc, toc!", es la imagen central de la campaña de publicidad que se ha utilizado en

Aragón, mostrando el carácter amable y accesible que quiere tener el nuevo modelo de gestión. Todos los interesados se han inscrito en el Registro en un periodo de tiempo récord. Esas inscripciones son la base de todo y han de centrar nuestros esfuerzos en el futuro. Una vez concretados los requisitos objetivos de acceso a viviendas protegidas, sabemos ya cuál es la demanda. No sólo eso, sabemos en qué municipios se demanda vivienda, cuáles son los rangos de renta de los demandantes de vivienda, cuál es la composición de las unidades de convivencia, cuáles son las edades de los solicitantes, cuantas unidades tienen minusválidos y cuántos de ellos tienen movilidad reducida, cuántas unidades son familias numerosas o monoparentales, y su composición. Tenemos unos datos de valor incalculable. Tenemos para diseñar y hacer realidad políticas de vivienda eficaces y eficientes, superando los momentos en que nos veíamos obligados a hacer políticas de vivienda intuitivas. Yo mismo, no sin ánimo provocador, al llegar al departamento, y oír decir a mi jefe inmediato, el consejero de Obras Públicas, que "hay que hacer viviendas", le preguntaba: "¿Por qué?, y ¿dónde?, y ¿cuántas?, y de ¿qué tamaño?, y ¿dirigidas a qué niveles de población?", interrogantes que, salvo el relativo a las doce mil viviendas, compromiso de legislatura de mi partido, quedaron sin respuesta. No teníamos entonces ningún dato que nos permitiese dar respuesta a todas esas preguntas. Ahora empezamos a tenerlos.

Lógicamente, para concretar la demanda resultaba imprescindible, como he señalado, concretar los requisitos de acceso a las viviendas protegidas. Rompíamos así con una situación que no condicionaba la adquisición o el acceso a las viviendas protegidas sino únicamente la obtención de financiación cualificada. Ahora, en Aragón han de reunirse determinados requisitos para acceder a una vivienda protegida independientemente de que, además, se tenga o no derecho a obtener financiación cualificada. Y, ¿cuál es el fundamental requisito de acceso? Y aquí el ejemplo magnífico lo proporcionó en su día la Comunidad Autónoma del País Vasco, que del negativo "no tener vivienda" pasó al positivo "tener necesidad de vivienda". Obviamente, tiene necesidad de vivienda quien no tiene vivienda, pero puede ocurrir que personas que, excepcionalmente, tengan necesidad de vivienda, en determinadas situaciones que necesariamente han de ser, y son en la normativa aragonesa, objetivas, y que normalmente son independientes de la voluntad de los propios solicitantes. Podemos ahora decir que los solicitantes de vivienda protegida en Aragón, una vez inscritos en el registro, tienen necesidad de vivienda. La cuestión es esencial. Frente a lo que ocurría anteriormente, ahora las viviendas protegidas deberán destinarse a quienes las necesitan y no a otros. Ahora que el Gobierno de Aragón debe autorizar todas las transmisiones de viviendas protegidas estamos detectando supuestos en los que se pretendían realizar transmisiones a favor de personas que tenían hasta siete viviendas protegidas en la Comunidad Autónoma de Aragón. Sí, siete, y querían comprar la octava, algo que ya no es posible porque, obviamente, esas personas no pueden acceder al registro y, no hallándose inscritos, no pueden acceder a una vivienda protegida ni en primera transmisión ni en segunda transmisión.

Lo anterior pone de manifiesto que si el registro es un instrumento fundamental desde el punto de vista informativo, lo es todavía más desde el punto de vista de la gestión de procedimientos de control o de adjudicación en sede autonómica o en sede local, en función de qué Administración promueva o impulse la promoción. Administración autonómica y local van a utilizar los datos comunes, pues la gestión está hecha con carácter general y el registro está permanentemente abierto.

Técnicamente, desde la perspectiva de la profunda renovación de los canales de relación del ciudadano con la Administración, la experiencia de puesta en marcha del Registro de Solicitantes es también muy interesante. Todo ha girado en torno a un sistema de atención multicanal (teléfono, internet, cita previa), un sistema moderno que se basa en la idea que antes expresaba, y que preocupaba mucho al Gobierno de Aragón. El ciudadano tiene derecho a no hacer fila para dirigirse a la Administración, y la Administración tiene, no nos engañemos, desde el punto de vista de los gestores políticos, la necesidad de que no haya filas, porque eso haría impopular la política de vivienda. Bueno, pues en Aragón los ciudadanos no han hecho ni una sola fila para acceder al registro. Lo han hecho fundamentalmente a través de un número de teléfono, con el que les hemos bombardeado mediáticamente, el 900 122 132, lo han hecho también a través de internet en la página www.viviendaragon.org, y han accedido también a través de un sistema de cita previa que ha funcionado de maravilla, con capacidad para atender incluso a ciudadanos que iban sin la cita cuando había huecos. Todo ha funcionado de manera prácticamente perfecta, sin ningún tipo de incidentes, hasta llegar al momento actual. Ahora los ciudadanos inscritos en el registro, los solicitantes de vivienda con necesidad acreditada de ella, son nuestro referente, a quienes debemos atender. Pero son también nuestros aliados en el diseño e impulso de políticas de vivienda más audaces, más ambiciosas.

Bueno, esto es parte de lo que estamos haciendo en Aragón. No sé si con buen o mal criterio, pero es parte de nuestro trabajo. Ni es todo, ni es suficiente. Se enmarca en tres paquetes de medidas que hemos de desarrollar en esta legislatura. El primero lo tenemos ya muy avanzado y se centra en cuanto he expuesto a lo largo de mi intervención; el segundo, la puesta en marcha del primer plan aragonés de vivienda y suelo (pues

será el primero con líneas propias y nuevas tipologías de vivienda), lo estamos desarrollando ahora, negociándolo con entidades financieras y, sobre todo, con todos los operadores privados. Este plan de vivienda aragonés, que no será como los desarrollados hasta ahora simplemente ejecutivo del estatal, sin aportar nada nuevo, se basará en la creación de la vivienda de precio o renta tasados cuyos objetivos son, fundamentalmente, movilizar los suelos privados potenciando su rentabilidad, hacer que la vivienda de precio tasado tire en esos suelos privados de las restantes tipologías, con las cuales deberá combinarse en cada promoción, y liberar de presión al módulo de las tipologías tradicionales de vivienda protegida, que si continúa subiendo va a excluir a los solicitantes con menos recursos del sistema de vivienda protegida. Estamos, por tanto, creando nuevas tipologías forzando que se combinen en cada promoción con las actuales para evitar lo que ha ocurrido en comunidades como la madrileña, donde los suelos destinados a vivienda protegida no se promovían esperando la pertinente recalificación. Y el tercer paquete de medidas, que llegará al final de la legislatura, consistirá en la recopilación y renovación de la normativa de vivienda protegida, que se unificará y simplificará bajo el referente único de la vivienda protegida de Aragón (de promoción pública o privada, y ésta, a su vez, de régimen especial, precio máximo o precio tasado, dejando ahora al margen las viviendas protegidas en régimen de alquiler).

6. Una última cuestión: la planta municipal aragonesa

Quedaría mucho por decir. Una última cuestión quiero mencionar. La política de vivienda en Aragón tiene en cuenta el tamaño de los municipios porque la realidad del municipio en mi tierra es extraordinariamente complicada. Tenemos 730 municipios para 1.200.000 habitantes (en Andalucía hay 8.800 municipios para 8.000.000 habitantes). Esto es para nosotros un problema tremendo, porque la inmensa mayoría de esos municipios tienen una nula capacidad de gestión. Pero eso no significa que no exista necesidad de vivienda. La hay y nos hemos propuesto atenderla a través de la empresa pública de Aragón, la sociedad Suelo y Vivienda de Aragón, S.L.U. Su actuación se basa en tres principios muy sencillos: demanda de vivienda protegida, disponibilidad de suelo y equilibrio financiero de la actuación. Si se dan esas circunstancias, SVA hace todo lo demás. El ayuntamiento pone el suelo y el Gobierno de Aragón pone todo lo demás, pone la financiación, pone la capacidad técnica y pone la dirección de la promoción.

En fin, creo que me he excedido ya del tiempo concedido. Sin duda es el resultado de lo que les decía al principio de mi intervención: creo en lo que estoy haciendo. ■