



BOLETÍN OFICIAL
DE LAS
CORTES DE ARAGÓN

Número 172 — Año XIX — Legislatura V — 31 de octubre de 2001

SUMARIO

8. JUSTICIA DE ARAGÓN

Informe especial sobre la vivienda en Aragón 7218

8. JUSTICIA DE ARAGÓN

Informe especial sobre la vivienda en Aragón.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES DE ARAGÓN

La Mesa de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada el día 26 de octubre de 2001, ha conocido el Informe especial presentado por el Justicia de Aragón sobre la vivienda en Aragón en la Comunidad Autónoma de Aragón.

De conformidad con lo establecido en el artículo 9 del Reglamento de organización y funcionamiento del Justicia de Aragón, ha ordenado su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.

Zaragoza, 26 de octubre de 2001.

El Presidente de las Cortes
JOSÉ MARÍA MUR BERNAD

INFORME ESPECIAL SOBRE LA VIVIENDA EN ARAGÓN (Octubre, 2001)

I. Planteamiento	7219	3.3. Los procesos urbanísticos	7226
II. Justificación de la intervención del Justicia	7220	3.4. El Registro Municipal de Solares	7227
III. Ámbito Competencial	7220	3.5. La carencia de Suelo Público	7227
IV. Análisis de las causas del problema	7222	3.6. Los Patrimonios Públicos de Suelo	7227
1. Causas Generales	7222	3.7. La disminución de la vivienda protegida ...	7228
2. Causas relacionadas con el mercado: la oferta- demanda	7223	3.7.1. La promoción privada	7229
3. Causas relativas a la intervención pública	7224	3.7.2. La promoción pública	7230
3.1 El suelo	7224	3.8. Los costes de la construcción	7231
3.2. Escasez de suelo y gestión del suelo urba- nizable	7225	V. Problemas específicos de determinados colectivos ...	7231
		VI. Conclusiones y recomendaciones	7232
		Anexos	7236

I. PLANTEAMIENTO

En toda España en los últimos 15 años se han producido en general continuos e importantes incrementos del precio de la vivienda tanto de nueva construcción como de la usada. La Comunidad Autónoma de Aragón fue la que registró mayor alza en los precios durante el año 1999 y 2000, debido sin duda a que en las grandes ciudades el precio de la vivienda ha aumentado más que en las pequeñas y Zaragoza acoge a casi dos tercios de la población aragonesa.

El incremento medio de la vivienda nueva en España fue del 11%, mientras que en Aragón supuso un 17%, motivado básicamente por el aumento que registraron las viviendas en Zaragoza. En vivienda usada las subidas fueron más modestas, ya que el incremento medio en Aragón fue de un 12%, mientras que la media en España fue del 11%. En el segundo

trimestre del año 2001, los precios medios en Aragón han aumentado un 14,1 % con respecto al precio medio de esta Comunidad en el segundo trimestre del año 2000¹.

Las seis grandes ciudades que superan los 500.000 habitantes presentan todas, excepto Valencia (9,8%), tasas de variación por encima del total nacional, correspondiendo el mayor crecimiento a Málaga (27,2%), seguida de Madrid y Sevilla (18,9%), Zaragoza (17,0%) y Barcelona (16,9%).

El acceso a una vivienda se hace difícil si no imposible no sólo para las rentas medias y bajas, sino incluso para las superiores, ya que la renta familiar ha crecido a un ritmo muy inferior. El precio medio del metro cuadrado de vivienda con respecto al salario mínimo aumenta de año en año suponiendo un esfuerzo mayor para el ciudadano cada año que pasa, comprar un metro cuadrado de vivienda supone un mayor porcentaje de los ingresos.

Incr. SMI	Año	Salario mínimo SMI	Precio medio de la vivienda nueva por m ² de superficie útil en Aragón			Proporción del precio m ² con respecto al salario mínimo		
			Huesca	Teruel	Zaragoza	Huesca	Teruel	Zaragoza
	1995	887.800	95.225	81.300	119.900	10,72	9,15	13,50
2,37	1996	908.880	99.300	83.225	119.425	10,92	9,15	13,13
2,63	1997	932.820	106.000	86.300	123.225	11,36	9,25	13,21
2,11	1998	952.560	109.875	92.075	136.125	11,53	9,66	14,29
1,80	1999	969.780	120.800	93.950	148.675	12,45	9,68	15,33
2,03	2000	989.520	135.933	104.833	182.166	13,73	10,59	18,40

El gasto familiar medio en vivienda durante el periodo de adquisición de la misma, supone más del 40% de la renta familiar (el 33% si se consideran las desgravaciones fiscales), y el acceso a la propiedad de la vivienda exige en España 4,5 veces la renta familiar anual, mientras que en la Unión Europea la media se sitúa en torno a 3 veces la renta familiar.

La identificación del problema es compartido por toda la sociedad: el acceso a la vivienda es difícil, debido al elevado coste de la misma. Se está produciendo una escalada en su precio, superior a la capacidad adquisitiva del ciudadano medio que ve con preocupación como ha de contar con una ayuda previa (piso viejo, piso familiar...) y vincularse durante veinte o más años a un préstamo hipotecario para acceder a una vivienda que satisfaga sus necesidades.

Esta dificultad la padecen especialmente algunos sectores sociales entre los que destacan los jóvenes y otros segmentos de adultos con rentas bajas.

Las consecuencias tienen un largo alcance para la sociedad en su conjunto, ya que desbordan el propio problema individual, y ello se manifiesta de forma particular en el caso de los jóvenes:

a) Por una parte, la persona joven no dispone de suficiente capital propio para responder al precio de una vivienda, lo que le obliga a buscar financiación ajena como única fórmula para realizar una adquisición.

b) Debido al alto coste de la adquisición y a las cargas financieras, debe dedicarse durante muchos años una altísima proporción de los ingresos mensuales al pago de la vivienda, lo cual provoca diferentes efectos:

— En los casos de compra, una restricción en el consumo cotidiano de bienes y servicios por escasez de renta disponible, con el consiguiente efecto negativo sobre la demanda de la economía.

— En otros casos, retraso temporal en la independización de los jóvenes o en los matrimonios, lo que trae consigo una baja tasa de natalidad y una endeble demografía. La densidad media de población de Aragón se encuentra entre las más bajas de Europa, y muy por debajo de la media española.

— Este último efecto crea problemas colaterales en el envejecimiento progresivo de la población y en la disminución de la población activa autóctona, con el consiguiente doble efecto:

a) Por una parte, se reduce el volumen de las cotizaciones sociales agravando el desequilibrio financiero del sistema. Aumentan más las prestaciones sociales que el flujo de ingresos.

b) A todo ello, puede añadirse otras consideraciones de carácter sociológico y psicológico que pueden desprenderse

¹ Estadística del Ministerio de Fomento elaborada con los indicadores procedentes de las Sociedades de Tasación.

de la frustración acumulada en los individuos, ya que es una necesidad vital para todos, sobre la que se asientan la mayoría de los procesos sociales que hace que una persona pueda vivir con dignidad.

II. JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL JUSTICIA

La vivienda es un derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución Española, que establece que «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos». Garantiza, por tanto, el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y ordena a los poderes públicos promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo ese derecho.

La vivienda además de un bien necesario, es una de las cuestiones que más preocupa a la sociedad aragonesa, un problema que afecta a todos los sectores de la población y en mayor medida en las grandes concentraciones urbanas, donde es mucho más difícil y costoso acceder a una vivienda, ya sea en compra o en arrendamiento.

El acceso al disfrute de una vivienda, constituye una de las finalidades esenciales que deben conseguir los poderes públicos, no sólo para hacer efectivo este derecho constitucional, sino por el conjunto de consecuencias beneficiosas que esta inversión genera, entre otras, como medio para fijar la población y para generar empleo.

Esta Institución, ante la creciente dificultad de amplios sectores de población aragonesa, para acceder a una vivienda digna y adecuada, acordó con fecha 11 de enero de 2001 iniciar un expediente de oficio, con la finalidad de analizar la situación, y aportar soluciones y sugerencias para hacerlas llegar a las Cortes, al Gobierno de Aragón y Ayuntamientos.

Del citado informe ha sido Ponente la Asesora de la Institución Rosa Aznar Costa, y colaborador el Asesor Jesús López Martín.

Para la elaboración de este informe solicitamos su opinión a diversas agrupaciones, colectivos y profesionales, habiendo contestado la Federación de Asociaciones de Barrios de Zaragoza, Registradores de la propiedad y Mercantiles de Aragón, Ibercaja, Federación de Empresas de la Construcción de Zaragoza, Cáritas, Arquitectos sin Fronteras, Asociación de Ingenierías y Consultorías de Aragón, y Mariano Pemán Gavín, arquitecto.

III. ÁMBITO COMPETENCIAL

Como ya hemos dicho, en nuestro ordenamiento jurídico vigente, la Constitución, en su artículo 47, establece el «derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada», impone a los poderes públicos el deber de promover «las condiciones necesarias y de establecer las

normas pertinentes para hacer efectivo ese derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación», y recoge el principio de «participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

Desde el punto de vista de distribución de las competencias, el artículo 148 de nuestra Carta Magna estableció la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asumieran competencias en materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda», posibilidad a la que se acogieron todos los Estatutos de Autonomía, y entre ellos el de nuestra Comunidad Autónoma de Aragón, a la que se hizo transferencia de competencias en la materia por virtud de los RR.DD. 298/1979, de 26 de enero (Urbanismo), 2501/1983, de 20 de julio (Vivienda Rural), 3316/1983, de 2 de noviembre (Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente), y 699/1984, de 8 de febrero (Patrimonio Arquitectónico, Control de la calidad de la edificación y Vivienda), reservándose el Estado, en exclusiva, y en lo que a estos efectos nos interesa destacar:

a) «La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales»²; es decir el enunciado de las normas básicas, jurídicas, técnicas y financieras.

b) «Las bases de la ordenación de crédito»³, es decir los importes de dinero que se dedican, y la concesión de beneficios fiscales

c) «Las bases y ordenación de la planificación general de la actividad económica»⁴.

Sobre la base de las previsiones constitucionales y estatutaria, el Real Decreto 699/1984, de 8 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón, en materia de patrimonio arquitectónico, control de la calidad de la edificación y vivienda, eleva a rango legal el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias por el que se transferían a la Comunidad Autónoma de Aragón, las funciones que en dichas materias, venía desarrollando el Estado dentro del territorio aragonés.

Las funciones del Estado que asume la Comunidad Autónoma son:

1. La elaboración de normativa propia en materia de vivienda e inspección del cumplimiento de la normativa estatal y autonómica, así como la tramitación y resolución de expedientes administrativos derivados de su infracción.

2. Programación, control y seguimiento de Viviendas de Protección Oficial en el ámbito territorial autonómico.

3. La promoción pública de Viviendas de Protección Oficial, así como la adquisición y gestión de suelo destinado a tal fin, en el ámbito autonómico tanto directa como encomendada a las Sociedades estatales.

4. Control y calificación de V.P.O. de promoción privada, mediante la aplicación de la norma básica estatal y autonómica correspondiente.

² Constitución, artículo 149.1.1.º en relación con el artículo 47.

³ Constitución, artículo 149.1.11.º.

⁴ Constitución, artículo 149.1.13.º.

5. Programación de las actuaciones de control de calidad de obras de edificación de promoción pública y supervisión de programas de control de edificación de promoción privada; ejecución, por sí o por laboratorios homologados, del control de la calidad y la promoción de la calidad de la edificación.

6. Gestión de subvenciones al Patronato de Mejora de Vivienda Rural⁵, a la conservación del patrimonio de las Corporaciones Locales y a las actuaciones protegibles en materia de vivienda.

7. Gestión y resolución de los expedientes relacionados con la concesión de la ayuda económica personal en el ámbito autonómico, de acuerdo con la normativa y procedimiento establecido por el Estado y por la Comunidad Autónoma.

8. Constitución y participación en Sociedades de ámbito autonómico para la promoción de viviendas de protección oficial.

9. Estudios básicos y gestión de rehabilitación de áreas urbanas y rurales, y adopción de medidas de conservación y mejora del parque inmobiliario, y patrimonio arquitectónico de interés comunitario.

10. Conservación, funcionamiento, entretenimiento e inspección de las instalaciones de luminotecnía en monumentos o conjuntos monumentales del patrimonio arquitectónico.

11. Convenios con Corporaciones locales y sus órganos de gestión como forma de promoción pública.

Las funciones que se reserva la Administración del Estado:

1. Enunciado y desarrollo en forma de normas básicas de medidas jurídicas, técnicas y financieras de protección del patrimonio arquitectónico y del medio ambiente edificado en general y de la vivienda en particular, de la calidad de la edificación y la alta inspección de su cumplimiento.

2 Bases y coordinación del sector vivienda, vinculado a la planificación general de la actividad económica, a la ordenación del crédito, y a la concesión de beneficios fiscales.

3. Promoción pública estatal de viviendas con destino a los Patronatos de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil, Policía Nacional y funcionarios estatales, y acciones de emergencia, sin perjuicio de la necesaria cooperación con la Comunidad Autónoma.

4. La elaboración y supervisión de proyectos de ejecución de obras para organismos de la Administración del Estado, así como la adopción de medidas de conservación y mejora del patrimonio arquitectónico que depende del mismo, y las actuaciones en relación con los edificios del patrimonio del Estado.

5. Establecimiento y homologación de los procedimientos de ensayo de control de calidad.

6. Homologación de sellos y marcas de calidad.

7. La ordenación técnica de las profesiones vinculadas a la edificación y la arquitectura.

Funciones en que concurren la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma:

1. Planificación, seguimiento, financiación y estadística de las materias que se transfieren, de acuerdo con las previsiones suministradas por las Comunidades Autónomas y, en su caso, de conformidad con la normativa que rija en el conjunto nacional.

2. Desarrollo y fomento de la investigación en materias que se transfieren y de acciones encaminadas a la información y difusión de dichas materias.

3. Coordinación de las labores de catalogación e inventario de los monumentos y de las posibles medidas de actuación en los mismos.

4. Coordinación de las actuaciones de los órganos de control de calidad de edificación de las Comunidades Autónomas y formación del personal adecuado.

5. Elaboración de modelos indicativos de funcionamiento de las organizaciones de control de calidad en las edificaciones de la Comunidad Autónoma, incluyendo la definición de los medios necesarios para la organización de un nivel implantable a la totalidad de la edificación en toda la nación.

6. Supervisión y homologación de laboratorios para la calidad de edificación.

7. Distribución entre Comunidades Autónomas de las ayudas para las actuaciones protegibles en materia de vivienda.

8. Registro de Entidades que desarrollan su actividad en las materias objeto de transferencia.

De este contexto, se desprende que las Comunidades Autónomas han asumido las competencias exclusivas en esta materia, y el Estado carece de títulos competenciales en materia de vivienda al haber sido asumidas en exclusiva las competencias por las Comunidades Autónomas, sin embargo, el Estado puede intervenir en el subsector vivienda, como en cualquier otro sector económico por la competencia estatal en relación con las bases de la política y la planificación económica generales y, en su caso, respecto a la ordenación del crédito.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio, dictada en los conflictos positivos de competencias acumulados, promovidos por el Gobierno Vasco contra determinados aspectos del Plan Cuatrienal de Vivienda 1984-1987, en sus fundamentos jurídicos establece un cuerpo doctrinal acerca de la distribución de competencias en materia de vivienda, entre el Estado y las Autonomías, que se ha ido reafirmando en sentencias posteriores.

La citada Sentencia considera entre otras cosas que: «dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. Este razonamiento es aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor de desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo. De otro lado, en cuanto que esta actividad de fomento de la construcción de viviendas queda vinculada a la movilización de recursos financieros no sólo públicos, sino también privados, no puede

⁵ La Disposición Adicional de la Ley 6/1985, de 22 de noviembre, de creación del Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón, extinguió los Patronatos de Huesca, Teruel y Zaragoza, cuyas funciones, bienes, derechos y obligaciones se integraron en dicho Organismo.

hacer abstracción de las competencias estatales sobre la base de la ordenación del crédito».

El Tribunal Constitucional reconoce que las Comunidades Autónomas son plenamente competentes para instrumentar sus propias políticas de vivienda, complementarias a las del Estado, en base a sus propios recursos. Gran parte de la ejecución misma de la política estatal en la materia corresponde a las Comunidades Autónomas, por lo que se refiere a la gestión y tramitación, y las Comunidades Autónomas deben disponer de un margen de discrecionalidad para aplicar con matices la política estatal a sus propios territorios, siempre que esta adaptación no atente contra los elementos esenciales de la política estatal.

Por otra parte, la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, confiere a los Municipios el ejercicio «en todo caso» de competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre otras, en materia de «ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas...» (apartado d) del artículo 25). En idénticos términos, el artículo 25.2.d) de nuestra Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

En consecuencia, los tres niveles de Administraciones Públicas (Estatal, Autonómico y Local) tienen atribuidas competencias para actuar en materia de vivienda y hacer efectivo el derecho constitucional de todos los ciudadanos al disfrute de vivienda digna y adecuada, y también están obligadas a adoptar las medidas adecuadas para evitar la especulación del suelo.

IV. ANÁLISIS DE LAS CAUSAS DEL PROBLEMA

1. CAUSAS GENERALES

Las causas que explican el encarecimiento excesivo de la vivienda son varias y con mayor o menor incidencia en el aumento del precio.

1.1. En general, el precio de la vivienda es la suma de cuatro factores básicos:

— Coste de adquisición del suelo bruto, es decir, sin urbanizar.

— Coste de urbanización del suelo.

— Coste de construcción de las viviendas.

— Coste de la gestión y promoción.

1.2. En Aragón, el coste de la vivienda responde a comportamientos distintos según que el núcleo pertenezca a una de las siguientes áreas:

— Zaragoza capital.

— Algunos núcleos, en especial del Pirineo y vinculados al sector de la nieve, que tienen una significativa demanda de viviendas de segunda residencia.

— El resto de los núcleos de la Comunidad Autónoma.

1.3. En Zaragoza capital la incidencia relativa de los cuatro factores básicos es, en líneas generales, la siguiente:

— En la capital y su entorno existen grandes cantidades de suelo bruto, potencialmente urbanizable, y cuya transformación no tendría costes ambientales significativos, por lo

que el coste de adquisición del suelo no debería ser un factor significativo.

— Por otra parte, en el interior del núcleo, y en especial en el Casco Histórico, y en menor medida en otras partes de la ciudad, existen grandes bolsas de solares no edificados, o con edificios deshabitados o semideshabitados o en estado ruinoso.

A pesar de esta abundancia de suelo, por los motivos que más adelante se expondrán, el precio del suelo, tanto del urbano como del urbanizable e incluso del no urbanizable, es extraordinariamente alto, y tiene una incidencia muy notable sobre el coste final de la vivienda.

— El coste de urbanización del suelo varía en función de las condiciones locales, pero en una primera aproximación debería estar comprendido entre 1.000.000 y 2.000.000 de pesetas por vivienda.

— El coste de construcción de las viviendas ha experimentado una subida constante en los últimos años, y en la actualidad oscila, según la calidad de la vivienda, entre 100.000 y 150.000 pesetas por metro cuadrado de vivienda construida.

— Los costes de gestión y promoción serán objeto de un análisis posterior vinculado al del precio del suelo.

Con los precios que hemos considerado, admitiendo que se pudiera comprar suelo no urbanizable a un buen precio agrícola (por ejemplo, a 1.000.000 de pesetas por hectárea de secano), en una zona con baja densidad (por ejemplo, 20 viviendas por hectárea), y con unos costes de gestión y promoción que ascendieran a un 20% del coste total, el precio de una vivienda nueva de 100 metros cuadrados en Zaragoza debería oscilar entre 13.000.000 y 20.000.000 de pesetas.

El precio real es, aproximadamente, entre el doble y el triple. Es decir, en la situación actual, por cada peseta que paga el comprador de una vivienda por la urbanización y construcción de la casa, paga entre una y dos pesetas más a los propietarios del suelo y a los responsables de la gestión y promoción.

1.4. Existen varios factores que inciden en este sobreprecio, que refleja una realidad de fondo que nos parece evidente: el mercado del suelo, y en consecuencia el de las viviendas, está sometido a numerosas restricciones y limitaciones, funciona mal, tiene una clara componente especulativa, y las Administraciones Públicas competentes no demuestran capacidad real para ordenar este mercado.

1.5. Algunos de los factores que influyen en el mal funcionamiento de este mercado son:

a) La demanda de viviendas de primera residencia, vinculada principalmente a los ciclos económicos expansivos, se produce siempre a corto plazo: el comprador de vivienda se plantea plazos de compra inferiores a uno o, como máximo, a dos años.

b) La oferta de suelo urbanizado se produce a medio o largo plazo. En general, desde que se piensa en urbanizar una zona hasta que se consigue finalizar las viviendas pasan periodos que se pueden estimar entre cinco y quince años.

c) Con plazos tan largos de inversión y construcción, los pequeños y medianos promotores no tienen capacidad real de integrarse en el mercado, salvo en pequeñas actuaciones, en muchos casos dependientes de grandes promociones. En conjunto, estas pequeñas y medianas promociones no representan el volumen necesario para fijar el precio de la vivienda.

d) El mercado del suelo tiende por tanto a tener un número de agentes progresivamente menor, lo que naturalmente produce fenómenos oligopolísticos, fijándose el precio principalmente desde la oferta y no desde la relación oferta-demanda.

e) Parece evidente que en la actualidad el precio de la vivienda en Zaragoza está más relacionado con la cantidad que puede pagar el comprador (sí bajan los tipos de interés hipotecario sube automáticamente el precio de la vivienda) que con el precio real de producción de la vivienda.

f) Este comportamiento del mercado ha producido un círculo vicioso, de tal forma que cada vez es más limitado el número de agentes intervinientes, que cada vez tienen más capacidad para fijar el precio.

1.6. Las razones que inciden en que los plazos de desarrollo de un suelo sean tan largos son, entre otras, las siguientes:

— La tradición urbanística española se ha basado en la progresiva limitación del derecho de propiedad. De la situación que podríamos llamar preurbanística, en la que cada propietario de un suelo podía construir en él lo que quisiera, cuando quisiera y como quisiera, se ha ido pasando, por razones de interés público, a establecer limitaciones, primero fijando alineaciones y rasantes, luego definiendo volúmenes y alturas máximas, y posteriormente regulando de forma prolija y exhaustiva todo el proceso urbanizador y edificatorio y sometándolo a innumerables controles.

Este planteamiento general, que tiene evidentes efectos positivos implica, en sentido contrario, que la tramitación y autorización de la actividad urbanizadora y edificatoria está sujeta a un proceso administrativo y jurídico extraordinariamente lento y complejo, tanto en lo que se refiere a la definición de los criterios generales (el Plan General) como en la aprobación del planeamiento de desarrollo (Planes Parciales y Especiales) y en la aprobación de los proyectos de edificación.

Lo lento y complejo del proceso, y lo incierto en muchos casos del resultado, que depende más de lo razonable de criterios políticos subjetivos y variables, hace que el número de agentes que tienen los requisitos reales para poder intervenir en este mercado de creación de suelo y vivienda (es decir, que cuentan con información suficiente, asesoramiento jurídico y urbanístico, capacidad financiera, acceso a los centros con poder de decisión, posibilidad de actuar a medio y largo plazo, etc.) es muy reducido, lo que indudablemente favorece el comportamiento oligopolístico del mercado al que ya nos hemos referido, lo que se traduce de forma inmediata en el encarecimiento de las viviendas para los usuarios finales.

— Por otra parte, la tradición urbanística española ha incidido muy poco (en especial en comparación con la tradición británica que prima sobre todo el control público del suelo urbanizable) en la actuación directa de la Administración en la producción de suelo. Una vez que un suelo es clasificado por el planeamiento como urbano o urbanizable, se deja en la mayoría de los casos que sea la iniciativa privada la que transforme realmente este suelo, siendo mínimo el control que la Administración ejerce sobre los plazos de este proceso. Es evidente que, en estas condiciones, la transformación se produce más según los intereses del promotor que según las necesidades de los ciudadanos, lo que tiende a encarecer progresivamente el coste de la vivienda.

En este sentido resulta especialmente notable el contraste existente entre el rigor que se aplica para aprobar cualquier

proyecto de creación de suelo y vivienda, y la escasa aplicación de los mecanismos que la Ley prevé para que esta creación de suelo y vivienda se materialice realmente (Registro de Solares, etc.) o para establecer otros mecanismos alternativos que pudieran incidir en la misma línea (separación de la propiedad del suelo de la capacidad urbanizadora, concursos de Agente Urbanizador, etc.).

— La actuación de la Administración se caracteriza además, con mayor frecuencia de lo deseable, por el interés a corto plazo, lo que hace que sus intervenciones sean muchas veces anecdóticas, y sin capacidad real para incidir en un mercado que funciona, como ya hemos visto, a medio y largo plazo.

1.7. El encarecimiento del suelo y la vivienda en los núcleos pirenaicos, en especial en los vinculados al sector de la nieve, se debe, en nuestra opinión, a razones más sociológicas que urbanísticas. En efecto, el suelo es propiedad de particulares, que sienten una gran vinculación sentimental con su terreno, que en general no están interesados en convertirse en promotores, y que tienen una alta capacidad de espera de mejores condiciones de mercado, ya que su nivel de consumo es muy limitado, fruto de una vida regida por los principios de la austeridad. En estas condiciones, existiendo una demanda notable de suelo, en especial en las épocas expansivas, cada solar o terreno que se vende es algo más caro que el anterior, entrándose así en un círculo vicioso de progresivo encarecimiento.

La Administración Local tiene en este caso muy pocas posibilidades reales de intervención ya que a las dificultades generales expuestas en el punto anterior se unen aquí su más limitada capacidad técnica y jurídica y la vecindad y proximidad con los propietarios, que dificulta adoptar acciones resolutivas.

1.8. Por fin, en los restantes núcleos de la Comunidad, el precio del suelo y de las viviendas está, en general, ajustado a los costes razonables de adquisición de suelo, urbanización, edificación y gestión, si bien hay que señalar que la progresiva escasez de constructores locales, maestros de obras y albañiles puede incidir a medio plazo en un encarecimiento de las viviendas y en una pérdida, por falta de mantenimiento, del patrimonio edificado en Aragón.

Con esta casuística, conviene diferenciar dos tipos de problemas: los que tienen relación con el mercado y los que pueden ser objeto de intervención pública.

2. CAUSAS RELACIONADAS CON EL MERCADO: LA OFERTA-DEMANDA

Ha habido en estos últimos años un notable incremento de demanda de vivienda, lo que resulta paradójico teniendo en cuenta que la evolución de la natalidad arroja cifras negativas en Aragón y en España.

En una economía de mercado, hay un mecanismo que determina el precio de las cosas; es el mecanismo oferta-demanda. El mercado de la vivienda no es una excepción: si los precios suben es porque la gente está dispuesta a pagarlos, y los precios suben cuando la demanda supera a la oferta.

Esto es lo que está sucediendo con el mercado de la vivienda en nuestra Comunidad Autónoma, que la demanda

supera a la oferta, aunque quizás fuera más correcto decir que las personas dispuestas a comprar superan a las personas dispuestas a vender. Todas las promociones de viviendas se venden y la mayoría de ellas antes de iniciarse la construcción.

En estas circunstancias es difícil encontrar soluciones al problema desde un enfoque puro de mercado, ya que bien o disminuye la demanda o bien aumenta la oferta. Ambas posibilidades requieren un análisis diferente.

Es evidente que el aumento de la demanda se nutre también de la actual situación de bonanza económica, con unas mayores expectativas de alcanzar un empleo y de conservarlo, así como el espectacular descenso de los tipos de interés en los años precedentes. No obstante, los incrementos de los precios de la vivienda han convertido en insolventes a muchos demandantes que, ni aun con las favorables condiciones de financiación actuales pueden afrontar dichos precios.

Por lo que respecta a la demanda, ésta por las características de la sociedad española es improbable que descienda salvo por una crisis económica, en cuyo caso, es dudoso que un hipotético descenso de los precios animase a la compra, ya que los compradores también verían reducida su capacidad de ingresos.

Existe en la sociedad el concepto de que la inversión en vivienda es muy rentable, la vivienda se revaloriza en mayor medida que otras inversiones.

Durante el periodo 1994-1999 se ha producido un progresivo abandono de los productos tradicionales de ahorro, como los depósitos, ligados de forma directa a los tipos de interés, en favor de otros, relacionados estrechamente con los mercados⁶.

Los activos inmobiliarios urbanos, tienen un peso anormalmente alto en el patrimonio de las familias españolas, y han sufrido un cambio importante desde finales de 1992, han pasado del 52% del total del patrimonio de los hogares en 1984 al 70% en 1991, para descender en 1992 y repuntar después situándose en el 63% en el año 2000.

Entre otras, las características de la sociedad en cuanto a la demanda son:

— Hay una desproporcionada preferencia por la vivienda propia en detrimento de la vivienda de alquiler. La «cultura de la propiedad» está muy arraigada en la sociedad. Del parque total de viviendas apenas un 15% es de alquiler, mientras que en Alemania ese porcentaje es del 58%, en Holanda el 55%, en Dinamarca el 41%, y en Francia y Portugal del 36%.

— Se prefiere la vivienda nueva a la de segunda mano, lo que presiona a la subida de precios de la vivienda nueva.

— Hay una demanda sostenida en personas que cambian de vivienda, que cambian de residencia o que compran como inversión segura.

Por lo que respecta a la oferta en Aragón, sobre todo en Zaragoza, aunque ya está afectando a Huesca y Teruel, la oferta de vivienda es escasa en relación con la demanda existente, lo que provoca un aumento de precio por el simple juego de mercado, y por un encarecimiento del precio del suelo que repercute enormemente en los pisos construidos.

A lo anterior deben añadirse tres cuestiones:

a) El suelo existente no está suficientemente diversificado entre propietarios.

b) Hay un gran retraso en la aprobación de los planes urbanísticos de las ciudades y de otras normas que faciliten la salida de suelo edificable al mercado.

c) La vivienda de protección oficial y la promoción pública de viviendas es muy escasa en relación con el volumen total construido.

Pero también la economía tiene sus mecanismos cuando el mercado funciona de forma imperfecta, y esos mecanismos no son otros que la intervención pública para restaurar los equilibrios.

3. CAUSAS RELATIVAS A LA INTERVENCIÓN PÚBLICA

Dejando claro que la causa principal del encarecimiento de la vivienda responde a causas del mercado, no es menos cierto que, evidentemente, los poderes públicos no han reaccionado con la suficiente agilidad ante el problema surgido, actuando sobre todo por el lado de la oferta, que es donde se justifica su intervención.

Si la demanda no desciende, es preciso aumentar la oferta de suelo y/o propiciar otras iniciativas, como fomentar la vivienda protegida, fomentar la vivienda de alquiler, la rehabilitación de vivienda y otra serie de medidas que ayuden a restablecer el equilibrio.

3.1. EL SUELO

Es el principal responsable del incremento del precio de la vivienda. En la actualidad la repercusión del suelo sobre el coste total de la vivienda supone en torno a un 50%.

En cuanto a las causas del encarecimiento del suelo se puede considerar:

Por una parte es un problema estructural, que afecta a la economía española en su totalidad. Este problema parte de la concepción del suelo urbanizable que precisa de su declaración de tal por los Ayuntamientos. Si bien es cierto que el Gobierno intentó recientemente su liberalización mediante la inversión del procedimiento (es urbanizable el suelo no considerado como no urbanizable), en la práctica, los amplios márgenes de discrecionalidad otorgados al planeamiento han mantenido la situación anterior.

A través de este sistema, los Ayuntamientos pueden mantener artificialmente escaso el suelo apto para la edificación. La abundancia de suelo puede no ser suficiente para que se abarate el suelo, pero no cabe duda de que es una condición indispensable. Si se limita, se fomenta la especulación propia y ajena.

Por otra parte, la venta de suelo constituye una usual manera de financiación de las administraciones territoriales. Es usual proceder a la venta de suelo a través del sistema de subasta, sistema que al ser al alza, al mayor postor no hace sino aumentar el precio del mismo. Esta práctica, de manera indirecta pero indiscutible, contribuye al encarecimiento del precio de la vivienda.

⁶ Datos del estudio de la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, realizado por M.^a Jesús Guijarro y José Manuel Naredo.

3.2. ESCASEZ DE SUELO Y GESTIÓN DEL SUELO URBANIZABLE

Existen diferentes y discutidas opiniones sobre la escasez o suficiencia de suelo como factor del encarecimiento del precio de la vivienda. Sin entrar en una valoración ni pronunciamiento sobre dicha cuestión, ya que habría que analizar cada uno de los distintos planeamientos municipales, análisis que supera las posibilidades técnicas de esta Institución, sí que se puede matizar que hay una coincidencia en la apreciación de que es «escaso» o suele ser escaso el «Suelo Urbanizable» plenamente gestionado para hacer posible sobre él, con la inmediatez que sería deseable, la actuación edificatoria.

Refiriéndose a esta cuestión, Rafael Arnaiz Eguren, en su ponencia «Análisis del proceso de gestión urbanística y de su influencia en el precio del suelo» (incluida en el libro *La carestía del suelo. Causas y soluciones*, de la Fundación de Estudios Inmobiliarios, editado por La Ley-Actualidad, S.A., en el año 2000), dice:

«Como punto previo, hay que de los países de nuestro entorno tener en cuenta que en España las notas distintivas del mercado inmobiliario no resultan muy diferentes. Por tanto, las razones del encarecimiento del precio del suelo habrán de buscarse en la estructura del propio sistema urbanístico, especialmente en sus aspectos normativos y organizativos, pues en otro caso no se explica que una nación a la que le sobra superficie, muchas veces carente de valor ecológico alguno, tenga un verdadero problema de escasez de suelo susceptible de construcción inmediata. Además, se trata de una escasez discutida, ya que son constantes las diferencias de opinión entre la manifestada por los agentes del mercado, que se quejan constantemente del fenómeno citado, y la de determinadas Administraciones que, por el contrario, afirman con rotundidad que el suelo disponible es suficiente para la demanda y aún que sobra.

Para tratar de entender esta antinomia creemos esencial la distinción entre el planeamiento, es decir la decisión pública sobre los terrenos edificables, y el proceso de gestión, o dicho de otra forma, el conjunto de actividades públicas y privadas a través de las cuales se lleva a efecto la transformación de las superficies calificadas y clasificadas como edificables desde su situación originaria a su conceptualización de solares. En este sentido la queja del sector privado, y a veces del público, se centra en la escasez de suelos debidamente gestionados, que en definitiva son los únicos que interesan al promotor, mientras que la afirmación sobre la abundancia de suelo disponible suele referirse al número de metros cuadrados calificados para la edificación destinada a usos residenciales o a otros de naturaleza lucrativa, con independencia de que el proceso de gestión esté terminado, en trámite o aún pendiente de iniciación.»

Las últimas reformas legales aprobadas por las Cortes Generales, a propuesta de la Administración del Estado, cuyo objetivo ha sido el de establecer por Ley que todo suelo que no es objeto de protección específica, a través de su clasificación como «no urbanizable», debe ser clasificado como «suelo urbanizable», podrían ser «convenientes», por la necesidad de dar el paso de una consideración residual del «suelo no urbanizable», a una consideración positiva, que obligue a las Administraciones urbanísticas a pronunciarse

sobre los suelos que deben ser objeto de protección especial, si bien estas medidas no han resultado «suficientes».

En principio, con algunas salvedades, los Planeamientos urbanísticos actualmente vigentes suelen tener «Suelo Urbano» y «Suelo Urbanizable» clasificado para dar acogida a la población de los Municipios en cuestión, y para atender a las demandas de superficie necesarias determinadas por el crecimiento demográfico previsible.

El problema fundamental es que la mera decisión administrativa de clasificar un suelo como «urbanizable» no hace a éste ya «edificable», porque, para ser tal, el propio ordenamiento jurídico urbanístico impone la obligatoriedad de desarrollar la gestión (reparcelando las superficies resultantes después de las cesiones obligatorias establecidas por la Ley) y de ejecutar la urbanización, y son estos dos últimos aspectos de la actividad urbanística de las Administraciones competentes, y también de los propietarios del suelo, los que no acaban de agilizarse. La situación si bien es comprensible desde la perspectiva de los propietarios del suelo, quienes, una vez aprobada la «clasificación» de su suelo como «urbanizable», pueden preferir que la valoración del mismo vaya aumentando a lo largo del tiempo en función de las expectativas que puedan ir creando las actuaciones de otros propietarios, o de las Administraciones, en su caso, no lo es, en cambio, por lo que respecta a estas últimas, cuando tienen encomendada la dirección de la función pública urbanística.

El aumento del suelo clasificado como urbanizable no produce automáticamente una reducción del precio del suelo ya que el mercado del suelo no se comporta como un mercado perfecto de oferta y demanda, hace falta otras medidas. La escasez de suelo a paliar no es esencialmente la de «suelo urbanizable», en sentido estricto, sino la de «suelo ya urbanizado», y la dotación de infraestructuras que dan a un suelo la condición de «urbanizado», y por tanto apto ya para su inmediata edificación, y esto se consigue con la efectiva actuación de gestión urbanística (de las Administraciones competentes, de los promotores y constructores, y de los propietarios del suelo), que materializa sobre éste su transformación.

Creemos, por tanto, que sin entrar a valorar la escasez o no escasez de suelo, es sobre la actuación administrativa de gestión urbanística sobre la que procede hacer un llamamiento a la adopción de medidas de organización, de dotación de los medios personales y materiales precisos, y de agilización de procedimientos sobre los que ha de hacerse hincapié.

Igualmente el Tribunal de Defensa de la Competencia ha formulado diversas recomendaciones al respecto que pueden resumirse en:

- Sustitución de la discrecionalidad municipal por normas generales.
- Permitir el libre uso del espacio, cumpliendo dichas normas generales.
- Definir el suelo que debe permanecer protegido clasificando el resto como urbanizable.
- Incrementar la oferta de suelo de manera significativa en lugar de ir ofreciendo pequeñas e insuficientes dosis de suelo.
- Corregir la lentitud en la gestión del suelo superando las enormes diferencias existentes entre la actuación de la empresa y la gestión administrativa.
- Reducir los costes de urbanización, reconsiderando el sistema de cesiones.

— Evitar las subastas de suelo de los entes públicos, de efectos perversos cuando se mantiene su escasez.

Los poderes públicos no han reaccionado con la suficiente agilidad ante el problema surgido, actuando desde el lado de la oferta. Llevamos varios años de retraso. Es necesario una ágil intervención pública para restaurar los equilibrios.

3.3. LOS PROCESOS URBANÍSTICOS

Son llamativamente largos los procesos urbanísticos y se incumplen habitualmente los plazos legales. Los retrasos en la tramitación administrativa se traducen en sobrecostos.

Según datos del Registro de la Propiedad, desde que se constata que una finca se halla incluida en o afectada por actuaciones urbanísticas hasta que se inscribe, en su caso, la correspondiente acreditación de final de obra, transcurren largos periodos de tiempo, que en ocasiones llegan a superar la década. Muchas veces esta prolongación es debida a la propia tramitación administrativa, en la que suelen concurrir actuaciones de administraciones diversas, que en su proceder han de aplicar una normativa, por lo general vasta y confusa y susceptible de muy diversas interpretaciones.

Cualquier proceso puede verse todavía prolongado por el hecho de que las múltiples resoluciones administrativas no se estimen adecuadas por los afectados y se inicien las correspondientes reclamaciones en vía administrativa, y en su caso, contencioso administrativas, lo que conlleva a su vez grandes retrasos e inseguridades desde el punto de vista empresarial.

Todo ello genera costes adicionales sobre las inversiones previstas, muy difíciles de predeterminar, que lógicamente repercuten en el precio final del producto. No es raro que actuaciones urbanísticas dirigidas a la creación de suelo urbano consolidado se hayan iniciado a través de un procedimiento expropiatorio cuyo justiprecio ha sido fijado, con carácter definitivo muchos años después.

A modo de ejemplo y según la encuesta realizada por la Asociación de Promotores Constructores de España (APCE), el plazo medio de tramitación de un Plan Parcial es en el conjunto de España de 23 meses, mientras que en Zaragoza el plazo medio es de 48 meses, más del doble de la media nacional, y en Teruel de 36 meses. Los plazos igualmente se duplican en Zaragoza con respecto a la media nacional en las tramitaciones de proyectos de urbanización y de licencia de obras (18 meses frente a 8,7 y 9 frente a 4,8 meses, respectivamente). La diferencia es menor en los casos de tramitación de proyectos de compensación y de estudios de detalle (18 meses frente a 16 y 9 meses frente a 8,4, respectivamente)⁷.

La reforma de la L.S. de 1975, entre otras modificaciones, introdujo un sistema jerarquizado de Planeamiento, que se dio en llamar «en cascada», conforme al cual el Planeamiento General establecía el marco superior al que debían sujetarse los Planes Parciales, los Planes Especiales en desarrollo de aquél, y los Estudios de Detalle, pero a su vez cada uno de estos instrumentos de planeamiento derivado tenían su propia tramitación administrativa autónoma, con lo que, en no

pocas ocasiones, la remisión del Plan General a su desarrollo por otros instrumentos de planeamiento derivado ha determinado un prolongado proceso en el tiempo de culminación de la ordenación pormenorizada del planeamiento aplicable, con su lógica repercusión en la posibilidad real de edificar en determinados espacios clasificados como «urbanizables», o incluso dentro del suelo clasificado como «urbano».

Y a ello se añadía, ya en el ámbito de la gestión propiamente dicha la tramitación de la delimitación de Unidades de Actuación (o de Ejecución) cuando éstas no estaban delimitadas en el planeamiento, o para su modificación cuando sí lo estaban, y la aplicación en tales ámbitos de los sistemas de actuación tradicionales (Compensación, Cooperación y Expropiación). Y la tramitación, por último, de los Proyectos de urbanización.

En definitiva, un larguísimo proceso para llegar a la obtención de «solares» edificables, que ciertamente ha contribuido con toda seguridad al alza continuada de los precios que ahora tanto preocupa.

Ha sido inédita, quizá porque la propia Ley lo ha impedido al establecer instrumentos específicos para cada uno de los pasos de ese proceso y distintos procedimientos administrativos para su aprobación, la formulación de instrumentos integrales de desarrollo del planeamiento derivado que integraran el planeamiento, la reparcelación y la urbanización. Se ha hecho mucho planeamiento, pero poca gestión.

En general no ha habido el deseable trabajo de equipos pluridisciplinarios que desarrollaran trabajos de planeamiento, de formulación de las normas y ordenanzas y de gestión de las cuestiones relativas a la reparcelación de las propiedades afectadas, de redacción de los proyectos técnicos de urbanización y dotación y dimensionamiento de infraestructuras, y de planificación económica de las actuaciones a desarrollar en función de las posibilidades de las Administraciones actuantes y de los propietarios afectados, así como sondeos de las tendencias y demandas de la sociedad que permitieran adecuar la actuación urbanística de los entes públicos hacia la satisfacción de tales demandas sociales.

Habría que pensar, si se quiere ganar tiempo y en consecuencia reducir costes, en la habilitación, a nivel normativo y de procedimiento, de instrumentos integrales (desarrollados por equipos profesionales pluridisciplinarios) que permitieran un planeamiento mucho más realista y cuya tramitación administrativa en un único procedimiento permitiera un desarrollo inmediatamente ejecutable tras su aprobación definitiva.

Parece que también habría que pensar en la conveniencia de establecer plazos vinculantes para que el desarrollo del planeamiento, y en particular de la fase de gestión, cuando se atribuye a la iniciativa particular pase a ser asumida por la Administración urbanística competente en caso de incumplimiento por aquella, y viceversa.

Aunque el «programa» y el «estudio económico-financiero» de los Planes Generales, tal como se configuraba en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (y en Reglamento de Planeamiento Urbanístico), como previsión de actuaciones, por cuatrienios, y determinación del carácter público o privado de las inversiones a realizar para la ejecución de tales previsiones, con especificación de las obras y servicios que se atribuían al sector público y privado, e indicación, en el primer caso, de los Organismos o Entidades públicas que

⁷ Anexo I.

asumían el importe de la inversión, no ha dado el juego que hubiera cabido esperar del mismo, al no ser fácil vincular desde el planeamiento municipal a organismos y entidades públicas de distinto ámbito, quizá fuera de cierto interés plantearse la conveniencia de establecer una obligación jurídica de formulación de programas trienales de inversiones y actuaciones a las que se vincularía el Ayuntamiento (en desarrollo del Plan General) dentro del primer año de cada legislatura municipal, para su ejecución en los tres siguientes, de modo que a través de su control ciudadano al final de cada legislatura pudiera evaluarse el grado de cumplimiento por cada Corporación de su respectivo programa de actuaciones en materia de urbanismo.

3.4. EL REGISTRO MUNICIPAL DE SOLARES

Para hablar del Registro Municipal de Solares hay que referirse previamente a la carga de «edificación forzosa», carga que, con varios precedentes históricos normativos, se configuró finalmente en la Ley de Ordenación de Solares de 15 de mayo de 1945, y en su Reglamento de 1947, en los que aparece ya la institución del Registro Municipal de Solares, que luego pasó a recogerse en la Ley del Suelo de 1956, y en el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares de 5 de marzo de 1964, pasando posteriormente (aunque se llegó a plantear la oportunidad de su supresión) al Texto Refundido de 1976.

En la Ley de Régimen Local, texto refundido de 24 de junio de 1955, aparece también una referencia a un Registro Municipal de Solares, como matrícula fiscal de las fincas sujetas al denominado «arbitrio municipal sobre solares sin edificar», luego «Impuesto municipal sobre solares» (en el R.D. 3250/1976), impuesto que pasó a integrarse en el actual Impuesto sobre Bienes Inmuebles, al fusionarse con las Contribuciones Territoriales Rústica y Urbana, con la entrada en vigor de la vigente Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales.

La Ley, a partir de la citada Ley de Ordenación de Solares, imponía al propietario de «solares» la obligación de edificar sobre los mismos en los plazos que se establecieran en los Planes o Programas de Actuación Urbanística (art. 154 T.R. L.S. de 1976), estableciendo una serie de plazos subsidiarios para el caso de no establecerse en aquéllos, aunque también dejando puerta abierta a prórrogas de tales plazos, y a la posibilidad de retención de terrenos sin edificar (art. 155 del T.R.L.S. de 1976).

En definitiva, el funcionamiento de la institución consistía en que los terrenos que alcanzaran la condición de «solares», si no eran edificados por sus propietarios en los plazos establecidos en los Planes o Programas de Actuación, podían ser expropiados, por su «valor urbanístico» (inferior al valor de mercado), y mediante su venta forzosa enajenados para su edificación por terceras personas.

La complejidad del sistema y algunas de las consecuencias a que daba lugar llevaban a relevantes especialistas (en concreto a García de Enterría) a pronunciarse en favor de su supresión y a propugnar la utilización de instrumentos tributarios (impuesto sobre solares).

No obstante, se mantuvo el sistema en el Texto Refundido de 1992, y en nuestra actual Ley 5/1999, Urbanística de

Aragón, artículos 160 y siguientes, se recoge tanto la obligación, la carga, de edificar que tienen los propietarios de solares y de construcciones en ruina o en condiciones inadecuadas, en los plazos que establezca el planeamiento, y en su defecto en el de dos años contados desde que la parcela merezca la calificación de solar o desde la declaración administrativa de ruina o inadecuación; también la posibilidad que los Ayuntamientos que cuenten con Plan General tienen de constituir un Registro Municipal de Solares, y sin perjuicio de la existencia de éste, se reconoce a los Ayuntamientos la facultad de expropiar solares o construcciones por incumplimiento de la función social de la propiedad.

3.5. LA CARENCIA DE SUELO PÚBLICO

La Administración apenas dispone de suelo, no sólo eso, sino que el suelo público existente se ha incorporado al proceso especulativo dominante destinándolo para vivienda libre y en algunos casos subastando ese suelo público, lo que ha aumentado la repercusión de la zona y encarecido más el mercado. Ello lleva necesariamente a un agravamiento de la situación.

3.6. LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO

El artículo 89 del Texto Refundido de la ley del Suelo de 1976 establecía que «los Ayuntamientos de capitales de provincia, los de población superior a 50.000 habitantes, los que voluntariamente lo acuerden y los demás que señale el Ministro de la Vivienda, constituirán su respectivo Patrimonio municipal del suelo», con la finalidad de «prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones».

Y obligaba a los Ayuntamientos afectados a consignar en su Presupuesto ordinario una cantidad equivalente al 5% de su importe durante el número de anualidades que exigiera el desarrollo del Plan, así como otro 5% para la ejecución de urbanizaciones previstas en el Programa de Actuación (artículo 194 del T.R.L.S. de 1976).

El Texto Refundido de 1992 volvió a recoger, en lo sustancial, estas previsiones (artículos 276 y 281).

Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, la formulación de nuestra Ley Urbanística de Aragón (Ley 5/1999) extiende la obligación de constituir «patrimonios públicos de suelo», no sólo a los Ayuntamientos que dispongan de Plan General, sino también a la Administración de la Comunidad Autónoma (art. 85 de la Ley 5/1999), con la finalidad de «regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento». Pero ha desaparecido la previsión legislativa de dotación presupuestaria mínima, y ha desaparecido también el «programa» como parte integrante del Plan en el que se establecían los plazos a que han de ajustarse las actuaciones urbanísticas previstas.

El incumplimiento sistemático, o al menos harto frecuente, de ambas obligaciones legales por parte de las Administraciones urbanísticas (de consignación presupuestaria mínima para constitución de Patrimonio municipal de suelo, y de desarrollo en los plazos previstos del programa) ha dado paso a un vacío de norma que, sin duda, no redundará

beneficiosamente en el cumplimiento de la obligatoriedad de constituir «patrimonios públicos de suelo».

No deja de ser preocupante, a los efectos que en este Informe nos interesa destacar, la puerta que nuestra reciente Ley Urbanística de Aragón abre a la posibilidad de enajenación mediante subasta de bienes del Patrimonio Público de Suelo, «cuando las circunstancias de situación, precio y otras análogos de los terrenos lo hagan aconsejable» (en apartado 2 del artículo 89) porque desvirtúa en buena medida el destino establecido para dichos bienes en el apartado 1, y mantiene uno de los factores de alza de precios del suelo tradicionalmente reconocidos por todos los especialistas que han escrito sobre la materia: el recurso a la subasta de terrenos de patrimonio municipal de suelo como medio de allegar recursos para las Haciendas locales. Y no digamos nada si lo que se trata de hacer, más o menos subrepticamente, con tal previsión, es abrir puerta a prácticas de exclusión social en la localización de los espacios residenciales en la ciudad.

En resumen, tanto la «carga de edificación forzosa», con el Registro Municipal de Solares como instrumento de su gestión, llegando a posibilitar la venta forzosa de aquéllos para su edificación, como los «Patrimonios Públicos de Suelo» destinados esencialmente a la edificación de viviendas sociales son instrumentos que el ordenamiento jurídico ha habilitado para que las Administraciones Públicas intervengan en el mercado del suelo en orden a dar cumplimiento al mandato constitucional de facilitar a todos los españoles el acceso a una vivienda digna y adecuada. Y salvadas ya, en nuestra concreta Ley Urbanística de Aragón, la tradicional vinculación de dichos instrumentos a los Municipios de cierta dimensión, nada impide su utilización por los Ayuntamientos y por la Administración Autonómica para la consecución de tales objetivos.

Es la inaplicación de tales instrumentos, y las deficiencias de gestión administrativa, además de la desaparición de obligaciones jurídicamente exigibles a las Administraciones (como es la relativa a consignación presupuestaria mínima en presupuestos municipales con destino a la constitución de patrimonio municipal de suelo), o la utilización de posibilidades legalmente contempladas (como la posibilidad de subasta de bienes de los patrimonios públicos de suelo, si las circunstancias a las que antes hacíamos referencia lo hacen aconsejable) lo que, en no poca medida, puede estar contribuyendo al alza continuada de precios que hace cada día más difícil el acceso a la vivienda de los sectores más necesitados de nuestra sociedad.

El Real Decreto 1668/1991, de 15 de noviembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de suelo con destino preferente a viviendas de protección oficial, introdujo medidas dirigidas a incrementar la oferta de suelo a bajo coste para facilitar el acceso a la vivienda a los sectores de población con menores niveles de ingresos, combatiendo los procesos especulativos. Estableció instrumentos de financiación específicos para potenciar la disponibilidad a corto y medio plazo de suelo de titularidad pública y privada con destino a la edificación residencial, y en particular a la de viviendas acogidas a cualquier régimen de protección oficial. Las actuaciones a las que iba dirigido eran la adquisición onerosa de suelo urbanizado, la urbanización de suelo, y la adquisición onerosa e inmediata urbanización de suelo.

Estos mismos instrumentos se han recogido en los Reales Decretos reguladores de las medidas de financiación de los planes plurianuales de vivienda 1996-1999 y 1998-2001. El Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación en materia de vivienda y suelo para el Plan 1998-2001, en su artículo 1.e) contempla en su ámbito de aplicación la actuación de urbanización de suelo para su inmediata edificación, incluyendo, en su caso, la previa adquisición onerosa del mismo, así como la adquisición onerosa de suelo para formación de patrimonios públicos de suelo dependientes de cualquier Administración Pública, con destino preferente a la promoción de viviendas sujetas a regímenes de protección pública. Las ayudas previstas por la norma son préstamos cualificados con subsidios del 6% de la cuota a lo largo de todo el periodo del préstamo, y contempla la posibilidad de que el Ministerio de Fomento conceda una subvención que sustituya al préstamo.

Estos instrumentos de financiación específicos hubieran posibilitado la formación de esos patrimonios públicos de suelo, sin embargo apenas se han utilizado en esta Comunidad Autónoma.

3.7. LA DISMINUCIÓN DE LA VIVIENDA PROTEGIDA

La vivienda de protección oficial ha supuesto durante mucho tiempo un factor de equilibrio en los precios de la vivienda, y un mecanismo que ha facilitado al gran conjunto de ciudadanos la posibilidad de acceder a una vivienda digna y adecuada.

En política de vivienda predomina hoy un criterio economista de mercado, la idea de que lo mejor es dejar que actúen las fuerzas del mercado, que siempre acaban resolviéndolo todo.

La disminución de la construcción de viviendas de protección oficial supone para los ciudadanos aragoneses no solamente una dificultad añadida para acceder a la vivienda, sino que, para el conjunto de la Comunidad Autónoma una disminución de los recursos destinados a Aragón a través de los Planes de Vivienda en los Presupuestos Generales del Estado.

En la actualidad y a pesar de los modestos objetivos para Aragón el programa correspondiente del Plan de Vivienda es mínimo, con lo que muchas familias, además de no poder acceder a una vivienda, pierden las ayudas estatales y autonómicas previstas.

La Comunidad Autónoma de Aragón ha asumido las competencias exclusivas en esta materia, y el Estado carece de títulos competenciales, sin embargo, interviene en el subsector vivienda, como en cualquier otro sector económico por la competencia estatal de fijación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y de las bases de ordenación del crédito, así como de la política de incentivos fiscales correspondiente, por lo que es al Estado al que compete la fijación de las condiciones generales que hagan posible el derecho constitucional a la vivienda y, en consecuencia el establecimiento del marco legal y financiero general que se realiza con los Planes de Vivienda.

Los recursos dedicados a la financiación de estos Planes se fijan y reparten en los Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En ellos se reflejan

los objetivos totales en número de actuaciones, con desglose de las modalidades, los compromisos presupuestarios de cada administración, los compromisos en materia de gestión y los mecanismos de seguimiento y control, la financiación, y el plazo de vigencia.

Los Planes, elaborados y concertados con las Comunidades Autónomas, definen las actuaciones protegibles, regulan las fórmulas de financiación y determinan las magnitudes macroeconómicas de la política estatal de vivienda.

Pero es la propia Comunidad Autónoma la que elabora los correspondientes Programas anuales, calificando las actuaciones objeto de protección y canalizando los recursos estatales (en forma de subvenciones personales y subsidiación de los tipos de interés de los préstamos, básicamente). Cada Comunidad adquiere también compromisos de carácter presupuestario y de desarrollo de suelo.

Las previsiones presupuestarias del Estado han sido objeto de reajuste en función del grado de cumplimiento por cada Comunidad Autónoma de los objetivos inicialmente establecidos, a favor de aquellas con mayor grado de cumplimiento de los compromisos asumidos.

Por lo que respecta a los Convenios suscritos por la Comunidad Autónoma de Aragón en los últimos Planes de Vivienda, se detecta una disminución de los recursos asignados a esta Comunidad sobre el total. Además, el grado de cumplimiento ha disminuido

3.7.1. LA PROMOCIÓN PRIVADA

En Aragón la construcción de viviendas de protección oficial de promoción privada ha tenido en épocas anteriores una larga tradición. La mayoría de viviendas iniciadas eran de esta tipología.

En la década comprendida entre 1980-1990, se iniciaron en Aragón un total de 100.418 viviendas, de las que el 51,57% eran de protección oficial, mientras que en el conjunto de España en esa misma década de las viviendas iniciadas el 45,70% eran de protección oficial. El porcentaje de construcción de estas viviendas era en Aragón muy superior a la media.

En la década comprendida entre 1990-2000 se iniciaron en Aragón un total de 31.236 viviendas de las que el 1,53% fueron de protección oficial, mientras que en el conjunto de España en ese mismo periodo, de las 1.043.974 viviendas iniciadas, el 9,87% eran de protección oficial⁸. El porcentaje de construcción de estas viviendas es en la actualidad en Aragón muy inferior a la media.

Estos porcentajes, ponen de manifiesto que la construcción de viviendas de protección oficial ha sufrido en los últimos diez años un importante descenso en todo España, y en Aragón, en donde anteriormente se edificaba un porcentaje de esta tipología de viviendas muy superior al de la media de España, el descenso ha sido mucho más acusado, y ahora está muy por debajo.

La vivienda de protección oficial de promoción privada es prácticamente inexistente. La iniciativa privada que antes promovía el 80% de estas viviendas ha abandonado esta figura.

Entre las causas que han motivado este abandono, hay que contemplar las siguientes:

a) El precio del suelo impide la construcción de esta tipología. Si tenemos en cuenta que según exige la normativa de aplicación el valor de los terrenos sumado al total importe del presupuesto de las obras de urbanización, no puede exceder del 15% de la cifra que resulte de multiplicar el precio de venta del m² de superficie útil por la superficie de la vivienda y demás edificaciones protegidas. En una vivienda de 90 m² cuadrados útiles (superficie máxima que puede tener la V.P.O.), y con un precio de venta de 157.031 ptas./m² (precio del metro para la vivienda de protección de Aragón de precio máximo), el precio total de la vivienda sería de 14.132.790 ptas., la repercusión del suelo no podría superar 2.119.918 ptas.

Es difícil, sobre todo en las capitales de provincia, encontrar suelos que supongan esa repercusión por vivienda, ya que incluso en las zonas tradicionalmente más baratas la repercusión del suelo se sitúa por encima de cuatro millones.

b) La vivienda de protección oficial, por otra parte, ha perdido atractivo para la iniciativa privada, pues siempre ha existido un equilibrio entre los beneficios y las exigencias, y en la actualidad esos beneficios han disminuido mucho.

Los tipos de interés han bajado sustancialmente, y aunque los préstamos cualificados todavía mantienen alguna mejora con respecto a los tipos libres, prácticamente son semejantes, y en muchos periodos han sido iguales o incluso inferiores.

Los beneficios fiscales prácticamente han desaparecido desde la Ley de haciendas Locales de 1988, lo que ha producido un aumento de la fiscalidad local sobre la vivienda protegida, que supone un nuevo coste añadido al precio de producción de las viviendas.

Tributación	Antes de la Ley	Después de la Ley
	39/1988	39/1988
Plusvalía del terreno	Bonificación del 90%	Desaparece la bonificación
Tasa de licencia	Bonificación del 90%	Desaparece la bonificación
Badenes, vallas, andamios, grúas...	Bonificación del 90%	Desaparece la bonificación
Impuesto de construcciones	Inexistente	0,04 del coste de construcción de la vivienda
I.V.A.	Antes transmisiones exento	Tipo reducido 0,07
Plusvalía vivienda	Bonificación del 90%	Desaparece la bonificación

c) Los precios de venta. Los precios de venta de las viviendas protegidas no corresponden con la realidad, sería necesario corregir el desfase existente entre los costes y el precio de la vivienda protegida, derivado de una artificial contención de estos últimos durante las pasadas décadas, hasta el punto de que se han distanciado en más de 65 puntos porcentuales con la evolución del IPC⁹.

d) La legislación autonómica que complementa la norma estatal y adapta el Plan de viviendas a las necesidades de los

⁸ Anexo 2.

⁹ Ver anexo 3.

aragoneses resulta para los ciudadanos compleja, dispersa y difícil de entender, y estos consideran deficiente la información proporcionada por la Administración en cuanto a las ayudas que pueden obtener, y en cuanto a los trámites que tienen que realizar.

Las quejas más significativas presentadas en esta Institución, en relación con la vivienda durante los años 1999 y 2000 han sido las relacionadas con la información. La complejidad y dispersidad de normas aplicables, la casuística existente en cuanto a los requisitos necesarios para poder obtener las diversas ayudas, y la dificultad de entendimiento por parte de los ciudadanos de los términos técnico-jurídicos de las mismas, originan numerosas consultas, y en muchas ocasiones la falta de una información comprensible o incompleta crea inseguridad jurídica y origina confusión y errores que le impiden acceder a ellas.

Por otra parte, la legislación autonómica, introduce rigideces y prohibiciones por encima de las correspondientes a la legislación estatal. Entre otras:

DIFERENCIAS EN CUANTO A LA CALIFICACIÓN O DECLARACIÓN INICIAL

	Normativa Estatal	Normativa Autonómica
Simultaneidad de Regímenes	Se puede simultanear régimen general y especial y destinos (venta y arrendamiento)	No se puede simultanear ni regímenes ni destinos (art. 2.1.e) D.189/98)
Obras	Se pueden calificar promociones con obras iniciadas	No se pueden calificar promociones con las obras empezadas (art. 2.1.e) D.189/98) ¹⁰
Silencio Advo.	Silencio positivo por el transcurso de un mes	Silencio negativo, desestimación presunta por el transcurso de seis meses (art. 4.1. del D.148/2001)
Proyectos	Basta con el proyecto básico	Se precisa proyecto de ejecución para la declaración inicial (art. 3.1. del anexo, D.191/98)
Licencia	No se precisa licencia para la Calificación provisional	Se exigía licencia para la declaración inicial (art. 3.1.b) Orden 9/3/98), modificado por Orden 20/9/2001

DIFERENCIAS EN CUANTO A LAS AYUDAS

	Normativa Estatal	Normativa Autonómica
Solicitud	Basta con el contrato visado	Se exige la escritura para la solicitud de subvención (art. 6.2.b) Orden de 9/3/98)

¹⁰ El Decreto 148/2001, de 24 de julio, por el que se modifican varios artículos del Decreto 189/1998, establece que excepcionalmente se podrá declarar protegida la promoción de viviendas con obras iniciadas si se acredita suficientemente el cumplimiento de las normas técnicas aplicables.

	Normativa Estatal	Normativa Autonómica
Vinculación a préstamo	En la promoción para el arrendamiento las subvenciones no se vinculan a la previa obtención de préstamo cualificado	Las subvenciones se vinculan a la obtención de préstamo en todo caso (art. 21 Decreto 189/98)
Anticipos	Se prevé el anticipo del 50% de la subvención en la promoción para arrendamiento	La subvención sólo se obtiene tras el arrendamiento (art. 21 Decreto 189/98)

DIFERENCIAS EN CUANTO A ACTUACIONES DE REHABILITACIÓN

	Normativa Estatal	Normativa Autonómica
Antigüedad del edificio	Mínimo 10 años	Mínimo 30 años en rehabilitación de vivienda (art.16.1.a) Decreto 189/98)
Edificios	Se protege la adquisición y la rehabilitación del edificio	Sólo se protege la rehabilitación de edificios con lesiones estructurales (art. 1. Decreto 190/98)
Ayudas	Se contempla alternativamente la obtención de préstamos subsidiados o de subvenciones	Sólo se prevé subvenciones (art. 4. Decreto 190/98)
Ingresos	Para la obtención de ayudas el límite de ingresos es de 5,5 millones	Para la obtención de ayudas el límite es de 3,5 millones (art. 16.4. Decreto 189/98)

Algunas de estas diferencias pueden responder a razones de oportunidad por parte de la política de vivienda del Gobierno autonómico, pero hay algunas de ellas que introducen rigideces y limitaciones simplemente procedimentales que complican innecesariamente la tramitación y que sirven para disuadir a los promotores para el inicio de actuaciones de protección oficial, sobre todo teniendo en cuenta los beneficios obtenidos a cambio.

Por otra parte, con esa mayor exigencia en determinados requisitos se dificulta al ciudadano el poder acceder a determinadas ayudas, mientras que en otras Comunidades Autónomas les favorecen el acceso.

No se entiende muy bien esas limitaciones, cuando los fondos asignados en los Planes de vivienda para la Comunidad Autónoma apenas se consumen.

3.7.2. LA PROMOCIÓN PÚBLICA

Es la efectuada sin ánimo de lucro por los Entes Públicos territoriales a quienes expresamente se atribuya esa competencia dentro de sus respectivos ámbitos territoriales, y están destinadas a un sector de la sociedad, que ni siquiera a través de las ayudas previstas en los diferentes planes pueden acceder a una vivienda, por lo que su necesidad sólo

puede ser satisfecha mediante la puesta a su disposición, bien en arrendamiento, o en venta en condiciones más ventajosas de una vivienda de promoción pública.

En Aragón estas promociones las llevan a cabo el Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón, directamente o mediante convenios con los Ayuntamientos o sociedades mercantiles cuyo capital social pertenece íntegramente a la Entidad Local. Se observa en los últimos años una cierta paralización en la construcción de esta tipología de viviendas¹¹, a pesar de que anteriormente se financiaban con el presupuesto de la Comunidad Autónoma, y en la actualidad, el Plan vigente ha potenciado la figura de la cofinanciación de las viviendas por el Ministerio de Fomento para favorecer que las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos promuevan vivienda pública.

La escasa promoción de esta tipología de viviendas supone la casi desaparición de uno de los mecanismos más importantes para que los grupos sociales con menores recursos puedan solucionar sus problemas residenciales.

Es necesario que las administraciones implicadas realicen un esfuerzo de elaboración de nuevos programas de construcción de vivienda pública que proporcionen a esos sectores de población la posibilidad de disfrutar de su derecho a una vivienda digna.

La inversión de fondos públicos en la promoción de estas viviendas requiere a su vez que la Administración establezca sistemas de gestión más eficaces que garanticen que se destinen en cada momento, a las personas que realmente justifiquen su necesidad. Cuando se produzcan transmisiones de estas viviendas, los Entes Públicos promotores deberían extremar el control de las mismas, y utilizar los derechos de tanteo y retracto según faculta la normativa vigente como instrumento para optimizar la inversión de dinero público.

3.8. LOS COSTES DE LA CONSTRUCCIÓN

En el análisis de la evolución del precio de la vivienda hay otros aspectos a considerar, que son los costes de la construcción, desde la gestión y planificación del suelo, la urbanización, hasta la promoción y construcción de los edificios.

Los factores propios de la actividad inmobiliaria, sus costes, la gestión administrativa, las tasas y demás cargas inciden el precio final, puesto que es inviable un producto inmobiliario a un precio menor del total de los costes. Pero en estos momentos el conjunto de todos ellos es inferior al 50% del precio final de la vivienda, siendo este desfase mucho mayor en algunas áreas de la ciudad. Esto es en realidad una simplificación pues no se puede comparar la repercusión del valor del solar de una forma sencilla, y habría que analizar en qué medida y para cada caso influye el proceso de urbanización y gestión del área en que se inserta un determinado suelo. O es simplemente la plusvalía producida por la urbanización del entorno, la mejora de las infraestructuras y comunicaciones, la mayor centralidad y todos los aspectos externos al propio proceso de producción de suelo edificable.

El aumento de la demanda ha tensado la oferta hasta el límite de su capacidad de producción, lo que ha ocasionado

incrementos muy significativos en los productos y en la mano de obra.

Las constantes modificaciones experimentadas por la normativa que regula la edificación también producen constantes aumentos de los costes. Así las recientes disposiciones sobre telecomunicaciones, ordenación de la edificación y acometidas eléctricas se añaden a otras anteriores en la exigencia de unas mayores calidades, en el traslado de costes a la edificación o en el incremento de la intervención onerosa de los técnicos y de la Administración.

Además, la Administración añade nuevos controles, en lugar de perfeccionar los existentes. Como ejemplo la nueva Ley de Ordenación de la Edificación: la contratación del seguro decenal lleva aparejado que las compañías aseguradoras exijan un control diferente de los llevados a cabo por los técnicos independientes que proyectan y dirigen y por las Administraciones, local y autonómica que controlan todo el proceso desde su inicio hasta su culminación.

No obstante, el principal responsable del incremento de los precios ha sido el aumento continuo experimentado por el precio del suelo.

V. PROBLEMAS ESPECÍFICOS DE DETERMINADOS COLECTIVOS

Existen determinados colectivos que tienen el problema de la vivienda como denominador común, pero además tienen dificultades añadidas de diversa índole, producidas por determinadas circunstancias específicas a cada uno de ellos. Sin ánimo de enumerar toda la problemática existente, se puede considerar:

Las personas mayores. La población anciana con bajos niveles económicos tiene sus propias limitaciones por su dependencia económica y física, incluso cuando dispone de vivienda propia. En muchos casos, viven en viviendas antiguas que no se adecuan a sus necesidades, y que oponen a la movilidad de estas personas unas barreras arquitectónicas insuperables. Con frecuencia la falta de ascensor les obliga a permanecer en casa, sin poder relacionarse, ir a la compra o acudir a la consulta del médico. Esta falta de autonomía física les afecta desarraigándoles de su entorno y reduciendo su espacio vital.

Hay un envejecimiento de los barrios tradicionales y un fuerte crecimiento de las personas mayores que viven solas. En Aragón, el número de personas de 65 años o más está en torno al 20%. Para mantener a estas personas en su propio hogar el mayor tiempo posible, la vivienda (con independencia de los servicios sociales) debería reunir las condiciones de acceso y habitabilidad adecuadas a la movilidad y otras carencias propias de la edad avanzada.

Diversos estudios ponen de manifiesto que un alto porcentaje de la población anciana afirma que su vivienda necesitaría algún tipo de reparación, como sería: ascensor, calefacción, agua caliente, supresión de barreras arquitectónicas...

Cuando la permanencia en el propio hogar se haga difícil, habría que plantearse formulas alternativas de alojamiento, como viviendas tuteladas o asistidas, viviendas compartidas, residencias permanentes o temporales, reserva de viviendas de protección oficial, permuta de su vivienda por otra que reúna las condiciones precisas.

¹¹ Anexos 4, 5, 6.

Los discapacitados. Existen escasas viviendas adaptadas para determinadas minusvalías, que impiden la movilidad de estas personas. Estos colectivos se encuentran con los problemas generales que dificultan el acceso a una vivienda, y tienen en general la de que deben realizar un esfuerzo económico suplementario para adaptar la vivienda a sus circunstancias.

La Ley 3/1997, de 7 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas, de Transportes y de la Comunicación, establece la reserva de viviendas para personas con movilidad reducida o en situación de limitación. Esta reserva se establece con carácter obligatorio para las promociones de viviendas que reciban ayudas públicas. Considerando que las viviendas que reciben ayudas públicas son exclusivamente las acogidas a cualquiera de los regímenes de protección oficial, y que la construcción de estas viviendas ha sufrido en los últimos años un importante descenso y son prácticamente inexistentes, se constata la dificultad de estos colectivos para encontrar en el mercado viviendas de características adecuadas a sus necesidades, a un precio asequible, y ubicadas en edificios que reúnan condiciones de accesibilidad.

Los colectivos de mujeres con cargas familiares. Sometidas a procesos de separación y divorcio se están convirtiendo en uno de los grupos más castigados por el modelo residencial dominante en nuestra sociedad. Las separaciones y divorcios suponen una disminución considerable de sus ingresos familiares, que pasan a ser insuficientes para afrontar todos los gastos derivados de la vida anterior. La vuelta al principio, el reparto del patrimonio o simplemente la huida sin nada conducen a una enorme presión que a veces es muy difícil de soportar.

El colectivo de inmigrantes. Que además de las dificultades propias de vivir en un país extranjero, no tienen recursos para disponer de una vivienda en la que alojarse. Su situación es muy precaria, viven hacinados en viviendas en malas condiciones, sin instalaciones, y sufriendo muchas veces abusos en el precio de los alquileres que les obligan a pagar. Les resulta de una gran dificultad conseguir el arrendamiento de una vivienda, aun en el caso de contar con recursos para su pago.

Los jóvenes con menores recursos. Que inician su proceso de emancipación con la ayuda exclusiva de sus ingresos, y en algunos casos de sus propias familias. No tienen patrimonio previo que capitalizar. Estos jóvenes se enfrentan a un doble problema, el de estabilizar su situación laboral para hacer frente a las exigencias que les impone el propio modelo dominante, y el de hacer frente al coste que supone el acceso a la vivienda, cuestión que se ha visto agravada por la subida de precios.

Las familias numerosas. Estas familias tienen una especial dificultad para acceder a una vivienda, pues necesitan una mayor superficie de vivienda, lo que les lleva a tener que realizar una mayor inversión económica.

En la normativa de ayudas para compra de viviendas de protección oficial en la que para fijar el derecho y la cuantía de las ayudas, se aplican unos coeficientes correctores a los ingresos, pero estos, resultan insuficientes en el caso de familias muy numerosas, ya que por encima de seis miembros no hay incremento de ponderación, lo que supone un detrimento para ellas, si se tiene en cuenta la diferencia de cargas familiares a las que tienen que hacer frente.

En cuanto a la superficie de la vivienda, si se contempla en esta normativa la posibilidad de obtener financiación cualificada para unir dos o más viviendas o para construir si son ellos los promotores, una vivienda con superficie superior a los 90 m² útiles que señala la norma.

No es así sin embargo cuando se regulan las ayudas para adquisición de viviendas ya construidas, ya que cuando se trata de adquirir una vivienda de este tipo se aplican las limitaciones en cuanto a superficie establecidas como norma general y si se trata de familias numerosas, se permite la adquisición con financiación de varias viviendas interpretando que es extensible a esta figura la norma establecida para viviendas de Protección Oficial, lo que resulta totalmente inviable en la práctica, ya que se está hablando de viviendas de segunda mano, y resulta complicado encontrar dos viviendas juntas para luego unir las.

En la situación actual que existe una escasez de viviendas de protección oficial de nueva construcción, la compra de viviendas usadas o de segunda mano facilitaría a estas familias con una normativa adecuada la solución a su problema de vivienda.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Por todo lo anteriormente expuesto, se formulan las siguientes conclusiones y recomendaciones al Gobierno y a todos los Ayuntamientos de Aragón dentro del ámbito de sus competencias:

1. Planificar y programar por parte de las administraciones competentes con agilidad, y suficiente antelación, medidas para procurar aproximar la oferta a la demanda.

En la actualidad, en el mercado de la vivienda, la demanda supera a la oferta, lo que provoca un aumento del precio por el simple juego de mercado y por un encarecimiento del precio del suelo que repercute enormemente en los pisos construidos. La economía tiene sus mecanismos cuando el mercado funciona de forma imperfecta, y esos mecanismos no son otros que la intervención pública para restaurar equilibrios.

Los poderes públicos no han reaccionado con la suficiente agilidad ante el problema.

Teniendo en cuenta que la vivienda es un producto de maduración muy lenta, ya que desde que se concibe la construcción de un solar hasta que se produce la entrega de la vivienda suele pasar un periodo de tiempo no inferior a dos años, y en muchos casos superior a esos dos años, las medidas de acercamiento que se adopten por medio de la intervención pública para restaurar el equilibrio, deben planificarse y programarse con la suficiente antelación para que no llegue a producirse esta situación.

Ello requiere previsión y agilidad en su adopción, ya que una lenta reacción tiene como consecuencia un desequilibrio que difícilmente se recupera en breve plazo.

Hace falta disponer no sólo de «suelo urbanizable», ya que este no produce automáticamente una reducción del precio del suelo, sino de suelo ya gestionado y «urbanizado», apto para su inmediata edificación.

2. Agilizar la gestión administrativa.

La tramitación y autorización de la actividad urbanizadora y edificatoria está sujeta a un proceso administrativo

y jurídico extraordinariamente lento y complejo, tanto en lo que se refiere a la definición de los criterios generales (el Plan General), como en la aprobación del planeamiento de desarrollo (Planes Parciales y Especiales) y en la aprobación de los proyectos de edificación.

Son llamativamente largos los procesos urbanísticos y se incumplen habitualmente los plazos legales. Los retrasos en la tramitación administrativa se traducen en sobrecostos que repercuten en el precio final del producto. Es necesario corregir la lentitud en la gestión de suelo, superando las enormes diferencias existentes entre la realidad social, la actuación de la empresa y la gestión administrativa.

Los largos procesos urbanísticos y el retraso en la concesión de licencias está dilatando el ya largo período de gestión, penaliza la rotación de recursos de la empresa inmobiliaria, induce la necesidad de obtener mayores márgenes para salvar la rentabilidad de los recursos propios y propicia, en definitiva, un encarecimiento indirecto del precio del producto final; es decir, de las viviendas.

Los plazos de tramitación deben ajustarse a los establecidos en el ordenamiento jurídico. Por ello, resulta imprescindible que los Ayuntamientos adopten las medidas necesarias, en cuanto a organización y funcionamiento, para que los plazos de tramitación del planeamiento, como de concesión de licencias se limiten a un período razonable. La administración debería autoimponerse con más rigor el cumplimiento de los plazos, e incluso exigir responsabilidad a los que no los cumplieran. Debería incluso adoptarse por parte de la Administración un código de buena conducta en esta materia. Los ciudadanos deberían ser mantenidos informados del estado de tramitación del expediente a iniciativa de la propia administración, especialmente cuando la tramitación administrativa se dilate más allá de los plazos legalmente establecidos.

La legislación urbanística debe hacer compatible una cierta estabilidad del planeamiento, exigida por la seguridad jurídica, con la necesidad de mantenerlo en permanente actualización, con el fin de responder a las cambiantes necesidades sociales, con la mayor celeridad posible.

3. Gestión urbanística más eficiente y simplificación de los sistemas de actuación.

La simplificación de los sistemas de actuación y una gestión urbanística del suelo más eficiente deben evitar que, como ahora ocurre, la actividad inmobiliaria, cuya fase de proyecto y construcción puede desarrollarse en un período de 21/26 meses, esté condicionada por una fase incierta y costosa de reposición de la materia prima-suelo de 7/8 años.

El suelo es un producto que interviene directa o indirectamente en todas las actividades económicas. Por eso, el incremento de la competitividad empresarial y de la capacidad de consumo de los ciudadanos, exigen que se eviten todas las actuaciones y regulaciones ineficientes que repercuten en un mayor nivel de los precios del suelo y de la vivienda. Se ha hecho mucho planeamiento pero poca gestión.

Habría que pensar, para ganar tiempo y reducir costes, en la habilitación a nivel normativo y de procedimiento, de instrumentos integrales que permitieran un planeamiento más realista y cuya tramitación administrativa en un único procedimiento permitiera un desarrollo inmediatamente ejecutable tras su aprobación definitiva.

Agilizar la producción de suelo apto para su edificación exige actuar simultáneamente sobre los cuatro factores que integran el proceso: régimen de suelo, planeamiento, sistemas de actuación y gestión.

4. Propiciar los Patrimonios Públicos de Suelo.

La administración apenas dispone de suelo público, y el suelo de que dispone se ha incorporado al proceso especulativo dominante, destinándolo para vivienda libre y en algunos casos subastándolo, lo que ha aumentado la repercusión de la zona y ha encarecido más el mercado.

Ello abona la urgente necesidad de corregir una situación que produce no deseables efectos económicos, perjudiciales para el conjunto del país y, sobre todo, para los sectores de rentas más bajas.

Debe evitarse que el suelo público se subaste e incorpore al proceso especulativo, ya que éste está destinado esencialmente a la regulación del mercado de terrenos, a obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y a facilitar la ejecución del planeamiento.

El suelo público debe ser el instrumento que permita una ágil intervención pública para actuar en el mercado de suelo y ayudar a restablecer el equilibrio cuando las circunstancias lo requieran.

Sería necesario resolver adecuadamente la correcta financiación de las Haciendas Locales, requisito indispensable para acometer la reforma del sistema, ya que es una opinión generalizada, que el recurso sistemático de los Ayuntamientos a la subasta de patrimonio de suelo, y las cesiones de terrenos establecidas en la legislación urbanística, contribuyen al alza de precios del suelo, y en consecuencia del precio de la vivienda, y que la financiación de las Haciendas Locales debe resolverse por la vía de los impuestos. Las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos deben beneficiar a la comunidad.

El efecto combinado de las cesiones de suelo a favor de los ayuntamientos y las subastas de suelo público producen un clarísimo efecto inflacionario que para el año 1999 se ha estimado en una cifra superior al billón de pesetas. Tal aumento indebido de precios, relacionados con el PIB de dicho año, supone un aumento de la inflación del 1,09 %.

5. Mayor coordinación entre las Administraciones Públicas competentes.

Es necesaria una mayor coordinación entre el planeamiento urbanístico y la política de vivienda, y entre las administraciones públicas que tienen las distintas competencias que concurren en el mismo problema. Una política urbanística coherente es medida imprescindible para lograr que la disponibilidad de suelo evite su encarecimiento. Debe planificarse el crecimiento de la ciudad atendiendo a la calidad del «hábitat urbano», y a la posibilidad de que éste sea ocupado por los ciudadanos con un esfuerzo proporcionado y razonable.

6. Propiciar la construcción de viviendas de Protección Oficial.

Deben adoptarse las medidas necesarias para fomentar la construcción de estas viviendas, como factor de equilibrio en los precios. La vivienda protegida tiene un papel compensador, y es un mecanismo que facilita al conjunto de los ciudadanos la posibilidad de acceder a una vivienda digna y adecuada.

En cuanto a la promoción privada:

— Habilitando suelo a un precio en el que puedan construirse este tipo de viviendas, ya que el encarecimiento del suelo y de otros factores de producción han hecho inviable la promoción de viviendas de protección oficial a los precios marcados por la legislación vigente, siendo que tradicionalmente constituían la mayor parte del mercado en Aragón.

— Adaptando los precios de venta a la realidad para que pueda ser viable su construcción.

— Regulando la normativa aplicable de forma que se facilite su comprensión a los ciudadanos y se simplifique su gestión.

— Eliminando rigideces normativas, mayores exigencias de requisitos que en otras Comunidades Autónomas, y limitaciones procedimentales, que imposibilitan a numerosos ciudadanos a acceder a las ayudas.

— Simplificando la gestión y los procedimientos.

— Estableciendo las prohibiciones, limitaciones y controles necesarios, que realmente sean eficaces para conseguir los fines que se persiguen, y aplicándolos con rigor y eficacia.

— Optimizando el grado de cumplimiento y los recursos asignados a la Comunidad Autónoma en los Planes de Vivienda.

En cuanto a la Promoción Pública de viviendas:

— Realizando por parte de las administraciones competentes un esfuerzo en la construcción de viviendas de promoción pública, para satisfacer la demanda de un sector de la sociedad, que ni siquiera a través de las ayudas previstas en los diferentes planes pueden acceder a una vivienda en régimen de arrendamiento o de compraventa. Hay un sector determinado de población, que no alcanzan un nivel de ingresos para ser propietarios, ni tampoco arrendatarios del sector privado, la solución a su problema debe venir del sector público.

— Estableciendo sistemas de gestión y de control de estas viviendas más eficaces, para que sus beneficiarios reúnan los requisitos que en cada momento se exigen para poder disfrutarlas.

— Cuando se produzcan transmisiones de estas viviendas, los Entes Públicos promotores deberían extremar el control de las mismas, y utilizar los derechos de tanteo y retracto, según les faculte la normativa vigente.

7. Propiciar la política de arrendamiento.

Actuar decididamente sobre el mercado de alquiler, tanto en la nueva edificación como en las viviendas actualmente desocupadas, produciría un descenso de la demanda de adquisición y un descenso, o al menos contención, de los precios.

La estrechez del mercado de alquiler se ha debido a dos causas principales: por una parte la importancia que las familias españolas han otorgado siempre a la propiedad (como distintivo social y de seguridad ante el futuro), y de otra a la antigua política de congelación de rentas que llegó a disuadir a los ciudadanos para plantearse la inversión en pisos de alquiler como fuente de ingresos. La modificación de la LAU ha mejorado esa idea que los propietarios tenían basada en la excesiva protección que la ley otorgaba a los arrendatarios.

Las medidas requerirán en primer lugar modificar la actitud de la realidad social, motivar a los propietarios de viviendas

para cederlas en arrendamiento y cambiar la idea de que pagar un alquiler es un gasto no rentable.

En general, los estímulos establecidos han ido dirigidos a las empresas, tanto por las ayudas que se han otorgado para la promoción de viviendas para alquiler, como por la ley de fondos inmobiliarios, cuando el 85% de los propietarios de viviendas en alquiler son particulares, no empresarios. Habría que mejorar la fiscalidad de los rendimientos inmobiliarios procedentes de viviendas arrendadas.

8. Favorecer la reutilización del parque de viviendas existente mediante el fomento de la rehabilitación.

Las medidas a adoptar deberían afectar al conjunto de los edificios. La recuperación de un gran número de viviendas actualmente en malas condiciones, en los tres niveles, vivienda, edificio, barrio, supondría un freno al progresivo desalojo y vaciado de algunos sectores que emigran hacia otras zonas con mejor calidad de vivienda, urbanización, equipamiento.

Estas actuaciones deberían facilitarse al máximo, por una parte, porque la rehabilitación de viviendas y edificios no ha terminado de consolidarse y, por otra parte, porque el patrimonio inmobiliario antiguo no reviste la calidad de otros países europeos, lo que hace que a veces no compense la relación coste-resultado, y han sido factores como la escasez de suelo lo que ha propiciado actuaciones que de otra forma no hubieran tenido interés, máxime por la dificultades técnicas de los procesos, a los que se suman las dificultades administrativas como son la diversidad excesiva de figuras y variedad de ayudas.

En este capítulo merece especial atención un gran número de edificios de los barrios de extensión de la Zaragoza de la posguerra, áreas de rápido crecimiento y mala construcción, que pueden ser mejorables actuando sobre los aislamientos, carpinterías, instalaciones, ascensor, sobre la propia distribución, pudiéndose recuperar o consolidar un importante patrimonio edificado a un coste relativamente bajo.

La actuación directa de la administración sobre estos edificios podría ser ejemplarizante y rentable: comprando los pisos hasta obtener la propiedad del o de los edificios y rehabilitar para su venta o alquiler, pensando en un medio o largo plazo. El incentivo fiscal de estas operaciones animaría al sector privado.

9. Fomentar y ampliar las ayudas para compra de vivienda usada y su inmediata rehabilitación.

Las ayudas para compra de estas viviendas, junto con su inmediata rehabilitación como figura conjunta, pondría en el mercado de una forma relativamente rápida un gran número de viviendas sobre todo en los centros de las ciudades y cascos antiguos, consiguiendo, además, que esos cascos urbanos no se queden despoblados.

10. Habilitar un conjunto de ayudas económicas y técnicas dirigidas a solucionar los problemas de adaptación residencial.

Fundamentalmente para resolver las situaciones que se están presentando en muchas viviendas habitadas por personas mayores, o con problemas de movilidad, de forma que se facilite la reestructuración de estas viviendas o la movilidad de estas familias respetando su «hábitat».

11. Intervenir sobre el patrimonio edificado de los centros históricos más deteriorado.

Esta intervención es necesaria, para conseguir su incorporación al mercado residencial, y su adaptación a los nuevos estándares, asegurando el desarrollo de los Planes Integrales dirigidos a las personas con menos recursos que habitan estos barrios, evitando su expulsión y manteniendo y recuperando el tejido social de estos barrios históricos.

12. Evitar la retención especulativa del suelo, utilizando los mecanismos existentes.

Tales como la efectiva aplicación de la carga de edificación forzosa, a través de medidas de apoyo al funcionamiento eficaz de los Registros Municipales de Solares, o la aplicación de la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, en los casos más extremos; también a través de la recuperación de mecanismos de progresividad en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles aplicado a suelos urbanizables sin gestionar y sin desarrollar; y, mediante la sustitución de los sistemas de gestión privada por los sistemas de gestión pública, o viceversa, en su caso, cuando el desarrollo del planeamiento no se ejecute en los plazos establecidos, y conforme a la programación de actuaciones urbanísticas que deberían formular las Corporaciones Municipales en su primer año de legislatura para su ejecución en los tres años siguientes de la misma, y otro tanto cabría recomendar a la Administración Autónoma, y en concreto a su organismo especialmente creado al efecto, de promoción de suelo y vivienda.

13. Fomentar las fórmulas de asociación entre entidades públicas y privadas.

Como instrumento que puede facilitar la ejecución de proyectos urbanísticos importantes en áreas consolidadas de las ciudades y la renovación urbana de los cascos históricos.

14. La vivienda en el medio rural.

Requiere una especial atención y apoyo, ya que uno de los problemas más graves a los que se enfrenta esta Comunidad Autónoma es el de su baja densidad demográfica, unida a un desequilibrio territorial que concentra la población en unos pocos puntos y deja despobladas amplias zonas del territorio.

La estabilidad demográfica de algunas áreas aconseja potenciar las ayudas para la conservación y rehabilitación del patrimonio edificado para los que decidan instalar su residencia principal en el medio rural, así como establecer una discriminación positiva en áreas rurales con declive demográfico aunque sólo se utilice para segunda residencia.

Ampliar la oferta de viviendas municipales en alquiler para parejas jóvenes que deseen radicar su domicilio principal en áreas rurales en declive demográfico, establecer una línea de avales públicos para facilitar el alquiler de viviendas privadas por parte de parejas jóvenes, y establecer líneas de crédito especiales para la adquisición/construcción de vivienda por parte de parejas que deseen instalarse, con dedicación especial a aquellos casos en que se dé la rehabilitación y acondicionamiento de antiguas edificaciones que tengan algún valor arquitectónico, con vistas a la conservación de ambientes urbanos¹², incidiría beneficiosamente

en la política sobre despoblación, y potenciaría un sector económico como el de la construcción que es intensivo en mano de obra y con gran capacidad de arrastre respecto de otras ramas.

La vivienda es un tipo de bien/inversión que genera una serie de consecuencias demográficas en todos los ámbitos.

Su disponibilidad facilita la emancipación de los jóvenes y unas decisiones mejor planificadas respecto de su descendencia. A los emigrantes, internacionales y del interior, les permite enraizarse en poblaciones rurales donde existan suficientes oportunidades de empleo por explotar. A la tercera edad facilita el reparto de sus largas estancias entre los lugares donde se integran sus vínculos.

15. Introducción en nuestras Administraciones urbanísticas (autonómica y municipal) de las nuevas tecnologías de información y documentación.

En la nueva «Sociedad de la Información», la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos constituyen una pieza básica, ya que controlan la estructura y los procesos de transformación del sustrato territorial —el suelo— sobre el que se desarrollan todas las actividades.

La Comunidad Autónoma y Ayuntamientos deberían ser «protagonistas del cambio» y dar los primeros pasos, que podrían ser entre otros reestructurar su funcionamiento interno, crear sistemas de información territorial y modificar los sistemas de entrada y salida. En definitiva, incorporar nuevas reglas que le permitan competir con éxito en el mundo de la geo-información.

En la Comunidad Autónoma de Aragón no se dispone todavía de una cartografía completa, actualizada y digitalizada de todo el territorio de la Comunidad, a escala adecuada para los trabajos básicos de ordenación del territorio, lo que perjudica el derecho de los ciudadanos a conocer las condiciones urbanísticas que afectan o puedan afectar a sus propiedades.

16. Realización de un pormenorizado análisis de la demanda de vivienda.

Parece necesaria la conveniencia de que las Administraciones competentes en la materia, tanto de la Comunidad Autónoma como de los Ayuntamientos, analicen a fondo la demanda de vivienda, para poder llegar a disponer de información nítida que permita distinguir la «demanda necesitada de vivienda» de la que pudiéramos llamar «demanda de vivienda inversión».

Por esta última, entendemos la que procede de personas o familias que, disponiendo ya de vivienda, se embarcan en la adquisición de otra u otras viviendas, como «inversión» segura en un valor que, por su carácter inmobiliario, no está sujeto a riesgos de pérdidas determinadas por la fluctuación de los «valores mobiliarios», o por la escasa rentabilidad del capital monetario consecuencia de los bajos tipos de interés vigentes.

Por lo que respecta a la «demanda necesitada de vivienda», en sentido estricto, vendría de las personas o familias que, por carencia de medios económicos, o por la insuficiencia de éstos, precisan realmente de una acción pública que haga efectivo su derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada.

Correspondiendo a los poderes públicos el deber de promover «las condiciones necesarias y de establecer las normas

¹² Informe del Justicia de Aragón sobre la Despoblación en Aragón.

pertinentes para hacer efectivo ese derecho», sería conveniente establecer algún tipo de servicio municipal cuya función esencial fuera la de confeccionar un registro de Demanda de Vivienda, en el que se recogieran los datos de situación socioeconómica de todas aquellas personas que, por la razón que sea, demandan vivienda en el Municipio, y en el que asimismo pudiera llevarse un cierto control de las viviendas existentes y de su situación de ocupación y de condiciones de habitabilidad, para en base a la permanente actualización y explotación de dicha información, y de su evolución, establecer las necesidades reales de vivienda, su mayor o

menor urgencia, y su evolución en el tiempo, para suministrar a las Administraciones competentes, en sus distintos niveles, los datos esenciales para llevar a cabo una política de vivienda en consonancia con el mandato constitucional, dejando al mecanismo de oferta y de demanda propio del mercado la satisfacción de la que hemos denominado «demanda de vivienda inversión».

Aunque también tal análisis de los datos relativos a demanda de vivienda, permanentemente actualizados, podrían servir de base para una planificación urbanística al servicio de los ciudadanos.

Anexo 1

PLAZOS MEDIOS DE TRAMITACIÓN EN MESES
encuesta A.P.C.E.

Localidad	Plan Parcial	Proyecto Compensación	Proyecto Urbanización	Estudio detalle	Licencia obras	Licencia grúas	Licencia 1. ^a ocupaci.
Gerona	12	12	12	10	1	0,5	3
La Coruña	12	3			4		3
Sevilla	6	12	4	6	6	1	1
Guadalajara	6	3	3	2	3	2	2
Córdoba	12	12	8	6	3	1	1
Teruel	36	36	36	6	6	1	No hay
Cáceres	6	8	3	2	4	2	1
Segovia	72			36	7	3	1,5
Las Palmas	18	60	6	6	9	1,5	2
Alicante	26	26		8	2	1	1
Palma M.		24		12	5	2	2
Barcelona	12	12	7	7	5	1,5	2
Ávila	12	12	6	6	4	1	2
Castellón	24	36	30		3	1	No hay
Granada	24	6	6	12	8	1	4
Cantabria	10	5	3	3	3	1,5	2
Logroño	66	42	6	6	2	1	0,6
Madrid	18	13	9	8	5	1	2
Pamplona	7	7	7	5	4	0,5	1
Oviedo	18	8	4	2	2	1	1
Valencia	17	17	11	11	6		4
Málaga	21	7	5	5	5	1	2
Zaragoza	48	18	18	9	9	4,5	12,5
MEDIA	23,5	16,14	8,76	8,40	4,82	1,50	2,53

ANEXO 3

EVOLUCION DE LOS MODULOS PONDERADOS DE V.P.O.

AREAS GEOGRAFICAS	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	ACUMUL
O1	57.431	60.898	63.367	64.853	65.727	66.488	74.513	82.232	10,36%
O2	54.896	57.998	60.349	61.322	62.149	64.262	69.850	74.984	7,33%
O3	53.878	56.919	57.980	58.330	59.116	60.289	64.369	68.132	5,85%
A1	52.852	56.042	58.314	59.255	60.054	62.098	67.559	72.358	7,10%
A2	51.868	54.099	56.005	56.363	57.123	58.265	61.780	65.392	5,85%
B1	49.088	52.051	54.161	55.035	55.778	57.874	62.888	66.824	6,60%
B2	48.175	51.083	52.017	52.350	53.056	54.117	57.382	60.736	5,85%
Módulo medio	52.884	55.584	57.453	58.215	59.000	60.743	65.449	70.004	7,10%
IPC AÑO ANTERIOR		9,10%	8,20%	8,30%	4,60%	5,80%	6,90%	6,50%	
COSTES CONST. AÑO ANTI.		9,10%	8,60%	2,70%	5,10%	7,00%	6,60%	9,40%	

AREAS GEOGRAFICAS	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	ACUMUL
1	84.167	87.109	90.083	91.812	93.410	93.410	93.410	0,00%
2	76.592	79.269	81.213	82.025	82.846	82.846	82.846	0,00%
3	71.542	72.542	72.839	72.839	72.839	72.839	72.839	0,00%
4	66.481	67.421	67.444	67.444	67.444	67.444	67.444	0,00%
Módulo medio	74.688	76.585	77.840	78.430	79.085	79.085	79.085	0,00%
IPC AÑO ANTERIOR	5,59%	5,34%	4,60%	4,30%	4,30%	3,20%	2,02%	
COSTES CONST. AÑO ANTI.	3,01%	4,02%	6,10%	3,64%	3,84%	4,10%	2,30%	

Dado que a partir de 1992 se modifican las áreas geográficas, en la columna correspondiente a este año sólo se comparan porcentualmente el mayor y el menor de los módulos ponderados, así como el módulo medio.

Anexo 4

EVOLUCION HISTORICA DE LA VIVIENDA EN ARAGON Y ESPAÑA

VIVIENDAS INICIADAS

	VIV. PROTEGIDAS PROMOC. PRIVADA					VIV. PROTEGIDAS PROMOC. PÚBLICA					VIVIENDAS LIBRES					TOTAL DE VIVIENDAS				
	1987	1988	1989	1990	1991	1987	1988	1989	1990	1991	1987	1988	1989	1990	1991	1987	1988	1989	1990	1991
HUESCA	405	460	256	211	392	14	0	10	32	78	514	2.117	2.328	2.663	1566	933	2.577	2.594	2.906	2036
TERUEL	250	492	376	254	203	0	0	0	0	0	169	289	306	593	615	419	781	682	847	816
ZARAGOZA	3.624	2.481	1.121	902	859	200	0	0	12	0	1.391	1.280	2.069	3.208	1890	5.215	3.741	3.190	4.122	2689
ARAGON	4.279	3.413	1.753	1.387	1.454	214	0	10	44	78	2.074	3.686	4.703	6.464	4.011	6.567	7.099	6.466	7.875	5.543
TOT. NAC.	91.284	65.275	43.179	33.088	33.049	6.487	9.747	11.347	12.946	7.675	151.347	194.102	223.905	190.823	160.633	251.110	269.124	278.431	236.857	201.357

VIVIENDAS TERMINADAS

	VIV. PROTEGIDAS PROMOC. PRIVADA					VIV. PROTEGIDAS PROMOC. PÚBLICA					VIVIENDAS LIBRES					TOTAL DE VIVIENDAS				
	1987	1988	1989	1990	1991	1987	1988	1989	1990	1991	1987	1988	1989	1990	1991	1987	1988	1989	1990	1991
HUESCA	594	492	571	407	325	75	115	42	9	0	254	678	1.028	2.341	1749	923	1.285	1.641	2.757	2074
TERUEL	321	347	280	411	340	0	44	0	0	0	44	182	95	192	68	305	573	375	603	400
ZARAGOZA	4.227	4.980	3.551	1.754	1.007	106	42	72	0	0	511	408	1.430	2.514	3056	4.844	5.390	5.053	4.268	4083
ARAGON	5.142	5.779	4.402	2.572	1.672	181	201	114	9	0	809	1.268	2.553	5.047	4.873	6.132	7.243	7.069	7.268	6.545
TOT. NAC.	102.681	93.627	71.334	50.037	30.566	11.694	17.348	12.444	9.630	7.894	60.354	128.518	151.092	220.256	227.173	200.728	239.493	234.870	280.723	271.633

PROYECTOS VISADOS POR LOS COLEGIOS DE ARQUITECTOS

	LIBRES					PROTEGIDAS					SUMA				
	1987	1988	1989	1990	1991	1987	1988	1989	1990	1991	1987	1988	1989	1990	1991
HUESCA	1803	4235	3013	2724	1376	456	308	292	306	250	2359	4.823	4.105	3.030	1828
TERUEL	334	382	546	503	781	333	385	470	573	311	687	787	1016	1076	1072
ZARAGOZA	2.808	3.201	6.055	4.191	3.737	3.270	1.994	981	1004	503	5.878	5.195	7.036	5.198	4240
ARAGON	4.845	7.818	10.414	7.421	5.876	4.059	2.767	1.743	1.883	1.064	8.904	10.585	12.157	9.304	6.940
TOT. NAC.	241.152	314.885	327.681	229.140	206.600	105.186	68.087	53.738	40.177	42.842	346.338	382.752	361.419	275.317	248.442

EVOLUCION HISTORICA DE LA VIVIENDA EN ARAGON Y ESPAÑA Anexo 5

VIVIENDAS INICIADAS

	VIV. PROTEGIDAS PROMOC. PRIVADA					VIV. PROTEGIDAS PROMOC. PUBLICA					VIVIENDAS LIBRES					TOTAL DE VIVIENDAS				
	1982	1983	1984	1985		1982	1983	1984	1985		1982	1983	1984	1985		1982	1983	1984	1985	
HUESCA	140	334	144	139		138	61	135	85		1099	942	1.880	1.849		1377	1.337	2.159	2.073	
TERUEL	99	364	274	151		35	28	163	0		713	748	1.274	1.017		847	1.140	1.711	1.168	
ZARAGOZA	403	1.311	564	489		105	0	259	0		1.928	7.900	6.209	10.094		2.434	9.211	7.032	10.563	
ARAGON	642	2.009	982	779		278	89	557	85		3.738	9.590	9.363	12.960		4.658	11.988	10.902	13.824	
TOT. NAC.	33.280	38.305	43.119	44.251		12.228	7.714	10.122	4.309		160.623	143.158	179.772	234.583		206.131	189.177	222.891	283.143	

VIVIENDAS TERMINADAS

	VIV. PROTEGIDAS PROMOC. PRIVADA					VIV. PROTEGIDAS PROMOC. PUBLICA					VIVIENDAS LIBRES					TOTAL DE VIVIENDAS				
	1982	1983	1984	1985		1982	1983	1984	1985		1982	1983	1984	1985		1982	1983	1984	1985	
HUESCA	310	398	376	317		12	28	59	66		1147	841	725	1.568		1469	1.267	1.160	1.951	
TERUEL	164	271	243	411		82	67	9	0		265	595	687	1.331		511	933	939	1.742	
ZARAGOZA	962	1.072	1.809	1.443		70	0	42	0		2.692	2.892	5.514	9.338		3.724	3.964	7.365	10.781	
ARAGON	1.435	1.741	2.428	2.171		164	95	110	66		4.104	4.328	6.928	12.237		5.704	6.184	9.464	14.474	
TOT. NAC.	32.654	38.193	38.238	56.211		9.344	8.917	10.458	7.139		177.602	170.403	174.763	155.902		219.600	217.513	223.489	221.252	

PROYECTOS VISADOS POR LOS COLEGIOS DE ARQUITECTOS

	LIBRE 8					PROTEGIDAS					SUMA				
	1982	1983	1984	1985		1982	1983	1984	1985		1982	1983	1984	1985	
HUESCA	688	1.755	1.170	2.057		235	381	422	205		923	2.136	1.592	2.262	
TERUEL	844	1.516	860	1.093		317	425	652	286		1.161	1.941	1.712	1.379	
ZARAGOZA	6.066	8.202	7.689	9.789		762	2.056	1.482	3.345		6.828	11.258	9.171	13.134	
ARAGON	7.598	12.473	9.719	12.939		1.314	2.862	2.756	3.836		8.912	15.335	12.475	16.775	
TOT. NAC.	200.065	170.430	219.898	251.247		64.596	63.652	75.131	86.113		264.661	234.082	285.027	337.380	

EVOLUCION HISTORICA DE LA VIVIENDA EN ARAGON Y ESPAÑA

Anexo 6

VIVIENDAS INICIADAS

	VIV. PROTEGIDAS PROMOC. PRIVADA				VIV. PROTEGIDAS PROMOC. PUBLICA				VIVIENDAS LIBRES				TOTAL DE VIVIENDAS			
	1986	1987	1988	1989	1986	1987	1988	1989	1986	1987	1988	1989	1986	1987	1988	1989
HUESCA	188	132	119	47	0	0	0	0	1.549	1.765	2.841	3.196	1.737	1.897	2.760	3.243
TERUEL	206	79	156	72	0	0	0	0	918	1.266	901	880	1.124	1.345	1.057	952
ZARAGOZA	490	794	499	70	0	0	0	0	6.144	7.814	8.558	11.455	6.634	8.608	9.057	11.525
ARAGON	884	1.005	744	189	0	0	0	0	8.611	10.845	12.100	15.531	9.495	11.850	12.874	15.720
TOT. NAC.	60.291	60.394	52.428	55.041	2.569	4.040	3.575	2.122	224.252	258.337	351.377	453.114	287.112	322.771	407.380	510.637

VIVIENDAS TERMINADAS

	VIV. PROTEGIDAS PROMOC. PRIVADA				VIV. PROTEGIDAS PROMOC. PUBLICA				VIVIENDAS LIBRES				TOTAL DE VIVIENDAS			
	1986	1987	1988	1989	1986	1987	1988	1989	1986	1987	1988	1989	1986	1987	1988	1989
HUESCA	230	134	94	20	0	0	0	0	1.198	1.923	1.382	2.130	1.428	2.057	1.476	2.150
TERUEL	305	121	278	13	0	0	0	0	774	984	762	1.309	1.079	1.105	1.040	1.322
ZARAGOZA	1.571	1.338	1.183	21	0	0	0	0	6.922	8.811	6.183	8.521	8.493	10.149	7.366	8.542
ARAGON	2.106	1.593	1.555	54	0	0	0	0	8.894	11.718	8.327	11.960	11.000	13.311	9.882	12.014
TOT. NAC.	72.026	70.697	67.494	56.083	6.725	3.829	3.003	2.909	194.871	224.332	226.631	296.250	274.222	299.058	297.928	356.132

PROYECTOS VISADOS POR LOS COLEGIOS DE ARQUITECTOS

	LIBRES				PROTEGIDAS				SUMA			
	1986	1987	1988	1989	1986	1987	1988	1989	1986	1987	1988	1989
HUESCA	1.535	2.366	2.733	3.987	202	181	217	129	1.737	2.547	2.950	4.116
TERUEL	846	1.453	918	950	338	298	300	168	1.182	1.749	1.218	1.118
ZARAGOZA	6.869	9.474	12.779	10.043	1.601	1.131	1.856	276	8.470	10.805	14.635	10.319
ARAGON	9.250	13.293	16.428	14.980	2.139	1.608	2.373	573	11.389	14.901	18.801	15.553
TOT. NAC.	251.121	329.996	400.936	502.810	68.335	72.080	59.909	58.451	319.458	402.076	460.845	561.281

ÍNDICE DEL BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGÓN

1. Textos aprobados
 - 1.1. Leyes
 - 1.1.1. Proyectos de Ley
 - 1.1.2. Propositiones de Ley
 - 1.2. Propositiones no de Ley
 - 1.2.1. Aprobadas en Pleno
 - 1.2.2. Aprobadas en Comisión
 - 1.3. Mociones
 - 1.3.1. Aprobadas en Pleno
 - 1.3.2. Aprobadas en Comisión
 - 1.4. Resoluciones
 - 1.4.1. Aprobadas en Pleno
 - 1.4.2. Aprobadas en Comisión
 - 1.5. Procedimientos ante los órganos del Estado
 - 1.6. Expedientes de modificación presupuestaria
 - 1.7. Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón
2. Textos en tramitación
 - 2.1. Proyectos de Ley
 - 2.2. Propositiones de Ley
 - 2.3. Propositiones no de Ley
 - 2.3.1. Para su tramitación en Pleno
 - 2.3.2. Para su tramitación en Comisión
 - 2.4. Mociones
 - 2.4.1. Para su tramitación en Pleno
 - 2.4.2. Para su tramitación en Comisión
 - 2.5. Interpelaciones
 - 2.6. Preguntas
 - 2.6.1. Para respuesta oral en Pleno
 - 2.6.2. Para respuesta oral en Diputación Permanente
 - 2.6.3. Para respuesta oral en Comisión
 - 2.6.4. Para respuesta escrita
 - 2.6.4.1. Preguntas que se formulan
 - 2.6.4.2. Respuestas a preguntas formuladas
 - 2.7. Procedimientos ante los órganos del Estado
 - 2.8. Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón
 - 2.9. Expedientes de modificación presupuestaria
3. Textos rechazados
 - 3.1. Proyectos de Ley
 - 3.2. Propositiones de Ley
 - 3.3. Propositiones no de Ley
 - 3.4. Mociones
 - 3.5. Procedimientos ante los órganos del Estado
 - 3.6. Expedientes de modificación presupuestaria
4. Textos retirados
 - 4.1. Proyectos de Ley
 - 4.2. Propositiones de Ley
 - 4.3. Propositiones no de Ley
 - 4.4. Mociones
 - 4.5. Interpelaciones
 - 4.6. Preguntas
 - 4.7. Procedimientos ante los órganos del Estado
 - 4.8. Expedientes de modificación presupuestaria
5. Otros documentos
 - 5.1. Comunicaciones de la Diputación General de Aragón (DGA)
 - 5.2. Planes y programas remitidos por la DGA
 - 5.3. Resoluciones de modificaciones presupuestarias
 - 5.4. Resoluciones interpretativas
 - 5.5. Otras resoluciones
 - 5.6. Régimen interior
 - 5.7. Varios
6. Actividad parlamentaria
 - 6.1. Comparecencias
 - 6.1.1. De miembros de la DGA
 - 6.1.2. De altos cargos y funcionarios de la DGA
 - 6.1.3. Otras comparecencias
 - 6.2. Actas
 - 6.2.1. De Pleno
 - 6.2.2. De Diputación Permanente
 - 6.2.3. De Comisión
7. Composición de los órganos de la Cámara
8. Justicia de Aragón



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGÓN

Precio del ejemplar: 250 ptas. (IVA incluido).

Precio de la suscripción para 2001: 11.400 ptas. (IVA incluido).

Suscripciones en el Servicio de Publicaciones de las Cortes, Palacio de la Aljafería - 50071 ZARAGOZA.

El pago de la suscripción se realizará mediante talón extendido a nombre de las Cortes de Aragón.