

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LII, Nº 204, verano 2020

Págs. 357-382

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.204.12>

CC BY-NC 4.0



## Estudio comparado de la regulación de las condiciones de habitabilidad de las viviendas en la normativa autonómica vigente

María Consuelo JIMÉNEZ-RENEO

Jefa de Área de Información y Documentación  
Subdirección General de Políticas Urbanas  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

**RESUMEN:** El art. 47 de la Constitución Española establece que “todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”, disponiendo que “los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo ese derecho”. Este asunto ocupa en la actualidad portadas y espacios centrales de la sección de noticias en los medios de comunicación, poniendo énfasis, sobre todo, en las dificultades de acceso a la vivienda, quedando relegadas a un segundo plano, las condiciones de habitabilidad que ésta debe reunir para poder ser considerada “digna y adecuada”. En un contexto de confinamiento como el actual, este estudio cobra especial importancia, pues analiza la normativa existente en ese último aspecto y trata de identificar los elementos comunes en la misma.

**PALABRAS CLAVE:** Condiciones de Habitabilidad; Condiciones Higiénico-sanitarias; Condiciones de calidad en Vivienda; Normativa Autonómica; Legislación.

### Comparative analysis of the regulatory framework of the habitability conditions in housing in the Spanish Autonomous Communities

**ABSTRACT:** Article. 47 of the Spanish Constitution states that “all Spaniards have the right to enjoy decent and adequate housing”, providing that “the public authorities shall promote the necessary conditions and establish the relevant rules to make that right effective”. This issue currently occupies covers and central spaces of the news section in the media, emphasizing, above all, the difficulties of access to housing, leaving, therefore, the habitability conditions that it must meet to be considered “decent and adequate” as a

Correo: [mcjimenez@mitma.es](mailto:mcjimenez@mitma.es)

La autora agradece los valiosos comentarios y aportaciones realizados por Ángela de la Cruz Mera, Subdirectora General de Políticas Urbanas, y de Maite Verdú Martínez, Vocal Asesora de la misma Subdirección, que han contribuido a mejorar y enriquecer el texto original.

secondary issue. In a confinement context such as the current one, this study takes on special importance, as it analyzes the existing regulations in this last concern and tries to identify the common elements in it.

**KEYWORDS:** Habitability conditions; Health and hygiene conditions; Quality housing conditions; Regional and national legislation.

## 1. Planteamiento general

La vivienda se ha convertido en los últimos años en un tema de actualidad que ocupa en gran medida portadas y espacios centrales de la sección de noticias en los medios de comunicación, sobre todo, y de forma muy intensa, desde el estallido de la crisis económica e inmobiliaria de la década pasada<sup>1</sup> y hasta nuestros días, en los que, la actual epidemia por coronavirus ha obligado a aislar durante meses en sus domicilios a gran parte de la población mundial, lo que ha dado lugar a un inevitable debate sobre si las viviendas, donde se ha producido ese encierro, han resultado aptas para ello<sup>2</sup>.

En los años centrales de la crisis económica, las noticias sobre desahucios copaban la información en los medios de comunicación nacionales y llegaron a ser portada en algunos diarios internacionales, como *The New York Times*<sup>3</sup>. Sin embargo, debido en parte a que la cifra de ejecuciones hipotecarias ha caído en 2018 (27.404) un 70% desde su dato más elevado registrado en 2010 (93.636),<sup>4</sup> en los últimos años estas noticias se han centrado en las dificultades para acceder a una vivienda de gran parte de la población, pero de forma muy acusada, de los jóvenes.

La vivienda, constituye en la actualidad, un eje clave de la agenda política española. Todos los agentes coinciden en identificar que existen en España dificultades de acceso a una vivienda, tanto en compra como en alquiler, debido principalmente a la relación entre el precio de la misma y la renta disponible de los hogares; no en vano la sobreexposición financiera<sup>5</sup> es del 38,1% (es decir, un 38,1% de los hogares gastan en el alquiler más de un 40% de la renta disponible), cifra ésta muy superior a la media europea del 27,4%. Se pueden señalar otros factores, como

la ausencia de un parque público de vivienda en alquiler social que permita dar una respuesta rápida ante la necesidad de vivienda e impulsar la residencia en alquiler de larga duración; o el necesario debate sobre la profesionalización del alquiler, hoy en día en manos de propietarios particulares, entre otros factores.

Sin embargo, no solo la vivienda presenta los problemas de acceso comentados, debido principalmente a la inaccesibilidad de su precio, sino que es necesario completar el diagnóstico de las principales amenazas del mercado inmobiliario, atendiendo también a la ausencia de condiciones de habitabilidad que muchas de las viviendas presentan. Prueba de ello son las innumerables denuncias difundidas mediante plataformas digitales<sup>6</sup> que se refieren a situaciones de un evidente abuso inmobiliario, en cuanto ofrecen, ya sea en venta o en alquiler, espacios para vivir que no parecen reunir las mínimas condiciones para poder ser considerados aptos para albergar ese uso. De acuerdo con los datos del Censo de Población y Viviendas 2011 del INE<sup>7</sup>, 15 millones de los 25,2 millones de viviendas tienen más de 30 años y casi 6 millones de viviendas más de medio siglo. Si bien, según el INE, se puede concluir que el estado general de las viviendas es bueno, no hay que olvidar que hay más de 4 millones de viviendas en edificios de 4 o más plantas que requieren ascensor, casi el 60% del parque es ineficiente energéticamente y más del 80% presenta problemas de aislamiento acústico. Otro dato significativo, es que de los aproximadamente 18 millones de viviendas principales, 104.565<sup>8</sup> carecen de cuarto de aseo con inodoro. Aunque esta cifra pueda parecer baja, pues no llega ni al 1%, se trata de un porcentaje nada desdeñable, pues este aspecto denota una indiscutible situación de inhabitabilidad.

<sup>1</sup> Se incorporan referencias de noticias de diversos diarios escritos, a título de ejemplo, <https://www.lavanguardia.com/vida/20181212/453523410344/caritas-el-problema-de-vivienda-se-extiende-y-ya-afecta-a-36-barceloneses.html>  
<https://www.abc.es/economia/inmobiliario/abci-44-por-ciento-espanoles-busca-vivienda-no-puede-pagarla-201906251351-noticia.html>  
[https://elpais.com/economia/2018/11/22/actualidad/1542902550\\_758805.html](https://elpais.com/economia/2018/11/22/actualidad/1542902550_758805.html)  
<sup>2</sup> [https://elpais.com/economia/2018/11/22/actualidad/1542902550\\_758805.html](https://elpais.com/economia/2018/11/22/actualidad/1542902550_758805.html)  
<https://www.elmundo.es/andalucia/2020/05/03/5ead5f7bfc6c8313698b4643.html>  
<https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20200329/48147954705/urbanismo-pandemias-coronavirus-tejido-urbano.html>

<sup>3</sup> <https://www.nytimes.com/2012/11/12/world/europe/spain-evictions-create-an-austerity-homeless-crisis.html>

<sup>4</sup> Fuente: Consejo general del Poder Judicial y Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Esta cifra de ejecuciones hipotecarias se refiere a ejecuciones presentadas en los Tribunales Superiores de Justicia y no distinguen entre vivienda habitual y otros inmuebles. También conviene aclarar que no todas las ejecuciones derivan en un lanzamiento.

<sup>5</sup> Fuente: Eurostat\_ Sobreexposición Financiera En Alquiler a Precios de Mercado 2017 (% Población)

<sup>6</sup> Cuenta de twitter: @elzulista

<sup>7</sup> <https://www.ine.es/prensa/np775.pdf>

<sup>8</sup> Análisis de las características de la edificación residencial en España en 2011. Ministerio de Fomento.



Fuente: cuenta de Twitter @elzulista.

Por tanto, parece poder afirmarse que una parte de las viviendas españolas no reúne las condiciones necesarias para considerarlas dignas y adecuadas, tal y como reclama nuestra Constitución (CE).

En efecto, el art. 47 de la CE establece que

“todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”,

disponiendo que

“los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo ese derecho”.

Pero en España no solo es que los poderes públicos deban velar por la garantía de este derecho, sino que nuestro ordenamiento jurídico demanda a todos los poderes públicos que posibiliten que la vivienda se encuentre en un entorno de calidad determinado, de acuerdo con el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana<sup>9</sup>.

También los organismos internacionales reclaman una vivienda de calidad, que reúna condiciones adecuadas para la vida humana. El art. 25.1. de la Declaración Universal de Derechos Humanos prevé que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, tanto a ella, como a su familia, la vivienda. Recientemente, la

Nueva Agenda Urbana<sup>10</sup> reclama la promoción de medidas y la adopción de políticas en materia de vivienda que respalden la realización progresiva del derecho de todas las personas a una vivienda digna, adecuada y asequible.

Por su parte, la Unión Europea incluyó en la Carta Social Europea revisada (1996) la referencia a una vivienda de calidad:

“Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, las Partes se comprometen a adoptar medidas destinadas:

- 1) a favorecer el acceso a la vivienda de una calidad suficiente; (...)”

Y considera la vivienda adecuada como parte del Pilar Europeo de Derechos Sociales, apartado 19, mencionando nuevamente, de forma expresa, la vivienda de buena calidad:

“Deberá proporcionarse a las personas necesitadas acceso a viviendas sociales o ayudas a la vivienda de buena calidad”.

Ahora bien, ¿cuáles son los estándares que convierten a una vivienda en vivienda adecuada o de buena calidad? Es decir, ¿cuáles son las condiciones de habitabilidad que han de cumplir las viviendas para satisfacer el mandato de la CE y

<sup>9</sup> Artículo 3, apartado 3, letra a) del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, “el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen

o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión”.

<sup>10</sup> Adoptada el 20 de octubre de 2016 por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Sostenible -Hábitat III.

de los tratados y compromisos internacionales? Este estudio analizará la situación de la normativa vigente en España, identificando lo que se regula en las distintas normas como “condiciones de habitabilidad”, con el objeto de verificar la existencia de los elementos en común, así como las diferencias contenidas en la misma.

En primer lugar es preciso aproximarse al término “habitabilidad”. La Real Academia Española lo define como la

“cualidad de habitable, y en particular la que, con arreglo a determinadas normas legales tiene un local o una vivienda”

Y “habitabile” como

“que puede habitarse”

Este concepto fundamentalmente se reconoce en la actualidad para la vivienda<sup>11</sup>, en la medida en que se asocia, con carácter general, con las condiciones que debe reunir una vivienda para poder ser considerada apta para ser destinada a residencia humana. No obstante, para referirse a todas ellas, de una forma global, se ha venido empleando diferente terminología, tanto en la normativa estatal preconstitucional como en la vigente, ya sea estatal, autonómica o municipal.

Así, la Orden de 29 de febrero de 1944<sup>12</sup> aún vigente con carácter supletorio en algunas CC. AA. se refería a las Condiciones Higiénicas mínimas que debían reunir las viviendas. En esta Orden se regulaban, entre otros, las dimensiones mínimas de las piezas de la vivienda, la altura o el volumen de los huecos de iluminación y ventilación de la vivienda, los cuales, indudablemente pueden asociarse con el concepto de habitabilidad. De hecho, el cumplimiento de esas exigencias condicionaba la obtención de la cédula de habitabilidad, documento administrativo que reconocía, ya desde 1937<sup>13</sup>, el cumplimiento de unas condiciones de salubridad<sup>14</sup> y que se exigía para ocupar las viviendas, ya fueran en alquiler u ocupadas por otro título.

Posteriormente, la distribución competencial contenida en la Constitución Española de 1978, atribuyó de forma exclusiva la competencia en materia de vivienda a las CC. AA. y Ciudades de Ceutay Melilla (art. 149.1.3ª CE). Por su parte, el

Estado mantuvo atribuidas otras competencias que le permiten incidir directa o indirectamente en la materia (entre otras, se pueden citar las siguientes: las bases y coordinación de la planificación económica del art. 149.1.13ª, las bases de ordenación de crédito, banca y seguros, art. 149.1.11ª, y la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de deberes, art. 149.1.1ª).

Tras las transferencias de las competencias en materia de Vivienda a las CC. AA. durante la década de los 80, éstas regularon la aptitud de las viviendas, generalmente empleando el término “habitabilidad”, aunque algunas pasaron a referirse a las condiciones de “diseño y calidad”, o sólo a la “calidad” de las viviendas, integrando en sus articulados parámetros que afectaban, fundamentalmente, a las dimensiones mínimas de las estancias, la funcionalidad, la seguridad, la salubridad, la acústica, la iluminación y la ventilación, la accesibilidad y la dotación mínima de equipamiento, de instalaciones o suministros.

La normativa estatal de edificación, recogida fundamentalmente en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y en el Código Técnico de la Edificación de 2006 (en adelante, LOE y CTE, respectivamente), no fue ajena a esta cuestión y optó por diferenciar tres grupos de requisitos básicos que debían satisfacer los edificios: funcionalidad, seguridad y habitabilidad. Cabe resaltar que la LOE es aplicable, con carácter básico, a todo tipo de viviendas, tanto protegida como libre, pero sólo cuando se trate de nueva construcción o de intervenciones en las existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, y sin perjuicio de la normativa autonómica que, siendo más exigente, pudiera resultar de aplicación.

De acuerdo con los requisitos básicos establecidos en la LOE, el CTE fijó las exigencias básicas de seguridad (estructural, en caso de incendios y de utilización) y habitabilidad (de ahorro energético, protección frente al ruido y salubridad) para su cumplimiento en los denominados Documentos Básicos.

En relación con los requisitos de funcionalidad, la LOE (art. 3.1.a) hace referencia a aspectos

<sup>11</sup> Conviene mencionar la importancia que tuvo la introducción y el desarrollo del movimiento higienista en España en el s.XIX, que condicionó la organización de las ciudades modernas en función de los diferentes usos y el espacio construido ad-hoc, para albergarlos (escuelas, hospitales, cárceles, manicomios...)

<sup>12</sup> Ministerio de la Gobernación, Orden de 29 de febrero, por la que se establecen las Condiciones Higiénicas mínimas que han de reunir las viviendas, (1944).

<sup>13</sup> La cédula de habitabilidad fue creada por la Orden de 16 de marzo de 1937, y establecida unos años después por el Decreto de 23 de noviembre de 1940, ambas del Ministerio de Gobernación, pero no se adecuó su concesión hasta la aprobación de la Orden de 29 de febrero de 1944.

<sup>14</sup> Decreto de 23 de noviembre de 1940 por el que se dispone la reorganización de la Fiscalía de la Vivienda (BOE nº 345, de 10 de diciembre de 1940).

que indudablemente también afectan a la habitabilidad, aunque ésta, como hemos señalado antes, se trate como un requisito independiente. Dichos aspectos son los relativos a la utilización, la accesibilidad, el acceso a los servicios de telecomunicación, audiovisuales, de información y de acceso a los servicios postales. Tanto los requisitos de accesibilidad, como los servicios de telecomunicación, audiovisuales, de información y los de acceso a los servicios postales, se exigen en la LOE mediante una remisión expresa a su normativa específica<sup>15</sup>. En cuanto a los requisitos de utilización —entendida como la disposición y dimensiones de los espacios y la dotación de las instalaciones para una adecuada realización de las funciones previstas en el edificio— el CTE se limitó a regular los que afectaban fundamentalmente a la seguridad de las personas, pero evitó fijar aquellos como la superficie mínima o las dimensiones de las estancias, entendiendo que la regulación de los mismos, en concreto para las viviendas, quedaba reservada a las CC. AA. con base en el título competencial 148.1.3ª de nuestra Constitución, sin considerar la posibilidad de establecer unos límites por debajo de los cuales no parezca adecuado que un inmueble se destine al uso residencial. Esta omisión ha derivado en un sinfín de normativa que afecta a la habitabilidad, que además se establece desde dos escalas administrativas, la autonómica y la municipal, dando lugar a un panorama disperso y heterogéneo, donde se dan diferencias, tanto en los mecanismos de regulación de la habitabilidad, como en las exigencias que la fundamentan, lo que difícilmente puede garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

## 2. Marco normativo vigente. Especial referencia a la cédula de habitabilidad y a la Orden de 29 de febrero de 1944

A diferencia de lo que ha ocurrido en materia de suelo, dónde el legislador estatal ha contado con normas propias a pesar de tener las CC. AA. las competencias exclusivas en materia de urbanismo,

destaca la ausencia de una legislación básica en materia de vivienda hasta el día de hoy. De hecho, el Tribunal Constitucional ha reprochado recientemente y de manera velada en alguna sentencia<sup>16</sup> al Estado porque recurra las Leyes de Vivienda que están aprobando las CC. AA., sin que el legislador estatal haya fijado aún los parámetros básicos y uniformes que se supone deberían determinar el límite de la constitucionalidad de aquéllas.

Por tanto, pese a la competencia exclusiva en materia de vivienda de las CC. AA., cabe reflexionar sobre el contenido que una posible Ley básica estatal en materia de vivienda podría abordar. Y dentro de dichos contenidos y a la vista de los títulos competenciales atribuidos al Estado, cabe preguntarse si unas condiciones mínimas de habitabilidad que resultasen exigibles a todas las viviendas situadas en el territorio español, podrían formar parte de las denominadas “condiciones básicas” de uniformidad en el reconocimiento y exigencia de los derechos y deberes constitucionales respectivamente.

Para ello, se ha analizado la normativa autonómica vigente que afecta la habitabilidad de las viviendas, ya que es dicha normativa, la que está regulando las condiciones de habitabilidad, sin perjuicio de los parámetros de habitabilidad que puedan existir en normas locales, así como en la LOE y el CTE —cuyo cumplimiento puede exigirse, como se ha visto, en obra nueva y en intervenciones en las existentes, mediante la preceptiva licencia municipal—.

En la tabla siguiente se refleja la citada normativa, identificando la que afecta a parámetros de habitabilidad, exclusivamente de vivienda con algún tipo de protección. Aquí es preciso señalar que, como las condiciones de habitabilidad de la vivienda protegida también se han venido regulando tradicionalmente por las CC. AA., y que, generalmente, se ha hecho de forma independiente de las de la vivienda libre, su análisis podría ser objeto de otro estudio particularizado para las mismas. Por este motivo, en este análisis, sólo se contemplarán los parámetros regulados para la vivienda protegida, en la medida en que coinciden con los de la vivienda libre.

<sup>15</sup> Los requisitos relativos a la accesibilidad se fijaron unos años después de aprobarse el CTE, como consecuencia de la Ley 51/2003 de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, LIONDAU, y del Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y

edificaciones; en concreto se recogen en el Documento Básico de Seguridad de utilización y accesibilidad.

<sup>16</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional en Pleno 16/2018, de 22 de febrero. “No habiendo el legislador estatal ejercido la habilitación que el art. 149.1.1 CE le otorga, resulta necesario afirmar que el legislador autonómico en materia de vivienda, en el momento en que realizamos este enjuiciamiento, no encuentra límites desde esta perspectiva constitucional”. FJ 8.

<b>Marco normativo en materia de habitabilidad en las CC. AA.</b>	
<b>Andalucía</b>	<p>Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía.                      Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía. (art. 7).                      Orden de 21 de julio de 2008, sobre normativa técnica de diseño y calidad aplicable a las viviendas protegidas en la Comunidad Autónoma de Andalucía y se agilizan los procedimientos establecidos para otorgar las Calificaciones de Vivienda Protegidas.                      Decreto 283/1987, de 25 de noviembre, por el que se suprimen la cédula de habitabilidad y el informe preceptivo sobre condiciones higiénicas previo a las licencias municipales de obra.</p>
<b>Aragón</b>	<p>Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida.                      Decreto 191/1998, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de condiciones técnicas de las viviendas protegibles en Aragón.                      Decreto 60/2009, de 14 abril del Gobierno de Aragón, por el que se regula el Plan aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2009-2012 (elimina la cédula de habitabilidad en 1ª ocupación).                      Ley 2/2014, de 23 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón (elimina la cédula de habitabilidad para segundas y ulteriores ocupaciones).</p>
<b>Asturias</b>	<p>Decreto 73/2018, de 5 de diciembre, por el que se aprueban las normas de habitabilidad en viviendas y edificios destinados a viviendas en el Principado de Asturias (suprime la cédula de habitabilidad para 1ª ocupación, manteniéndola para las siguientes).                      Decreto 6/1995, de 18 de enero, Regulador del régimen jurídico de la habitabilidad y de los procedimientos administrativos relacionados con la misma (derogados art. 5 y 8 por D. 73/2018)</p>
<b>Baleares</b>	<p>Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears.                      Decreto 145/1997, de 21 de noviembre: condiciones de habitabilidad y expedición de cédulas de habitabilidad.</p>
<b>Canarias</b>	<p>Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias.                      Decreto 117/2006, de 1 de agosto, por el que se regulan las condiciones de habitabilidad de las viviendas y el procedimiento para la obtención de la cédula de habitabilidad.</p>
<b>Cantabria</b>	<p>Ley 5/2014, de 26 de diciembre, de Vivienda Protegida de Cantabria.                      Decreto 141/1991, de 22 de agosto. Regula las condiciones mínimas de habitabilidad que deben reunir las viviendas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria, así como la concesión y control de las cédulas de habitabilidad.                      Orden OBR/4/2007, de 17 de abril, por la que se aprueban las Ordenanzas generales de diseño y calidad para las viviendas protegidas de Cantabria.</p>
<b>Castilla-La Mancha</b>	<p>Decreto 65/2007 de 22 de mayo, por el que se establecen aspectos de régimen jurídico y normas técnicas sobre condiciones mínimas de calidad y diseño para las viviendas de protección pública en Castilla-La Mancha.                      Decreto 122/1988, de 3 de octubre, sobre habitabilidad de viviendas (elimina la cédula de habitabilidad y hace inaplicable la Orden de 1944).</p>
<b>Castilla y León</b>	<p>Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León.                      Decreto 147/2000, de 29 de junio, de supresión de la cédula de habitabilidad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.</p>
<b>Cataluña</b>	<p>Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.                      Decreto 141/2012, de 30 de octubre, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad.</p>
<b>Comunidad Valenciana</b>	<p>Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana.                      Ley 3/2004, de 30 de junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación (regula la licencia municipal de ocupación).                      Decreto 151/2009, de 2 de octubre, del Consell, por el que se aprueban las exigencias básicas de diseño y calidad en edificios de vivienda y alojamiento.                      Orden de 7 de diciembre de 2009, por la que se aprueban las condiciones de diseño y calidad en desarrollo del Decreto 151/2009 de 2 de octubre (modificada por Orden 19/2010).</p>
<b>Extremadura</b>	<p>Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura.                      Decreto 10/2019, de 12 de febrero, por el que se regulan las exigencias básicas de la edificación destinada a uso residencial vivienda en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, así como el procedimiento para la concesión y control de la Cédula de Habitabilidad de las viviendas.</p>

<b>Galicia</b>	Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia. Decreto 29/2010, de 4 de marzo de 2010, por el que se aprueban las normas de habitabilidad de viviendas de Galicia (el Decreto 311/1992 suprimió la obligatoriedad de obtener la cédula de habitabilidad).
<b>Madrid</b>	Ley 2/1999, de 17 de marzo, de Medidas para la Calidad de la Edificación. Decreto 111/2018, de 26 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se suprime la cédula de habitabilidad en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Orden de 18 de abril de 1997, por la que se aprueban las Normas Técnicas de Diseño y Calidad de las Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid.
<b>Murcia</b>	Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia. Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia (se refiere a la Declaración responsable en primera y sucesivas ocupaciones).
<b>Navarra</b>	Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra. Decreto Foral 142/2004, de 22 de marzo, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas en la Comunidad Foral de Navarra (regula la cédula de habitabilidad).
<b>País Vasco</b>	Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda. Decreto 317/2002, de 30 de diciembre, sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado. ORDEN de 12 de febrero de 2009, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, por la que se aprueban las Ordenanzas de Diseño de Viviendas de Protección Oficial. Decreto 189/1997, de 29 de julio, por el que se suprime la cédula de habitabilidad.
<b>Rioja, La</b>	Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Decreto 28/2013, de 13 de septiembre, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En negro, normativa que contempla aspectos relacionados con la habitabilidad de la vivienda libre.  
En gris, normativa que contempla aspectos relacionados con la habitabilidad exclusivamente de vivienda con algún tipo de protección.  
En rojo, normativa que deroga algún medio para acreditar el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad.  
En azul, normativa que regula algún medio para acreditar el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad.

FIG. 2/ Marco normativo en materia de habitabilidad en las CC. AA.

Fuente: Elaboración propia, basado en las normativas de las CC. AA.

Por otra parte, se recoge en la misma tabla aquella normativa autonómica que, vigente o no, contempló —ya fuera para regular o para derogar—, algún medio específico para acreditar el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad, que en la mayoría de los casos es la cédula de habitabilidad.

Antes de entrar en el análisis, debe resaltarse que cuando se haga referencia a la exigibilidad de las condiciones higiénicas de la Orden de 1944 en viviendas existentes, debe entenderse, sin perjuicio de algún parámetro que haya podido resultar de aplicación a los edificios construidos después de la entrada en vigor de la misma, por haberse contemplado en normas estatales, autonómicas o municipales aprobadas con posterioridad a aquella (p.e. exigencias relacionadas con la habitabilidad derivadas de la aplicación del CTE).

Una vez aclaradas estas cuestiones, se procede a exponer algunas conclusiones que pueden des-

prenderse directamente de la recopilación normativa reflejada en la tabla anterior y de su estudio.

PRIMERA. Se aprecia que, en la actualidad, tan sólo dos CC. AA. **no tienen aprobada normativa** relacionada con la exigencia de unas condiciones de habitabilidad para vivienda libre: se trata de Aragón y Castilla-La Mancha. En ellas sólo se han regulado aspectos relacionados con la vivienda protegida. En el caso de Aragón, aunque, como se verá, podría deducirse que al menos en vivienda existente serían exigibles los parámetros de habitabilidad de la Orden de 1944, al haberse suprimido la cédula de habitabilidad, tanto para primeras (D. A. 1ª del Decreto 60/2009) como siguientes ocupaciones (D.F. 1ª de la Ley 2/2014), no parece que haya instrumento que permita comprobar su cumplimiento, aparte de lo que corresponde evaluar mediante la Inspección periódica de edificaciones prevista en su legislación urbanística<sup>17</sup> y con los límites que ello conlleva. En Castilla-La Mancha ni siquiera puede aplicarse ya la Orden de 1944, pues la norma que eliminó

<sup>17</sup> Artículo 260 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido

de la Ley de Urbanismo de Aragón. «BOA» núm. 140, de 18/07/2014.

la cédula de habitabilidad, declaró, además, que era inaplicable la citada orden (artículo único y disposición derogatoria del Decreto 122/1988), de manera que, aunque también esta comunidad cuenta con Informe de Evaluación del Edificio, que incluye, entre otros, la valoración del estado de conservación, detallando las medidas

“...para mantener o recuperar las condiciones de habitabilidad o de uso efectivo según el destino propio del edificio...”<sup>18</sup>

habrá edificios en los que no haya norma estatal ni autonómica de referencia para evaluar dichas condiciones<sup>19</sup>.

SEGUNDA. En casi todas las CC. AA. **se han regulado parámetros específicos de habitabilidad para las viviendas**: unas con una misma norma aplicable en todas las viviendas, libres y protegidas (Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Navarra y La Rioja), y otras mediante normas diferenciadas para vivienda libre y de protección (Cantabria y País Vasco).

De todas ellas, llama la atención el caso de Galicia, donde, a pesar de regular estos parámetros, no se regula luego un instrumento específico para exigir su cumplimiento, o el del País Vasco, donde solamente se prevé un procedimiento para la declaración de inhabilitación en determinadas situaciones, como la de infravivienda. Tanto en Galicia como en el País Vasco, esta omisión puede implicar que, en la práctica, la comprobación periódica del cumplimiento de las condiciones de habitabilidad de las viviendas quede restringida a la que contemplen los instrumentos por ellas regulados para la evaluación de los edificios y con el límite que su normativa establezca, a saber, el IEE en Galicia<sup>20</sup> y la ITE en el País Vasco<sup>21</sup>.

TERCERA. En los casos de Andalucía, Castilla y León, Madrid y Murcia, si bien sus normas recogen que las viviendas deben cumplir unas condiciones de habitabilidad, no se desarrollan

parámetros al respecto, al menos para la vivienda libre, de lo que podría deducirse, de forma más o menos expresa, que en estas comunidades sería de aplicación aún la Orden de 29 de febrero de 1944. De ellas, en Andalucía (art. 1 del Decreto 283/1987) y en Castilla y León (art. 1 del Decreto 147/2000), al igual que sucede en Aragón, al suprimirse la cédula de habitabilidad, no parece que exista un instrumento para comprobar de forma periódica el cumplimiento de las condiciones mínimas, salvo que se considere, a estos efectos, la inspección técnica de edificios o instrumento similar, así como cuando se realicen obras que precisen de licencia municipal. Caso distinto es el de Madrid, donde si bien, como en estas últimas CC. AA., se elimina la cédula de habitabilidad (artículo único del Decreto 111/2018), la norma hace referencia en su preámbulo a otros títulos jurídicos (como la Inspección Técnica de Edificios), que no están siempre vinculados a la realización de obras y que, por tanto, parecen constituir –con sus limitaciones– el instrumento para exigir el cumplimiento de unas mínimas normas de habitabilidad en las edificaciones existentes, con alguna periodicidad. Sorprende el caso de Murcia, donde parece que la cédula de habitabilidad ha quedado sujeta a un procedimiento de declaración responsable cuyo control e inspección es responsabilidad del órgano municipal<sup>22</sup>, de manera que también en esta comunidad, podría entenderse que el único instrumento de control periódico de las condiciones de habitabilidad de las viviendas es el Informe de Evaluación de los Edificios, y con el alcance regulado para el mismo.

De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que sólo se exige cédula de habitabilidad en Asturias<sup>23</sup>, Baleares, Canarias, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Navarra y La Rioja<sup>24</sup>, mientras que en Andalucía, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, Madrid y País Vasco se ha eliminado ese documento como medio de acreditación de las condiciones de habitabilidad; en Murcia, como se ha expuesto antes, la primera ocupación

<sup>18</sup> Artículo 9.1.c) del Decreto 25/2019, de 2 de abril, por el que se regulan el Informe de Evaluación del Edificio y el Registro de Informes de Evaluación de Edificios en Castilla-La Mancha y se adoptan medidas en materia de vivienda protegida. «DOCM» núm. 72, de 11 de abril de 2019.

<sup>19</sup> En Castilla-La Mancha parece que sólo puede deducirse un parámetro de habitabilidad y es la superficie mínima de 30m<sup>2</sup>, dado que, de acuerdo con el art. 67 del Decreto 3/2004, de 20 de enero, de Régimen Jurídico de las viviendas con protección pública, se entiende que existe necesidad de vivienda, entre otras situaciones, cuando la vivienda tenga menos de 30m<sup>2</sup>.

<sup>20</sup> Capítulo II de la Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia, relativo al Informe de Evaluación de los Edificios o IEE «BOE» núm. 126, de 27 de mayo de 2019.

<sup>21</sup> Artículo 52 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, del País Vasco, relativo a la Inspección Técnica de Edificios (ITE) «BOE» núm. 166, de 13 de julio de 2015.

<sup>22</sup> Artículo 264 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia.

<sup>23</sup> En Asturias sólo se exige cédula de habitabilidad para segundas y posteriores ocupaciones, pues el Decreto 73/2018, en su artículo 5.3, estableció que “en todas las normas que regulan la cédula de habitabilidad de primera ocupación, se entenderá que este documento queda sustituido por la licencia municipal de uso.

<sup>24</sup> El Decreto 28/2013 de La Rioja contempla que pueda sustituirse la cédula de habitabilidad por la licencia de primera ocupación, y la de sus renovaciones por la Inspección Técnica de Edificios, en aquellos municipios en los que esta esté implantada.



de edificaciones de nueva planta y sucesivas ocupaciones en edificios existentes ha quedado sujeta a declaración responsable, y en Valencia se ha regulado un instrumento equivalente a la cédula de habitabilidad, llamado “licencia municipal de ocupación” (art. 32 y siguientes de la Ley 3/2004).

CUARTA. Aunque se ha ido haciendo referencia en los párrafos anteriores a la aplicabilidad de los parámetros de habitabilidad establecidos en la Orden de 29 de febrero de 1944 en algunas CC. AA., conviene repasarlo de forma independiente, a través de la referencia a esta norma en la propia normativa de aquéllas, y son nueve las que la contienen, ya sea sólo para señalar la evolución desde entonces y justificar los parámetros mínimos que se fijan a partir de esta Orden (Asturias), ya sea para permitir justificar la excepcionalidad de los parámetros mínimos que se fijan a las viviendas construidas con anterioridad a la entrada en vigor de esa normativa (Navarra), o para declarar su inaplicabilidad en el ámbito de su territorio (Castilla-La Mancha, Comunidad

Valenciana, Extremadura o La Rioja). Incluso en alguna C.A. se reconoce la citada Orden como la única norma para determinar los mínimos de habitabilidad (Castilla y León, Madrid y Murcia). En Andalucía y Aragón, aunque no se menciona la Orden, puede inferirse su aplicabilidad por no haberla derogado de forma expresa y no haber regulado parámetros de habitabilidad en el ámbito de sus competencias. En Galicia, también parece posible la exigencia de las condiciones de habitabilidad del año 1944 para las viviendas construidas antes de ese año, pues en esta comunidad, aunque se vienen regulando condiciones de habitabilidad desde 1989<sup>24</sup>, éstas sólo se aplicarían a las viviendas de nueva construcción, así como a las que fueran objeto de ampliación o rehabilitación, desde la entrada en vigor de la correspondiente normativa.

QUINTA. A modo de resumen, se recoge a continuación un esquema de la situación expuesta sobre el desarrollo de las condiciones de habitabilidad, la regulación de la cédula de habitabilidad

	Desarrolla condiciones de habitabilidad	Regula la Cédula de habitabilidad o similar	Medio periódico para acreditar la habitabilidad durante la vida del edificio	Periodicidad
Andalucía	P (1944)		Inspección Periódica	Según ordenanza
Aragón	P (1944)		Inspección Periódica	Según ordenanza pero 15 años máx
Asturias	M	*	Cédula de habitabilidad	Hasta revocación
Baleares			Cédula de habitabilidad	10 años
Canarias			Cédula de habitabilidad	Hasta revocación
Cantabria			Cédula de habitabilidad	-
C.-La Mancha	D		IEE	10 años
C. y León	N (1944)		ITE	10 años
Cataluña			Cédula de habitabilidad	1ª: 25 años / ss:15 años
C. Valenciana	D	**	Licencia Municipal de Ocupación	10 años
Extremadura	D		Cédula de habitabilidad	10 años
Galicia	P (1944)		IEE	Según ordenanza pero 10 años máx
Madrid, C. de	N (1944)		IEE	10 años
Murcia, R de	N (1944)	***	IEE	10 años
Navarra, C. Foral de	M		Cédula de habitabilidad	1ª: 30 años / ss: 10 años / Prov: 9 meses
País Vasco		****	ITE	10 años
Rioja, La	D		Cédula de habitabilidad	1ª: 30 años / ss: 5 años / Prov: 1 año

**Leyenda**

SI  
 SI pero sólo para nuevas e intervenciones en existentes  
 NO

\* Sustituida la Cédula de Habitabilidad en 1ª ocupación por la licencia municipal de uso, pero exigible en siguientes ocupaciones  
 \*\* Licencia Municipal de Ocupación  
 \*\*\* Primera y siguientes ocupaciones sujetas a declaración responsable  
 \*\*\*\* Previsto un procedimiento de Declaración de inhabilitación, sin periodicidad

P (1944) Parece deducirse que aún pueden exigirse los parámetros de la Orden de 29 de febrero de 1944  
 N (1944) Se recoge en la normativa la aplicabilidad de la Orden de 29 de febrero de 1944  
 M Se menciona la Orden de 29 de febrero de 1944 a algún efecto  
 D Se declara inaplicable la Orden de 29 de febrero de 1944

FIG. 3/ Desarrollo de las condiciones de habitabilidad y medios para su acreditación.

Fuente: Elaboración propia basada en las normativas de las CC. AA.

<sup>25</sup> Antes del Decreto 29/2010, estuvieron vigentes otras normas autonómicas de habitabilidad en Galicia: Decreto 240/1989, de 19 de octubre, sobre la habitabilidad de las viviendas (DOG de 14 de noviembre de 1989) y Decreto 262/2007, de 20 de

diciembre, por el que se aprueban las normas del hábitat gallego (DOG de 17 de enero de 2008); el Decreto 311/1992, de 12 de noviembre, revisaba el Decreto de 1989 y suprimió la cédula de habitabilidad.

o instrumento similar como medio de acreditación de las mismas y la referencia en las distintas normas autonómicas a la normativa preconstitucional establecida en la Orden de 29 de febrero de 1944, del que se deduce, en la última columna, el instrumento que puede emplearse en cada comunidad para acreditar el cumplimiento de dichas condiciones, tomando en consideración si se regula, o no, la figura del informe de evaluación de los edificios, o instrumento similar, cuando en las CC. AA. no se regula cédula de habitabilidad o está derogada. No obstante, debe tenerse en cuenta la evidente limitación de esos informes para la comprobación de las condiciones de habitabilidad de las viviendas.

De la tabla resulta una posible clasificación de las CC. AA. en función de si han desarrollado, o no, condiciones de habitabilidad para vivienda libre.

En un primer grupo estarían las 6 comunidades que no han aprobado normativa de desarrollo con parámetros de habitabilidad: en todas ellas aún es aplicable la orden de 29 de febrero de 1944, salvo en Castilla-La Mancha donde, como hemos visto, resulta inaplicable. No obstante, parece que el cumplimiento de las condiciones establecidas en dicha Orden, sólo cabría evaluarse mediante los instrumentos de evaluación o inspección de los edificios regulados en su normativa autonómica, pues no tienen cédula de habitabilidad o instrumento similar para ello. Se trata de Andalucía, Aragón, Castilla-León, Madrid y Murcia.

En un segundo grupo, podrían incluirse 11 comunidades que han aprobado normativa de desarrollo con parámetros de habitabilidad: 9 de estas han regulado además algún instrumento para poder comprobar la acreditación del cumplimiento de las mismas. Así, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Navarra y La Rioja, han regulado la Cédula de Habitabilidad y Valencia, un instrumento similar, que han llamado Licencia Municipal de Ocupación. Alguna comunidad de estas últimas, contempla, de forma expresa, que pueda sustituirse la cédula de habitabilidad por la licencia de primera ocupación y la de sus renovaciones por la Inspección Técnica de Edificios en aquellos municipios en los que esta esté implantada (disposición adicional décima del Decreto 28/2013 de La Rioja). En el País Vasco,

aunque no existe cédula de habitabilidad como tal, sí contempla que el Ayuntamiento pueda comprobar el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad cuando lo considere necesario, y articula mecanismos para poder declarar la inhabilitación cuando no se cumplan (art. 41.1 y 61 de la Ley 3/2015). Por el contrario, en Galicia, donde, como se ha explicado, sólo se recogen condiciones de habitabilidad para las viviendas nuevas y para las existentes cuando sean objeto de ampliación o rehabilitación, no se ha regulado ningún instrumento para comprobar su cumplimiento (salvo lo que sea evaluable con su IEE<sup>26</sup>).

SEXTA. Por último y antes de pasar a analizar los parámetros que deben evaluarse en cada C.A. mediante el instrumento correspondiente en cada una para ese fin, conviene hacer un repaso rápido de la **vigencia y periodicidad** de cada instrumento.

Por un lado, hay Cédulas de Habitabilidad, como las de Baleares o la de Extremadura, que tienen una vigencia de 10 años. Idéntico plazo se deduce, en relación con el instrumento equivalente valenciano. En Cataluña la primera tiene una vigencia de 25 años y las siguientes de 15. En Navarra y La Rioja, la primera, salvo excepciones<sup>27</sup>, tiene una vigencia de 30 años y las siguientes de 10 y 5 años respectivamente, previendo ambas la concesión de cédulas provisionales con una duración de 9 meses y un año respectivamente, quedando condicionado su otorgamiento a la realización de obras de adecuación a las condiciones de habitabilidad dentro de ese plazo (art. 7 del Decreto Foral 142/2004 de Navarra y art. 7 del Decreto 28/2013 de La Rioja). Asturias, Canarias y Cantabria, no especifican ninguna vigencia determinada para las mismas, de lo que se deduce que mantienen sus efectos hasta su revocación en aquellas comunidades en las que está prevista su inspección.

Por otro lado, sólo queda analizar la periodicidad de los instrumentos de evaluación o inspección de los edificios regulados en la normativa autonómica, en aquellas CC. AA. en las que no se regula cédula de habitabilidad, que en la mayoría se establece en 10 años. Son Castilla La-Mancha, Castilla y León, Madrid, Murcia y País Vasco. Galicia también establece esa validez para su Informe de Evaluación, aunque permite a los ayuntamien-

<sup>26</sup> El artículo 6.1.a) de la Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia, no recoge de manera expresa que el informe de evaluación del edificio contemple la habitabilidad, pero establece que la evaluación del estado de conservación, incluya, entre otros, el estado general de las instalaciones, así como las patologías o deficiencias que puedan apreciarse con la inspección visual, lo que evidentemente supone inspeccionar algunos aspectos que inciden en la misma.

<sup>27</sup> En Navarra la primera cédula de habitabilidad tiene una vigencia de 10 años, en lugar de 30, cuando se refiera a viviendas existentes sin cédula de habitabilidad anterior y en renovaciones realizadas fuera de plazo (art. 7 del Decreto 142/2004) y el Decreto 28/2013 de La Rioja establece una vigencia de 5 años para la primera cédula de las viviendas construidas irregularmente, así como de las viviendas construidas con anterioridad a la entrada en vigor del citado Decreto.

tos establecer una menor mediante ordenanza municipal. En Aragón, donde se establecen 15 años como máximo, se permite, al igual que en Galicia, establecer una periodicidad menor mediante ordenanza municipal (como han hecho, por ejemplo, las 3 capitales provinciales, que han marcado 10). Y por último está Andalucía, que no determina ninguna periodicidad y que remite a lo que establezcan las eventuales ordenanzas municipales.

### 3. Principales parámetros de habitabilidad y cuantificación

De todo lo expuesto en el apartado anterior se deduce que los parámetros de habitabilidad que podrían exigirse en cualquier vivienda ubicada en Andalucía, Aragón, Castilla y León, Madrid y Murcia, así como las construidas en Galicia (antes de que se regularan por primera vez parámetros de habitabilidad en esta comunidad), son los que se establecieron con la Orden de 29 de febrero de 1944 y que se pueden resumir en los que se recogen en la tabla de la FIG. 4.

Como ya se anticipó al principio de este artículo, la situación normativa en esta materia en el resto de CC. AA. se caracteriza por una gran dispersión, tanto en cuanto a los parámetros considerados, como en cuanto a la cuantificación de los mismos, lo cual imposibilita su comparación

homogénea. Por ello, se ha llevado a cabo este necesario intento de homogeneización y síntesis, cuyo resultado se resume en el cuadro de la FIG. 5, el cual, debe entenderse con los matices que se señalarán en cada uno de los apartados de este epígrafe.

En cuanto a los parámetros que se han seleccionado para su comparación, debe tenerse en cuenta que, como se vió, hay multitud de aspectos que pueden afectar en la habitabilidad de las viviendas y que además, desde tan diversa normativa, podría resultar inviable intentar abarcarlos todos. Por este motivo, el presente estudio ha considerado necesario centrarse en el análisis de aquellos que afectan de forma individual a las viviendas y cuyo cumplimiento difícilmente puede alcanzarse mediante una reforma sencilla, como son la superficie mínima de la vivienda, algunas dimensiones críticas para el funcionamiento de las estancias, la altura, la iluminación y la ventilación<sup>28</sup>, así como las condiciones que deben cumplir, en su caso, los espacios abuhardillados y los sótanos cuando albergan el uso residencial. En consecuencia, no se contemplarán aquellos aspectos que afectan al edificio en su conjunto, como los que se establecen para patios, escaleras, ascensores o garajes, ni aquellos que refiriéndose al interior de la vivienda, pueda lograrse su cumplimiento sin la necesidad de acometer una gran reforma, como los relativos a las instalaciones, el equipamiento o los suministros.

	Programa mínimo	Superf. mín.	Dimensiones mín.	Altura mínima	Buhardillas (h mín)	Ventilación	Sótanos
Cocinar (K)	14 m <sup>2</sup>	5 m <sup>2</sup>	-	2,50 m	1,20 m siempre que los m <sup>3</sup> alcancen los resultantes de aplicar las alturas mínimas	Ventilación directa al exterior de todas las piezas habitables: Sup ≥ 1/6 (≈16%) de la sup. de la habitación (Se permite ventilación de B a través de chimeneas)	Aislados, impermeabilizados y con iluminación en todas las habitaciones y desde la mitad de la altura
Estar (E)		10 m <sup>2</sup>	-				
Dormitorio (D)	10 m <sup>2</sup>	10 m <sup>2</sup> (2 camas) 6 m <sup>2</sup> (1 cama)	-				
Retrete (B)	1,5 m <sup>2</sup>	1,5 m <sup>2</sup>	-	2,20 m en casas aisladas y medio rural			
Pasillo	-		80 cm			Se admiten alcobas y ventilación a través de galerías, duplicando la sup. de ventilación (≈33%)	
Sup. Mín. Total	≈25,5 m <sup>2</sup>						

FIG. 4/ Parámetros de habitabilidad en la Orden de 29 de febrero de 1944.

Fuente: Elaboración propia basada en las normativas de las CC. AA.

<sup>28</sup> En este estudio sólo se contemplan las dimensiones de los huecos de iluminación y ventilación, sin llegar a analizar las condiciones de los patios de los que se sirven, pues la

complejidad en la definición de los mismos en la normativa autonómica bien podría constituir un estudio comparativo particularizado para los mismos.

	Viviendas	Sup Viv mínima	Programa mínimo	Dimensiones críticas en el programa mínimo	Pasillo mínimo	Alturas mínimas (m)	H mín en Buhardilla (m)	Iluminac	Ventilac	Sótano
<b>Orden 1944</b>	Todas	≈25,5 m <sup>2</sup>	(E+C+K)+D+B	-	80 cm	2,5/2,20	1,2	16%		Si
<b>Asturias</b>	Nvas/Interv	≈32,5 m <sup>2</sup>	(E+C+K+D)+B	Ø 3 m	90 cm (80 punt)	2,5/2,3/2,20	≈2,3<h<2,5 en 1/3	≈8%	Normat. aplicable	-
	Interv/Exist	≈23,5 m <sup>2</sup>	(E+C+K+D)+B	Ø 2,5 m	80cm	2,5/2,2/2,10	≈1,5<h<2,5 en 2/3	≈6%	Normat. aplicable	-
<b>Baleares</b>	Nvas/Interv	≈30 m <sup>2</sup>	(E+C+K)+D+B	Ø 2,4 m en E y Ø 2,4 m en D	-	2,5/2,20	1,5<h<2,5 en 1/5	10%	≈3,3%	-
	Existentes	26 m <sup>2</sup>	(E+C+K+D)+B	Ø 2,4 m	-	2,4/2,10	1,5<h<2,4 en 1/5	≈8,3%	≈2,7%	-
<b>Canarias</b>	Nvas/Interv	25 m <sup>2</sup>	E+C+K)+D+B	-	90 cm (75 punt)	2,5/2,20	h>1,5 y hm >2,2 en piezas complem	8% viv - 5% hab	4% viv-2,5% hab	-
	Existentes	22 m <sup>2</sup>	(E+C+K+D)+B	-	70 cm (60 punt)	2,2 en B	-	3%viv	1,5% viv	-
<b>Cantabria</b>	Nvas	30 m <sup>2</sup> (15,5 en apto)	(E+C+K)+D+B [(E+K)+B en apto]	Ø 2,7 m en E y Ø 2 x 2 m en D	80 cm	2,5/2,2/2,0*	-	8%	≈2,6%	No
	Intervenc	25 m <sup>2</sup> (15 m <sup>2</sup> en apto)	(E+C+K)+D+B [(E+K)+B en apto]	□ 2,4 x 2,4 m en E y □ 1,8 x 1,8 m en D	70 cm	2,5/2,2/2,0	-	8%	≈2,6%	-
	Existentes	≈21,5 m <sup>2</sup>	(E+C+K)+D+B	-	70 cm	2,25 de media	-	8%	≈2,6%	-
<b>Cataluña**</b>	Nuevas	36 m <sup>2</sup>	(E+C+K+D)+A+T+B	Ø 2,8 m en E y □ 2,6 x 2,6 m en D	100 cm	2,5/2,3/2,2 hasta 2,4 ó 2,2	1,5 m (hm >2,5)	≈12,5%	≈12,5%	-
	Intervenc	según obra	(E+C+K+D)+B	según obra	según obra	según obra	según obra	según obra	según obra	-
	Existentes 1984-2012	acreditar antigüedad	acreditar antigüedad	acreditar antigüedad	acreditar antigüedad	acreditar antigüedad	acreditar antigüedad	acreditar antigüedad	acreditar antigüedad	-
	Existentes (antes de 1984)	20 m <sup>2</sup> (15 si CH<1984)	(E+C+K+D)+B	□ 2,4 x 2,4 m en E y □ 1,8 x 1,8 m en D	-	1,9	-	≈6%	≈6%	-
<b>Valencia</b>	Nvas/Interv	30 m <sup>2</sup> (24 en "apto"; 15 +comunes en "alaj")	(E+C+K)+D+B; (E+C+K+D)+B "apto" K+D+B "alaj"	2 tipos de fig. inscribibles (libres de obst y para mob)	90 cm (80 punt)	2,5/2,2	-	10%-18%	33%-6%	-
	Existentes 1989-2010	'30 m <sup>2</sup> (24 m <sup>2</sup> en "apto")	(E+C+K)+D+B; (E+C+K+D)+B "apto"	figuras inscribibles no disponibles	90 cm (80 punt)	2,5/2,2	-	10%	≈3,3%	-
	Existentes (antes de 1989)	'30 m <sup>2</sup> (24 m <sup>2</sup> en "apto")	(E+C+K)+D+B; (E+C+K+D)+B "apto"	-	80 cm (70 punt)	2,4/2,2	-	10%	≈3,3%	-

Viviendas	Sup Viv mínima (m <sup>2</sup> )	Programa mínimo	Dimensiones críticas en el programa mínimo	Pasillo mínimo	Alturas mínimas (m)	H mín en Buhardilla (m)	Iluminac	Ventilac	Sótano
<b>Extremad.</b>									
Nvas/Interv	25 m <sup>2</sup>	(E+C+K+D)+B	Ø 1,2 m en cada espacio y 80 cm para muebles	100 cm	2,5/2,2 F en I	1,5	10%	5%	No
Existentes 2009-2019	25 m <sup>2</sup>	(E+C+K+D)+B	Ø 1,2 m en cada espacio	-	2,5/2,2	1,5	10%	5%	No
Existentes 1999-2009	35 m <sup>2</sup> (25 m <sup>2</sup> en estudios)	[(E+C+K+D)+B en "est"]	Ø 2,4 m en E+C+K+D y Ø 1,20 m en B	-	2,5/2,2	1,5	10%	≈3,3%	No
Existentes (antes de 1999)	-	(E+C+K+D)+B	-	-	2,5/2,2	1,5	10%	≈3,3%	-
<b>Galicia</b>									
Nvas/Interv	≈39 m <sup>2</sup>	(K+E)+A+T+B	□ 3,3x3,3m	100 cm (90 punt)	2,5/2,20 F en I	1,8 en 1/3	≈12,5%-16,6%	≈4,1%-5,5%	≈ no
<b>Navarra</b>									
Nvas/Interv	30 m <sup>2</sup>	(E+C+K)+D+B	□ 2,7 x 3,5 m en E y □ 2,5 m en D y Ø de 1,20 m en B	90 cm (80 punt)	2,4 (2,20 F en I) 2,2/2,0*	2,20	10% (8% F en I)	3,3% (2,6% F en I)	No
Existentes	≈21,5 m <sup>2</sup>	(E+C+K)+D+B	Ø 2 m en E y □ 2 m en D	70 cm	Hm>2,1/2,0/1,9	1,9	8%	2,6%	No
<b>País Vasco</b>									
Todas	36 m <sup>2</sup>	(E+C+K)+D+B	-	-	2,2	1,5 y Hm>2,2	10%	3,3%	≈ no
<b>La Rioja</b>									
Nvas/Interv	30 m <sup>2</sup>	[(E+C+K)+D+B; [(E+C+K+D) + B en la viv. estudio]	Ø 3 m en E+C y □ 2,8 x 2,8 m en D	90 cm	2,4/2,2	-	10%	5%	No
Existentes	25 m <sup>2</sup>	(E+C+K)+D+B	-	70 cm	2,2	-	10%	5%	No

Leyenda:  
 E: espacio para estar; C: espacio para comer; K: espacio para dormir; D: espacio para cocinar; T: espacio para almacenaje; B: espacio para el tendido o secado de ropa.  
 D' o 'K': espacio independizable para dormir o cocinar respectivamente.  
 ≈XX: valor que se ha deducido de otros parámetros por no estar contemplado de forma expresa en la normativa.  
 2,0\* esta altura mínima resulta inaplicable por estar por debajo del parámetro exigido en la normativa básica de edificación (el DB-SUA 2 del CTE exige 2,10m de altura mínima libre de paso).  
 F en I: Se admite alguna flexibilidad en intervenciones.  
 \*\* En Cataluña, para la obtención o renovación de la cédula de habitabilidad de las viviendas construidas entre 1984 y la entrada en vigor del Decreto 141/2012, se deben reunir y acreditar los requisitos técnicos de habitabilidad que eran aplicables en la fecha de obtención de la licencia de obras y que se recogen en los Decretos 349/1983, 274/1995, 314/1996, 259/2003 y 55/2009.

Fig. 5/ Comparativa de parámetros de habitabilidad analizados.

Fuente: Elaboración propia basada en las normativas de las CC. AA.

### 3.1. Superficie mínima

A grandes rasgos se puede observar que la dispersión de la superficie mínima que debe tener una vivienda para poder ser destinada al uso residencial en España es enorme, yendo desde los 35 m<sup>2</sup> exigibles a las viviendas construidas entre 1999 y 2009 en Extremadura, o los 36 m<sup>2</sup> que se exigen en el País Vasco y en las viviendas nuevas de Cataluña, e incluso los 39 m<sup>2</sup> que se exigen en Galicia, hasta los parvos 15 m<sup>2</sup> o 15,5 m<sup>2</sup> que se admiten para la unidad de alojamiento<sup>29</sup> en Valencia, los apartamentos<sup>30</sup> en Cantabria o excepcionalmente en Cataluña, cuando la vivienda hubiera obtenido la cédula de habitabilidad con anterioridad al 11 de agosto de 1984. Esto supone una dispersión de aproximadamente un 50% de la superficie de 25,5 m<sup>2</sup> exigible con base en la norma de 1944.

Sin embargo, también puede observarse que muchas comunidades coinciden en exigir 30 m<sup>2</sup>, al menos, en las viviendas de nueva construcción; se trata de Islas Baleares, Cantabria, Navarra y La Rioja. También en Castilla la Mancha podría deducirse que adopta de alguna manera este parámetro, pues es la superficie por debajo de la cual se entiende que existe necesidad de vivienda<sup>31</sup>. Valencia exige también esta superficie tanto para las viviendas nuevas como para las existentes, permitiendo reducirla hasta 24 m<sup>2</sup> en la tipología que denomina “vivienda-apartamento”<sup>32</sup>. En Baleares se reduce la superficie mínima para las viviendas existentes hasta 26 m<sup>2</sup>; y 25 m<sup>2</sup> es la superficie exigida por Canarias y Extremadura para las viviendas de nueva construcción, así como por esta última comunidad para las viviendas que se construyeron entre 2009 y 2019 y para los “estudios”<sup>33</sup> que se edificaron entre 1999 y 2009 en la misma. Cantabria, aunque para las viviendas existentes en las que no se lleve a cabo ninguna intervención reduce la superficie mínima a 21,5 m<sup>2</sup>, también exige 25 m<sup>2</sup> como mínimo para las que resulten de una rehabilitación. Por último, cabe mencionar la similitud en la superficie exigida para las viviendas existentes por parte de Asturias, Canarias, Navarra y Cataluña que son de 23’5, 22, 21’5 y 20 m<sup>2</sup> respectivamente.

<sup>29</sup> La figura de alojamiento se introdujo en Valencia con el Decreto 151/2009, en cuyo artículo 3 se define el concepto de edificio para alojamiento como “un edificio en el que se agrupan diferentes espacios que permiten el desarrollo de todas las funciones humanas indicadas en este decreto. Estos edificios disponen de una parte de espacios de uso privativo, que se denominan unidades de alojamiento, y otra de servicios comunes de los residentes, debiendo cumplir lo establecido en esta disposición y en su normativa de desarrollo.”

<sup>30</sup> El Decreto 141/1991 de Cantabria recoge condiciones de habitabilidad diferenciadas para las viviendas y para los “apartamentos”.

### 3.2. Programa mínimo

Todas las normas analizadas hacen referencia a una composición mínima de estancias que permitan satisfacer unas funciones dentro de la vivienda. A veces esta composición varía en función de si la vivienda ya existe, si se va a intervenir en ella o de si se va a construir de nueva planta. Incluso puede ser en función de la tipología de vivienda. Para poder comparar los programas mínimos regulados en las diferentes normas ha sido necesario identificar las distintas funciones consideradas en las mismas con alguna de las siguientes: estar, comer, cocinar, dormir, higiene, almacenaje y tendido de ropa.

Lo primero que debe observarse es que absolutamente todas contemplan que toda vivienda cuente con una cámara higiénica independiente.

En cuanto al resto de funciones, la combinación más frecuente es la de exigir, como mínimo, una estancia para las funciones de estar, comer y cocinar y otra para dormir. Esta combinación, que tiene su antecedente en la Orden de 1944, es la que se recoge para las viviendas en Navarra y País Vasco, así como para las viviendas nuevas y las intervenciones en las existentes en Baleares y en Canarias. También ésta ha sido la opción elegida en Cantabria, salvo para los “apartamentos” que se construyan nuevos o que resulten de una intervención, en los que sólo se exige un espacio para estar y comer separado del baño. Valencia también se decanta por ese programa que exige espacios diferenciados para estar y dormir como el mínimo para cualquier vivienda, salvo que se acojan a la tipología de “apartamento”, en las que se permite una única estancia para las funciones de estar, comer, cocinar y dormir, o que se trate de “alojamientos”, construidos al amparo de la normativa vigente y en los que basta con que tengan un espacio para cocinar y otro para dormir. En La Rioja también se plantea con carácter general esa combinación para todas las viviendas salvo para la que denomina “vivienda-estudio”, en la que el dormitorio puede estar incorporado a la sala de estar.

<sup>31</sup> Artículo 67 del Decreto 3/2004, de 20 de enero, de Régimen Jurídico de las viviendas con protección pública.

<sup>32</sup> La figura de vivienda-apartamento se define en el Decreto 151/2009 valenciano como “la vivienda en la que las funciones humanas se desarrollan en espacios no compartimentados, habiendo al menos un recinto compartimentado para la higiene, que podrá contener exclusivamente el espacio para la evacuación fisiológica.”

<sup>33</sup> El Decreto 195/1999 de Extremadura reconocía excepciones, e incluso alguna condición diferente de las establecidas para las viviendas, para lo que denominaba “estudios”, en los que según el artículo 3 “la función de dormir” se podía realizar “en un mismo espacio junto con el estar y cocinar”.

Extremadura, Asturias y Cataluña siempre han contemplado la posibilidad de atender en un único espacio las funciones de estar, comer, cocinar y dormir, la cual, aparte de las situaciones puntuales señaladas en Valencia y en La Rioja, también se permite en las viviendas existentes de Baleares y Canarias. Debe mencionarse aquí la particularidad que contemplan Asturias y Cataluña, pues prevén que el espacio que reúna las funciones de convivencia y privacidad permita siempre la compartimentación de una habitación sin que la sala de estar ni la habitación pierdan sus requisitos obligatorios.

Por último, cabe señalar el caso aislado de Galicia, donde además de cuarto de baño independiente que, como dijimos, se exige en cualquier normativa, el programa mínimo contempla

“una estancia más una cocina”

y además,

“un lavadero, un tendedero y un espacio de almacenamiento general” (apartado I.A.2.3 del Decreto 29/2010)

Galicia permite integrar la cocina en un único espacio con la estancia mayor, siendo la superficie de dicho espacio

“como mínimo la suma de las superficies mínimas establecida para cada una de dichas piezas”.

Galicia, por tanto, parece permitir también realizar las funciones de comer y dormir en ese único espacio previsto para estar y cocinar.

### 3.3. Condiciones dimensionales

Un aspecto que ha evolucionado bastante en casi todas las normas autonómicas que han regulado parámetros de habitabilidad, respecto de la norma preconstitucional, es la exigencia, no sólo de unas superficies mínimas a cada estancia, sino también de unas condiciones dimensionales, de manera que, salvo País Vasco y Canarias, todas prevén la inscripción de determinadas figuras o condiciones similares –como distancia entre paramentos o espacio alrededor del mobiliario– en las distintas estancias, con el objeto de garantizar una utilización adecuada de las mismas en función de su uso.

Dado que, como se ha visto, el programa mínimo permite reunir, en la mayoría de los casos, casi todos los usos en un único espacio, y que esta situación es la que condiciona la vivienda mínima, parece innecesario comparar las superficies exigibles a las estancias cuando están

separadas, de manera que este análisis se centrará sólo en los parámetros dimensionales adoptados por las distintas CC. AA. aplicables al programa mínimo.

De este estudio puede deducirse que también en este aspecto las distintas normas sufren una dispersión enorme, pues hay, desde normas que evitan fijar condiciones dimensionales para las viviendas existentes antes de alguna fecha, como Cantabria, Valencia, Extremadura o La Rioja, hasta las que exigen incluso dos figuras inscribibles de unos 2m, de lado o de diámetro, en estancias distintas, como Cataluña o Navarra. Mención aparte merece el caso de Valencia, pues la Orden de 7 de diciembre de 2009 define en su artículo 3 dos tipos de figuras inscribibles en cada espacio, y que define de la siguiente manera:

“2. En las habitaciones o recintos deberán poder inscribirse dos tipos de figuras mínimas:

a) Las figuras libres de obstáculos, que permitan la circulación por la vivienda. Estas figuras se pueden superponer entre sí, si las funciones se agrupan en el mismo recinto.

b) Las figuras para mobiliario que permitan la ubicación de muebles en la vivienda. Estas figuras no se pueden superponer con ninguna otra figura, por estar destinada cada una a su mobiliario específico. El abatimiento de las puertas puede invadir la figura libre de obstáculos y las figuras para mobiliario.”

Asimismo, la dimensión de 80cm de ancho del pasillo mínimo que fijó la Orden de 1944, ha sufrido también mucha variación, llegando a admitirse pasillos de hasta 70cm de ancho en viviendas existentes, como en La Rioja, Navarra, Cantabria o Canarias, mientras que, en otras, como Cataluña o Extremadura, se exigen pasillos de hasta 1m de ancho en las viviendas de nueva construcción. Contrasta la exigencia tan alta en estas dos últimas CC. AA. para las viviendas nuevas, cuando para las existentes no fijan siquiera un mínimo. Por último, cabe señalar que Baleares y el País Vasco no hacen referencia a este parámetro en sus respectivas normativas.

Otra dimensión crítica resulta la altura mínima que deben tener las estancias para poder ser consideradas habitables y aquí ninguna C.A. ha elevado la exigencia por encima de la de la norma del año 1944, según la cual:

“La altura de todas las habitaciones medida del pavimento al cielo raso, no será inferior a 2,50 metros en el medio urbano”

Es cierto que esta norma permitía reducir esta altura hasta 2,20m

“en las casas aisladas y en el medio rural.”

De acuerdo con ello, casi todas las CC. AA. contemplan este mínimo de 2,20m, tanto para viviendas nuevas, como para las existentes, aunque normalmente asociado sólo a algunos espacios (generalmente en pasillos, vestíbulos, baños y tenderos) o a un porcentaje máximo de la superficie útil de las estancias. Sólo el País Vasco ha adoptado esta altura de 2,20 como la mínima admisible en toda la superficie de la vivienda.

Otras, como Asturias y Baleares, permiten una altura de hasta 2,10m, ya sea de forma puntual bajo elementos estructurales o de instalaciones en algunas habitaciones de las viviendas existentes, o en un porcentaje máximo de toda la superficie útil.

Aparte del caso del País Vasco, las comunidades más laxas en cuanto a la altura mínima exigida resultan ser Cataluña, —donde se admite 1,90m de altura en las viviendas construidas o que hubieran obtenido la cédula antes del 11 de agosto de 1984— Cantabria, donde se llegan a admitir 2,00m<sup>34</sup> incluso en las viviendas nuevas bajo arcos y vigas, y Navarra, en donde también se permite esta altura de forma puntual, tanto en las viviendas nuevas como en las existentes, permitiendo incluso alturas más bajas en estas últimas:

“1. Para el cómputo de las superficies mínimas previstas en el artículo anterior, se contemplará únicamente la parte de la superficie útil que cuente con una altura libre mayor o igual que 1,90 m, siempre que la altura media del local supere los 2,10 m.

2. Los elementos de circulación de la vivienda tendrán una altura mínima de 2 m. La altura mínima de paso bajo marcos, dinteles, vigas, o similares será de 1,90 m.” (art. 12 del Anexo I del Decreto Foral 142/2004).

Por último, cabe señalar la reducción admitida por dos CC. AA. con respecto a la exigencia generalizada de 2,50m recogida al menos para las viviendas nuevas por el resto, salvo en el País Vasco: se trata de Navarra y La Rioja, donde las viviendas nuevas pueden tener 2,40m de altura.

### 3.4. Buhardillas

La Orden de 1944 permitía en su apartado 7º viviendas que tuvieran “habitaciones abuhardilladas” en las que la altura de los paramentos

verticales fuera como mínimo de 1,20 metros y la cubicación mínima de cada una de ellas no fuera inferior a la resultante de aplicar las normas de superficie y altura fijadas para cada uso. Muchas CC. AA. han previsto esta posibilidad de habitar el espacio bajo cubierta, pero en general han elevado el nivel de exigencia, pues muchas no permiten reducir la altura de las estancias por debajo de 1,5m.

Así, Asturias permite una altura de forma creciente desde ese 1,5m en 2/3 de la superficie útil mínima de las piezas habitables, aunque sólo en intervenciones en viviendas o edificios ya existentes.

Baleares admite esa altura mínima de 1,5m en todas las viviendas bajo cubierta a partir de una cierta inclinación (5%), hasta en el 20% de la superficie de las dependencias, siempre que pueda inscribirse la figura que corresponda en la parte con la altura libre mínima señalada para cada uso.

Canarias sólo admite ese límite en piezas complementarias y siempre que la altura media de la pieza alcance los 2,20m exigidos en las mismas.

En los espacios bajo cubierta con pendiente igual o superior a 45º, construidos desde la entrada en vigor de la norma vigente en Cataluña, sólo computa la superficie útil interior con altura de 1,5m como mínimo y el valor medio de la altura mínima en estos espacios no debe ser inferior a 2,5m.

Extremadura sólo se refiere a la altura de 1,50m para definir la superficie útil, debiéndose descontar en su cómputo la que sea inferior a esa altura. No obstante, la superficie mínima de cada estancia debe alcanzar las alturas mínimas establecidas para cada una.

País Vasco, por su parte, además exige que la altura media del espacio, cuando sea abuhardillado, sea como mínimo de 2.2m.

Por último, Galicia y Navarra, aunque consideran habitables las piezas abuhardilladas o con techos inclinados, son muy exigentes en su definición. Así pues, Galicia fija la altura mínima en estas piezas en 1,80m para el cómputo de la superficie útil, y además el volumen de las mismas no debe ser inferior al resultado de multiplicar la superficie mínima fijada para su uso, por la altura que les corresponda en atención al mismo. Por su parte, Navarra no permite computar, a efectos de

<sup>34</sup> La altura mínima de 2,00m contemplada en la normativa cántabra y navarra no resulta aplicable por ser menos exigente que la establecida a nivel básico estatal mediante el CTE, que exige

una altura libre de paso en zonas de circulación, como mínimo de “2,10m en zonas de uso restringido”, entre el que se encuentra el interior de las viviendas.



superficie mínima, aquella por debajo de 2,2m, si se trata de nuevas, o de 1,90m, si se trata de existentes, cuando hay techos inclinados con una pendiente superior al 30%.

### 3.5. Sótanos

La Orden de 1944 permitía de forma expresa

“autorizar viviendas en nivel inferior al de la calle en terrenos situados en el medio urbano” (apartado 8º).

siempre y cuando se encontrasen aisladas del terreno natural por cámara de aire o capa impermeable, contasen con muros y suelos impermeabilizados mediante materiales hidrófugos adecuados, y todas sus habitaciones tuvieran iluminación directa.

En contraposición a esto, algunas CC. AA. han impedido en sus normas esta posibilidad. Así, Navarra, La Rioja y Extremadura lo prohíben expresamente, aunque esta última lo ha hecho con algún matiz distinto en cada una de las normas que ha ido aprobando a lo largo de los años. Así, la norma de 1999 no permitía

“viviendas situadas en planta sótano o semisótano” (Norma 4.1 del Anexo I del Decreto 195/1999).

El decreto extremeño de 2009 no permitía construir

“viviendas ni piezas habitables situadas en planta sótano o semisótanos” (apartado 3.1 del Anexo I del Decreto 113/2009)

Y el más reciente no permite

“viviendas en su totalidad en planta sótano ni semisótano” (apartado 1 del Anexo I del Decreto 10/2019),

No obstante, nada se dice al respecto en Extremadura sobre las construidas antes de 1999, de lo que se deduce que pueden existir viviendas en sótanos o semisótanos, siempre y cuando cumplan las mínimas exigencias de iluminación y ventilación previstas para las mismas.

Cantabria sólo prohíbe las viviendas en sótano o en semisótano para las de nueva construcción.

Por último, de la normativa gallega y vasca parece deducirse que no se permiten viviendas bajo rasante, pues Galicia recoge que las

“Viviendas ubicadas en planta baja, cuando no exista sótano bajo ellas, deberá garantizarse el aislamiento de estas con respecto al terreno

mediante una cámara de aire, convenientemente ventilada” (Norma I.A.5 del Anexo I del Decreto 29/2010).

Por su parte, el País Vasco prevé que

“En el caso de existir viviendas en planta baja, se deberá asegurar el aislamiento térmico e impermeabilización por medio de materiales hidrófugos y aislantes adecuados” (apartado 8 del Anexo IV del Decreto 317/2002).

En ambos casos parece posible concluir que sólo se permiten viviendas a partir de ese nivel de planta baja.

### 3.6. Iluminación y Ventilación

Es llamativa la reducción que ha sufrido el nivel de exigencia relativo a las condiciones de iluminación y ventilación en casi todas las CC. AA., en relación con las que se establecieron con la Orden de 1944, donde para toda pieza habitable se exigía, como mínimo

“ventilación directa al exterior por medio de un hueco con superficie no inferior a 1/6 de la superficie de la planta.”

Nada se dijo en aquella orden acerca de la iluminación, pero se entiende que, a diferencia de las normas autonómicas en las que casi siempre se establece la exigencia de ventilación en función de la de iluminación, aplicaría la misma exigencia para ambos.

Esto se traduce en que, aparte de la excepción contemplada para baños y retretes, a los que se permitía ventilar mediante chimeneas (apartado 4º de la Orden de 1944), la exigencia de la orden suponía huecos de ventilación en todas las habitaciones con una superficie mínima del 16'6% de las mismas.

Pues bien, la mayoría de normas autonómicas han fijado unas condiciones mucho menos exigentes. Por ejemplo, Canarias, aunque para las viviendas nuevas exige que

“el conjunto de huecos de iluminación de una vivienda equivaldrá al menos al 8% de su superficie interior, siendo practicable al menos la mitad de mismo.” (Anexo I del Decreto 117/2006)

para las existentes (Anexo II del Decreto 117/2006), sólo exige que cuenten con huecos abiertos a exterior o patio que sumen

“una superficie equivalente de al menos un 3% de la superficie interior de la vivienda”

donde el hueco de ventilación sea la mitad del disponible para iluminación.

Esto supone que en las viviendas existentes en Canarias basta con que, del hueco, sea practicable una parte equivalente al 1,5% de la superficie de la habitación.

Casi la totalidad del resto de CC. AA. establecen una exigencia similar a la establecida en la norma canaria para viviendas nuevas. Así, por una parte prevén huecos de iluminación con una superficie de entre un 8 y un 10%<sup>35</sup> de la superficie de la vivienda, y por otro, que dichos huecos cuenten con alguna parte practicable para ventilación, cuya superficie oscila desde un 2,6% a un 5,5% de la superficie total de la vivienda.

Mención aparte merece Galicia, pues es la única que mantiene la exigencia de 1/6 (16,6%) de la superficie útil de la pieza para la superficie mínima de iluminación, aunque sea sólo en algunas situaciones, como cuando la pieza se ilumina a través de galerías o de una terraza cubierta, permitiendo rebajar la exigencia a 1/8 (12,5%) cuando el espacio se ilumine a través de un hueco al exterior o patio.

Cataluña resulta también algo más exigente que el resto, al menos en cuanto a las viviendas de nueva construcción, pues en su Decreto 141/2012 señala que los espacios de uso común y las habitaciones de las viviendas de nueva construcción

“deben tener ventilación e iluminación natural directa desde el exterior mediante aperturas de una superficie no inferior a 1/8 de su superficie útil” (apartado 3.9 del Anexo 1).

Por último, cabe mencionar la normativa valenciana, que eleva la exigencia incluso por encima de la preconstitucional, para aquellas piezas de viviendas nuevas que, teniendo más de 4m de profundidad, se iluminen a través de patios, exigiendo en estos casos que los huecos de iluminación tengan una superficie del 18% de la superficie útil del recinto iluminado. Para la ventilación exige que éstos sean practicables, al menos, en la tercera parte de la superficie del hueco de iluminación, lo que supone también un límite más exigente que el establecido en la mayoría de las CC. AA. y que también Cataluña coincide en exigir para las viviendas existentes.

<sup>35</sup> Tan sólo Asturias y Cataluña prevén un porcentaje de iluminación inferior al 8 o 10%, pero exclusivamente para las viviendas existentes.

## **4. Exigibilidad de los parámetros de habitabilidad**

En el cuadro de la FIG. 6 se recoge el alcance de la fijación de los parámetros de habitabilidad en la normativa de las CC. AA. en materia de vivienda y las situaciones concretas en las que se exige acreditación de su cumplimiento, relacionadas con los contratos de suministros y las transmisiones. Asimismo, se refleja la existencia o no de procedimiento infractor y sancionador en cada caso.

### **4.1. Alcance de los parámetros**

Tal y como se justificó en el apartado donde se analizó el marco normativo vigente, en las CC. AA. donde no se ha aprobado normativa de desarrollo con parámetros de habitabilidad, tanto en las viviendas nuevas como en las existentes, resultan aplicables aquellos parámetros de la Orden del 44 sobre los que no haya habido regulación posterior, salvo en Castilla-La Mancha, donde, como se ha visto, se dejó inaplicable la misma.

Del grupo de CC. AA. que fijan parámetros de habitabilidad mediante normativa propia, con la salvedad de Galicia, que sólo fija condiciones de habitabilidad para las nuevas y las que sean objeto de ampliación o rehabilitación, todas las demás establecen parámetros que afectan tanto a la vivienda nueva como a la existente y a las intervenciones que se hagan sobre esta última.

Para las intervenciones en edificios existentes, muchas CC. AA. establecen como referencia los niveles fijados para las viviendas nuevas. Se trata de Baleares, Extremadura, La Rioja, Canarias, Galicia y Navarra, habilitándose tan sólo en las tres últimas<sup>36</sup>, como veremos en el siguiente epígrafe, alguna flexibilidad. También en Extremadura se dispone una pequeña tolerancia en cuanto a la posibilidad de mantener las alturas existentes en rehabilitación si se justifica debidamente.

Asturias también puede incluirse en este primer grupo de CC. AA. que fijan como referencia para las intervenciones los parámetros de la obra nueva, aunque también con cierta flexibilidad, pues establece unas normas de habitabilidad para obra nueva y otras distintas para las intervencio-

<sup>36</sup> El art. 3.1 del Decreto 113/2009 de Extremadura, también preveía alguna flexibilidad para las intervenciones, pero en el último decreto extremeño que regula esta materia (Decreto 10/2019), ha desaparecido esta previsión.

	Parámetros			Situaciones				Infracciones previstas de forma específica en la normativa en materia de vivienda para las situaciones señaladas en las columnas anteriores	Sanción (en miles de €)
	Obra nueva o gran rehabilitación	Intervenciones en existentes	Existentes, incluso aunque no sean objeto de intervención	Para suministros		En transmisiones			
				1ª Ocupación	2ª y posteriores ocupaciones	1ª Ocupación	2ª y posteriores ocupaciones		
Andalucía	*	*	*	U	-			Muy grave: Arrendar transmitir o ceder sin cumplir seguridad Grave: Arrendar transmitir o ceder sin cumplir habitabilidad	1-9 1-6
Aragón	*	*	*	U	-	-	-	-	-
Asturias, P. de		F						-	-
Baleares								Leve: vender alquilar o ceder sin cédula o no tener cédula Muy grave: Dar servicios sin 1ª oc	0,06-3 30-90
Canarias		F						Grave: Dar servicios sin cédula y Arrend transm o ceder sin cumplir habitab	3-150
Cantabria								No tener cédula en vigor; Ocupar, arrendar o vender sin cédula	Medidas coercit.
C.-La Mancha	-	-	-	U	-	-	-	-	-
C. y León	*	*	*					Muy grave: Dar suministros sin 1ª ocupac.	15-90
Cataluña		F	X					Grave: contratar suministros Muy grave: Arrend transm o ceder	9-90 90-900
Comunidad Valenciana			X					Grave: vender o alquilar Muy grave: contratar suministros	0,6-3 3-30
Extremadura		F	X					Leves, Graves o Muy graves	0,4-4 4-40 40-200
Galicia		F	X					Grave: da suministros sin 1ª oc Muy grave: transm/cesión de uso sin 1ª oc	3-30 30-600
Madrid, C de	*	*	*					-	-
Murcia, R. de	*	*	*	U	-	-	-	-	-
Navarra, C.F.		F						Leve: dar suministros sin cédula de hab. Grave: no renovar la cédula de hab.	0,3-3 3-30
País Vasco								Grave: dar suministros sin 1ª ocupac.	3-20
Rioja, La			X					Leve: transm o alquilar sin cédula de hab. Muy grave: dar suministros sin cédula	0,1-0,5 2,5-100

**Leyenda**

- Parámetros de más a menos exigentes en función de la intensidad del color (más exigente más fuerte).
- \* Puede deducirse que sólo aplicarían parámetros de la LOE y CTE en las viviendas construidas desde su entrada en vigor, y los parámetros de la Orden de 29 de febrero de 1944 en el resto o en lo no establecido en la LOE y CTE.
- F** Se contempla algún grado o trámite de flexibilidad.
- X** Aplicables distintos niveles de exigencia en función de la antigüedad de la vivienda.
- Obligación prevista tipificada como infracción y con sanción (en normativa de vivienda).
- Obligación prevista, sin tipificar como infracción y por tanto, sin sanción (en normativa de vivienda).
- U** Obligación contemplada en normativa autonómica en materia de urbanismo.

Fig. 6/ Exigibilidad de los parámetros de habitabilidad

Fuente: Elaboración propia basada en las normativas de las CC. AA.

nes en viviendas o edificios ya existentes, pero luego señala que en las obras de rehabilitación

“debe haber un criterio de mejora sobre las condiciones existentes, partiendo de un mínimo que siempre se debe cumplir (vivienda mínima) y tratando de alcanzar en lo posible las condiciones de obra nueva” (introducción del Anexo II del Decreto 73/2018).

Otras CC. AA., como Cantabria, Cataluña o Valencia, van más allá, y establecen parámetros algo menos exigentes que los aplicables a la vivienda nueva, para las intervenciones.

En Cantabria, mediante el Decreto 141/1991, se fijaron en un mismo anexo, mediante diferentes apartados, unas condiciones exigibles para las viviendas de nueva planta (apartado A), y otras algo menos exigentes para las viviendas resultantes de una rehabilitación (apartado B).

En Cataluña, incluso se llegan a concretar distintos niveles de exigencia en función del tipo de intervención. Así, el Decreto 141/2012 recoge, en un Anexo I, los parámetros de habitabilidad para las viviendas nuevas, y en un Anexo II, los exigibles a las existentes antes del 11 de agosto de 1984<sup>37</sup>. Por otra parte, en un Anexo IV se identifican diversos tipos de intervenciones, ya sean de rehabilitación o de gran rehabilitación, remitiendo, en cada caso, al cumplimiento del Anexo I o II y estableciendo excepciones para determinados parámetros. Por ejemplo, para derribos con mantenimiento de fachada, exige el cumplimiento del Anexo I, permitiendo una altura libre de hasta 2,40 m en lugar de 2,50 m exigibles en edificación nueva; para el aumento de la superficie útil de las viviendas, sin afectar la estructura, exige el cumplimiento del anexo II, siempre y cuando, los dormitorios tengan como mínimo 6 m<sup>2</sup>, en lugar de 5 m<sup>2</sup>. Todo ello, como se verá en el apartado siguiente, bajo unos criterios de flexibilidad concretos.

En Valencia, la Orden de 2009 contiene un Anexo I con requisitos para viviendas nuevas (Capítulo I), y otros menos exigentes para los edificios de

viviendas que sean sometidos a rehabilitación (Capítulo IV). No obstante, esta distinción apenas supone una diferencia apreciable en la habitabilidad de unas y otras, a los efectos de este estudio, puesto que para el interior de estas últimas se contempla alcanzar los mismos parámetros fijados para el interior de las nuevas.

Para las viviendas existentes, en las que no se vaya a acometer intervención alguna, hay CC. AA. que fijan parámetros iguales para todas las viviendas, independientemente de cuando fueran construidas. Son Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria<sup>38</sup>, y Navarra. Pero otras reconocen distintas situaciones en función de aquel momento y de la normativa que consecuentemente les fuera de aplicación. Así, Cataluña, en su Decreto 141/2012, diferencia entre las viviendas preexistentes construidas con anterioridad al 11 de agosto de 1984<sup>39</sup>, para las que fija unas condiciones en su Anexo II, y las construidas entre esa fecha y la entrada en vigor del citado Decreto, para las que

“serán de aplicación las condiciones de habitabilidad reguladas por el decreto de habitabilidad vigente en la fecha de finalización de la construcción de las viviendas” (D.T.3<sup>a</sup>)

También Valencia, en su Decreto 151/2009 (disposición adicional segunda), contempla la aplicación de distintos parámetros para las renovaciones de licencias de ocupación. Por un lado, para las viviendas que pidieron la licencia de obras antes del 23 de septiembre de 1989, recoge que les serán de aplicación los parámetros que se fijaron en la Orden de 22 de abril de 1991<sup>40</sup>, para la vivienda existente. Por otra parte, a las viviendas construidas entre esa fecha (23/09/1989) y el 7 de enero de 2010, en la que entró en vigor el Decreto 151/2009, serían de aplicación los parámetros fijados en la citada Orden para viviendas nuevas. Más tarde, la Orden de 7 de diciembre de 2009, en desarrollo del Decreto 151/2009, estableció los parámetros exigibles en viviendas que se construyeran a partir de la entrada en vigor de este último.

<sup>37</sup> A las viviendas construidas en Cataluña entre 1984 y 2012, les son exigibles las condiciones de habitabilidad aprobadas con los Decretos dictados al efecto (Decretos 346/1983, 274/1995, 314/1996, 259/2003 y 55/2009).

<sup>38</sup> En Cantabria, mediante el Decreto 141/1991, se fijan unas condiciones menos exigentes que las establecidas para viviendas nuevas o para intervenciones, que resultan de aplicación a las viviendas existentes a la entrada en vigor de la norma (apartado C del Anexo I), y siempre que no haya otras fijadas por el planeamiento urbanístico, o que las viviendas fueran construidas o rehabilitadas al amparo de una normativa que regulara expresamente este supuesto.

<sup>39</sup> En el año 1983 Cataluña reguló los requisitos mínimos de habitabilidad que debían reunir los edificios de viviendas mediante dos normas: el Decreto 346/1983, de 8 de julio, y el Decreto 571/1983, de 28 de diciembre. La cédula de habitabilidad fue regulada por primera vez en esa comunidad, el año 1984, como culminación del proceso iniciado con el establecimiento de las nuevas prescripciones normativas sobre mínimos de habitabilidad en el año 1983.

<sup>40</sup> Orden de 22 de abril de 1991, del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se aprueba la modificación y el texto refundido que desarrolla las normas de habitabilidad y diseño de viviendas en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

Más complejo resulta el caso de Extremadura, donde la última regulación en esta materia (Decreto 10/2019, de 12 de febrero), da lugar a 3 situaciones distintas para las viviendas existentes. En un primer grupo se encontrarían las viviendas construidas antes de la entrada en vigor del Decreto 195/1999, para las que serían exigibles unas condiciones muy laxas que se recogen en el anexo II de esta norma y que son las que se establecieron para esas mismas viviendas en el Decreto 113/2009 (Anexo II). Un segundo grupo estaría formado por las viviendas construidas entre 1999 y la entrada en vigor del Decreto 113/2009, para las que serían exigibles las condiciones fijadas para las viviendas nuevas en el Decreto 195/1999. El tercer grupo estaría constituido por las viviendas construidas desde la entrada en vigor del Decreto de 2009 hasta la entrada en vigor de la última norma extremeña en la materia, a las que son exigibles las condiciones que se previeron para las viviendas nuevas en el Decreto de 2009.

En La Rioja, para las viviendas existentes en las que no se vaya a llevar a cabo ningún tipo de intervención, la disposición transitoria tercera del Decreto 28/2013, plantea dos situaciones: una para las viviendas construidas “con anterioridad a 1999”<sup>41</sup>, para las que determina unos requisitos en el Anexo II del citado Decreto, y otra para las edificaciones que fueron construidas “con posterioridad a 1998”, en las que se condiciona la obtención de la cédula de habitabilidad al cumplimiento de la normativa sobre habitabilidad contenida en el decreto riojano que estuvo vigente<sup>42</sup> hasta la entrada en vigor del Decreto de 2013, o del Código Técnico de la Edificación si le fuera aplicable.

Por último, en Galicia, aunque se han regulado estándares mínimos de habitabilidad en diversa normativa desde el año 1989 (Decretos 240/1989, 311/1992 y 262/2007), en la legislación vigente no se hace eco de ellos para determinar los niveles de exigencia a las viviendas construidas al amparo de aquella.

Por último, País Vasco tiene una regulación un tanto particular, pues define el concepto de “infravivienda” como

“la parte de una construcción que se destina a uso residencial careciendo de las condiciones legales para ello por no llegar a las condiciones mínimas de habitabilidad” (artl. 3.i) de la Ley 3/2015).

<sup>41</sup> De la exposición de motivos, puede inferirse que se fija ese año, porque en 1999 se aprobó la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación.

<sup>42</sup> La normativa de habitabilidad vigente en La Rioja hasta la aprobación del Decreto 28/2013, se contenía en el

Esta C. A. recoge en el Anexo IV del Decreto 317/2002 las condiciones mínimas de habitabilidad sólo para las actuaciones de rehabilitación. Al no regularse otras para las viviendas nuevas, parece posible deducir que, por debajo de esas condiciones, cualquier vivienda del País Vasco podría ser declarada inhabitable, mediante el correspondiente procedimiento. No en vano, a una vivienda, cualquiera que fuera su antigüedad, que no cumpliera las condiciones del citado Anexo, podría exigírsele la adecuación a las mismas; y esta actuación ya está comprendida entre las de rehabilitación recogidas en el artículo 3 del Decreto 317/2002, y con base en ello, le serían exigibles dichas condiciones.

#### 4.2. Grado de flexibilidad

Del grupo de CC. AA. que fijan parámetros de habitabilidad mediante normativa propia, y fijan como referencia para las intervenciones en edificios existentes los mismos niveles que para las nuevas, las normativas de Asturias, Canarias, Extremadura, Galicia y Navarra, han contemplado alguna cláusula de flexibilidad para su exigencia.

Asturias, en el Anexo II de su Decreto 73/2018 cuando establece como objetivo para las intervenciones las condiciones de obra nueva, reconoce que:

“no siempre va a ser posible llegar a este grado de cumplimiento”.

De conformidad con esta previsión, define el concepto de vivienda mínima, con unos parámetros,

“por debajo de los cuales no parece adecuado que un bien inmueble tenga un uso como vivienda”

También en Canarias, donde se exigen las mismas condiciones de habitabilidad fijadas en el anexo I del Decreto 117/2006 para

“todas las edificaciones de nueva construcción destinadas a vivienda, así como a las creadas a partir de la ampliación, modificación, reforma o rehabilitación de construcciones previamente existentes”, (art. 2.2 del Decreto 117/2006)

luego, la disposición adicional primera del Decreto 117/2006, prevé que:

Decreto 51/2002, de 4 de octubre, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad que deben reunir las viviendas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como la concesión y control de las cédulas de habitabilidad.

“en el caso de que en las citadas viviendas se vayan a ejecutar obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren su configuración arquitectónica, (...) deberá existir informe favorable sobre la adecuación del proyecto presentado con las condiciones de habitabilidad establecidas en el anexo I de este Decreto, (...) salvo que, (...) se informe de que es técnicamente imposible ajustar, total o parcialmente, la vivienda a dichas condiciones, en cuyo caso las obras deberán cumplir las condiciones mínimas de habitabilidad establecidas en el anexo II del presente Decreto.

Lo mismo sucedía en Extremadura, antes de la aprobación del vigente Decreto 10/2019, pues el anexo 1 del Decreto 113/2009, establecía unos parámetros aplicables a

“...viviendas de nueva construcción, y a las ya construidas que sean objeto de obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación, que afecten a las condiciones mínimas de habitabilidad.”

previendo alguna flexibilidad para la aplicación de estos últimos en intervenciones en edificios existentes disponiendo en su artículo 1.3 que

“En el caso de que (...) se emita un informe en el que se justifique que es técnicamente imposible ajustar, total o parcialmente, la vivienda a sus condiciones correspondientes, las viviendas deberán cumplir únicamente las condiciones de habitabilidad del Anexo II”

que, como es lógico, eran muy poco exigentes. Pero esta eventualidad que permitía rebajar en las intervenciones las exigencias previstas para viviendas nuevas, cuando pudiera justificarse la imposibilidad de ajustarse a ellas, ha desaparecido en el Decreto 10/2019, quedando recogida solamente alguna excepción en relación con las alturas exigibles en rehabilitación, y la posibilidad de excluir del cumplimiento del Decreto las obras en edificios de vivienda

“...catalogados o con algún tipo de protección ambiental o histórico-artística” (art. 3.4)

cuando estas sean incompatibles con el grado de protección del edificio.

El vigente Decreto 29/2010, de 4 de marzo de 2010, por el que se aprueban las normas de habitabilidad de viviendas de Galicia, destina todo un capítulo para regular un trámite de excepción con el objeto de permitir el incumplimiento de las condiciones de habitabilidad establecidas en el mismo, en aquellas actuaciones de rehabilitación

o de ampliación de edificios o viviendas existentes, construidos al amparo de la normativa de habitabilidad anterior, cuando

“...como consecuencia de la configuración física de la edificación o de singulares determinaciones del planeamiento, resultase imposible el cumplimiento íntegro de las determinaciones de estas normas.

Las determinaciones de la normativa de habitabilidad que pueden ser excepcionadas de cumplimiento y los límites y condiciones para autorizar dicha excepción se recogen en el anexo II a este decreto.” (art. 16).

Asimismo, la citada norma gallega reduce el nivel de las exigencias establecidas para las viviendas nuevas en su Anexo I,

“en actuaciones de rehabilitación de escasa entidad (...). En estos casos, sólo se exige que las reformas previstas no deterioren las condiciones de habitabilidad de la vivienda preexistente.” (art. 14)

El Decreto Foral 142/2004 de Navarra, en su artículo 3, también recoge algunas situaciones que permiten eximir del cumplimiento de alguna condición de las establecidas en el mismo a las viviendas nuevas, cuando se justifique la imposibilidad o desproporcionada dificultad de su cumplimiento, la obra se encuentre en un centro histórico cuya configuración parcelaria impida cumplir la condición, o cuando se utilicen soluciones alternativas que proporcionen prestaciones similares a las de la condición incumplida.

Además de esto, este Decreto Foral permite eximir de las condiciones mínimas de habitabilidad establecidas para cualquier vivienda, independientemente de su antigüedad, cuando la construcción sea anterior al 1 de marzo de 1944 y se acredite el derecho de propiedad y utilización por el residente desde antes del 1 de julio de 1985<sup>43</sup>. En este caso, la cédula de habitabilidad se entenderá otorgada única y exclusivamente en beneficio del residente, que será la única persona facultada para contratar los suministros.

A diferencia de estas 5 CC. AA. que fijan como referencia para las intervenciones en edificios existentes los mismos niveles de exigencia que para las nuevas, Cataluña, tal y como se anticipó en el apartado anterior, fija unos requisitos diferenciados en función del tipo de intervención, previendo, además, que los mismos “puedan ser exceptuados motivadamente por el ente que

<sup>43</sup> El 1 de julio de 1985 es la fecha en la que se produce la efectividad del traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de Estudios

de ordenación del territorio y medio ambiente (anexo del Real Decreto 1118/1985, de 19 de junio, publicado en el BOE núm. 163 de 9 de julio de 1985)

tiene que otorgar la licencia de obras” (art. 6 del Decreto 141/2012).

atendiendo a una serie de principios de flexibilidad, que comprenden desde el no empeoramiento con la reforma de las condiciones y requisitos de habitabilidad preexistentes, hasta la debida proporcionalidad entre la intervención y la mejora alcanzada, o la incompatibilidad de la obra con el grado de protección del edificio.

### 4.3. Infracciones y Sanciones

Con independencia del estricto deber legal de conservación establecido en la legislación urbanística, que en general comprende la obligación para los propietarios de mantener sus viviendas en condiciones dignas y adecuadas, en este apartado se van a analizar exclusivamente aquellas obligaciones que contemplan la acreditación del cumplimiento de las condiciones de habitabilidad en algunas situaciones concretas, como la contratación de suministros y las transmisiones, y si se prevén consecuencias en caso de incumplimiento, y ello en la medida en que se contemplan en la normativa en materia de vivienda.

Alguna C. A. de las que no han aprobado normativa de desarrollo con parámetros de habitabilidad, sí prevé luego alguna obligación en relación con la acreditación del cumplimiento de unas mínimas condiciones de habitabilidad en alguna de esas situaciones.

Así, Andalucía, recoge como supuestos de infracción muy grave y grave, los siguientes,

“Arrendar, transmitir o ceder el uso de inmuebles para su destino a vivienda sin cumplir las condiciones de seguridad (...)” (art. 53.1.b) Ley 1/2020) y “Arrendar, transmitir o ceder el uso de inmuebles para su destino a vivienda incumpliendo condiciones de habitabilidad (...)” (art. 53.2.a) Ley 1/2010)

previendo sanciones de entre 1.000 y 9.000 euros para las primeras y entre 1.000 y 6.000 euros para las segundas (art. 61 de la Ley 1/2010). Choca esta previsión, pues como se vió, en Andalucía no cuentan con un instrumento periódico ad-hoc para la acreditación de dichas condiciones, por lo que la comprobación del cumplimiento de esas obligaciones sólo parece posible a través de la

licencia de primera ocupación y de lo que sea evaluable a través de la inspección periódica.

También Castilla y León, prevé alguna obligación; en este caso, en relación con la prestación de servicios por parte de las compañías suministradoras, pero sólo para las primeras ocupaciones (art. 3 del Decreto 147/2000). El incumplimiento de esta obligación está tipificado como infracción grave (art. 102 Ley 9/2010) para las que se prevén sanciones de entre 15.000 y 90.000€ (art. 105 Ley 9/2010). En Madrid, se deduce la obligación de acreditar las condiciones de habitabilidad para la contratación de los suministros, tanto en primera como en segundas ocupaciones, (art. 1.2 del Decreto 111/2018), sin embargo, no parece haber prevista infracción ni sanción en caso de incumplimiento. En Aragón, Castilla-La Mancha y Murcia, no se recogen situaciones en las que sea preciso acreditar las condiciones de habitabilidad (ni para dar suministros, ni en transmisiones), al menos en la normativa relativa a vivienda. Consecuentemente, tampoco parece haber previstas infracciones ni sanciones en relación con esto, sin perjuicio de las que fueran aplicables, en su caso, por la falta de conservación que pudiera detectarse mediante los correspondientes procedimientos de inspección periódica o instrumento similar.

Del grupo de CC. AA. que cuentan con normativa propia que establece parámetros de habitabilidad, todas prevén la obligación de acreditar las condiciones de habitabilidad en determinadas situaciones (suministros, arrendar, vender o alquilar...) y todas, salvo Galicia<sup>44</sup>, cuentan, para ello, con un instrumento *ad-hoc*, como la Cédula de Habitabilidad, o con un procedimiento que puede conllevar la declaración de inhabilitación, como ocurre en el País Vasco.

Sin embargo, no todas tipifican el incumplimiento de las obligaciones previstas como infracción para poder ser objeto de alguna sanción.

Así, Asturias, que contempla la obligación de acreditar las condiciones de habitabilidad para contratar los suministros, sólo parece hacerlo para primeras ocupaciones, pues el Decreto 73/2018 asimiló la cédula de habitabilidad en primera ocupación a la licencia municipal de uso y derogó la que estaba asociada a segundas ocupaciones contenida en el artículo 5 del Decreto 6/95. No obstante, este decreto mantiene vigente la mayoría de sus artículos, y entre ellos el 9, en el que se contempla

<sup>43</sup> En Galicia, donde se eliminó la cédula de habitabilidad, la Ley 8/2012, de 29 de junio, de Vivienda, prohíbe, tanto transmitir viviendas de nueva construcción, como dar suministros, sin licencia de primera ocupación (art. 24 y 43). Incumplir

estas prohibiciones se tipifican como infracción muy grave (art. 106.d) y grave (art. 105.k) respectivamente, sancionables con multas que pueden ir desde 3.001 hasta 600.000 euros.

la expedición de la cédula de habitabilidad para segundas y posteriores ocupaciones, y del que parece deducirse que dicha cédula debe presentarse en compraventas y arrendamientos. Sin embargo, la norma asturiana, a pesar de prever estas obligaciones, luego no tiene infracciones ni sanciones previstas para el incumplimiento de todas estas previsiones. Sólo tiene previsto un procedimiento para la corrección de los defectos de habitabilidad, cuyo incumplimiento puede sancionarse “en base a lo dispuesto en la legislación sancionadora en materia de vivienda” (art. 14 Decreto 6/95)

En el caso de Cantabria, el Decreto 141/1991 prohíbe a las compañías dar suministros sin cédula de habitabilidad (art. 3.b) y la hace obligatoria para ocupar las viviendas, tanto nuevas como existentes (art. 7). Sin embargo, sólo identifica el incumplimiento de esta última obligación relacionada con la ocupación como infracción (art. 16); además, la normativa cántabra no gradúa las infracciones, y tan sólo prevé la posibilidad de iniciar un procedimiento sancionador para los supuestos de incumplimiento que se comuniquen o denuncien, con el que se podrían proponer o imponer

“las medidas coercitivas previstas por las disposiciones legales”. (art. 17).

En Baleares, la Ley 5/2018 reconoce y tipifica como infracción y muy grave, dar suministros en primera ocupación (art. 16 y 88. n), dejando aparentemente sin reconocer esta obligación en segundas y posteriores ocupaciones. También tipifica como infracción, aunque leve, no hacer constar la cédula de habitabilidad en el contrato o en la escritura de cualquier transmisión (venta, alquiler o cesión de uso), o el propio hecho de no disponer de ella (art. 86.l). Baleares prevé, además, sanciones complementarias, y entre ellas, la de

“Ejecutar la expropiación forzosa de la vivienda (...) en caso de que la persona titular de la vivienda fuera reincidente en la comisión de una infracción firme de carácter muy grave de las previstas en esta ley.” (art. 92).

En la reciente Ley 11/2019 de Extremadura, se considera imprescindible la presentación de la cédula de habitabilidad, tanto para obtener las conexiones de las viviendas a los suministros (art. 12), como para ser ocupadas (art. 4.8 de la Ley 11/2019), pero el capítulo II de la citada Ley olvida tipificar como infracción la de dar suministros sin cédula de habitabilidad. De las infracciones asociadas con la ocupación sin cédula de habitabilidad, se pueden identificar varias que abarcan desde las leves, como no renovar la cédula, hasta las muy graves, como explotar económicamente inmuebles considerados infraviviendas, o sea sin

cédula, por no ser susceptibles de obtenerla. Las sanciones pueden ir por tanto desde los 400 euros hasta los 200 mil. Además, se contempla la expropiación de los edificios de más de 30 años que, estando destinados a vivienda, se hallen desocupados, carezcan de cédula de habitabilidad y reúnan la situación legal de ruina (art. 70 Ley 11/2019).

De la regulación del País Vasco, aunque no se regula la cédula como tal, parece desprenderse que sí se recogen situaciones en las que hay que acreditar las condiciones de habitabilidad. En concreto, se exige la licencia de primera ocupación para dar suministros (art. 84.o Ley 3/2015), tipificando esta infracción como grave, sancionable, por tanto, con multas de entre 3.001 y 20.000 euros. También, al igual que alguna C. A. de las estudiadas anteriormente, la del País Vasco considera infracciones algunas acciones relacionadas con la conservación, previendo en concreto multas de entre 20.001 y 300.000 euros en caso de incumplimiento, y como otras, contempla incluso la expropiación de infraviviendas, pero en esta comunidad parece inferirse una intención de hacer más factible esta posibilidad. Esto se deduce del reconocimiento expreso de la Ley 3/2015 a determinados supuestos que implican el incumplimiento de la función social de la propiedad y, entre ellos, los relacionados con los deberes de conservación, mantenimiento y rehabilitación. Además, en el art. 41.1 se concreta que dicho mantenimiento debe ser

“en las condiciones requeridas para su habitabilidad” (art. 41.1 – Ley 3/2015),

señalando al ayuntamiento como el obligado a fiscalizar su cumplimiento. Pues bien, en relación con esta obligación, el artículo 61 prevé un procedimiento llamado “declaración de inhabilitabilidad”, que cuando es definitiva y firme, implicará la prohibición de su utilización residencial en tanto persista la citada situación. Además, dicha declaración de inhabilitabilidad,

“conllevará la necesaria adopción de medidas de intervención (...) con prioridad de las de fomento, rehabilitación y ayuda, pudiendo seguirse con la emisión de órdenes de ejecución (...) e incluso expropiación, venta o sustitución forzosa por incumplimiento de la función social.”

El resto de CC. AA., a saber, Canarias, Cataluña, Valencia, Navarra y La Rioja, contemplan infracciones relacionadas con los suministros y transmisiones, tanto en primera como en siguientes ocupaciones, reconociendo las correspondientes sanciones para cada situación. El rango de sanciones para las mismas resulta muy amplio, yendo desde los 100 € hasta incluso los 900.000€.



## 5. Conclusiones

A pesar de la evidente impronta que dejó la orden de 1944, la situación normativa en materia de habitabilidad en España se caracteriza por una gran dispersión y heterogeneidad, tanto en cuanto a los parámetros considerados, como en cuanto a la cuantificación de los mismos.

Asimismo, existe una gran diversidad en cuanto a los medios previstos para acreditar su cumplimiento y en cuanto a las situaciones en las que se prevé la obligación de acreditarlo.

A la vista de esta dispersión y de los vacíos normativos detectados en cuanto a la fijación de parámetros en alguna comunidad, parece posible asumir en el ámbito de responsabilidades propias de la Administración General del Estado, el establecimiento de algún mínimo común denominador en materia de habitabilidad, reconociendo y respetando las concurrentes competencias autonómicas y locales en la misma materia.

Ello no impediría que, dentro del respeto de aquél mínimo común denominador, se reconociera la posibilidad de dar soluciones alternativas y, por supuesto, más acorde con su realidad inmobiliaria. En este sentido, siempre serían posibles respuestas autonómicas y locales que garantizaran en mayor medida la habitabilidad de las viviendas en su ámbito territorial.

Ese común denominador podría contener las siguientes condiciones básicas de habitabilidad, exigibles, como mínimo, en los contratos relativos a transmisiones, arrendamientos o cesiones de uso lucrativos de viviendas:

1. Superficie útil mínima de 20 m<sup>2</sup> para las funciones de estar, cocinar, comer, dormir e higiene.
2. Tener una altura en el espacio mínimo habitable no inferior a 2,20 m, pudiendo reducirse de forma puntual hasta 2,10 m bajo elementos estructurales o de instalaciones, y siempre que esta reducción no afecte a más del 20% de su superficie. En caso de espacios abuhardillados, deberá alcanzarse una altura media de 2,20 m al menos en un 50% de la superficie mínima habitable, no computándose a estos efectos las superficies con alturas inferiores a 1,5 m.
3. Poder inscribir en la superficie habitable, como mínimo, un círculo de 2,5 m de diámetro o un cuadrado de 2,4 m x 2,4 m de lado, libre de obstáculos.
4. Contar con una cámara higiénica independiente del resto del espacio habitable.

5. Contar con huecos al exterior que garanticen unas condiciones aceptables de ventilación e iluminación natural en el interior de la vivienda.

La norma debería permitir exceptuar a aquellas viviendas que, al amparo de alguna normativa autonómica que hubiera contemplado con anterioridad algún parámetro menos exigente, contaran con la acreditación del cumplimiento de las condiciones de habitabilidad en vigor y expedida por la Administración competente. También cabría exceptuar alguna tipología de vivienda alternativa, como la de alojamiento regulada en Valencia, que se compone de espacios de uso privativo y otros de comunes.

El mantenimiento de las condiciones mínimas de habitabilidad antes señaladas, se podría acreditar por cualquier título que, estableciera al efecto la legislación autonómica aplicable, permitiendo excluir de esta obligación las viviendas que, no cumpliendo alguna condición, contaran con el compromiso específico del cumplimiento de las mismas mediante la realización de las correspondientes obras de reforma o mejora necesarias. También cabría exceptuar las viviendas cuyos valores artísticos, históricos o culturales certificados por la Administración competente, hicieran incompatible el cumplimiento de las condiciones anteriores, por su necesaria preservación.

Por último, debería permitirse prorrogar o renovar los contratos de alquiler de vivienda que ya estuvieran suscritos con anterioridad a la entrada en vigor de la hipotética norma.

## Bibliografía

- ÁLVAREZ, T. (2015): "7 claves sobre la habitabilidad de la vivienda" <https://www.pisos.com/aldia/7claves-sobre-la-habitabilidad-de-la-vivienda/62047>
- ARCAS, J & PAGÉS, A & CASALS, M (2010): "Habitabilidad, la otra clave de la edificación sostenible". *SB10mad*, (ponencia).
- CASALS, M. (2013): "L'habitabilitat en evolució: materials des de la història normativa per la seva redefinició vers la sostenibilitat". *Tesis Doctoral*. Universitat Politècnica de Catalunya.
- & ARCAS, J. (2010): "Habitabilidad, un concepto en crisis. Sobre su redefinición orientada hacia la rehabilitación". *SB10mad*, (ponencia).
- D'ÁLENÇON, R. & al (2008): "Parámetros y estándares de habitabilidad: calidad en la vivienda, el entorno y el conjunto habitacional". *Camino al bicentenario: Propuestas para Chile, cáp. IX. P.* Universidad Católica de Chile. Programa de Políticas Públicas, pp. 271-304.
- DAUMAL, F & MONZÓN, M. & LÓPEZ-MESA, B. (2018): "La necesidad de conciliar la normativa de habitabilidad

con la rehabilitación acústica de la vivienda mínima". *Informes de la Construcción*, Vol. 70, num. 549.

HIPOTECAS (2019): "Conoce las condiciones mínimas de habitabilidad que toda vivienda en España debe tener"  
<https://hipotecas.com/blog/conoce-condiciones-minimas-habitabilidad-toda-vivienda-espana-debe-tener/>

LAHOZ, P. (1992): "Higiene y arquitectura escolar en la España Contemporánea (1838-1936)". *Revista de Educación*, num. 298, pp. 89-118.

TEJEDOR, J. (2018): "A vueltas con las competencias sobre vivienda y la estabilidad sobre el sistema financiero". *Práctica urbanística*. ISSN 1579-4911, núm. 151, pp. 1-13.