

Proyecto de Decreto .../2024, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas

El artículo 71.8 del Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en ordenación del territorio, conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental.

El artículo 47 de la Constitución Española declara que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, encargando a los poderes públicos la promoción de las condiciones y el establecimiento de las normas necesarias para hacer efectivo tal derecho. El artículo 148.1. 3ª, del texto constitucional dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias sobre la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda.

Desde el primer Estatuto de Autonomía, Aragón asumió como exclusiva la competencia en materia de vivienda. En la actualidad se encuentra recogida, con igual carácter de exclusiva en el artículo 71.10ª del Estatuto vigente, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, que determina que la competencia incluye, en todo caso, la planificación, la ordenación, la gestión, el fomento, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales de equilibrio territorial y de sostenibilidad; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; las normas sobre la habitabilidad de las viviendas, la innovación tecnológica aplicable a las viviendas y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.

El artículo 27 de la misma norma estatutaria dispone que los poderes públicos de la Comunidad Autónoma promoverán, de forma efectiva, el ejercicio del derecho a una vivienda digna, facilitando el acceso a ésta en régimen de propiedad o alquiler, mediante la utilización racional del suelo y la promoción de vivienda pública y protegida, prestando especial atención a los jóvenes y colectivos más necesitados.

La competencia exclusiva en materia de urbanismo se encuentra recogida en el artículo 71. 9.ª del Estatuto de Autonomía de Aragón, y comprende, en todo caso, el régimen urbanístico del suelo, su planeamiento y gestión y la protección de la legalidad urbanística, así como la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad.

La falta de disponibilidad de suelo de titularidad pública para la promoción de viviendas en todo el territorio aragonés agrava el problema de acceso a la vivienda



de los sectores de la sociedad con rentas insuficientes, afectando en particular a los jóvenes.

Ante este problema, en ejecución de su competencia exclusiva en las materias de vivienda y urbanismo, la Comunidad Autónoma de Aragón pretende dotarse, mediante esta Directriz Especial, de un instrumento que permita el uso compatible de los suelos dotacionales tanto estatales, como autonómicos, como de titularidad de las Entidades Locales, para la construcción de viviendas dotacionales públicas en la Comunidad Autónoma de Aragón.

El texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, regula lo relativo a las Directrices de Ordenación Territorial en sus artículos 21 a 25. El artículo 21 contempla las Directrices especiales, cuya finalidad es la de ordenar la incidencia sobre el conjunto del territorio de determinadas actividades económicas, administrativas o elementos relevantes del sistema territorial, modalidad que encaja adecuadamente con el objeto de la presente Directriz especial. Su ámbito de aplicación, continúa señalando el precepto citado, no ha de circunscribirse necesariamente a límites administrativos, ni requiere la previa aprobación de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, sin perjuicio de su necesaria adaptación a ésta.

El artículo 22 determina que su contenido está integrado por los siguientes documentos: memoria, estrategias, normas y documento resumen.

- Memoria: que hace un diagnóstico y justifica, debido a la escasez de suelo para garantizar el acceso a la vivienda asequible, la necesidad de que los suelos de equipamientos puedan ser puestos a disposición de programas de vivienda pública dotacional mediante la declaración de compatibilidad de usos.
- Documento de estrategias: que especifica como objetivos de la directriz tres bloques de acción que consisten en: poner a disposición del programa de promoción de viviendas dotacionales suelos de titularidad pública que en la actualidad se encuentran ociosos; apoyarse en procedimientos de colaboración entre la Administración pública y la iniciativa privada; destinar recursos públicos para garantizar que los demandantes de vivienda dotacional pública puedan acceder a las mismas no destinando más del 25% de sus ingresos familiares. El documento de estrategias incluye también los correspondientes indicadores de seguimiento.
- Normas: que tienen por objeto regular las condiciones mediante las que suelos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Aragón y de las Administraciones locales de su ámbito territorial, así como de sus respectivas sociedades instrumentales, que actualmente estén calificados para su destino a usos de equipamientos, puedan ser puestos a disposición de programas de promoción de vivienda pública dotacional, en desarrollo de lo previsto por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en particu-



lar en su artículo 15, mediante la declaración de la correspondiente compatibilidad de usos.

- Documento resumen de los anteriores.

El artículo 23 se refiere al procedimiento para la elaboración, tramitación y aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial. Concreta que la decisión de iniciar el procedimiento puede ser adoptada, entre otros, por el Departamento competente por razón de la materia. Tratándose de Directrices especiales, su elaboración corresponde al Departamento competente por razón de la actividad en cuestión.

Determina además que deben someterse al procedimiento de evaluación ambiental y a información pública durante un periodo de dos meses; a informe del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, y que corresponde a la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial elevar propuesta de aprobación definitiva, que deberá ser acordada por el Gobierno de Aragón mediante Decreto.

La elaboración de esta Directriz fue acordada por el Gobierno de Aragón en sesión celebrada el 14 de febrero de 2024, encomendando su elaboración al Departamento de Fomento, Vivienda, Movilidad y Logística.

El Proyecto de Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas se ha sometido al procedimiento de evaluación ambiental; al trámite de información pública por plazo de dos meses, y a los informes del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón y de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

El procedimiento finaliza con la aprobación definitiva de la Directriz, que corresponde al Gobierno de Aragón mediante Decreto, a propuesta de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, y con su publicación, que comprende exclusivamente el documento resumen de la memoria, las estrategias y normas y los documentos exigidos en la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 23.7 del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.

En su virtud, a propuesta de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, de acuerdo con el Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón, y previa deliberación del Gobierno de Aragón en su reunión del día ....2024,

**DISPONGO:**



Artículo único. *Aprobación.* Se aprueba la Directriz Especial de Viviendas Donacionales Públicas, cuyo texto se inserta como anexo a este Decreto.

Disposición final primera. *Habilitación para el desarrollo.* Se faculta a la persona titular del Departamento competente en materia de vivienda y urbanismo para dictar las disposiciones que precisen la aplicación y desarrollo de este decreto.

Disposición final segunda. *Entrada en vigor.* Este decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de Aragón”.

Zaragoza, .....de 2024.

El Presidente del Gobierno de Aragón  
Jorge Azcón

Consejero de Fomento, Vivienda,  
Movilidad y Logística  
Octavio López



## ANEXO

### DIRECTRIZ DE ORDENACIÓN TERRITORIAL VIVIENDAS DOTACIONALES PÚBLICAS

#### INTRODUCCIÓN

El Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón regula lo relativo a las Directrices de Ordenación Territorial en sus artículos 21 a 25.

El artículo 21 contempla dos modalidades:

- Las Directrices zonales, para la ordenación territorial en zonas delimitadas por sus características homogéneas o funcionales, que no resulta de aplicación para el objeto de la que aquí nos ocupa, por cuanto se pretende que pueda ser de aplicación en todo el territorio de la Comunidad Autónoma, no limitada a una determinada zona homogénea
- Y las Directrices especiales, cuya finalidad es la de ordenar sobre el conjunto del territorio determinadas actividades económicas, administrativas o elementos relevantes del sistema territorial, modalidad que encaja adecuadamente con el objeto de la presente.
- Su ámbito de aplicación no ha de circunscribirse a límites administrativos, ni requiere la previa aprobación de Estrategias de Ordenación Territorial.

El artículo 22 determina que su contenido está integrado por:

- **Memoria**, que incluirá lo que proceda en cuanto a población, sistema de asentamientos, vivienda, actividades económicas, y un largo etc.; análisis de la actividad relevante que la justifica, y diagnóstico de la actividad objeto de la Directriz.
- **Estrategia**, que especificará los objetivos a conseguir de acuerdo con las necesidades de la actividad objeto de la Directriz, las estrategias para alcanzar dichos objetivos, y los indicadores e índices para el seguimiento de la evolución de la actividad.
- **Normas** de las Directrices de Ordenación Territorial, que incluirán el conjunto de reglas de aplicación directa o que incidan en la previsión de desarrollo del planeamiento, información o gestión territorial, en el planeamiento urbanístico municipal y en las actuaciones sectoriales que la Comunidad Autónoma puede dictar para aplicar las estrategias propuestas, en el ámbito de su competencia.
- **Documento resumen** de los anteriores, para su difusión pública, que pueda ser comprendido por las personas no especializadas en ordenación del territorio.

El artículo 23 se refiere al Procedimiento para su elaboración, tramitación y aprobación. Concreta que la decisión de elaborar la Directriz corresponde al Gobierno de Aragón a propuesta, entre otras opciones, del Departamento competente en razón de la materia. Tratándose de Directrices especiales, su elaboración corresponde al Departamento competente en razón de la materia (vivienda y urbanismo en el presente caso). Determina que deben someterse al procedimiento de evaluación ambiental y a información pública durante un periodo de dos meses, garantizando la



participación ciudadana en los términos fijados en el artículo 16 del mismo TRLOTA; a informe del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, y que corresponde a la Comisión Delegada del Gobierno de Aragón para la Política Territorial elevar propuesta de aprobación definitiva, que deberá ser acordada por el Consejo de Gobierno, mediante Decreto.

En atención a todo ello, el Departamento de Fomento, Vivienda, Movilidad y Logística ha elaborado una propuesta de Directriz Especial, relativa a la promoción de vivienda dotacional pública, con los términos y contenidos que se desarrollan seguidamente, cuya tramitación impulsará en su condición de promotor, hasta su aprobación definitiva, si procede.



# 1.- MEMORIA

## 1.1.- JUSTIFICACIÓN

Durante los últimos sesenta años, en Aragón como en el resto de España, el modo en que se ha afrontado “el problema de la vivienda” desde la administración, se ha centrado en el impulso de mecanismos tendentes a incentivar el acceso a un hogar en régimen de propiedad, lo que ha conducido a que todos los recursos públicos dispuestos a este fin se hayan patrimonializado, finalmente, por quienes han adquirido en pleno dominio viviendas “sociales” en sus diferentes acepciones y versiones a lo largo de los tiempos: viviendas acogidas (al grupo primero, segundo), de protección oficial, protegidas de Aragón, de precio tasado, de régimen especial, etc.

El extraordinario esfuerzo, económico y de gestión, que ha requerido para el conjunto de la sociedad posibilitar la generación de suelo urbano apto para construir viviendas con algún régimen de protección, sin coste directo para la administración, así como la reducción de tasas de licencias, del impuesto sobre construcciones, subvencionar préstamos, bonificar el IBI, etc., ha acabado, sencillamente, en los bolsillos de quienes compraron vivienda con algún régimen de protección quienes, además, han podido incorporar a su patrimonio las plusvalías generadas en su venta, con frecuencia a precio de vivienda libre.

Desde hace más de cuarenta años las diferentes leyes urbanísticas, estatales y autonómicas, exigen que cualquier desarrollo de nuevos suelos esté sujeto a una cesión mínima del 10% del aprovechamiento urbanístico a favor de los ayuntamientos, en la pretensión de que estos constituyan patrimonios públicos con los que intervenir en el mercado del suelo y la vivienda. Suelo obtenido gratuitamente, urbanizado y en condiciones de ser edificado con viviendas, que siempre ha acabado en el mercado libre, vendido a promotores particulares o cooperativas que, legítimamente, ejercen su actividad inmobiliaria y obtienen su parte de beneficio, y adquirido finalmente por propietarios también particulares que, del mismo modo, incorporan a su patrimonio personal las plusvalías públicas. Enajenación de suelos públicos que han procurado recursos municipales, eso sí, con los que los ayuntamientos han podido construir bibliotecas, centros cívicos o de día, espacios deportivos u otros equipamientos de utilidad social. Pero, en modo alguno, se han utilizado para su verdadero fin: impulsar políticas públicas de vivienda.

En resumen, las inmensas aportaciones económicas que el conjunto de la sociedad, y la administración, han hecho hasta la fecha en materia de vivienda, están, hoy, en poder de propietarios individuales, financiada en muy buena parte con presupuestos y recursos públicos, previo proceso económico del sector inmobiliario privado que, legalmente, ha obtenido su parte del beneficio.

En materia de salud y de educación, otros dos derechos reconocidos por la Constitución y por nuestro Estatuto de Autonomía, los modelos son absolutamente cristali-



nos: privado y público (cierto que en educación existe un modelo intermedio, el concertado). No hay salud de precio tasado, ni de régimen especial, ni salud protegida de Aragón: pública o privada, compatibles y coexistentes. Pero quienes solo optan por el modelo público no adquieren la titularidad de hospitales o centros de salud, solo el absoluto y universal derecho de uso, algo muy similar a lo que ocurre con la educación.

Como en lo ya referido respecto de suelos destinados a vivienda, en cumplimiento de la legislación urbanística de las últimas décadas, todos los ayuntamientos adquieren la propiedad, gratuita y sin participación en costes urbanizadores, de los suelos destinados a usos sanitarios, culturales, docentes, asistenciales, deportivos, y resto de dotacionales. Los destinados a tales usos, considerados como equipamientos, en ningún caso se enajenan. Pueden haberse puesto en gestión privada (para residencias de ancianos, por ejemplo) pero mediante fórmulas de colaboración público/privada que, en todo caso, garantizan la propiedad pública (derecho de superficie, concesión, etc.). Solo en el caso de los suelos obtenidos para vivienda, se acepta sin controversia que la administración, los venda para cuadrar sus presupuestos. Resultaría del todo inadmisibles que un ayuntamiento vendiese a un particular suelos, obtenidos gratuitamente por imperativo de ley, para construir colegios o centros sanitarios privados, sin que estuviera antes garantizada la disponibilidad de parcelas para hacer efectivos los obligados programas públicos en materia de educación o de salud. En materia de vivienda nunca ha habido ese tipo de prevención, ni de rechazo social a las históricas prácticas de venta de suelo destinado a vivienda social sin que se dé preferencia a que satisfagan programas de intervención efectiva sobre el mercado de la vivienda.

La Ley del Suelo estatal (Texto Refundido de 2015, artº 20) exige que en los nuevos desarrollos urbanos se reserve un porcentaje de la edificabilidad (10% en suelos urbanizados, 30% en los demás casos, porcentajes recientemente incrementados mediante la también estatal Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda) para su destino a programas de vivienda con **“algún régimen de protección pública”**. Ese porcentaje, con los coeficientes de ponderación adecuados, puede coincidir con el 10% de cesión obligada a los municipios, según exige la Ley de Urbanismo de Aragón (TRLUA). Es decir, todo el suelo sujeto a programas de vivienda con protección pública puede acabar integrando los patrimonios públicos de suelo, en este caso municipal.

Pero, además, la referida ley del suelo (disposición transitoria primera) exime de esa obligación a los municipios de menos de 10.000 habitantes (en Aragón 717 de los 731 totales) en determinados supuestos, sin perjuicio de que también en estos casos exentos (el 98% de los municipios aragoneses) se debe ceder el 10% del aprovechamiento a los ayuntamientos, que lo serían, en tal supuesto, para su destino a vivienda libre.

Por otra parte debe recordarse que en razón de lo ya manifestado anteriormente (cesión de suelos para su destino a equipamientos), son muchos los municipios que disponen de solares destinados a tal fin, en ocasiones de manera sobreabundante, sobre los que no hay previsión alguna de promover la construcción de edificios para su destino a usos sanitarios, ni docentes, asistenciales, culturales, etc., y ello pasadas incluso décadas desde que están disponibles para ello. A estos suelos dotacio-



nales les ha prestado puntual atención la ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, posibilitando, como compatible, su destino a la construcción de viviendas dotacionales públicas, suelos que constituyen el objeto de la presente propuesta de DIRECTRIZ ESPECIAL de Aragón.

En los últimos años, según se viene publicando, el precio de venta de las viviendas está creciendo muy por encima del IPC; solo en los últimos doce meses el precio de las viviendas se ha incrementado en Aragón un 5,2%, cuando el IPC general se ha quedado en el 2,7%. Pero, el de venta, es un mercado solo dirigido a quienes tienen capacidad de compra, normalmente aquellos que, por su edad, ya adquirieron antes otra vivienda y aspiran, mediante su venta y una aportación adicional, acceder a una de mayor superficie, mejor emplazamiento o calidad. Pero de ese mercado está excluido el sector joven de la población (entre 25 y 35 años), categoría mayoritariamente “insolvente” que solo tiene dos opciones: seguir en el hogar de sus padres o acudir al mercado de alquiler. Este otro modo de acceso, el alquiler, ha devenido en más inaccesible, todavía, que el de compra. Los precios de los alquileres han crecido incluso por encima de los de venta, lo que conduce a que para una parte importante de la población, muy en particular el sector joven, resulte imposible disfrutar de ese hogar digno que nuestras Constitución y Estatuto de Autonomía les reconocen como derecho.

En Aragón, como en la media de España, alrededor del 35% de la población con edades comprendidas entre los 25 y los 35 años sigue viviendo en el hogar de sus padres. En Dinamarca solo es el 2% de ese sector de población el que no se ha emancipado. En Suecia, Finlandia o Noruega el 4%. En Francia, Holanda e Islandia el 12%. En Reino Unido, Bélgica o Alemania el 17%. En Aragón, desde que se inició la crisis económica de 2008, el índice de natalidad ha caído un 29,30%, pasando de 10,23 nacimientos por cada mil habitantes en 2008, a 7,23 en 2022 (media española en 2022: 6,88). Francia, Suecia, Reino Unido, Islandia, Noruega, Países Bajos, Dinamarca... están por encima de 9,50 nacimientos / 1.000 habitantes, en muchos casos rozando los 11.

Tasa de natalidad: nacidos por cada 1.000 habitantes

Año	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2022
Aragón	10,23	9,63	8,94	8,74	8,30	7,58	6,83	7,23
España	11,28	10,42	9,70	9,18	8,80	7,94	7,19	6,88
Malta	9,80	9,40	9,80	9,60	9,80	9,20	8,60	8,10
Alemania	8,30	8,30	8,40	8,80	9,60	9,50	9,30	8,80
Francia	12,90	12,90	12,60	12,40	11,80	11,30	10,90	10,60
P. Bajos	11,20	11,10	10,50	10,40	10,10	9,80	9,70	9,50
Suecia	11,90	12,30	11,90	11,90	11,80	11,40	10,90	10,00
Dinamar	11,80	11,40	10,40	10,10	10,80	10,60	10,50	9,90

Se puede expresar en otros términos, cuya lectura es igualmente demoledora. En 2021 la tasa de fertilidad (nacimientos por cada mujer en edad comprendida entre 15 y 45 años) en España fue de 1,18, la segunda más baja de Europa (tan solo por encima de Malta, 1,13). Aragón tampoco puede presumir, su tasa fue de 1,27. La media europea se situó ese año (2021) en 1,53 (Alemania 1,58, Países Bajos 1,62, Suecia 1,67, Dinamarca 1,72, Francia 1,84, son algunas otras referencias de nuestro entorno).



### Tasa de fertilidad: hijos por cada 1.000 mujeres en edad fértil

Año	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2020	2021
Aragón	1,96	1,16	1,12	1,24	1,36	1,35	1,19	1,27
España	2,21	1,36	1,21	1,33	1,37	1,33	1,18	1,18
Malta	1,99	2,02	1,68	1,38	1,36	1,37	1,13	1,13
Francia	1,85	1,77	1,89	1,94	2,03	2,00	1,83	1,84
Alemania	1,44	1,45	1,38	1,34	1,39	1,50	1,53	1,58
P. Bajos	1,60	1,62	1,72	1,71	1,79	1,66	1,54	1,62
Suecia	1,68	2,13	1,54	1,77	1,98	1,85	1,67	1,67
Dinamarca	1,55	1,67	1,77	1,80	1,87	1,71	1,68	1,72

Parece claro que el retraso en la edad de emancipación provoca un efecto demoleador en la natalidad y, consecuentemente, en la sostenibilidad de esta sociedad, y parece obvio que la no emancipación tiene una clara relación con la incapacidad para acceder a un hogar propio. Resulta revelador que en los países de nuestro entorno en los que mantienen tasas de fertilidad e índices de natalidad mucho más favorables que los nuestros (Países Bajos, Alemania, Dinamarca, Francia, etc.) cuentan con un parque público de vivienda que supera el 15% del parque total de viviendas. En los países del sur de Europa, con muy bajos índices de natalidad, el parque público de vivienda no alcanza el 4% del total.

Nacimtos/ 1000 hab	Países Bajos	Austria	Dinamar	Suecia	Francia	Finland	España	Italia	Portugal	Grecia
En 2010	11,1	9,4	11,4	12,3	12,9	11,4	10,4	9,5	9,6	10,3
En 2015	10,1	9,8	10,2	11,7	12,0	10,1	9,0	8,0	8,3	8,5
En 2021	10,2	9,6	10,8	11,0	10,9	9,0	7,1	6,8	7,7	8,0
Parque soc. viviendas	30%	24%	21%	19%	17%	13%	2%	4%	2%	Sin datos
Edad eman- cipac.	23	25	21	19	24	22	30	30	33	31

En Aragón el 35% de la población joven (entre 25 y 35 años de edad) que no se han emancipado representa un total aproximado de 47.000 potenciales demandantes de vivienda. Tan solo reducir el porcentaje de no emancipados a la mitad de lo actual (del 35% al 17,5%) requeriría facilitar hogar a un total de 23.500 jóvenes que, incluso emparejados todos, precisa la construcción de más de 12.000 nuevas viviendas o alojamientos, con costes adecuados a su capacidad económica, solvencia y estabilidad laboral.

Visto que las políticas tradicionales de “vivienda protegida”, centradas casi exclusivamente en el modelo de venta no han servido para resolver el problema de la vivienda, aunque sí hayan posibilitado que muchos ayuntamientos obtuvieran recursos económicos con los que atender otros proyectos dotacionales, parece claro que urge cambiar esas políticas o, cuando menos, complementarlas con otras que apuesten decididamente por la promoción de viviendas públicas, no enajenables, que se pongan a disposición de los ciudadanos como un derecho de uso y, por tanto, mediante contraprestación económica necesariamente inferior a la que justificaría la viabilidad económica de los programas y promociones de tales viviendas públicas y, también, de alojamientos públicos, modo de “hogar digno” que en algunos supuestos puede resultar alternativa al de la vivienda propiamente dicha.



Este nuevo enfoque va a requerir un esfuerzo por parte de todas las administraciones, a fin de garantizar resultados con precios asequibles. En primer lugar poner a disposición de los programas de promoción pública suelos también públicos, sin esperar los retornos que podrían corresponder a su valor, lo que supone un abaratamiento del producto final no menor del 20% (porcentaje aproximado que el valor del suelo representa respecto de la vivienda acabada). En segundo lugar disponibilidad presupuestaria para atender los costes de construcción, si bien a este respecto puede ser de gran interés activar mecanismos de colaboración con la iniciativa privada a fin de que sea esta la que asuma esta parte de la inversión, obviamente con recuperación a largo plazo de su aportación económica, y de la obtención de los razonables beneficios que justifiquen su participación en el proceso. Finalmente, y de nuevo por parte de las administraciones, otro tipo de ayudas económicas que estimulen la demanda, como bonificaciones tributarias o subvenciones parciales de las rentas que tendrán que atender los usuarios.

En cuanto a la disponibilidad de suelo público, materia prima por excelencia en lo que nos ocupa, es imprescindible poner en uso todos aquellos que están ociosos, que no están siendo destinados al cumplimiento de ninguna finalidad de utilidad social. Y a este respecto resulta oportuno desarrollar las posibilidades que ofrece la ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, muy en particular en lo que se refiere a las denominadas viviendas dotacionales públicas, que constituyen el objeto de la presente Directriz Especial.

## **1.2.- MARCO JURÍDICO**

De una parte El artículo 71.8 del Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en ordenación del territorio, conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental.

El artículo 47 de la Constitución española de 1978 declara que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, encargando a los poderes públicos la promoción de las condiciones y el establecimiento de las normas necesarias para hacer efectivo tal derecho. El artículo 148.1. 3ª, del texto constitucional dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias sobre la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda.

Desde el primer Estatuto de Autonomía, Aragón asumió esta competencia. En la actualidad la encontramos reflejada en el artículo 71. 10ª del Estatuto vigente, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, que determina que es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la de vivienda, que, en todo caso, incluye la planificación, la ordenación, la gestión, el fomento, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales de equilibrio territorial y de sostenibilidad; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; las normas sobre la habitabilidad de las viviendas, la innovación tecnológica aplicable a las viviendas y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.



El artículo 27 de la misma norma estatutaria dispone que los poderes públicos de la Comunidad Autónoma promoverán, de forma efectiva, el ejercicio del derecho a una vivienda digna, facilitando el acceso a ésta en régimen de propiedad o alquiler, mediante la utilización racional del suelo y la promoción de vivienda pública y protegida, prestando especial atención a los jóvenes y colectivos más necesitados.

De otra parte la ley 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, publicada en BOE nº 124, de 25/05/2023, vigente desde el día siguiente al de su publicación, en su artículo 15 dice lo siguiente:

**Artículo 15. Derecho de acceso a la vivienda y ordenación territorial y urbanística.**

*1. Para asegurar la efectividad de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los pertinentes derechos establecidos por esta ley, y en el marco de lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, se establecen los siguientes criterios básicos en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística:*

*a) Con la finalidad de ampliar la oferta de vivienda social o dotacional, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística:*

*1.º Podrán establecer como uso compatible de los suelos dotacionales, el destinado a la construcción de viviendas dotacionales públicas.*

*... / ...*

Dos, pues, son los contenidos esenciales de este artículo y apartado:

- Los suelos dotacionales pueden ser destinados a la construcción de viviendas públicas.
- Tal compatibilidad de usos debe ser establecida por los instrumentos de ordenación territorial (en el caso de Aragón los previstos en el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, TRLOTA), o/y por los instrumentos urbanísticos, tradicionalmente los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU), de competencia municipal.

Sin perjuicio de reconocer la competencia que a los municipios asiste en esta materia, mediante sus PGOU, cuya modificación aislada podría contemplar la posibilidad de construir viviendas públicas, sobre suelos dotacionales, debe recordarse que tal posibilidad requeriría la intervención individualizada de cada uno de los 731 municipios aragoneses que cuentan con Plan General, lo que, de entrada, excluye a aquellos que no disponen de dicha figura de Planeamiento Urbanístico, más de la mitad del total.

Circunstancia que sugiere la conveniencia de actuar mediante instrumentos autonómicos, de aplicación general en todo el territorio aragonés, al menos con carácter subsidiario para el supuesto de que los diferentes ayuntamientos desistan de regular lo que proceda en esta materia, o de que decidan hacer suyo lo que se prevea en la pretendida normativa autonómica. Al respecto conviene recordar que el TRLOTA contempla dos tipos de instrumentos de planeamiento y ordenación territorial:

- a) Las “Directrices de Ordenación Territorial”, instrumentos regulados en sus artículos 21 a 25, distinguiendo dos modalidades (Artº 21):

*1. Las Directrices de Ordenación Territorial pueden pertenecer a las siguientes modalidades:*



- a) *Directrices zonales, con la finalidad de establecer la ordenación territorial de comarcas o zonas delimitadas por sus características homogéneas o funcionales.*
  - b) *Directrices especiales, con la finalidad de ordenar la incidencia sobre el territorio de determinadas actividades económicas o administrativas, o de elementos relevantes del sistema territorial.*
2. *El ámbito de aplicación de las Directrices de Ordenación Territorial no ha de circunscribirse necesariamente a límites administrativos.*

- b) Los Planes y Proyectos de interés General de Aragón (PIGAs), regulados en los artículos 32 a 50, y cuya definición y objeto son los siguientes:

**Artículo 32. Definición.**

*Los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón son instrumentos que tienen por objeto autorizar y regular la implantación de actividades de especial trascendencia territorial que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aun asentándose en uno solo, trasciendan de dicho ámbito por su incidencia territorial, económica, social o cultural, su magnitud o sus singulares características.*

**Artículo 33. Objeto.**

1. *Podrán ser objeto de Planes y Proyectos de Interés General de Aragón actuaciones territoriales relevantes como las siguientes:*

- a) *La ejecución de grandes equipamientos, infraestructuras e instalaciones.*
- b) *La ejecución de planes y programas propios de la Administración de la Comunidad Autónoma o gestionados conjuntamente con otras Administraciones Públicas.*
- c) *La implantación de actividades industriales, de servicios o de ocio de especial importancia, tales como los centros de esquí y montaña definidos en la legislación turística.*

2. *Los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón se ubicarán preferentemente en suelo urbanizable no delimitado o en suelo no urbanizable genérico. Cuando hubieran de afectar a otras clases o categorías de suelo, habrá de justificarse motivadamente tanto la necesidad de la concreta ubicación como la compatibilidad con los valores propios del suelo afectado.*

Atendiendo a lo anterior podría concluirse que, a priori, ambos instrumentos de ordenación (Directrices y PIGAs) podrían resultar adecuados a la finalidad que se pretende: establecer el soporte normativo que la ley 12/2023 exige para posibilitar la construcción de viviendas públicas, como uso compatible, sobre suelos dotacionales. Una Directriz Especial por cuanto tiene como finalidad ordenar sobre el territorio actividades económicas, administrativas o relevantes para el sistema territorial (obviamente la vivienda pública cumple los tres requisitos). También un PIGA, por cuanto el objetivo es la ejecución de Planes y Programas propios de la Comunidad Autónoma, en el presente caso, precisamente, los destinados a la promoción de vivienda pública.

Sin embargo no debe olvidarse, en relación a los PIGAs, que, como se ha dicho, afectarán preferentemente a suelos urbanizables no delimitados o no urbanizables genéricos, siendo en este caso que los especialmente aptos para lo que se persigue en este caso son los urbanos y, dentro de ellos, los consolidados. Ciertamente este reparo es perfectamente salvable ya que el propio TRLOTA admite la posibilidad de otras clases de suelo, para lo que exige una motivada justificación.

La otra razón por la que resulta más apropiado optar por una Directriz especial, como instrumento de ordenación, frente a un Plan de Interés General de Aragón, tiene que ver con las exigencias documentales requeridas para estos últimos, absolutamente desproporcionadas, y en buena medida innecesarias, cuando lo que se pretende, en esencia, es, simplemente, recoger en un conjunto de normas la posibilidad de establecer como compatible con los usos de equipamiento el de vivienda pública,



en suelo urbano consolidado, lo que convierte en prescindibles determinados documentos exigidos en los PIGAs, y trámites previos, tales como la Declaración de Interés General; garantías de distribución de aprovechamientos e ingresos derivados del Plan; especificación de los proyectos mediante los que se ejecutará el Plan; estudio de impacto ambiental; delimitación del ámbito objeto de ordenación, en este caso indeterminado aunque aplicable en todos los municipios de la Comunidad Autónoma; estudios previos sobre instalaciones o edificaciones, que deberá responder a las ubicaciones específicas que se fueran seleccionando; previsión de fases para ejecución de obras, que resulta no solo innecesaria sino, además, impredecible; determinación de costes y concreción de fuentes de financiación, etc.

Es por todo lo anterior por lo que se considera que la figura de ordenación territorial (exigencia de la ley 12/2023) más adecuada y proporcionada a lo que se pretende – habilitar el uso de vivienda pública como compatible con el dotacional- es la de una Directriz Especial.



## 2.- E S T R A T E G I A

### 2.1.- Objetivos a alcanzar

La Constitución española en su artículo 47, y el Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 27 reconocen el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada, imponiendo a los poderes públicos el deber de promover las condiciones necesarias que garanticen la efectividad de tal derecho, considerado un pilar central del bienestar social en cuanto lugar de desarrollo de la vida privada y familiar. El derecho a la vivienda está igualmente reconocido por numerosas declaraciones internacionales, por referir algunas recordaremos la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la Carta Social Europea de 1961 o la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos, en la que se pide a la Comisión y a los Estados miembros que se aseguren de que el derecho a una vivienda adecuada sea reconocido y ejecutable como un derecho humano fundamental mediante disposiciones legislativas.

Nuestro Estatuto de Autonomía reconoce tal derecho en los siguientes términos:

*Artículo 27. Vivienda. Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma promoverán, de forma efectiva, el ejercicio del derecho a una vivienda digna, facilitando el acceso a ésta en régimen de propiedad o alquiler, mediante la utilización racional del suelo y la promoción de vivienda pública y protegida, prestando especial atención a los jóvenes y colectivos más necesitados.*

Vista la obligación a la que están sujetos los poderes públicos, en orden a garantizar la efectividad del derecho a la vivienda, los objetivos perseguidos por la presente Directriz Especial son los siguientes:

- Facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada a las personas que tienen dificultades para acceder a una vivienda en condiciones de mercado libre, prestando especial atención a jóvenes y colectivos vulnerables y favoreciendo la existencia de una oferta a precios asequibles y adaptada a las realidades de los ámbitos urbanos y rurales.
- Dotar a la Comunidad Autónoma de Aragón de instrumentos de ordenación territorial y urbanística que permitan poner al servicio de la sociedad suelos dotacionales actualmente ociosos, tal que posibiliten impulsar la promoción, cuantitativamente significativa y sostenida en el tiempo, de viviendas públicas asequibles. Y ello en cumplimiento de lo requerido por el artículo 15 de la estatal Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda
- Dotar a los tres niveles de la administración (central, autonómica y local) de normativa urbanística adecuada y homogénea para todo el territorio de Aragón, para poner al servicio de planes y programas de vivienda suelos de sus respectivas titularidades.
- Establecer los límites y condiciones a las que debe ajustarse la compatibilidad del uso vivienda dotacional pública con el resto de usos dotacionales.
- Favorecer el incremento de los parques públicos de vivienda, así como su desarrollo y protección.



- Favorecer el desarrollo de tipologías de vivienda adecuadas a las diferentes formas de convivencia y de habitación, adaptadas a las actuales exigencias de los hogares.

## **2.2.- Mecanismos dispuestos para alcanzar los objetivos.**

Los mecanismos que se dispondrán para hacer efectivos los objetivos que se persiguen mediante la presente Directriz Especial de Aragón se concretan en los tres bloques de acción siguientes:

- 1) Poner a disposición del programa de promoción de viviendas dotacionales, suelos de titularidad pública que en la actualidad se encuentran ociosos, sin dar satisfacción a ninguna necesidad social. Sabido es que el valor del suelo puede representar, respecto del producto final, la vivienda, en torno a un 20% del coste total. Lo que supone que la aportación de este recurso primario, suelo apto para construir viviendas asequibles, sin que se pretenda un retorno económico a las arcas de las diferentes administraciones titulares de los mismos, alivia ya, en ese mismo porcentaje, el coste que deben asumir los potenciales demandantes de hogar, de especial trascendencia para aquellos ciudadanos que pretenden iniciar su etapa de emancipación respecto del hogar familiar.
- 2) Apoyarse en procedimientos de colaboración entre la administración pública y la iniciativa privada a fin de que pueda ser esta última la que asuma, con respeto a sus legítimas expectativas de equilibrio económico y, en su caso, de beneficio empresarial proporcionado, el esfuerzo inversor necesario para impulsar programas ambiciosos en lo cuantitativo, lo que puede permitir que la administración concentre su esfuerzo económico y presupuestario en garantizar el adecuado funcionamiento del tercer pilar del proyecto.
- 3) Destinar recursos públicos para garantizar que los demandantes de vivienda dotacional pública, en régimen de alquiler, puedan acceder a las mismas destinando no más del 25% de sus ingresos familiares al pago de las rentas que hagan viable su promoción y construcción, en lo económico, lo que se concretará en la financiación pública de lo que exceda de ese porcentaje, de manera proporcionada a las rentas disponibles por cada demandante.

Corresponde a la presente Directriz Especial establecer las normas que permitan impulsar el primer bloque de acción de los tres que se acaban de referir: poner a disposición del objetivo prioritario (promover la efectividad del derecho a la vivienda) suelos públicos aptos para tal fin.

Los otros dos bloques de acción, mecanismos de colaboración entre el sector público y el privado, y disponer de recursos económicos públicos para garantizar condiciones de renta compatibles con los ingresos familiares, habrán de ser objeto de normas o acuerdos distintos a la presente Directriz Especial.



### **2.3.- Indicadores para el seguimiento de la evolución de la actividad objeto de la Directriz.**

A fin de poder evaluar la efectividad de las medidas dispuestas en la presente Directriz Especial, así como su impacto real en el cumplimiento de los objetivos que se persiguen, las administraciones que promuevan la construcción de viviendas públicas, sean dotacionales o de cualquier otra modalidad, en atención al deber de colaboración, vendrán obligadas a facilitar al Gobierno de Aragón, a través del Departamento competente en materia de Vivienda, la información que se relaciona seguidamente, que deberá ser cumplimentada en el plazo máximo de tres meses, a contar desde que tales promociones cuenten con título para el inicio de obras.

La información que deberá facilitarse comprenderá, como mínimo, los siguientes datos:

- Administración promotora
- Ubicación específica de la promoción (municipio, calle, número, Sector, o lo que permita su localización precisa)
- Población total del municipio
- Régimen de uso de las viviendas que se promueven (propiedad, alquiler, derecho de superficie, etc.)
- Tipología de las viviendas (protegidas, sociales, dotacionales, ...)
- Superficie total edificable y número total de viviendas
- Relación de viviendas promovidas con expresión de la superficie útil de los diferentes tipos.
- Presupuesto total de la promoción, incluyendo costes de construcción y honorarios técnicos.
- Régimen de la promoción, distinguiendo si es directa por la administración o en colaboración con la iniciativa privada. En este caso mecanismo de puesta a disposición del suelo (concesión, derecho de superficie, ...)
- Precio total previsto, en venta o en renta
- Previsión, o no, de ayuda financiera pública al demandante de vivienda. En su caso cuantificación de la ayuda
- Fecha del otorgamiento de la licencia urbanística o título habilitante para el inicio de obras.
- Fecha prevista, o constada, para el inicio de obras
- Fecha prevista para la finalización de obras

Una vez concluidas las obras, en el plazo máximo de seis meses a contar desde el otorgamiento de la licencia de primera ocupación o declaración responsable al respecto, se reiterará el envío de la misma información, con los datos reales finales e incorporando, además:

- Número de viviendas ocupadas, o adjudicadas, y número de viviendas sin usuario previsto en ese momento



- Grupo de edad del adjudicatario, o adjudicatarios principales, sea en venta o en renta.
- Renta familiar del, o los, adjudicatarios principales

A fin de homogeneizar la recogida de información que, en su caso, permitirá evaluar el impacto real de las medidas dispuestas mediante esta Directriz Especial, se incorpora, como ANEXO, modelo de ficha resumen comprensiva de cuantos datos se han relacionado en este apartado de “INDICADORES”



## 3.- N O R M A S

### **Artículo 1.- Objeto**

1.- La presente Directriz Especial tiene por objeto regular las condiciones mediante las que suelos de titularidad de la Comunidad Autónoma de Aragón, y de las administraciones locales de su ámbito territorial, así como de sus respectivos organismos públicos, entidades de derecho público vinculados o dependientes y sociedades instrumentales, que actualmente estén calificados para su destino a usos de equipamientos, puedan ser puestos a disposición de programas de promoción de vivienda pública dotacional, mediante la declaración de la correspondiente compatibilidad de usos

2.- Quedan expresamente excluidos los suelos dotacionales de titularidad de la Administración General del Estado, ejercida por cualquiera de sus órganos, que podrá incorporarse al referido programa mediante acuerdos explícitos al respecto, sin que les sean de aplicación las determinaciones de la presente Directriz Especial hasta tanto no adopten acuerdos formales, y expresos, manifestando conformidad con el contenido de la misma.

3.- Quedan igualmente excluidos los suelos dotacionales públicos destinados a zonas verdes o espacios libres, sea cual sea la administración titular de los mismos.

### **Artículo 2.- Objetivos**

Son objetivos de la presente Directriz Especial los siguientes:

- a) Dotar a la Comunidad Autónoma de Aragón del instrumento de Ordenación Territorial exigido por el artículo 15 de la Ley 12/2023 para posibilitar el uso de vivienda pública dotacional como compatible con otros usos de equipamiento.
- b) Incrementar la disponibilidad de suelo para su destino a parques públicos de vivienda asequible, en su modalidad de vivienda dotacional, a fin de garantizar el derecho a una vivienda digna.
- c) Delimitar la posibilidad de destinar a uso de vivienda dotacional pública suelos destinados a otro tipo de dotaciones públicas, a fin de garantizar la adecuada disponibilidad de los que resulten necesarios para otros usos públicos, tales como los sanitarios, docentes, deportivos, culturales, asistenciales o sociales.
- d) La fijación de las condiciones de ejecución de promociones de vivienda dotacional pública sobre suelos de equipamiento público.
- e) La formalización de una política de intervención en el mercado de la vivienda, especialmente mediante la constitución de patrimonios públicos y el fomento de la construcción de viviendas dotacionales públicas.
- f) La promoción sostenida, eficaz y eficiente de las condiciones necesarias para garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y asequible.

### **Artículo 3.- Vivienda dotacional pública, concepto**



a) Se entenderá por vivienda dotacional pública aquella que esté destinada al alquiler, cesión o cualquier otra fórmula de tenencia temporal, sujeta a limitaciones de renta y destinada a demandantes con dificultades para acceder a una vivienda en el mercado libre, construida sobre suelos de titularidad pública calificados urbanísticamente para su uso dotacional, con las limitaciones relacionadas en los artículos 5 y 6 de estas Normas, sobre los que podrá constituirse derecho de superficie, concesión administrativa o negocio jurídico equivalente.

b) La vivienda dotacional pública podrá gestionarse de manera directa por las administraciones públicas o sus entidades dependientes, por entidades sin ánimo de lucro con fines sociales vinculados a la vivienda, o a través de fórmulas de colaboración público-privada, que sean compatibles con el carácter de la misma.

#### **Artículo 4.- Vivienda dotacional pública, programa**

1. Toda vivienda dotacional pública cumplirá el programa de vivienda mínima, y condiciones de ventilación, exigidos por las normas urbanísticas aplicables en cada municipio.

2. Si no existieran y, en todo caso, como mínimo, se ajustará a lo siguiente:

a) Se compondrá, al menos, de cocina-salón, un dormitorio de dos camas y un aseo, al que no podrá accederse directamente desde salón, cocina ni dormitorio si hubiera más de uno.

- La cocina-salón tendrá una superficie útil mínima de 18 m<sup>2</sup> y 2,75 mts. de anchura libre. Si la cocina fuese independiente tendrá una superficie útil mínima de 6,00 m<sup>2</sup> y ancho 1,80 mts. y el salón superficie útil mínima de 16,00 m<sup>2</sup> y ancho libre igual o superior a 2,75 mts.
- El dormitorio de dos camas tendrá superficie útil mínima 10,00 m<sup>2</sup> y un ancho mínimo 2,50 mts.
- Los dormitorios individuales tendrán 6 m<sup>2</sup> de superficie útil mínima, y ancho igual o superior a 2,00 mts.
- El aseo principal tendrá una superficie útil mínima de 3,00 m<sup>2</sup>
- La anchura de las zonas de paso será igual o superior a 0,90 mts.

3. No obstante lo anterior podrán entenderse igualmente como viviendas dotacionales, públicas o privadas, modos de alojamiento con menores superficies de uso privativo, integrados por estancia-dormitorio y aseo, de superficie útil conjunta no inferior a 25 m<sup>2</sup>, y por zonas para uso común del conjunto de alojamientos, cuya superficie útil total será igual o superior al 25% de la correspondiente a uso privativo del total de alojamientos, y ello a los efectos de lo previsto en el artículo 11 de las presentes Normas

4. Será exigible, al menos, una plaza de aparcamiento por cada 100 m<sup>2</sup> construidos en uso vivienda dotacional o alojamiento.

#### **Artículo 5.- Promotores de vivienda dotacional pública**

Sin perjuicio de los mecanismos de colaboración público/privada que, en cada caso, puedan instrumentarse para la efectiva ampliación del parque de viviendas públicas, junto con asociaciones, entidades privadas promotoras de vivienda y entidades del tercer sector, solo podrán constituirse en promotores de vivienda dotacional pública las administraciones públicas, sus organismos y sociedades instrumentales y entidades vinculadas o dependientes de la administración.



### **Artículo 6.- Suelos dotacionales**

A los efectos de la presente Directriz se consideran suelos dotacionales tanto los pertenecientes a Sistemas Locales como los considerados como Sistemas Generales, sin perjuicio de las limitaciones, para ambos supuestos, contempladas en los artículos 7 y 8 siguientes.

### **Artículo 7.- Condiciones de compatibilidad del uso vivienda dotacional con el resto de usos dotacionales.**

1.- Queda expresamente excluida la posibilidad de compatibilizar el uso de vivienda dotacional con el de zonas verdes públicas ni con el de espacios libres públicos tales como viales, plazas, áreas peatonales o zonas de juego.

2.- El uso de vivienda dotacional pública puede ser compatible con cualquier otro uso de equipamiento público, y en cualquier municipio de Aragón, tanto si cuenta con Plan General de Ordenación Urbana como si no cuenta con tal figura urbanística, a cuyo fin deberá seguirse el procedimiento previsto en la presente Directriz Especial.

### **Artículo 8.- Clase y categoría de suelos compatibles con el uso de vivienda dotacional pública.**

Los suelos dotacionales sobre los que podrá acordarse la compatibilidad con promociones de vivienda dotacional pública en Aragón deberán estar clasificados como Suelo Urbano, en su categoría de Consolidado, cumplir las exigencias que el artículo 14 del TRLUA impone para la consideración de los suelos como "solar" y los requisitos relacionados en los artículos 6 y 7 de la presente Directriz.

Será igualmente de aplicación lo previsto en el artículo 234 del TRLUA, relativo a la posibilidad de edificación simultánea con la ejecución de la obra urbanizadora

En los municipios que carezcan de PGOU, o de Normas Subsidiarias municipales, se considerarán aptos para la promoción de viviendas dotacionales públicas aquellos que estén integrados en una Delimitación de Suelo Urbano (DSU), sin más condiciones que las requeridas en los artículos 5 y 6 anteriores.

### **Artículo 9.- Contenido**

1. La declaración de compatibilidad del uso vivienda dotacional con otros usos de equipamiento, con las limitaciones ya señaladas en artículos anteriores, solo podrá formularse por la administración, sus organismos públicos, sociedades instrumentales y entidades vinculadas o dependientes de ella.
2. La propuesta que a dicho fin se formule deberá incluir, respecto de cada uno de los suelos objeto de la misma, la siguiente documentación:
  - a) Memoria justificativa de la propuesta, que expresará las características físicas del suelo a que se refiera, sus circunstancias urbanísticas y estimación orientativa del número de viviendas dotacionales que se pretenden, así como la composición de estas y sus superficies, también con carácter orientativo.
  - b) Planos de información y de ordenación urbanística vigente.
  - c) Análisis económico, que incluirá costes previstos para la ejecución de los proyectos subsiguientes, e impacto en la Hacienda Pública.

### **Artículo 10.- Procedimiento**



1. La formulación de la propuesta a iniciativa de la administración autonómica, sus organismos públicos, sociedades instrumentales o entidades vinculadas o dependientes de la administración el procedimiento se iniciará por parte del Departamento competente en materia de vivienda.
  - a. En el supuesto de que los suelos objeto del procedimiento fuesen de titularidad autonómica, o de sus entidades vinculadas, se cumplirán los siguientes trámites:
    - a) Se solicitará informe a los Departamentos Autonómicos competentes en las materias de Sanidad, Educación, Deportes y Asistencia Social a fin de que manifiesten si tales suelos son prescindibles, o no, para el cumplimiento de sus respectivos fines.
    - b) Si el informe de los referidos Departamentos fuese favorable a la compatibilidad de usos pretendida, o si no se hubiese emitido en el plazo de un mes desde su requerimiento, el titular del Departamento competente en materia de vivienda elevará propuesta de aprobación de la compatibilidad, que deberá ser acordada por el Consejo de Gobierno de Aragón.
  - b. Si la formulación de la propuesta afectase a suelos titularidad de las administraciones locales, se seguirá el mismo procedimiento anterior pero, además, se solicitará informe de estas, que tendrá carácter vinculante si fuese negativo, y deberá aprobarse por su órgano plenario. En el supuesto de no adoptarse acuerdo al respecto en el plazo de un mes desde su solicitud, se entenderá favorable.
2. Si la formulación de la propuesta fuese a iniciativa de la administración local, sus organismos públicos, sociedades instrumentales o entidades vinculadas o dependientes de tal administración, que solo podrá afectar a suelos de sus respectivas titularidades, se cumplirán los siguientes trámites:
  - a) Se solicitará informe a los Departamentos Autonómicos competentes en las materias de Sanidad, Educación, Deportes y Asistencia Social, a fin de que manifiesten si tales suelos son prescindibles para el cumplimiento de sus respectivos fines, según sea la especialidad del suelo de que se trate. Si se tratase de equipamientos polivalentes, de reserva o similar, no se requerirá informe de los referidos Departamentos de la Comunidad Autónoma.
  - b) Si el informe de los referidos Departamentos fuese favorable a la compatibilidad de usos pretendida, o si no se hubiese emitido en el plazo de un mes desde su requerimiento, el órgano tramitador de la administración local podrá elevar propuesta de aprobación de la compatibilidad, que deberá ser acordada por el órgano plenario de la administración que formule la propuesta.
3. Si el titular de los suelos afectados por la pretendida compatibilidad de usos fuese la administración central, o cualquiera de sus sociedades instrumentales, el procedimiento solo podrá iniciarse a solicitud de esta. En tal caso la tramitación y órganos competentes serían los referidos en el apartado 1 del presente artículo 9



### **Artículo 11.- Incremento de los módulos de reserva**

Atendiendo a que las viviendas públicas objeto de la presente Directriz tienen carácter dotacional, que no se afectan zonas verdes ni espacios libres públicos, y que queda garantizada la suficiencia de suelos para otros usos de equipamientos igualmente públicos, mediante la exigencia de informe en tal sentido por parte de los Departamentos que podrían precisarlos para el cumplimiento de sus respectivas competencias, así como, en su caso, aceptación por parte del municipio, no serán exigibles, por considerarse excepcionados, los aumentos de módulos de reserva previstos en el artículo 86 del TRLUA y concretados en su artículo 54.

### **Artículo 12.- Computo del aprovechamiento urbanístico**

Dado el carácter dotacional de las viviendas que, en su caso, puedan promoverse sobre los suelos objeto de la Directriz, dicho uso no se considera lucrativo y, por tanto, no alterará los cómputos consolidados en cuanto a los aprovechamientos urbanísticos de cualquier ámbito, área o sector afectado sobre los que hubiera acordado la compatibilidad de usos.

### **Artículo 13.- Carácter patrimonial de los suelos destinados a vivienda dotacional pública.**

Los suelos afectados por declaraciones de compatibilidad a que se refiere la presente Directriz pasarán a tener condición de dotacionales privados y, por tanto su calificación será la de patrimonial, sin perjuicio de que los suelos sobre los que finalmente se construyan viviendas dotacionales públicas deberán mantenerse bajo titularidad pública, al menos en tanto tales viviendas permanezcan.

### **Artículo 14.- Vigencia de la declaración de compatibilidad.**

Si en el plazo máximo de seis años, a contar desde la publicación del acuerdo mediante el que se aprobara una declaración de compatibilidad de usos dotacionales con el de vivienda dotacional pública, no se hubiesen iniciado las obras de construcción de las viviendas que la hubieran justificado, dicha declaración quedará sin efecto alguno.

### **Artículo 15.- Habilitación de compatibilidad del uso vivienda pública con otros usos dotacionales, mediante instrumento urbanístico municipal.**

1. Los municipios, mediante modificaciones aisladas de sus respectivos Planes Generales de Ordenación Urbana, o Revisión de los mismos, podrán fijar sus condiciones para establecer la compatibilidad del uso de vivienda pública sobre suelos dotacionales.
2. Las posibles declaraciones de compatibilidad solo podrán referirse a suelos urbanos consolidados y no podrán afectar, en ningún caso, a suelos calificados como zonas verdes públicas ni a espacios libres públicos.
3. La declaración de compatibilidad respecto de cualquier otra clase de suelo dotacional requerirá informe favorable por parte de los Departamentos de la Comunidad Autónoma competentes en materia de Sanidad, Educación, Deportes y Asistencia Social, según sea la especialidad del suelo de que se trate. Si se tratase de equipamientos polivalentes, de reserva o similar, no se requerirá informe de los referidos Departamentos de la Comunidad Autónoma.





## 4.- DOCUMENTO RESUMEN

### a. Antecedentes de la Norma

De una parte El artículo 71.8 del Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en ordenación del territorio, conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental. Y el artículo 27 de la misma norma estatutaria dispone que los poderes públicos de la Comunidad Autónoma promoverán, de forma efectiva, el ejercicio del derecho a una vivienda digna, facilitando el acceso a ésta en régimen de propiedad o alquiler, mediante la utilización racional del suelo y la promoción de vivienda pública y protegida, prestando especial atención a los jóvenes y colectivos más necesitados.

De otra parte la ley 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, publicada en BOE nº 124, de 25/05/2023, vigente desde el día siguiente al de su publicación, en su artículo 15 determina que para asegurar la efectividad de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los pertinentes derechos establecidos por esta ley, en el marco de lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, se establecen los siguientes criterios básicos en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística y con la finalidad de ampliar la oferta de vivienda social o dotacional, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística podrán establecer como uso compatible de los suelos dotacionales, el destinado a la construcción de viviendas dotacionales públicas.

### b. Problemas que se pretenden solucionar con la nueva Norma

La insuficiente capacidad económica de determinados sectores de la población, muy en particular el de los jóvenes, para acceder a un hogar propio en el mercado libre, tanto en compra como en alquiler, está entre las causas del imparable incremento de su edad de emancipación que, en Aragón como en España, supera ya los 30 años, con demoledoras consecuencias en las tasas de natalidad que han bajado de 10,23 nacimientos por cada 1.000 habitantes, en 2008, a los 7,23 en la actualidad.

A ello se añade la casi nula disponibilidad de un parque de viviendas públicas que, en condiciones económicas asequibles, permita ofrecer a dichos sectores alternativas habitacionales que posibiliten la efectividad del derecho a una vivienda digna. Pero para incrementar de manera significativa dicho parque de vivienda pública resulta imprescindible disponer de la primera materia prima, suelo apto y de titularidad pública, también manifiestamente insuficiente si se limita a aquellos calificados expresamente para uso residencial.

La disponibilidad de suelo público adecuado para la formación de potentes parques de vivienda pública es, por tanto, el problema de origen para impulsar efectivas políticas al respecto, problema respecto del que pretende aportar soluciones la pretendida Directriz Especial objeto de la Consulta.



### **4.3 Necesidad y oportunidad de su aprobación**

Frente a la escasa disponibilidad de suelos públicos calificados para uso residencial, que podrían ayudar a incrementar los parques de vivienda pública, esta constatada la sobre abundancia de suelos, también de titularidad pública, pero calificados para usos de equipamientos, suelos que, en buena parte, resultan innecesarios para el cumplimiento de sus propios fines (sanitarios, educativos, deportivos, etc.) habida cuenta el tiempo transcurrido desde que son aptos para tales fines y siguen ociosos, sin contribuir a satisfacer ninguna necesidad pública dotacional.

La necesidad de impulsar la Directriz deriva, fundamentalmente de lo determinado por la estatal ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, que en su artículo 15 exige que la compatibilidad del uso vivienda pública requiere que sea contemplado por instrumento urbanístico (debemos entender que los planes generales) o por instrumento de ordenación del territorio, opción elegida en el presente caso.

### **4.4 Objetivos de la Norma**

- Facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada a las personas que tienen dificultades para acceder a una vivienda en condiciones de mercado libre, prestando especial atención a jóvenes y colectivos vulnerables y favoreciendo la existencia de una oferta a precios asequibles y adaptada a las realidades de los ámbitos urbanos y rurales.
- Dotar a la Comunidad Autónoma de Aragón de instrumentos de ordenación territorial y urbanística que permitan poner al servicio de la sociedad suelos dotacionales actualmente ociosos, tal que posibiliten impulsar la promoción, cuantitativamente significativa y sostenida en el tiempo, de viviendas públicas asequibles. Y ello en cumplimiento de lo requerido por el artículo 15 de la estatal Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda
- Dotar a los tres niveles de la administración (central, autonómica y local) de normativa urbanística adecuada y homogénea para todo el territorio de Aragón, para poner al servicio de planes y programas de vivienda suelos de sus respectivas titularidades.
- Establecer los límites y condiciones a las que debe ajustarse la compatibilidad del uso vivienda dotacional pública con el resto de usos dotacionales.
- Favorecer el incremento de los parques públicos de vivienda, así como su desarrollo y protección.
- Favorecer el desarrollo de tipologías de vivienda adecuadas a las diferentes formas de convivencia y de habitación, adaptadas a las actuales exigencias de los hogares.

### **4.5 Posibles soluciones alternativas**

La validación de la compatibilidad del uso de vivienda dotacional pública con el resto de usos dotacionales, ya se ha dicho, puede impulsarse mediante su previsión en los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU), que en su condición de municipales, requeriría intervenir sobre todos y cada uno de los PGOU de los municipios aragoneses que cuenten con esa figura, mediante modificación aislada o revisión, lo



que se considera retrasaría de manera indefinida la posibilidad de aplicar lo previsto en la Ley 12/2023, además de que no alcanzaría a todo el territorio de Aragón y de que los plazos de su efectividad serían poco menos que inasumibles. Motivo por el que, de hecho, tal posibilidad (contemplar la compatibilidad a través de Planes Generales) no puede considerarse realmente una alternativa.

Atendiendo a lo anterior puede concluirse que no existen soluciones alternativas a la de su regulación mediante un instrumento de ordenación territorial, en este caso una Directriz Especial.