



Informe nº registro DG-SSJJ: 290/2024

Visto el proyecto de Decreto de aprobación de la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas, la Letrada de la Dirección General de Servicios Jurídicos que suscribe, emite el siguiente informe:

ANTEDECENTES

Primero Con fecha 27 de mayo de 2024 tuvo entrada de forma telemática en el Registro de la Dirección General de Servicios Jurídicos, la solicitud de informe jurídico en el procedimiento de elaboración y aprobación de la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas.

Segundo En el expediente administrativo electrónico CSVOA38AM20G3140XFIL constan los siguientes documentos:

1º.- Orden de 5 de febrero de 2024 del Consejero de Fomento, Vivienda, Movilidad y Logística, por la que se solicita a la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial que proponga al Gobierno de Aragón la iniciación de los trámites para la elaboración de la Directriz.

2º.- Acuerdo de 14 de febrero de 2024 del Gobierno de Aragón por el que, a propuesta de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, se aprueba iniciar el procedimiento de elaboración de la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas, encomendando dicha tarea al Departamento de Fomento, Vivienda, Movilidad y Logística.

3º.- Orden de 15 de febrero de 2024 del Consejero de Fomento, Vivienda, Movilidad y Logística, por la que se faculta a la Dirección General de Urbanismo para la realización de los trámites necesarios en la elaboración de la citada Directriz.

4º.- Apertura del proceso de participación ciudadana (consulta pública previa), durante el periodo comprendido entre el 16 de febrero y el 1 de marzo de 2024. Certificado expedido con fecha 6 de marzo de 2024 por la Dirección General de Relaciones Institucionales, Acción Exterior y Transparencia del Departamento de Presidencia, Interior y Cultura, que acredita la ausencia de alegaciones.

5º.- Memoria suscrita con fecha 8 de marzo de 2024 por la Dirección General de Urbanismo.

6º.- Informe de evaluación de impacto de género de fecha 8 de marzo de 2024.

7º.- Informe sobre orientación sexual, expresión o identidad de género de 8 de marzo de 2024.

8º.- Informe de evaluación de impacto por razón de discapacidad de fecha 8 de marzo de 2024.



9º.- Resolución de 15 de marzo de 2024 del Director General de Urbanismo por la que se somete el proyecto de Directriz Especial a información pública.

10º.- Anuncio publicado en el “*Boletín Oficial de Aragón*” nº 56, de fecha 19 de marzo de 2024, por el que se somete el proyecto de Directriz Especial a información pública, por un plazo de dos meses.

11º.- Solicitud de informe a las entidades locales aragonesas a través de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias, a las Diputaciones Provinciales de Zaragoza, Huesca y Teruel, a los Ayuntamientos de Zaragoza, Huesca y Teruel y al Consejo Local de Aragón.

12º.- Audiencia al Foro de la Vivienda, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 47 del Texto Refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, (en adelante, TRLPGAr).

13º.- Remisión del proyecto de Directriz a los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, a los efectos de formulación de las alegaciones que tuviesen por conveniente, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 48.3 LPyGAR.

14º.- Escritos por los que se formulan alegaciones por los siguientes Departamentos, colectivos o entidades:

- Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos de:
- Desarrollo Territorial, Despoblación y Justicia.
- Bienestar Social y Familia.
- Foro de la Vivienda.
- Empresa “*CERRO DE MAHÍ, S.L.*”.
- Asociación de Protección de la Arquitectura y del Paisaje de Aragón.
- Fundación Térvallis.
- Fundación Bancaria Ibercaja.
- Colegio Oficial de Geógrafos de Aragón.
- Fundación Rey Ardid.
- Una ciudadana particular.
- A cobijo en Zaragoza, Soc. Cooperativa; Las Crisálidas Aragón, Soc. Cooperativa y Red de Economía Alternativa Solidaria de Aragón; REAS Aragón.
- Asociación de Entidades Locales del Pirineo Aragonés (ADELPA).

15º.- Informe de 24 de mayo de 2024 de la Dirección General de Urbanismo sobre las alegaciones formuladas al texto de la Directriz Especial por diversas entidades y colectivos.

16º.- Informe de 24 de mayo de 2024 de la Secretaría General Técnica del departamento de Fomento, Vivienda, Movilidad y Logística.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I Competencia de la Dirección General de Servicios Jurídicos para emisión de informe jurídico preceptivo.

El TRLPGAr regula el procedimiento de elaboración de las normas con rango de ley y reglamentos, y establece en su artículo 48.5 que “la disposición normativa será sometida a informe preceptivo de la Dirección General de Servicios Jurídicos, salvo que se trate de



disposiciones reglamentarias de organización competencia de la persona titular de la presidencia”.

Por otra parte, el Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA nº 204, de 22 de octubre de 2018), atribuye a este Centro directivo, con carácter general, la función consultiva a través de informes (art. 5.1) Específicamente, se prevé dicha atribución con relación a los “Anteproyectos de Ley, proyectos de Decreto-Ley, Decreto Legislativo y disposiciones de carácter general que hayan de someterse a la aprobación del Gobierno de Aragón (art.5.2a).

De ahí que la Directriz Especial de Ordenación del Territorio que se ha proyectado, en su consideración de disposición reglamentaria, deba someterse al presente informe con carácter preceptivo, pero que no tiene carácter vinculante.

II.- Título competencial de la Comunidad Autónoma.

La Comunidad Autónoma de Aragón ostenta título competencial para dotarse de un instrumento de planeamiento territorial, como la Directriz de Ordenación Territorial de carácter especial, que permita compatibilizar el uso de vivienda pública dotacional con otros usos de equipamiento, al objeto de incrementar la disponibilidad de suelo para su destino a parques públicos de vivienda asequible en su modalidad de vivienda dotacional.

La competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón se ampara en los títulos competenciales recogidos en los apartados 8, 9 y 10 del artículo 71 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril (en adelante, EA), que le atribuye competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental (71.8ª); urbanismo (71.9ª) y 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 (71.10ª).

III Naturaleza jurídica. Norma reglamentaria

Se reconoce en la Constitución Española de 1978, en su artículo 47, el derecho de todos los españoles 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.



Por otra parte, el artículo 27EA impone a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma la obligación de promover, 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 Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (publicada en el B.O.E. nº 124, de 25 de mayo), en su artículo 15 dispone 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:

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

De acuerdo con la disposición final séptima de dicha Ley, el artículo 15 se incluye entre los regulados al amparo *“del artículo 149.1. 1.ª y 13.ª de la Constitución que atribuye al Estado las competencias para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respectivamente (apartados 1 y 2).*

Y según el apartado 4 de la misma disposición final séptima:

“Lo dispuesto en esta ley se aplicará sin perjuicio de:

a) Las previsiones de los regímenes civiles, forales o especiales en el ámbito reservado a las mismas por el artículo 149.1. 8.ª de la Constitución, allí donde existan, así como de los regímenes tributarios forales de concierto y convenio económico en vigor, respectivamente, en los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra.

b) El ejercicio de la competencia exclusiva que hayan asumido las comunidades autónomas en virtud del artículo 148.1. 3.ª de la Constitución en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.



En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, y de acuerdo con el artículo 5 del Decreto Legislativo 2/2025, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, (en adelante, TRLOTAr): “1. Son instrumentos de planeamiento territorial la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón y las Directrices de Ordenación Territorial, que podrán tener carácter zonal o especial”. Las Directrices de Ordenación Territorial, en la modalidad de Directrices Especiales, tienen como finalidad “ordenar la incidencia sobre el territorio de determinadas actividades económicas o administrativas, o de elementos relevantes del sistema territorial” (artículo 21.b) TRLOTAr)

La Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas, es una Directriz de Ordenación Territorial, de carácter especial, considerada un instrumento de planificación territorial, que goza de naturaleza reglamentaria de carácter ejecutivo, ya que viene a aplicar y complementar la legislación sectorial en materia de vivienda y específicamente la Ley estatal por el derecho a la Vivienda.

Se pretende dotar a la Comunidad Autónoma de Aragón de un instrumento de planificación territorial que posibilite, como *uso compatible de los suelos dotacionales, el destinado a la construcción de viviendas dotacionales públicas*. Y ello, al objeto de ampliar el parque público de vivienda social o dotacional.

IV Aspectos procedimentales.

De forma previa, y como se ha informado por la Secretaría General Técnica del departamento de Fomento, Vivienda, Movilidad y Logística, la tramitación del procedimiento de aprobación de la Directriz, satisface las exigencias impuestas por el artículo 40.1 LPyGAR, precepto que dispone (en concordancia con lo establecido por el artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) que el Gobierno aprobará anualmente, mediante acuerdo, un Plan Normativo que recogerá todas las iniciativas legislativas y reglamentarias que, durante el año siguiente, vayan a ser elevadas para su aprobación. Y ello, por cuanto, “mediante Acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 28 de febrero de 2024, se aprobó el Plan Anual Normativo del Gobierno de Aragón correspondiente al año 2024 (el cual se halla publicado en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón), en cuyo epígrafe correspondiente al Departamento de Fomento, Vivienda, Movilidad y Logística (epígrafe 5) figura la iniciativa reglamentaria “*Directriz para incluir el uso social de vivienda en suelos dotacionales públicos*”.

Dada la naturaleza reglamentaria de la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas, resultan aplicables los trámites procedimentales previstos para la aprobación de disposiciones de carácter general, así como las especialidades recogidas TRLOTA para este tipo de instrumentos de planificación territorial.

El TRLPGAR. establece el régimen jurídico del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general del Gobierno de Aragón, en sus artículos 42 y ss.



Y, el TRLOTA, en su artículo 23 regula el procedimiento de aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial, -tal y como venía recogido en el correlativo artículo 23 de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.

En el presente caso, a la vista la documentación obrante en el expediente administrativo, puede concluirse que se han cumplimentado adecuadamente los trámites requeridos en dichas leyes.

En efecto, en cuanto a su **iniciativa**, la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, a instancia del Consejero de Fomento, Vivienda, Movilidad y Logística, (Orden de 4 de febrero de 2024), propuso al Gobierno la decisión de iniciar los trámites para elaborar la Directriz, adoptándose el correspondiente acuerdo por el Gobierno en sesión de 14 de febrero de 2024.

Y ello, de conformidad con el artículo 23.1 TRLOTA: *La decisión de elaborar Directrices de Ordenación Territorial corresponde al Gobierno de Aragón, a propuesta de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, a iniciativa propia o del Departamento competente por razón de la materia*

Se cumplimentó la “Consulta pública previa” prevista en el artículo 43 TRLPGAR., según la cual:

“1. Una vez aprobada la orden de inicio, y con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento o de ley, se abrirá un período de consulta pública para recabar la opinión de las personas y organizaciones que puedan verse afectadas por la futura norma sobre: a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa. b) La necesidad y oportunidad de su aprobación. c) Los objetivos de la norma. d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. 2. La consulta pública durará un mínimo de quince días naturales y un máximo de treinta días naturales, y se hará efectiva a través del Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón”

Esta **consulta pública previa**, se efectuó durante el periodo comprendido entre el 16 de febrero y el 1 de marzo de 2024 en la que no se presentó alegación alguna, como consta en el certificado expedido con fecha 6 de marzo de 2024 por la Dirección General de Relaciones Institucionales, Acción Exterior y Transparencia del Departamento de Presidencia, Interior y Cultura.

Y, también la participación ciudadana se garantizó al someterse el proyecto de Directriz a **información pública** por plazo de dos meses, mediante anuncio publicado en el “Boletín Oficial de Aragón” nº 56, de fecha 19 de marzo de 2024. De esta forma se dio cumplimiento a la regla del artículo 23.2.4 TRLOTA según la cual: *“El proyecto de Directrices de Ordenación Territorial debe someterse a información pública durante un periodo de dos meses, mediante anuncio publicado en el «Boletín Oficial de Aragón», y al artículo 47 TRLPGAR.*

Si bien la regla del artículo 23.2.4 TRLOTA establece que “En el caso de las Directrices zonales, se someterá también a informe de las entidades locales afectadas”, en el presente



caso, pese a elaborarse una Directriz Especial y no zonal, se cumplimentó dicho trámite, garantizando la participación de las entidades locales, solicitando informe a las entidades locales aragonesas a través de la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias, a las Diputaciones Provinciales de Zaragoza, Huesca y Teruel, a los Ayuntamientos de Zaragoza, Huesca y Teruel y al Consejo Local de Aragón.

El trámite de información pública se completó con el de **audiencia** por plazo de quince días, previsto en el artículo 47 TRLPGAr., dando traslado del proyecto al Foro de la Vivienda de Aragón,

También se trasladó el proyecto a los diferentes departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, a los efectos de formulación de alegaciones y sugerencias, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 48.3 LPGAr. (*“El centro directivo remitirá el texto a las secretarías generales técnicas de los departamentos afectados para que formulen las sugerencias oportunas simultáneamente con los trámites de audiencia e información pública cuando procedan y, en su caso, a cualesquiera otros órganos de consulta y asesoramiento”*)

Consta en el expediente administrativo la elaboración de una “memoria explicativa de igualdad, que explique detalladamente los trámites realizados en relación con la evaluación del impacto de género y los resultados de la misma”, requerida por el artículo 48.4 TRLPGAr.

“Los proyectos de disposiciones normativas deberán ir acompañados de la siguiente documentación: a) Un informe de evaluación de impacto de género, que deberá contemplar en todos los casos los indicadores de género pertinentes y los mecanismos destinados a analizar si la actividad proyectada en la norma podría tener repercusiones positivas o adversas, así como las medidas dirigidas a paliar y neutralizar los posibles impactos negativos que se detecten, para reducir o eliminar las desigualdades detectadas, promoviendo de este modo la igualdad. El informe de evaluación de impacto de género, que será elaborado por la unidad de igualdad adscrita a la secretaría general técnica del departamento proponente, incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género. b) En el caso de disposiciones normativas que puedan afectar a personas con discapacidad, un informe de la unidad de igualdad adscrita a la secretaría general técnica del departamento proponente sobre impacto por razón de discapacidad, que analice los posibles efectos negativos y positivos sobre las mismas y establezca medidas que desarrollen el derecho de igualdad de trato. c) Cualesquiera otros informes que pudieran resultar preceptivos conforme a la legislación sectorial”

Se incorporó al expediente administrativo el resultado de dichos trámites, así como el correspondiente Informe de valoración, suscrito el 24 de mayo de 2024 por el Director General de Urbanismo, en el que se detallan pormenorizadamente los trámites seguidos y se valoran de forma pormenorizada las sugerencias, aportaciones y alegaciones. Así se dio cumplimiento al art. 47.3 TRLPGAr. (*“El centro directivo competente emitirá un informe de*



análisis de las alegaciones formuladas en la información pública y audiencia, con las razones para su aceptación o rechazo”)

Asimismo consta en el expediente administrativo que el Proyecto resultante se remitió por el Director General de Urbanismo a la Secretaría General Técnica del Departamento de Fomento, Vivienda, Movilidad y Logística, dando cumplimiento al artículo 44.5 TRLPGAr., que determina que *“Una vez elaborada la documentación citada en los apartados anteriores, se emitirá informe de la secretaria general técnica del departamento al que pertenezca el órgano directivo impulsor de la disposición, en el que se realizará un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que se considere relevante”*.

En el Informe de la Secretaria General Técnica emitido con fecha 24 de mayo de 2024, se consideran cumplimentadas correctamente las normas relativas a la competencia, procedimiento de elaboración del texto, y técnica normativa”

En cumplimiento del art.23.2b) TRLOTA según el cual “Las Directrices de Ordenación Territorial se someterán al procedimiento de evaluación ambiental se ha incorporado al expediente administrativo la Resolución del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental por la que se decide no someter al procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria la Directriz de Ordenación Territorial de Viviendas Dotacionales Públicas promovida por el Departamento de Fomento, Vivienda, Movilidad y Logística del Gobierno de Aragón y se emite el informe ambiental estratégico. (Expediente INAGA 500201/71/2024/02357).

Según el art. 23.5 TRLOTAr. *“Una vez finalizado el periodo de información pública, corresponde al Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón informar el proyecto de Directrices de Ordenación Territorial”.*

Si bien consta la solicitud de informe al Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón debe advertirse la necesidad de incorporar la certificación del acuerdo que se adopte con relación al proyecto.

Tras estos trámites, con fecha 27 de mayo de 2024, la Dirección General de Urbanismo solicitó a esta Dirección General de los Servicios Jurídicos la emisión del informe preceptivamente requerido por el art. 48.5. TRLPGAr según el cual: *“A continuación, la disposición normativa será sometida a informe preceptivo de la Dirección General de Servicios Jurídicos, salvo que se trate de disposiciones reglamentarias de organización competencia de la persona titular de la presidencia”.* Por ello, con fecha 27 de mayo de 2024, la Dirección General de Urbanismo ha solicitado el presente informe jurídico.

V Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón



El proyecto de Decreto de aprobación de la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas debe someterse preceptivamente al dictamen del Consejo Consultivo de forma previa a su aprobación por el Gobierno de Aragón.

En efecto, con carácter general el art. 48.6 TRLPGAr, dispone *“Recibidos todos los informes previos necesarios, se recabará dictamen del Consejo Consultivo de Aragón cuando así esté previsto en la normativa aplicable”*.

Y, la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, recoge entre los supuestos de consulta preceptiva, “los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones” (art.15.3), quedando sujetos a consulta facultativa o potestativa los “Proyectos de reglamentos de naturaleza organizativa o de orden interno” (art. 16.2)

Por lo que respecta al alcance de los “reglamentos ejecutivos”, el Tribunal Constitucional, en Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, consideró que son aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento (f. j. 7 de la S.T.C.). En esta línea se ha venido pronunciando el Tribunal Supremo, así como los diferentes órganos consultivos del Estado y de las Comunidades autónomas, al considerar el carácter preceptivo o potestativo del dictamen.

En Aragón, el Consejo Consultivo viene poniendo de manifiesto que resulta innecesario el dictamen del correspondiente Órgano consultivo cuando se trata de proyectos normativos cuyo contenido no trasciende de la mera organización de servicios administrativos, incluso cuando se dictan en ejecución de una Ley. Asimismo, se consideran excluidos del mencionado informe preceptivo, además de los proyectos ya informados que son objeto de alguna modificación no esencial, los reglamentos independientes, Autónomos o “*praeter legem*” y en especial, los reglamentos derivados de la potestad doméstica de la Administración en su ámbito organizativo interno.

En el presente caso, se pretende aprobar la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas, que es una Directriz de Ordenación Territorial, de carácter especial, considerada un instrumento de planificación territorial, que viene a aplicar la legislación sectorial en materia de vivienda y urbanismo. Es claro que se trata de una disposición de carácter general que no tiene naturaleza de carácter “organizativo o de orden interno. Sin embargo, en la medida que viene no solo a aplicar sino también a desarrollar la Ley estatal de Vivienda, debe entenderse que debe someterse preceptivamente a dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.

VI Aprobación y publicación de la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas

Según el artículo 49.1 TRLPGAr., “Una vez cumplidos los trámites anteriores, se elaborará una memoria final que actualizará el contenido de la memoria justificativa y de la memoria económica, si hubiera habido alguna variación en las mismas, y se acompañará al anteproyecto de ley o proyecto de disposición general para su posterior aprobación. La



persona titular del departamento competente por razón de la materia lo elevará al Gobierno, cuando proceda, para su aprobación”.

Por ello, y como se advierte en el Informe de la Secretaría General Técnica de 24 de mayo de 2024, en el caso de que, por estimar alguna de las apreciaciones contenidas en los diversos informes emitidos a lo largo del procedimiento, fuese necesario introducir alguna modificación en el texto del proyecto normativo, se elaborará un **borrador de disposición reglamentaria** para su posterior aprobación.

Debe tenerse en cuenta que “Corresponde a la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial la elevación del proyecto de Directrices de Ordenación Territorial al Gobierno de Aragón para su aprobación definitiva mediante Decreto” (art. 23.6 TRLOTAr.)

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 53.1 EA “El Gobierno de Aragón ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria”. Y, según el art. 36.1 TRLPGAR. “1. El Gobierno de Aragón es el titular de la potestad reglamentaria. No obstante, las personas miembros del Gobierno podrán ejercer la potestad reglamentaria cuando así les habilite para ello una ley o disposición reglamentaria aprobada por el Gobierno”. Y, como se ha expuesto, la normativa sectorial de ordenación del territorio, atribuye al Gobierno la competencia para la aprobación definitiva de las Directrices de Ordenación del Territorio

Y, posteriormente, debe procederse a su **publicación en el “Boletín Oficial de Aragón”**, por imperativo del artículo 54.1 LPyGAR y su concordante artículo 23.7 TRLOTA (“La publicación de las Directrices de Ordenación Territorial comprenderá exclusivamente el documento resumen de la memoria, las estrategias y las normas, además de los documentos exigidos en la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón”).

VII Técnica normativa

Con relación a los aspectos relativos a la técnica normativa, el artículo 44.1 TRLPGAR establece, establece que “El órgano directivo competente procederá a elaborar un borrador de la disposición normativa, elaborado de acuerdo con las directrices de técnica normativa del Gobierno de Aragón...”

Por ello, en la elaboración de los reglamentos se tendrán en cuenta los criterios de correcta técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno. Las Directrices de Técnica Normativa fueron aprobadas por Acuerdo de 28 de mayo de 2013 del Gobierno de Aragón y publicadas por Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia (BOA núm. 119, de 19 de junio de 2013). Posteriormente, fueron parcialmente modificadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 29 de diciembre de 2015, publicado por ORDEN de 30 de diciembre de 2015, del Consejero de Presidencia.



VIII Proyecto de Decreto de aprobación de la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas

El proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, además del texto introductorio, consta de un único artículo “Aprobación”, por el que se dispone la aprobación de la Directriz (que se inserta como Anexo), y dos disposiciones finales, (relativas a la “habilitación para el desarrollo” al titular del departamento competente en materia de urbanismo y vivienda, y a su “entrada en vigor”, el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón, respectivamente), y su redacción no plantea objeciones jurídicas.

IX Proyecto de Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas

El proyecto de Directriz se integra documentalmete por la Memoria, las Estrategias, las Normas y el Documento Resumen, con el contenido del art. 22 TRLOTA, aplicable a este tipo de Directriz de carácter especial.

Las **NORMAS** incluyen un total de 15 reglas o artículos cuya lectura sugiere las siguientes observaciones:

- a) **Necesidad de establecer un criterio claro sobre la calificación del suelo en el que se declara la compatibilidad de usos para su destino a “viviendas dotacionales públicas”.**

La Directriz Especial proyectada tienen como objetivo dotar a la Comunidad Autónoma de Aragón de un instrumento que, de acuerdo con la legislación en materia de vivienda y de ordenación del territorio, posibilite el uso del suelo público para su destino al uso que la ley estatal denomina como “vivienda dotacional pública”, como compatible con otros usos de equipamiento.

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en su artículo 3f) establece, como modalidades de vivienda, la vivienda social y la vivienda de precio limitado. Y, con relación a la vivienda social el art. 3f) 1º determina:

“1.º Vivienda social: la vivienda de titularidad pública destinada al alquiler, cesión o cualquier otra fórmula de tenencia temporal sujeta a limitaciones de renta o de venta y destinada a personas u hogares con dificultades para acceder a una vivienda en el mercado. También será considerada vivienda social aquella cuyo suelo sea de titularidad pública sobre el que se haya constituido derecho de superficie, concesión administrativa o negocio jurídico equivalente.”

La vivienda social podrá desarrollarse sobre terrenos calificados urbanísticamente como dotacionales públicos o estar comprendida en edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público.



La vivienda social podrá gestionarse de manera directa por las administraciones públicas o 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....”

Esta misma Ley, en su artículo 15 establece:

“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.

2.º Podrán establecer la obtención de suelo con destino a vivienda social o dotacional, con cargo a las actuaciones de transformación urbanística que prevean los instrumentos correspondientes, cuando así lo establezca la legislación de ordenación territorial y urbanística y en las condiciones por ella fijadas.”

Este artículo 15. 1. a) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, al posibilitar el establecimiento como uso compatible de los *suelos dotacionales*, el destinado a la construcción de “viviendas dotacionales públicas”, parece referirse de forma genérica a suelos dotacionales. Ello no obstante, del concepto de dicho tipo de vivienda social conlleva parece inferirse la necesidad de su construcción en suelo actualmente calificado como dotacional público, de titularidad pública, afecto a un servicio público.

Así, por lo que respecta al concepto de “vivienda dotacional pública” la Exposición de Motivos de la referida Ley de Vivienda señala:

“el parque de vivienda social está integrado por el conjunto de viviendas sobre suelo de titularidad pública, destinado al alquiler, cesión u otras formas de tenencia temporal, orientado, de manera prioritaria, a atender las necesidades de los sectores de población con mayores dificultades de acceso a la vivienda.

Dentro del parque de vivienda social se encuentran las viviendas dotacionales públicas, que son aquellas que ocupan terrenos calificados urbanísticamente como dotacionales públicos o que forman parte de edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público. Las viviendas dotacionales públicas podrán gestionarse por las administraciones públicas, sus entidades



dependientes o entidades sin ánimo de lucro con fines sociales vinculados a la vivienda, para garantizar el acceso a las mismas a personas en situaciones de vulnerabilidad o en exclusión social, en régimen de alquiler, derecho de superficie u otras modalidades de tenencia temporal admitidas por la legislación aplicable.

Las viviendas dotacionales públicas, junto con el resto de la vivienda social, formará parte del parque público de vivienda que se regula específicamente en el título III, y que estará sujeto a limitaciones para asegurar su pervivencia y su destino como instrumento al servicio de las políticas de vivienda.

Sentado lo anterior, y de acuerdo con dicha definición, la Directriz Especial de Ordenación del Territorio proyectada, recoge el concepto de “vivienda dotacional pública” en su artículo 3 del siguiente modo:

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 social podrá gestionarse de manera directa por las administraciones públicas o 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”.

De esta forma, el proyecto prevé, como uno de los elementos que definen la vivienda dotacional pública, que se construya sobre suelos dotacionales de titularidad pública (de acuerdo con la legislación básica estatal, cuya exposición de motivos, como se ha expuesto, se refiere textualmente a *terrenos calificados urbanísticamente como dotacionales públicos o que forman parte de edificaciones o locales destinados a equipamientos de titularidad pública y afectos al servicio público*).

Y ello resulta coherente con los objetivos de la Directriz, referidos, entre otros, a “la fijación de las condiciones de ejecución de promociones de vivienda dotacional pública sobre suelos de equipamiento público” (art. 2d); o a “delimitar la posibilidad de destinar a uso de vivienda dotacional pública suelos destinados a otro tipo de dotaciones públicas” (art.2.c);

Así, los suelos cuyo uso pueda declararse compatible, deben ser en todo caso, suelos de titularidad pública, y que, además, tengan carácter dotacional público.



Sin embargo, el proyecto introduce algunas determinaciones que resultan ambiguas en cuanto al carácter del suelo dotacional (público-privado), o incluso contradictorias con el concepto de vivienda dotacional pública, generando dudas interpretativas en cuanto a la posibilidad de declarar la compatibilidad de usos en suelos dotacionales privados. De ahí que, en aras a la claridad y a la seguridad jurídica en su aplicación, el proyecto debería establecer claramente el carácter del suelo dotacional.

Concretamente, en el artículo 4 “Vivienda dotacional pública, programa”, se refiere en su apartado 3 a las viviendas dotacionales, “*públicas o privadas*”; el artículo 6 “Suelos dotacionales” no distingue dotaciones públicas y privadas, sino que se refiere genéricamente a Sistemas Locales y Generales.

Y prueba de esta falta de claridad es que, durante el periodo de información pública, las Fundaciones Térvallis, Fundación Ibercaja y Fundación Rey Ardid, solicitaron que se posibilitara el destino a viviendas dotacionales públicas de suelos de titularidad privada que actualmente se encuentran ociosos. En el Informe de 24 de mayo de 2024 de la Dirección General de Urbanismo, al dar respuesta a dichas alegaciones se indica que “El artículo 4.3 de las Normas de la Directriz en trámite, y por remisión de éste también el artículo 11, ya contempla expresamente la posibilidad de construir viviendas dotacionales sobre suelos “dotacionales” privados”.

Es por ello que procede clarificar esta cuestión que se considera relevante, reconsiderando la redacción de dichos preceptos, al objeto de dotar al texto de la necesaria coherencia interna y a la propia definición de vivienda dotacional pública.

b) Calificación jurídica del suelo tras la declaración de compatibilidad de usos. Necesidad de una nueva redacción del artículo 13 del proyecto. Los suelos afectados por declaraciones de compatibilidad con el uso de “viviendas dotacionales públicas” no pueden pasar a tener la consideración de dotacionales privados.

El artículo 13 del proyecto, bajo la rúbrica “Carácter patrimonial de los suelos destinados a vivienda dotacional pública” señala:

“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”.

La previsión según la cual “Los suelos afectados por declaraciones de compatibilidad a que se refiere la presente Directriz pasarán a tener condición de dotacionales privados”, supone la conversión automática de un suelo público en suelo privado, lo que carece de justificación y de habilitación en el ordenamiento jurídico.



Durante la fase de información pública, la Asociación de Protección de Arquitectura y Defensa del Paisaje de Aragón, presentó escrito de alegaciones considerando, entre otras cuestiones, que resulta contrario a derecho la pérdida del carácter demanial del suelo, que más bien se encuentra afectado por su destino a vivienda dotacional pública, sin que ninguna ley ampare esta pérdida del carácter demanial.

Y si bien se contestó a dicha alegación, que según el proyectado artículo 13, la consideración de dotacional privado no afecta a la titularidad pública, y que por ello no se considera en riesgo el patrimonio público, debe advertirse que el suelo dotacional público no puede convertirse en suelo “dotacional privado” tras la declaración de compatibilidad de usos.

Los suelos seguirán siendo públicos, antes y después de la declaración de compatibilidad de usos. Por ello, la redacción según la cual la declaración de compatibilidad de usos conllevará la condición de los suelos como “dotacionales privados”, debe ser suprimida del proyecto. En el artículo 13 del proyecto debe suprimirse el inciso “pasarán a tener condición de dotacionales privados”

c) Necesidad de clarificar en el proyecto la naturaleza jurídica de los suelos afectados por la declaración de compatibilidad de usos como bienes de titularidad pública, y si su destino a vivienda dotacional supone su calificación jurídica como bien “patrimonial”. En todo caso, la calificación del suelo como “patrimonial” derivaría de su no afección a un uso o servicio público, pero no de la consideración como “dotacional privado” de un “suelo dotacional público”. Necesidad de reconsiderar la redacción del artículo 13 del proyecto.

Los suelos de titularidad pública pueden ser demaniales o patrimoniales.

Dentro del ordenamiento jurídico español los suelos de titularidad pública tendrán la calificación de bienes de dominio público si se destinan a un uso o servicio público. Y esta calificación no debe confundirse con la referida a un servicio de “interés general”.

En efecto, superando el clásico concepto de servicio público, la consideración de “interés general” de la vivienda social nos alinea con el Derecho Europeo del servicio de interés económico general de la vivienda social y facilita la actuación de los poderes públicos y, en particular, su inclusión dentro de las políticas económicas europeas y especialmente su financiación en relación con la normativa de mercado interior y evita las limitaciones en relación con las “ayudas de Estado”. En concreto en el marco del Derecho comunitario los servicios de interés general son aquellos que las Administraciones Públicas de los Estados miembros de la UE consideran como tales y que, en consecuencia, están sujetos a obligaciones específicas de servicio público.

Debe entenderse que esta calificación de servicio de “interés general” de la vivienda dotacional pública, de carácter social, resulta plenamente compatible con la distinción en



nuestro régimen jurídico entre bienes demaniales y bienes patrimoniales, es decir, entre suelo demanial y patrimonial.

Y desde esta perspectiva, los suelos afectados por la compatibilidad de usos, pueden ser considerados bienes patrimoniales, al destinarse, no a un uso o servicio público sino a un servicio de “interés público” como es la “vivienda dotacional pública”.

Por ello el proyecto de Directriz deberá establecer un régimen claro sobre su naturaleza jurídica como bienes de titularidad pública y si tales bienes destinados a vivienda dotacional se califican jurídicamente como bien “patrimonial”.

En todo caso, debe distinguirse –en la redacción del proyecto- la utilización de los conceptos “dotacional privado” (frente a dotacional público) referidos esencialmente a la titularidad de la dotación, de los conceptos “patrimonial” (frente a demanial o dominio público) referidos a la calificación jurídica de los bienes de titularidad pública.

Así, al indicarse en el artículo 13 del proyecto, que, tras la declaración de compatibilidad de usos, el suelo será “dotacional privado”, y, por tanto, patrimonial, se incurre en el error conceptual de anudar la calificación jurídica “patrimonial” a la consideración del suelo como “dotacional privado”. Dicha redacción debe corregirse ya que, además de la improcedencia de transformar automáticamente un suelo dotacional público en suelo dotacional privado, el carácter demanial o patrimonial del suelo público se deriva de su destino a un uso o servicio público y no de su consideración como dotacional privado.

En el artículo 13, la calificación jurídica del suelo como “patrimonial” no sería consecuencia de su consideración como “dotacionales privados”, sino de su consideración de bienes de titularidad pública no destinados a un uso o servicio público. De ahí la procedencia de suprimir también el inciso “y por tanto” que precede al de “su calificación será la de patrimonial” del artículo 13 proyectado.

En todo caso, estos suelos afectados por la Directriz Especial proyectada –aunque pasaran a tener la consideración de patrimoniales- deberían mantenerse bajo titularidad pública, teniendo en cuenta que esta titularidad “pública” del suelo, que ya se ostenta antes de la declaración de compatibilidad de usos, constituye elemento esencial del concepto de “vivienda dotacional pública”.

Por tanto, aunque no llegaran a construirse las viviendas dotacionales públicas o las mismas no permanecieran, los suelos seguirían siendo de titularidad pública. Por ello, debería clarificarse el último inciso del artículo 13 proyectado, “*al menos en tanto tales viviendas permanezcan*”.

d) Necesidad de justificar la introducción de un supuesto de alteración automática de desafectación de bienes demaniales, a través de un instrumento de ordenación del



territorio. El ordenamiento jurídico no prevé expresamente que mediante una directriz especial de ordenación del territorio pueda procederse a la calificación del suelo demanial como patrimonial al margen del procedimiento previsto en la legislación de patrimonio.

No se desconoce que mediante la aprobación del correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico puede procederse a la alteración automática de la calificación jurídica del suelo. En este sentido, el artículo 8.4 a) del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL) contempla el caso de alteración automática por “aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios”, y la misma previsión se recoge en el artículo 11.1.a) del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón (BOA nº 139, de 25 de noviembre de 2002).

Y que, por otra parte, según el art. 26.2 TRLOTA “Las disposiciones normativas incluidas en la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón y en las Directrices de Ordenación Territorial tienen carácter obligatorio para sus destinatarios, sin perjuicio de la prevalencia de las disposiciones ambientales que puedan resultar de aplicación”.

Sin embargo, la equiparación de los efectos del planeamiento a los de la Directriz Especial en cuanto a la alteración automática de la calificación jurídica del suelo, o desafectación del suelo demanial, requeriría la correspondiente justificación.

e) El proyecto no concreta el aprovechamiento ni la edificabilidad del suelo que, en lugar de equipamiento dotacional, va a ser destinado a vivienda dotacional pública, y tampoco establece un criterio para su fijación.

La única norma referida al aprovechamiento urbanístico es la contenida en el artículo 12, bajo la rúbrica “Cómputo del aprovechamiento urbanístico” según la cual, “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”.

Por ello, es preciso incluir el correspondiente criterio para la determinación del aprovechamiento del suelo que se va a destinar a vivienda dotacional pública.

f) Se considera necesario incluir en el proyecto el instrumento que permita y garantice el acceso al Registro de la Propiedad, el nuevo régimen jurídico de los suelos afectados, identificando claramente dichos suelos y su nuevo régimen jurídico. Y ello, sin perjuicio de la procedencia de su publicación.

El proyecto de Directriz establece un procedimiento de declaración de compatibilidad de usos, que conllevará un nuevo régimen urbanístico de los suelos afectados y que deberá



tener con posterioridad un acceso al Registro de la Propiedad a fin de modificar el correspondiente asiento registral en relación con la naturaleza jurídica, su régimen de usos y de edificabilidad. Por ello, debería recogerse de forma clara su conexión con el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, teniendo en cuenta especialmente los artículos 1 y 2 referidos a los títulos inscribibles.

g) Se recomienda establecer, en los términos que establece la art. 46. 3 del TRLOTAr. (Ley de Ordenación del Territorio de Aragón -aprobado por Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón) la previsión de una ulterior modificación del PGOU o de cualquier otro mecanismo que garantice la adecuada coordinación del planeamiento territorial y urbanístico en relación con la calificación urbanística de los suelos.

Y ello, en aras de la debida transparencia, objetividad y seguridad jurídica, dada la discordancia que generarán los acuerdos de declaración de compatibilidad de usos, al posibilitar “viviendas dotacionales públicas”, en suelos dotacionales en los que actualmente no están permitidos dichos usos.

h) Procedencia de corregir artículo 2.a)

Finalmente, y como cuestión menor, debe señalarse que en el artículo 2,a) de las normas proyectadas se relaciona, entre los objetivos de la Directriz, “Dotar a la Comunidad Autónoma de Aragón del instrumento de Ordenación Territorial exigido en el artículo 15 de la Ley 12/2023 para posibilitar el uso de vivienda pública dotacional como compatible con otros usos de equipamiento”. Y dada la redacción del referido artículo 15 de la Ley estatal, se recomienda sustituir el término “exigido” por “permitido” ya que la compatibilidad de usos puede articularse, según dicha Ley, a través de un instrumento de carácter territorial, o bien urbanístico.

Se emite el presente informe, sujeto a cualquier otra opinión mejor fundada en Derecho.

Zaragoza, a fecha de firma electrónica

DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO