

**DIRECTRIZ DE ORDENACIÓN TERRITORIAL
VIVIENDAS DOTACIONALES PÚBLICAS**

DOCUMENTO AMBIENTAL ESTRATÉGICO

**PROMOTOR:
DEPARTAMENTO DE FOMENTO, VIVIENDA,
MOVILIDAD Y LOGÍSTICA
GOBIERNO DE ARAGÓN**

REDACTOR:



**PROYECTOS DE INGENIERÍA
MUNICIPAL Y URBANISMO, S.L.**

**C/ Miguel de Ara, 20 Local
50.003 - Zaragoza
Tfno.: 976226106 657645628**

FEBRERO DE 2024

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES	4
1.1. Objetivos de la Directriz de Viviendas Dotacionales Públicas	5
1.2. Motivación de la aplicación del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica Simplificada	6
2. DESCRIPCIÓN DE LA DIRECTRIZ DE VIVIENDAS DOTACIONALES PÚBLICAS.....	6
2.1. Alcance y contenido de la Directriz de Viviendas Dotacionales Públicas	6
2.2. Desarrollo previsible de la Directriz de Viviendas Dotacionales Públicas	11
3. ALTERNATIVAS ESTUDIADAS Y ALTERNATIVA SELECCIONADA.....	11
4. CARACTERIZACIÓN DE LA SITUACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE ANTES DE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTRIZ DE VIVIENDAS DOTACIONALES PÚBLICAS	13
4.1. Clima	13
4.2. Geología	15
4.3. Geomorfología	17
4.4. Hidrología	19
4.5. Vegetación y fauna	21
4.6. Paisaje	24
4.7. Población	25
4.8. Vivienda y planeamiento urbano	27
5. EFECTOS AMBIENTALES PREVISIBLES	29
5.1. Pérdida de equipamientos no prescindibles o comprometidos con otras figuras de ordenación territorial	30
5.2. Afección a flora y fauna.....	30
5.3. Cumplimiento de las expectativas de crecimiento del municipio	31
5.4. Inputs y outputs	32
5.5. Cambio climático.....	32
5.6. Compatibilidad de usos accesible a todos los municipios	33
6. EFECTOS PREVISIBLES SOBRE PLANES SECTORIALES Y TERRITORIALES CONCURRENTES.....	33
7. MEDIDAS PARA PREVENIR, REDUCIR Y CORREGIR LOS EFECTOS NEGATIVOS EN EL MEDIO AMBIENTE	35
7.1. Medidas respecto a los usos de origen de los suelos dotacionales.....	35
7.2. Medidas respecto al dimensionamiento del parque de vivienda.....	35
7.3. Medidas de sostenibilidad y ecoeficiencia.....	36
8. MEDIDAS PREVISTAS PARA EL SEGUIMIENTO AMBIENTAL	36

9. JUSTIFICACIÓN DE SU SOSTENIBILIDAD SOCIAL.....	38
10. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	42

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

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 como 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.

En suma, la normativa internacional más actual es consciente del proceso de segregación de facto en el acceso a la vivienda de la que es víctima gran parte de la población, especialmente jóvenes y familias y colectivos vulnerables. Como consecuencia, sus postulados demandan un cambio de paradigma en la consideración jurídica de la vivienda, para reforzar su función como servicio social de interés general. Existen importantes desequilibrios entre la nueva construcción y la actividad de rehabilitación y entre la tenencia de vivienda en propiedad y en alquiler, a lo que se suma el hecho de que los parques públicos de vivienda en alquiler sean del todo insuficientes para atender la necesidad de aquellas personas y hogares que tienen más dificultades para acceder al mercado por sus escasos medios económicos.

La reciente Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda, en su artículo 15, señala que, 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 y 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.

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.

De manera individualizada cada municipio puede establecer la compatibilidad de usos referida mediante modificaciones aisladas de su PGOU, lo que excluye a más de la mitad de los municipios aragoneses que no disponen de esta figura de planeamiento. Por ello, se redacta la Directriz de Ordenación Territorial de Viviendas Dotacionales Públicas (DVDP), con objeto de definir un marco común, al menos con carácter subsidiario, que incluya aquellos municipios que no dispongan de PGOU.

Lo que se pretende, en esencia, con la aprobación de la DVDP es recoger en un conjunto de normas la posibilidad de establecer como compatible con los usos de equipamiento, el de vivienda pública, en suelo urbano.

Con el presente Documento Ambiental se da cumplimiento a lo señalado respecto a Evaluación Ambiental Estratégica, en la Ley 11/2014 de prevención y protección ambiental de Aragón, teniendo presente que, como ya se ha señalado, los proyectos y/o intervenciones derivados de esta Directriz van a tener lugar únicamente en suelo urbano.

1.1. Objetivos de la Directriz de Viviendas Dotacionales Públicas

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.

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 Directriz evaluada 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, de tal modo 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.

1.2. Motivación de la aplicación del procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica Simplificada

El artículo 23 del TRLOTA, que regula lo relativo a las Directrices de Ordenación Territorial, 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.

Como se expone en los apartados siguientes, la DVDP contempla compatibilizar el uso de vivienda con otros usos dotacionales, siempre en suelo urbano consolidado, excluyendo zonas verdes y espacios libres públicos tales como viales, plazas, áreas peatonales o zonas de juego. Por ello, en aplicación de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, que señala que serán objeto de una evaluación ambiental estratégica simplificada los planes y programas que establezcan el uso a nivel local de zonas de reducido ámbito territorial, se concreta que esta es la evaluación ambiental de aplicación a la DVDP.

Es el Departamento de Fomento, Vivienda, Movilidad y Logística quien ha elaborado la propuesta de DVDP que se analiza en este Documento Ambiental Estratégico, relativa a la promoción de vivienda dotacional pública, en su condición de promotor, hasta su aprobación definitiva, si procede.

2. DESCRIPCIÓN DE LA DIRECTRIZ DE VIVIENDAS DOTACIONALES PÚBLICAS

2.1. Alcance y contenido de la Directriz de Viviendas Dotacionales Públicas

Los mecanismos que se dispondrán para hacer efectivos los objetivos que se persiguen en la DVDP 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.

En la DVDP se establecen las normas que permitan impulsar el primer bloque de acción de los tres que se acaban de referir: poner a disposición del programa de promoción de viviendas públicas, suelos dotacionales 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 alquiler compatibles con los ingresos familiares, habrán de ser objeto de normas o acuerdos adicionales, distintos a la DVDP.

Las normas incluidas en la DVDP se resumen en los siguientes puntos:

- Los suelos dotacionales que podrán destinarse a vivienda pública dotacional son los que actualmente estén calificados para su destino a usos de equipamientos.
- Deberá quedar garantizada la adecuada disponibilidad de los suelos que resulten necesarios para otros usos públicos, tales como los sanitarios, docentes, deportivos, culturales, asistenciales o sociales.
- Se entiende 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.

- A los efectos de la DVDP se consideran suelos dotacionales tanto los pertenecientes a Sistemas Locales como los considerados como Sistemas Generales.
- 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.
- Los suelos dotacionales sobre los que podrá acordarse la compatibilidad con promociones de vivienda dotacional pública deberán estar clasificados como Suelo Urbano, en su categoría de Consolidado y cumplir las exigencias que el artículo 14 del TRLUA (Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón) impone para la consideración de los suelos como “solar”.

A título aclaratorio se transcribe lo que dice literalmente la TRLUA sobre estas clases de suelo:

Artículo 12. Concepto.

Tendrán la condición de suelo urbano los terrenos que:

- a) Cuenten con servicios urbanísticos suficientes, entendiendo por tales: red viaria que tenga un nivel de consolidación suficiente para permitir la conectividad con la trama viaria básica municipal, servicios de abastecimiento y evacuación de agua, así como suministro de energía eléctrica, servicios de telecomunicaciones y gestión de residuos de características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir.*
- b) Carezcan de alguna de las infraestructuras y servicios mencionados en el apartado anterior, pero puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. Con carácter general, no podrán considerarse, a estos efectos, las carreteras de circunvalación ni las vías de comunicación interurbanas.*
- c) Los terrenos que el plan general incluya en áreas consolidadas por la edificación, al menos, en las dos terceras partes de su superficie edificable, siempre que la parte edificada reúna o vaya a reunir, en ejecución del plan, los requisitos establecidos en el apartado a) y se trate de espacios homogéneos en cuanto a su uso y tipología que se encuentren integrados en la malla urbana propia del núcleo o asentamiento de población del que formen parte.*
- d) Los terrenos que, en ejecución del planeamiento, hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo.*

Artículo 13. Categorías.

- 1. El plan general podrá distinguir las categorías de suelo urbano consolidado y no consolidado conforme a lo establecido en esta Ley.*

2. Tendrán la condición de suelo urbano no consolidado los terrenos de suelo urbano que soporten actuaciones urbanísticas integradas, sean de nueva urbanización o de intervención sobre suelos consolidados total o parcialmente por la edificación, conforme a lo establecido en el artículo 118 de la presente Ley.

3. El suelo urbano que el plan general no defina como no consolidado tendrá la consideración de suelo urbano consolidado.

Art. 14. Solar

1. Tendrán la consideración de solares las superficies de suelo urbano aptas para su uso inmediato, que reúnan los siguientes requisitos:

a) Que estén urbanizados de acuerdo con las determinaciones y normas técnicas establecidas por el planeamiento urbanístico, o en todo caso, si éste no las especifica, que dispongan de los servicios urbanísticos básicos señalados por el artículo 12 a), en condiciones de caudal y potencia adecuadas a los usos permitidos, así como de alumbrado público, y confronten con una vía pavimentada y adecuada para el tránsito de peatones y vehículos rodados.

b) Que tengan señaladas alineaciones y rasantes, si el planeamiento urbanístico las define.

c) Que, para edificarlos, no se deban ceder terrenos para destinarlos a calles o a vías con vistas a regularizar alineaciones o a completar la red viaria.

2. Los terrenos incluidos en suelo urbano no consolidado y urbanizable sólo podrán alcanzar la condición de solar cuando se hayan ejecutado y recibido conforme al planeamiento urbanístico las obras de urbanización exigibles, incluidas las necesarias para la conexión con los sistemas generales existentes, y para la ampliación o el refuerzo de éstos, en su caso.

- En los municipios que carezcan de PGOU, o de Normas Subsidiarias municipales (NNSS), se considerarán aptos para la promoción de viviendas dotacionales públicas aquellos que estén integrados en una Delimitación de Suelo Urbano (DSU).
- La declaración de compatibilidad del uso vivienda dotacional con otros usos de equipamiento, con las limitaciones ya señaladas en apartados anteriores, solo podrá formularse por la administración, sus organismos públicos, sociedades instrumentales y entidades vinculadas o dependientes de ella.
- Procedimiento:
 1. Si el procedimiento se iniciara por parte del Departamento competente en materia de vivienda:
 - 1.1 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.

1.2 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, que solo podrá afectar a suelos de sus respectivas titularidades:

- 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. 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.

- 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 equipamientos igualmente públicos, no serán exigibles, por considerarse excepcionados, los aumentos de módulos de reserva previstos en el TRLUA.
- Dado el carácter dotacional de las viviendas que puedan promoverse sobre los suelos objeto de la Directriz, dicho uso no se considera lucrativo y, por tanto, no alterará los cálculos consolidados en cuanto a los aprovechamientos urbanísticos sobre los que hubiera acordado la compatibilidad de usos.

- Los suelos afectados por declaraciones de compatibilidad a que se refiere la 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.
- 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.

2.2. Desarrollo previsible de la Directriz de Viviendas Dotacionales Públicas

Los objetivos perseguidos se alcanzarán en tres fases que corresponden a los bloques de acción indicados en el apartado anterior, a los que se puede dar un significado temporal.

Una primera fase en la que las administraciones iniciarán la declaración de compatibilidad del uso vivienda dotacional con otros usos, en los suelos de equipamiento ociosos que consideren, una vez aprobada la DVDP. Otra fase, en la que se tendrán que articular el esfuerzo inversor para impulsar las iniciativas que utilicen esta herramienta, y otra posterior, en la que se tendrá que garantizar que los demandantes de vivienda puedan acceder a la misma de manera proporcionada a sus rentas.

3. ALTERNATIVAS ESTUDIADAS Y ALTERNATIVA SELECCIONADA

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, 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.
 - 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.
- ... /...

Tal compatibilidad de usos debe ser establecida por los instrumentos de ordenación territorial (en el caso de Aragón los previstos en el TRLOTA), o/y por los instrumentos urbanísticos, tradicionalmente los 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 cuenten con PGOU, lo que, de entrada, excluye a aquellos que no disponen de dicha figura de Planeamiento Urbanístico, más de la mitad del total.

Este escenario en el que cada municipio regularía de manera individual la aplicación de la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda, corresponde a la alternativa cero, o de no intervención, es decir, sin DVDP.

Parece más conveniente 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.

Viendo el marco instrumental definido en el TRLOTA se considera que la figura de ordenación territorial más adecuada y proporcionada a lo que se pretende (habilitar el uso de vivienda pública como compatible con el dotacional) es la de Directriz Especial.

En resumen, la alternativa cero plantea una situación en la que cada municipio podrá compatibilizar el uso de vivienda pública con el dotacional de manera autónoma e individual y si dispone de PGOU, lo que deja fuera de esta posibilidad a más de la mitad de los municipios de Aragón.

La aprobación de la DVDP permite disponer de un marco normativo uniforme para todo Aragón, además de que da acceso a compatibilizar el uso de vivienda pública con el dotacional a todos los municipios.

4. CARACTERIZACIÓN DE LA SITUACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE ANTES DE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTRIZ DE VIVIENDAS DOTACIONALES PÚBLICAS

La DVDP va a permitir compatibilizar los usos dotacionales actuales con el uso de vivienda en suelos urbanos, excluidas zonas verdes públicas y espacios libres públicos tales como viales, plazas, áreas peatonales o zonas de juego.

El ámbito de aplicación de dicha Directriz se ciñe a las áreas urbanas de Aragón destinadas a usos dotacionales, en las que se va a poder compatibilizar con dichos usos, el uso de vivienda pública.

El objeto de caracterizar el medio es poner de relieve los elementos o factores ambientales de interés con los que el plan o programa evaluado puede tener interferencias. En este caso, a pesar de que el ámbito territorial afectado es todo Aragón, los suelos a los que se dirige la intervención analizada son solo los que tienen la consideración de urbanos y dentro de estos, los previstos para equipamientos “ociosos”, por lo que no es esperable que alberguen elementos de interés ambiental más allá de los culturales y patrimoniales.

A continuación, se presenta una breve descripción los factores ambientales principales integrantes del medio en el que se pretende aplicar la DVDP, que abarca todo Aragón.

4.1. Clima

Conforme a Cuadrat Prats, 2004, el clima de Aragón es, en términos generales, mediterráneo continental, con inviernos fríos y veranos calurosos y secos.

Aragón geográficamente se encuentra encajonada por los Pirineos por el norte, el Sistema Ibérico por el oeste y sur, y las sierras costeras catalanas por el este; estas cadenas de montañas actúan como barreras y frenan la influencia suavizadora de los mares y, a la vez, la llegada de los vientos húmedos, lo cual produce alta amplitud térmica y pocas precipitaciones.

Hay una gran variedad de paisaje debido a los diferentes microclimas que se originan por la orografía: Aragón tiene desde zonas esteparias como los Monegros hasta glaciares y nieves perpetuas en el Pirineo central.

Las temperaturas medias anuales en Aragón son relativamente altas debido a la protección que recibe el territorio de los sistemas montañosos; en el valle del Ebro la temperatura media anual es de alrededor de 15°C y en las zonas más altas tan solo de 7°C. La alta amplitud térmica es muy notable en casi todo el territorio, sobre todo en la zona de Teruel donde en invierno se suele bajar por debajo de los 10°C negativos, mientras que en verano se rondan los 35°C. El resto del territorio ronda entre los 10°C y los 14°C de media anual.

Las precipitaciones son escasas e irregulares en muchas zonas del territorio, debido a la orografía como ya se ha dicho; en el Pirineo se produce el efecto Föhn que provoca un gran contraste entre las zonas más altas que pueden recibir más de 2000 mm al año entre lluvia y nieve y las zonas más bajas que no llega a 350 mm al año. Las precipitaciones en el resto del territorio rondan entre los 800 mm y los 300 mm anuales.

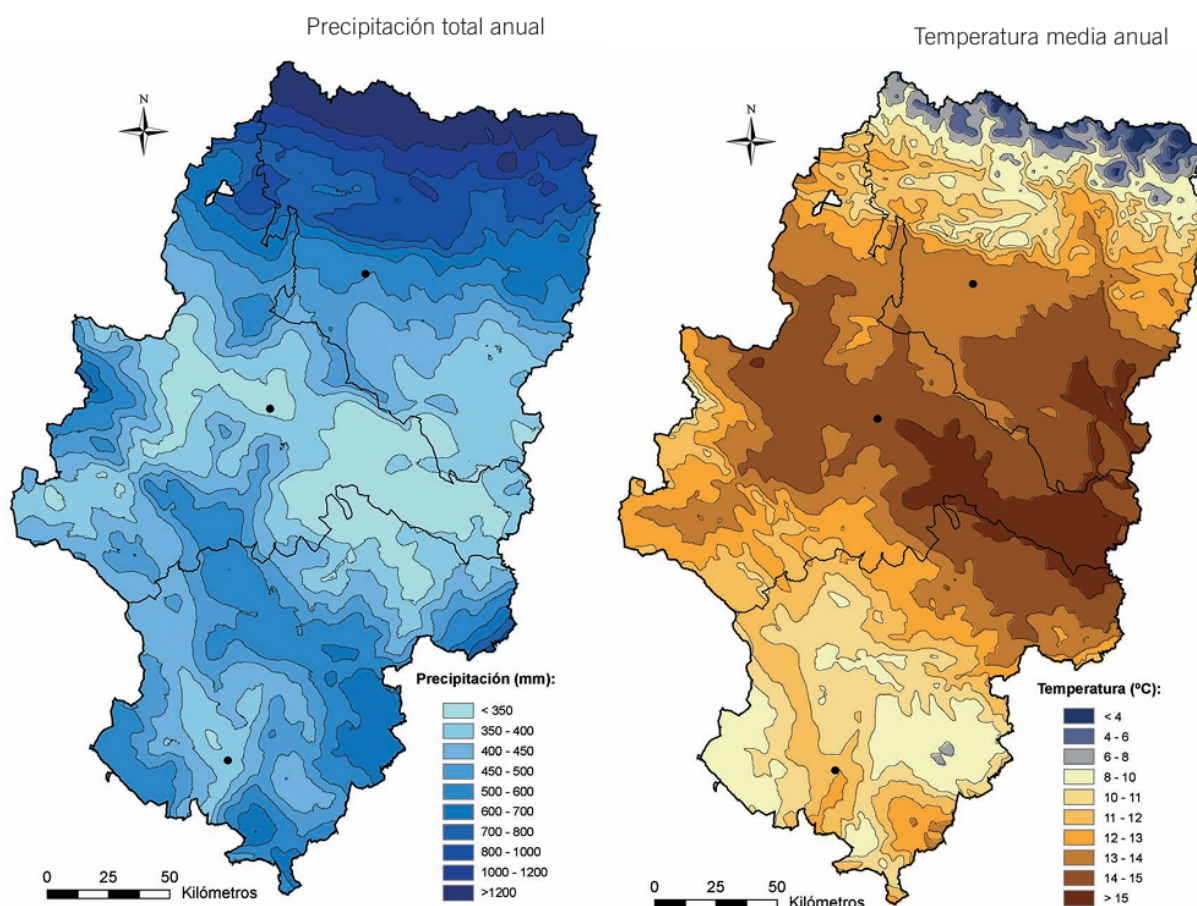


Figura 1. Distribución en Aragón de la precipitación anual y de las temperaturas medidas anuales. Fuente: Atlas climático de Aragón, 2007.

En casi todo el territorio siempre hay sequía estival, los meses de verano son muy secos y solo son paliados por las tormentas estivales, las estaciones más lluviosas son la primavera y el otoño.

El viento dominante es el cierzo, que discurre por todo el valle del Ebro en dirección noroeste; se origina cuando hay un anticiclón en el golfo de Vizcaya y una borrasca en el Mediterráneo occidental que canaliza el viento por todo el valle, provocando una sensación de frío en invierno y de fresco en verano; además de ser muy seco, el cierzo puede alcanzar velocidades de 100 km/h. Este viento aunque por un lado sea seco y provoque un efecto negativo en la vegetación, por otro lado se utiliza para la producción de energía eólica a base de aerogeneradores, sobre todo en la Muela, además sirve para librar de la contaminación atmosférica las grandes ciudades como Zaragoza; cuando hay muchos días de estabilidad atmosférica las partículas contaminantes se acumulan en el aire, lo que provoca el smog.

El otro viento importante es el bochorno un viento de dirección sureste templado y húmedo en primavera e invierno y muy seco en verano, lo que provoca una bajada brusca y rápida de la humedad relativa en el ambiente.

4.2. Geología

La historia geológica de Aragón puede resumirse en los siguientes periodos conforme a Mendivil Navarro, 2022:

Precámbrico (desde hace 4.600 a 560 millones de años)

Durante el primer y más largo período de la historia geológica de la Tierra se formaron ya algunos continentes denominados "escudos", de forma y distribución muy distinta a la actual. Las rocas precámbricas presentes en Aragón están tapadas bajo las que se fueron formando en las eras posteriores. Tan solo afloran en superficie en una pequeña zona del Sistema Ibérico junto a los puertos de El Frasno y Cervero (entre La Alfranca y Calatayud).

Paleozoico o era Primaria (desde hace 560 a 230 millones de años)

A lo largo de esta era, Aragón, igual que casi toda la península y grandes extensiones del centro y sur de Europa, es una cuenca marina que se llena de grandes espesores de sedimentos. Hacia finales de la era, durante el Carbonífero, se pliega formando una gran cordillera que hoy no existe como tal pues ha sido totalmente erosionada y muy modificada por los sucesos geológicos posteriores.

En relación con esta orogenia se produjeron, en zonas profundas, fusiones de rocas que al enfriarse dieron lugar a grandes masas de granito y otras rocas magmáticas que hoy, debido a la erosión posterior, aparecen en superficie en los macizos de Panticosa o Maladeta. El elevado calor del magma transformó las rocas que los rodeaban en sus correspondientes metamórficas como es el caso de los mármoles que constituyen las marmoleras de Los Hornos (junto al granito de Panticosa) o la de Montserrat en el Vignemale (alto valle de Ara).

Mesozoico o era Secundaria (desde hace 230 a 65 millones de años)

De forma paulatina se va creando una situación inversa a la actual. Donde se sitúan actualmente los Pirineos y el Sistema Ibérico se formaron cuencas marinas que se rellenaron de materiales formados en gran parte por la erosión del Macizo del Ebro que ocupaba el sitio de la actual Depresión del Ebro. Las calizas son quizá las rocas más frecuentes si bien otras rocas sedimentarias como areniscas, margas, arenas y hasta lignito ocupan también importantes extensiones.

Actualmente se pueden encontrar en superficie en algunas áreas que han sido elevadas posteriormente entre fallas y la erosión ha eliminado las partes superiores.

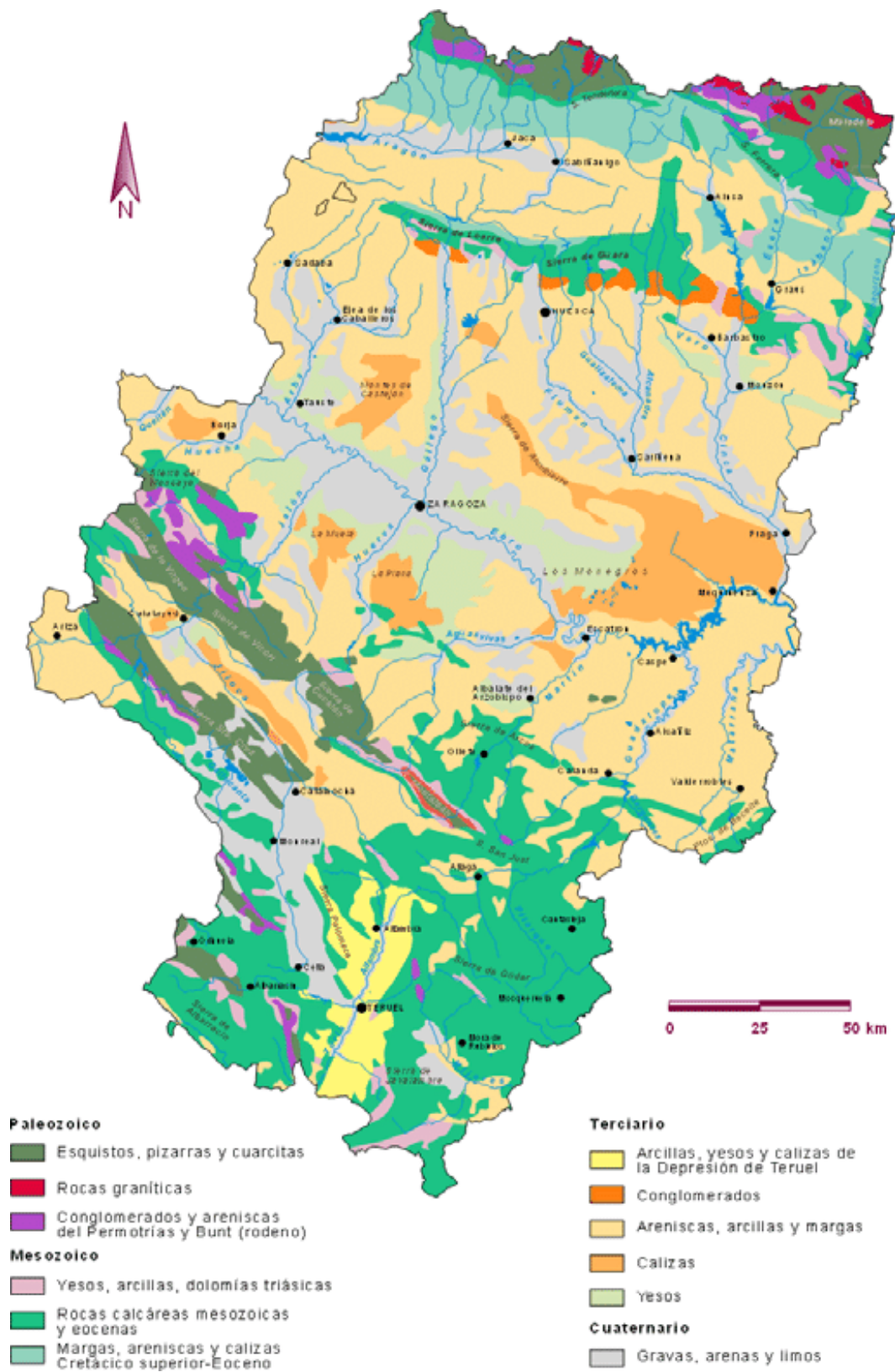


Figura 2. Mapa litológico de Aragón. Fuente: Peña J.L. y M.V. Lozano. 2004.

Terciario (hace de 65 a 2 millones de años)

Inicialmente la situación era similar a la del mesozoico pero comenzaron pronto a sentirse los efectos de la orogenia alpina emergiendo a lo largo del terciario inferior (Paleógeno) los Pirineos y la Cordillera Ibérica que comienzan a formarse como tales. La intensa erosión a la que ven sometidas forma grandes extensiones de rocas detríticas (conglomerados, areniscas, arcillas, etc.) que se acumulan en zonas deprimidas internas (Depresión Media Pirenaica) o en sus márgenes (Riglos) plegándose aún más o menos por ser simultáneas a la orogenia.

Durante el terciario superior (o Neógeno) la erosión total ya de las cordilleras crea algunas zonas cerradas al mar que se colmatan de sedimentos continentales, principalmente en la depresión de Calatayud-Teruel (dentro del Sistema Ibérico) y sobre todo en la Depresión del Ebro rodeada totalmente por los nuevos relieves.

Cuaternario (desde hace 2 millones de años hasta ahora)

A pesar de su brevedad a escala geológica, varios hechos importantes se producen en este período de tiempo.

Ya desde el final del terciario la erosión de la Cordillera Costero-Catalana produce la apertura al exterior de la Depresión del Ebro estableciéndose progresivamente la red fluvial actual que erosiona y se encaja en los sedimentos horizontales formando amplios valles entre los que se conservan las "muelas" cuya superficie plana representa los restos de la antigua superficie de colmatación.

El cuaternario ha sido una época de fuertes variaciones climáticas causantes de terrazas fluviales, glaciares y formas glaciares.

4.3. Geomorfología

Conforme Peña Monné *et al.*, 2002, los Pirineos, la Depresión del Ebro y la Cordillera Ibérica son las tres grandes unidades de relieve en las que se divide la Comunidad Autónoma de Aragón. Independientemente de su génesis y evolución, cada una de estas unidades atesora un conjunto de morfologías especialmente destacables, en algunos casos, singulares incluso a escala global.

En lo que respecta a los Pirineos, los elementos geomorfológicos más significativos son los propios de los modelados glaciar y periglacial, presentes tanto de la zona Axial de la cordillera como en las cotas más elevadas de las Sierras Interiores. Por destacar tan solo algunos ejemplos especialmente significativos, conviene mencionar los glaciares residuales de, entre otros, Aneto, Maladeta o Monte Perdido; los valles en artesa de Benasque o el Gállego, o los niveles de glaciares y terrazas resultado de las acumulaciones de origen fluvial que se encuentran, por ejemplo, en las cuencas de los ríos Aragón y Gállego, especialmente en la Canal de Berdún y la Val Ancha.

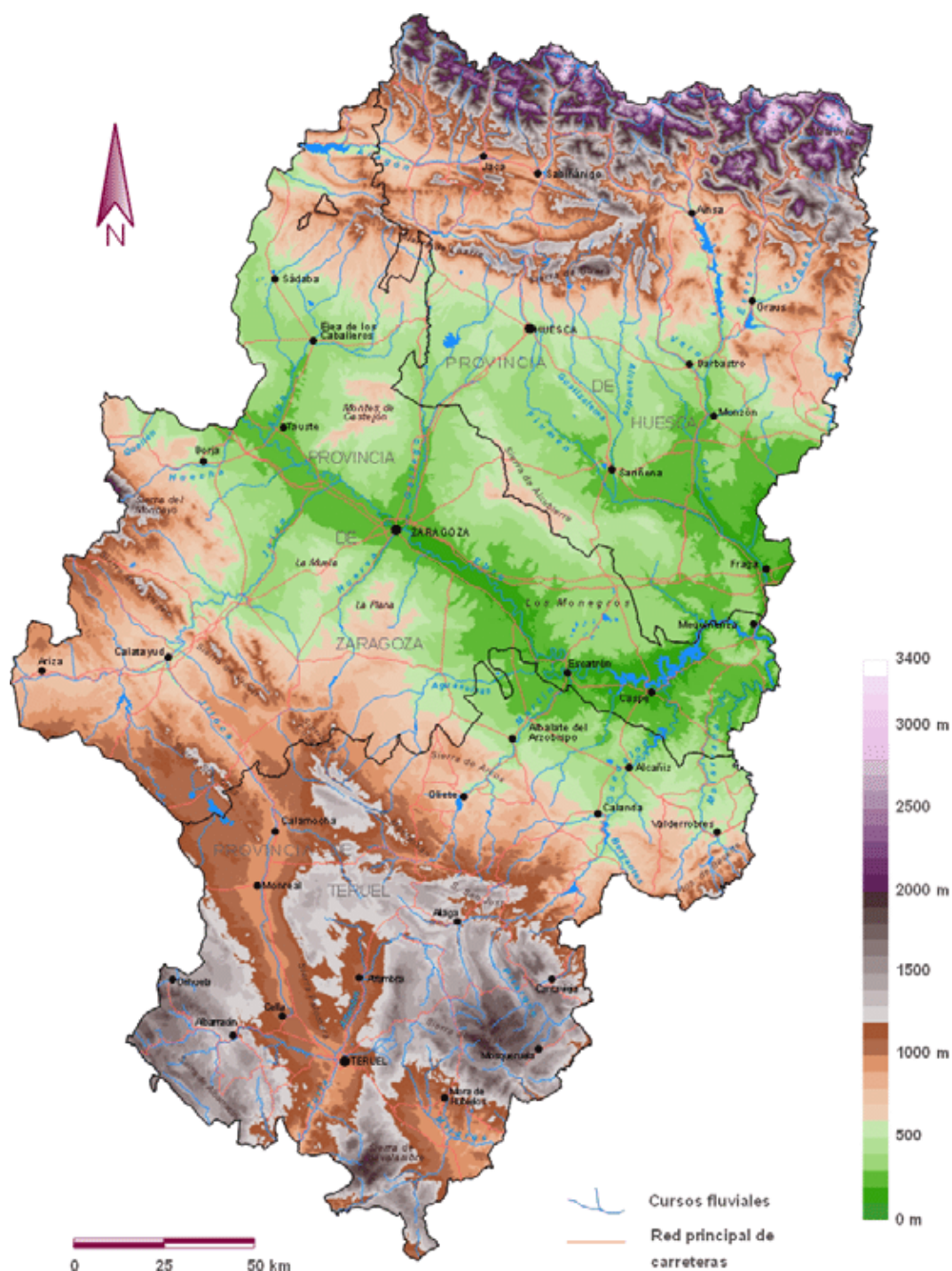


Figura 3. Mapa topográfico de Aragón. Fuente: Peña J.L. y M.V. Lozano. 2004.

A caballo entre el Pirineo y el Valle del Ebro, el piedemonte pirenaico destaca por modelados geomorfológicos como los mallos, formas turriculares bastante extendidas al sur del Pirineo, pero que alcanzan su mayor valor paisajístico en las proximidades del río Gállego, en concreto en los Mallos de Riglos y Agüero. Enlazando el Pirineo y los Somontanos aparecen también numerosos cañones fluviokársticos, especialmente presentes en la Sierra de Guara, si bien comunes a la mayor parte de los tramos medios de los ríos pirenaicos.

De la Depresión del Ebro cabe mencionar como más destacable muelas o planas como la Plana Negra, los Montes de Castejón o la Muela y la Plana de Zaragoza, todas ellas formadas por calizas neógenas e individualizadas gracias al encajamiento de la red fluvial circundante. Del modelado kárstico destacan las dolinas de los llanos de Bujaraloz, en especial aquellas que, como en el caso de las saladas de Los Monegros, dan como resultado la formación de lagunas temporales de gran valor y singularidad ecológica.

La Cordillera Ibérica destaca por la presencia de extensas superficies de erosión de origen Terciario muy bien conservadas, así como por procesos de karstificación especialmente activos que han dado como resultado campos de dolinas como los de la Sierra de Albarracín, Maestrazgo y Gúdar-Javalambre. Igualmente, destacables son cañones fluviales como los de los ríos Martín, Guadalope, Mijares o Matarraña y formaciones endokarsticas de especial singularidad como las grutas de Molinos. Por último, cabe mencionar también depresiones fluviokársticas tipo polje como la de Gallocanta, un entorno de gran valor tanto geomorfológico como ecológico.

4.4. Hidrología

Conforme a Sánchez *et al.*, 2004, el trazado de la red hidrográfica aragonesa se adapta a la disposición de las tres grandes unidades morfoestructurales que integran su territorio. Así, la Depresión del Ebro se convierte no sólo en la morada del curso principal de toda la red, el Ebro, sino también en el área de confluencia de todos los ríos procedentes de Pirineos y de la vertiente septentrional de la Cordillera Ibérica. Aquellos otros ríos ubicados en las laderas meridionales de esta cordillera fluyen directamente al Mediterráneo.

Los cursos fluviales que integran la red de drenaje de Aragón pertenecen a tres de las grandes cuencas hidrográficas de la Península Ibérica, si bien, su distribución entre ellas es muy desigual. De los casi 48.000 km² que ocupa la comunidad autónoma aragonesa, algo más del 88% (42.076 km²) se integran en la cuenca del Ebro, sólo el 11,86% (5.651 km²) de dicha superficie total se identifica con la genéricamente denominada cuenca del Júcar y apenas el 0,5% (238 km²) forma parte de la cuenca del Tago. Cabe mencionar que un escasísimo 0,05% de las tierras aragonesas drenan hacia cuencas francesas (Adour y Garona).

Esas cifras, junto a los valores de caudales, otorgan a la cuenca del Ebro y su red fluvial el protagonismo hidrológico en Aragón. Por otro lado, invirtiendo los términos, también la presencia de Aragón en la cuenca del Ebro es muy significativa, ya que corresponde a territorio aragonés algo más del 49% de su superficie.

El drenaje de la cuenca del Ebro está dirigido por el río Ebro, hasta el que llegan afluentes procedentes de Pirineos por la margen izquierda y provenientes de la Cordillera Ibérica por la margen derecha. Cuestión muy significativa es la gran disimetría existente entre los afluentes de ambas márgenes, tanto por sus longitudes, perfiles y extensión de sus cuencas, como por los volúmenes de agua circulantes, siendo los de la margen izquierda los que aportan la mayor parte del agua encauzada en el Ebro. Los ríos Aragón, Arba y Gállego, que vierten sus aguas directamente al Ebro, junto con el Cinca y el Noguera Ribagorzana, que lo hacen a través del Segre, son los principales afluentes de esa margen izquierda. Los principales tributarios del

Ebro por su margen derecha, dentro del territorio aragonés, son: Jalón, Huerva, Aguas Vivas, Martín, Guadalope y Matarraña.



Figura 4. Red hidrológica de Aragón. Fuente: Sánchez *et al.*, 2004.

El sector meridional de la comunidad autónoma pertenece a la cuenca del Júcar, en la que se incluyen, además de la del río Júcar, diversas cuencas mediterráneas entre las que se encuentran las del Turia y el Mijares.

La presencia de la cuenca del Tajo en Aragón es meramente testimonial. Se concreta en las cabeceras del Tajo y de su afluente el río Gallo.

En los diversos interfluvios de las cuencas del Ebro, del Turia y del Mijares, aparecen zonas lacustres de diverso origen (glaciar, kárstico, sustrato litológico...). La de mayor tamaño es Gallocanta, cuya superficie (554 km²), a pesar de su carácter endorreico, hemos incluido dentro de la atribuida a la cuenca del Ebro ya que espacialmente se ubica en su interior.

4.5. Vegetación y fauna

Conforme a Montserrat, 1988, la flora de Aragón es muy rica por participar de varios ambientes propios del Mediterráneo occidental y suroeste europeo. Por el Pirineo entran plantas boreales, algunas ártico-alpinas, mientras el ambiente estepario de la depresión media del Ebro recuerda las comarcas norte africanas. Tal variedad de ambientes conlleva una gran riqueza florística.

Distinguimos diez ambientes fitoclimáticos fundamentales, en sintonía con el clima local y los usos tradicionales, agrícolas o ganaderos:

- Alpino-nival. Corresponde a roquedos y grandes peñascos de alta montaña, tanto sobre roca silíceas como calizas; gleras al pie de peñascos y neveros, con los ibones, charcas y turberas.
- Subalpino. Corresponde a pinares de pino negro con azalea de montaña (*Rhododendron*) y pastos húmedos por la mucha lluvia y escaso calor. Son típicos también los pinares y pastos sobre calizas, más secos y ricos en plantas que los anteriores, junto con otros ambientes de alta montaña.
- Hayedo-abetal. Corresponde a los grandes bosques típicos del ambiente boreal-templado con hayas y abetos.
- Marojales y pinares ibéricos. Corresponde a los pinales de pino matorral en la sierra de Gúdar, los pinares de Albarracín y Maestrazgo, el pino salgareño (*Ilex*) y los rodos, y avellanares con los restos de hayedo en el Moncayo y Beceite.
- Quejigales. Corresponde al piso montano seco, con roble semi caducifolio de hoja marcescente de La Jacetania, Sobrarbe-Ribagorza, Somontanos y Litera, así como los del Sistema Ibérico con carrascal intercalado.
- Carrascales. Engloba los carrascales de las gargantas pirenaicas, los carrascales ibéricos y del Maestrazgo, los carrascales próximos a Zaragoza y los del Bajo Ebro.
- Sardas y montes ganaderos. Engloba los matorrales de jara y coscoja (sarda) y los pinares más termófilos de la periferia, fuera de las zonas centrales con inversión térmica.
- Sabinas. Engloba ambientes difíciles, de clima continentalizado como los Monegros, montes turolenses y enclaves pirenaicos.
- Espartales y sotos. Engloba cerros y sotos erosionados con romeral-tomillar, yeseras, albardineras, sisallares y ontinares. Depresiones con suelo limoso.

- Áreas endorreicas. Engloba las áreas con condiciones extremas de sequía, calor-frío y salinidad; sus plantas son muy originales y escasean en Europa pero abundan en el norte de África y estepas asiáticas.

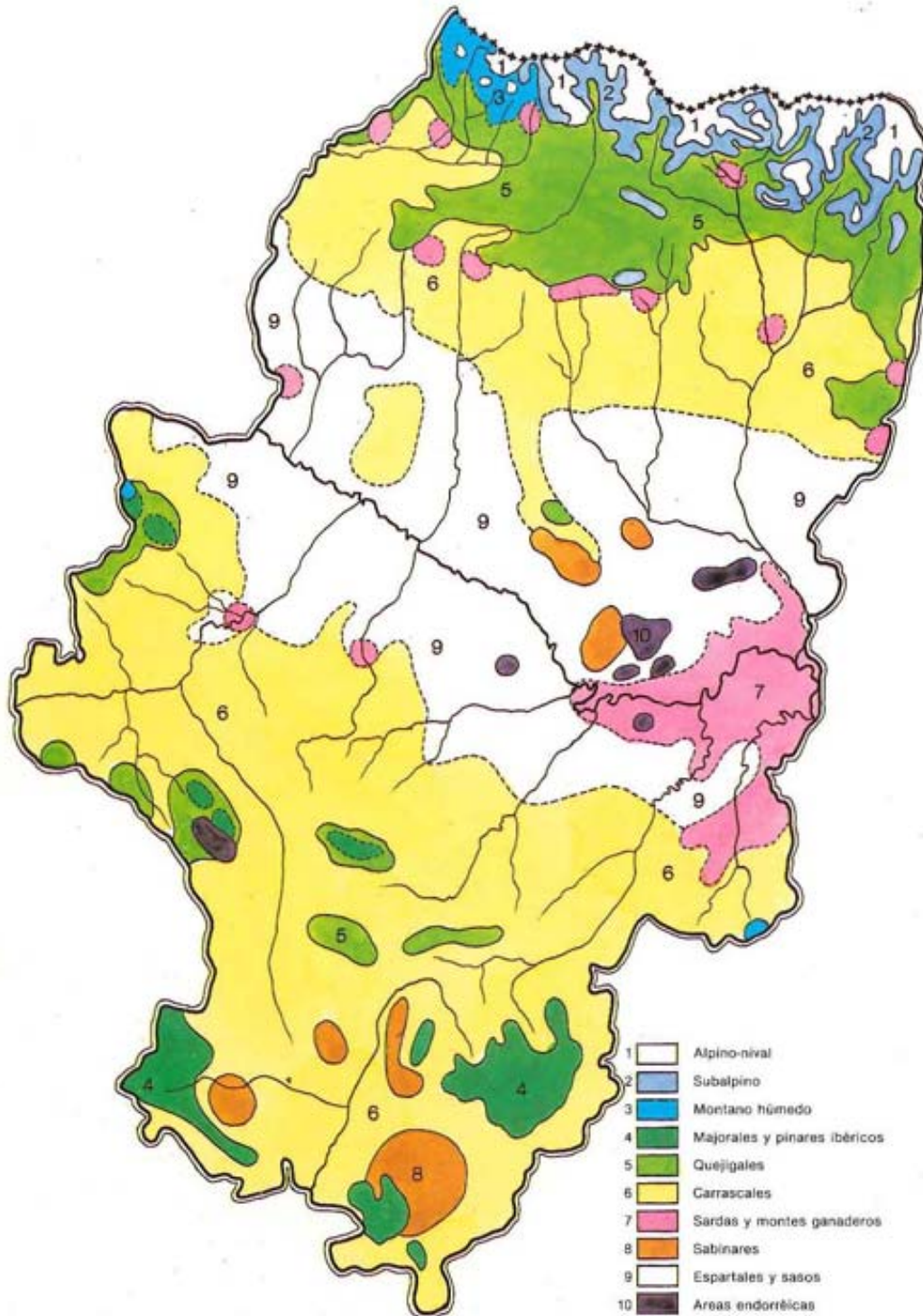


Figura 5. Vegetación en Aragón. Fuente: Montserrat, 1988.

Los ambientes anteriores cuentan con una comunidad faunística característica, cada una con sus singularidades. El clima, los suelos y los usos humanos moldean la vegetación y por tanto los biotopos que ocupan las comunidades de fauna.

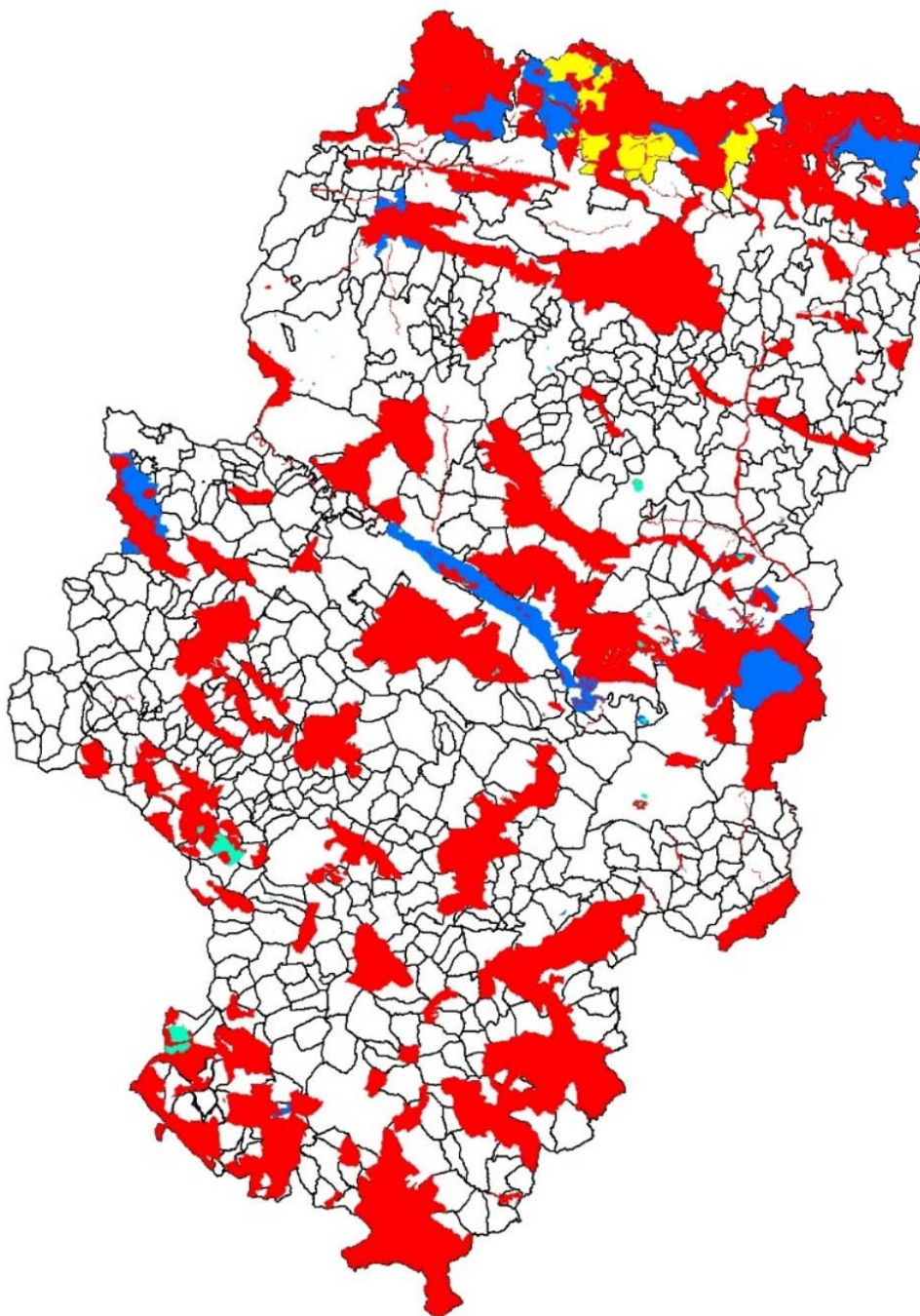


Figura 6. Figuras de protección más relevantes declaradas en Aragón. En rojo, Red Natura 2000; en azul, Espacios Naturales Protegidos; en amarillo, Reserva de la Biosfera, en azul claro, humedales. Los ámbitos están superpuestos en la mayor parte de los casos. Fuente: Atlas de Aragón.

La singularidad de la fauna, flora y vegetación se plasman en el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón, en la lista de Hábitats de Interés Comunitario y en las figuras de protección declaradas para su protección como Planes de Acción de Especies Amenazadas, Espacios Naturales Protegidos, Espacios de Red Natura 2000, Reservas de la biosfera,

Humedales Ramsar, etc. algunas de ámbito autonómico y nacional y otras de ámbito internacional.

4.6. Paisaje

Conforme al Atlas de Aragón, los dominios de paisaje se definen como unidades paisajísticamente homogéneas a escala regional. Son territorios que tienen en común los principales rasgos que definen el carácter de su paisaje.

En Aragón el principal elemento que define el carácter del paisaje es el relieve, si bien, las grandes ciudades son también identificables y cartografiables a esta escala. También las principales formaciones vegetales y los usos del suelo contribuyen enormemente.

En este sentido en Aragón se han definido 30 grandes dominios de paisaje, lo que denota la complejidad, y riqueza, paisajística de Aragón. Se articulan amplios dominios en el Pirineo con marcadas trazas de dirección W a E, que dejan paso a morfologías más poligonales en el Valle del Ebro, surcadas por los dominios relacionados con los principales cauces fluviales, con trazo N-S, entre los que destaca por su continuidad y amplitud el del Valle del río Ebro.



Figura 7. Dominios de paisaje en Aragón. Fuente: Atlas de Aragón.

La Cordillera Ibérica es más compleja, con más subdivisiones y compartimentaciones, transmitiendo esa riqueza del paisaje turolense fruto de los diferentes avatares geológicos que han ido compartimentando y modelando los relieves de esas zonas.

4.7. Población

Aragón cuenta con una población de 1.326.315 habitantes, conforme al padrón municipal de 2022.

La evolución de la población en los últimos 100 años ha experimentado un crecimiento muy notable, como se muestra en la siguiente gráfica.

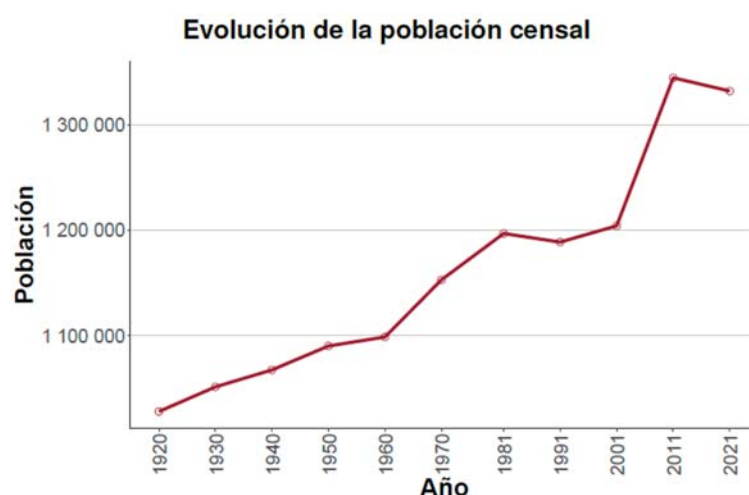


Figura 8. Evolución de la población de Aragón en los últimos 100 años. Fuente: IAEst.

Sin embargo, en los últimos 10 años la población aragonesa ha experimentado un descenso destacable, pasando de 1.349.467 habitantes, en 2012, a 1.326.315, en 2022.

La población de Aragón presenta la siguiente estructura e indicadores:

Indicadores demográficos. Año 2022	
Indicadores demográficos	Aragón
% Población de 65 y más años	22,09
Edad media	45,30
Tasa global de dependencia	55,17
Tasa de feminidad	102,34
% Población extranjera	12,42

Figura 9. Indicadores demográficos de Aragón en 2022. Fuente: IAEst.

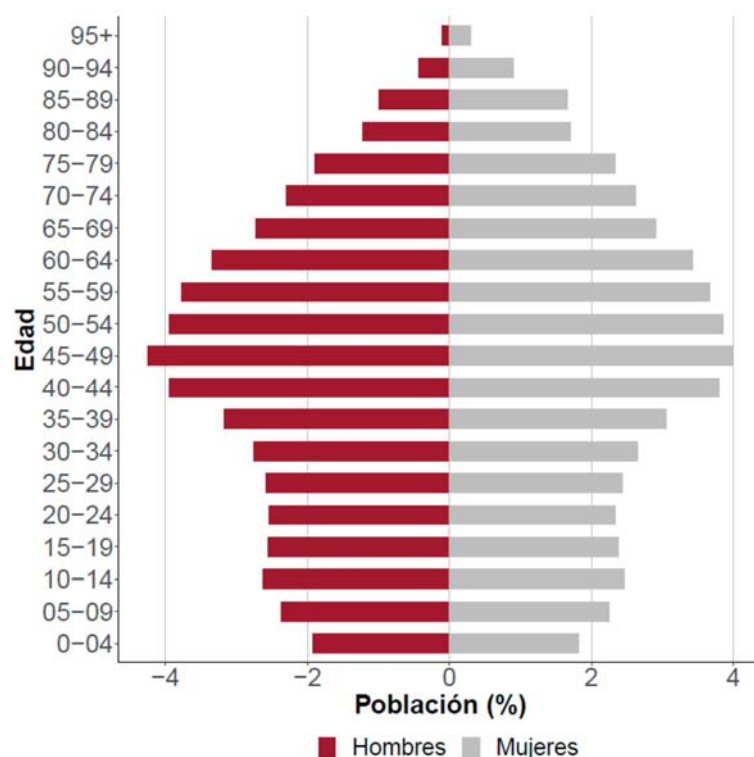


Figura 10. Pirámide de población Aragón en 2022. Fuente: IAEst.

En cuanto a los movimientos naturales de la población, en los últimos 20 años se han registrado los siguientes datos:

Indicadores	1991	1996	2001	2006	2011	2016	2021
Nacimientos	9796	9259	10347	12280	12610	10929	9463
Niños	4945	4712	5278	6354	6454	5346	4864
Niñas	4851	4547	5069	5926	6156	5583	4599
Defunciones	11983	12461	12741	12989	13553	13481	14516
Hombres	6292	6596	6713	6761	6988	7001	7386
Mujeres	5691	5865	6028	6228	6565	6480	7130
Saldo vegetativo	-2187	-3202	-2394	-709	-943	-2552	-5053
Matrimonios	5694	5345	5711	5579	4315	4425	4164
Religiosos	4592	4289	4402	3301	1961	1445	745
Solo civiles	1102	1056	1309	2278	2354	2980	3419

Figura 11. Evolución en los últimos 20 años de los indicadores de movimiento natural de población. Fuente: IAEst.

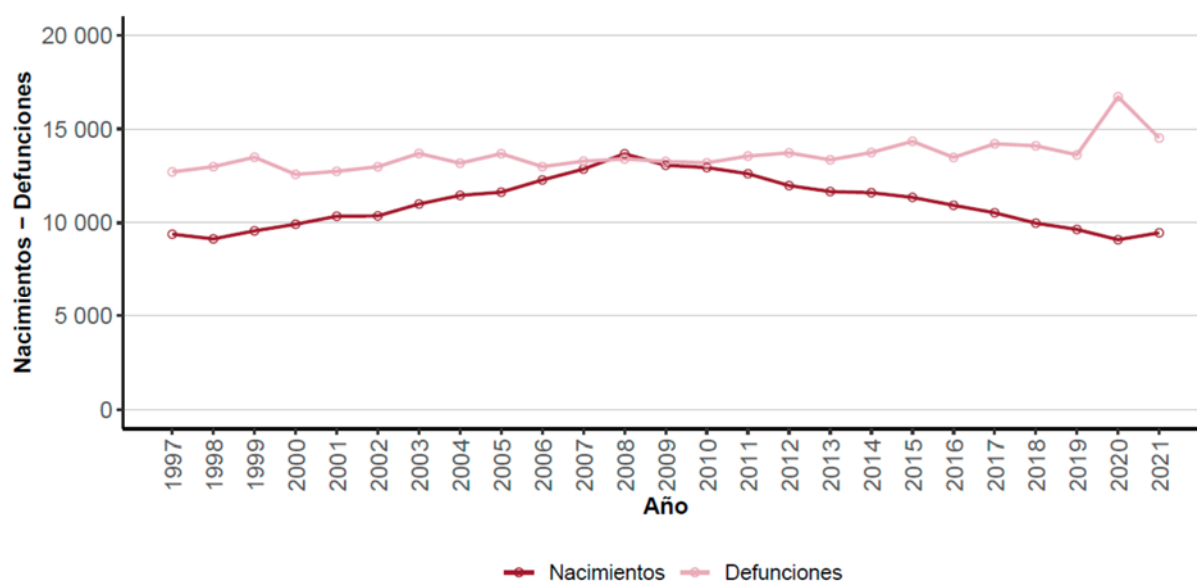


Figura 12. Gráficamente, evolución de los nacimientos y defunciones en los últimos 20 años. Fuente: IAEst.

Tasas	(Tanto por mil)
T.B. natalidad (‰)	7,2
T.B.mortalidad (‰)	11,1
T.B. nupcialidad (‰)	3,2

Figura 13. Tasas de natalidad, mortalidad y nupcialidad. Fuente: IAEst.

En términos generales, de la información anterior se puede extraer que la población aragonesa está envejecida y en decrecimiento.

4.8. Vivienda y planeamiento urbano

Aragón cuenta con 731 municipios con un total de 1.418 núcleos de población. De la población total, 1.326.315 habitantes conforme al padrón municipal de 2022, el 98,5% viven en núcleos de población, en contrapartida de los que lo hacen en diseminado.

Conforme al censo de población y vivienda del INE-IAEst de 2011, en Aragón hay 778.316 viviendas, de las que casi el 70% corresponden a viviendas principales y el resto son de otro tipo. En cuanto al régimen de tenencia de la vivienda, el 79,61% de la población aragonesa tiene su vivienda en propiedad, el 13,43% en alquiler y el 6,96% en otra modalidad.

Conforme al catastro de 2019, el 99,29% de la superficie de Aragón corresponde a superficie rústica, frente al 0,74% de urbana y, de las urbanas, el 34,44% corresponde a solares y el resto están edificadas.

Conforme a la información disponible sobre figuras de planeamiento en el Atlas de Aragón, los municipios de mayor población presentan el mayor rango de planeamiento, es decir, disponen de PGOU.

De los 113 municipios aragoneses que superan los 1.000 habitantes según el censo de 2011, 85 poseen PGOU, 24 NNSS, 2 Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (Fonz y Fabara) y Sástago, con Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano y Maluenda, sin planeamiento. Destacan por su importancia, y la no posesión de PGOU, el municipio de Épila, con más de 5.000 habitantes, o los de Pedrola, Cariñena o Utrillas, que superan de forma holgada los 3.000 habitantes.

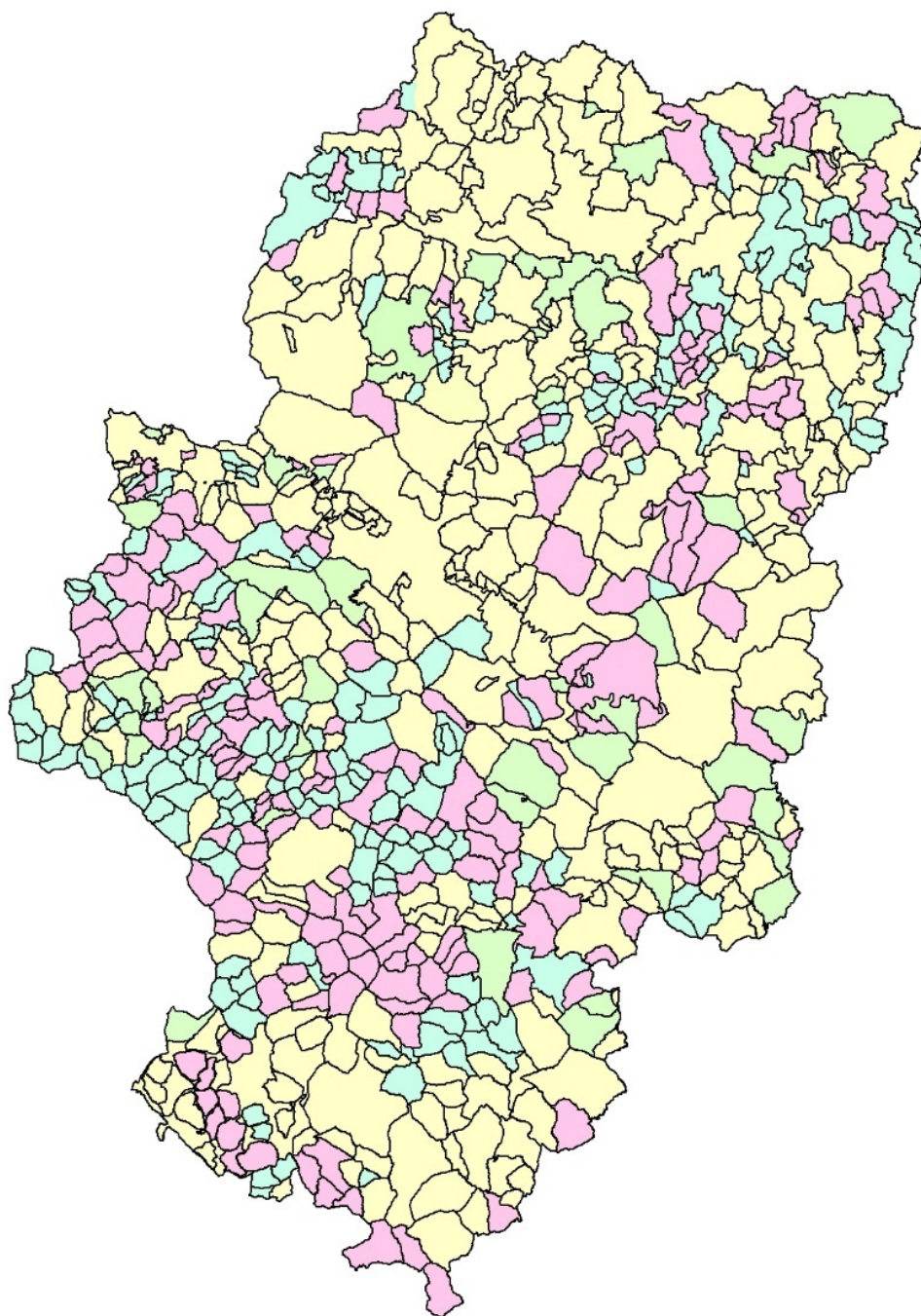


Figura 14. Figuras de planeamiento urbanístico en los municipios de Aragón. En amarillo, Municipios con PGOU; en rosa, municipios con Delimitación de Suelo Urbano; en verde, municipios con Normas Subsidiarias Municipales; y en azul, municipios sin figuras de planeamiento municipal. Fuente: Atlas de Aragón.

La lectura de la cartografía que representa las tipologías de planeamiento de cada municipio de Aragón permite ver cómo, de forma general, las zonas sin planeamiento se relacionan aquellas áreas menos pobladas, especialmente el prepirineo y zonas de la Cordillera Ibérica, sobre todo zaragozana. Buena parte de las zonas turísticas del Pirineo, aunque destaca por su menor rango la zona de Sobrarbe, el eje central de valle del Ebro y los principales municipios turolenses disponen de PGOU, siendo la distribución de las NNSS y los Proyectos de Desarrollo de Suelo Urbano, mucho más anárquica.

A modo de resumen son 222 los municipios que tienen PGOU, lo que supone un 30,36% del total, generalmente los de mayor población o un mayor dinamismo económico. Son 176 los municipios que disponen de Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano, un 24,1% del total, que, si bien no es una figura de planeamiento, sí que es una modalidad transitoria que delimita lo que es suelo urbano de lo que no lo es, sin llegar a delimitar zonas de posible expansión urbanística. Un total de 72 municipios disponen de NNSS, lo que supone un 9,8% del total. Finalmente son 261 municipios, generalmente los de menor tamaño y dinamismo, carecen de ningún tipo de planeamiento, suponiendo un 35,7% del total de municipios de Aragón, si bien se encuentran regidos por las Normas Subsidiarias de carácter provincial.

5. EFECTOS AMBIENTALES PREVISIBLES

Los efectos ambientales derivados de la aplicación de la DVDP se han obtenido comparando dos escenarios: el primero, en que la DVDP no se aplica, es aquel en que solo aquellos municipios con PGOU pueden compatibilizar el uso de vivienda pública dotacional con el de equipamiento, de manera individual y mediante modificación aislada de su PGOU; y el segundo, en el que la DVDP se aplica y los usos de equipamiento se pueden compatibilizar con la construcción de vivienda pública dotacional, en todos los municipios de Aragón de igual manera, mediante obtención de la declaración de compatibilidad en la forma establecida en la propia Directriz.

Con la comparación de estos dos escenarios se identifican los efectos potenciales que podrían aparecer sobre el entorno, si se permite compatibilizar el uso de vivienda pública con el uso de equipamientos. Se ha tenido en cuenta los diferentes tipos de usos a que pueden ser destinados los suelos dotacionales, ya que no tiene el mismo efecto ambiental sustituir un suelo inicialmente previsto para uso hospitalario o para albergar un campo de deporte abierto, por un suelo destinado a albergar vivienda dotacional pública.

Los posibles efectos identificados se han dividido en las seis áreas siguientes, para facilitar su análisis.

5.1. Pérdida de equipamientos no prescindibles o comprometidos con otras figuras de ordenación territorial

Uno de los efectos potenciales detectados tiene que ver con la pérdida de equipamientos que pudieran no ser prescindibles o estar comprometidos con planes, programas, figuras de ordenación, o de protección, etc. como consecuencia de la compatibilidad de usos con vivienda dotacional pública.

Antes de comprometer cualquier suelo dotacional ocioso deberá analizarse si el equipamiento que se cede en favor del uso de vivienda pública es prescindible. Ya la propia Directriz considera necesario consultar a los departamentos competentes en las materias de Sanidad, Educación, Deportes y Asistencia Social al respecto. Esta lista no debería ser cerrada puesto que en los suelos destinados a equipamiento podría haber también usos turísticos, culturales, etc., dependientes de otros departamentos.

En aquellos municipios en los que sean de aplicación figuras de protección ambiental tales como Planes de Acción de Especies Amenazadas, Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, Planes Rectores de Uso y Gestión de Espacios Naturales Protegidos, Planes Básicos de Gestión de Espacios de la Red Natura 2000, etc. deberá consultarse al departamento competente en las materias de Medio Ambiente, además de a los departamentos anteriores, sobre la conveniencia de la compatibilidad de usos, si los suelos que se ceden a vivienda dotacional pública corresponden a Centros de Interpretación de Espacios Protegidos, Aulas de Naturaleza y usos similares, en suelo urbano.

A este respecto, convendría valorar si se puede prescindir de los suelos de equipamiento puestos a disposición de vivienda pública dotacional, considerando que dichos equipamientos pueden obedecer a medidas compensatorias derivadas de la Evaluación Ambiental Estratégica del planeamiento urbanístico del municipio, por afecciones a determinados ámbitos de protección ambiental.

Atendiendo a esta premisa y considerando la relevancia que tienen las zonas verdes y espacios libres en los suelos urbanos, ya la propia directriz excluye de su aplicación aquellos suelos urbanos destinados a albergar zonas verdes y espacios libres.

Valoración: Este efecto se considera compatible, siempre y cuando se consulte con los Departamentos del Gobierno de Aragón señalados, como mínimo, y, en los casos que proceda, también con el Departamento de Medio Ambiente, antes de considerar viable la compatibilidad de uso.

5.2. Afección a flora y fauna

El medio urbano presenta un gran obstáculo para la proliferación de la vegetación: los pavimentos. No es esperable que en suelos urbanos aparezca vegetación natural, no obstante, se conocen ejemplos de especies amenazadas detectadas en cascos urbanos de

pequeños pueblos donde la línea entre lo rural y lo urbano puede ser muy difusa, penetrando en las áreas urbanas con la dispersión de sus semillas desde poblaciones próximas, e instalándose en rincones, aprovechando solares sin edificar y pequeñas zonas donde se haya acumulado suelo.

En las áreas ajardinadas es esperable que aparezcan especies espontáneas que pueden llegar a formar comunidades destacables si se las deja proliferar aunque, salvo contadas excepciones, no van a aparecer especies con interés de conservación. No se espera, que las escasas comunidades espontaneas que puedan estar presentes en estos suelos formen parte de los Hábitats de Interés Comunitario.

En cuanto a la fauna son muchos los grupos de fauna que se consideran comensales del ser humano y que habitan principalmente en áreas urbanas como gorriones, palomas, ratones domésticos, etc. No obstante, no son estos grupos de fauna los que incluyen las especies más sensibles o de mayor interés de conservación. No es esperable que las áreas urbanas cuenten con especies de fauna amenazada, aunque son varias las excepciones que se conocen en Aragón como la cigüeña común (*Ciconia ciconia*) habitual como nidificante en iglesias y silos, la lechuza común (*Tyto alba*) o el cernícalo primilla (*Falco naumanni*) del que se conoce algún ejemplo de nidificación en casco urbano. Además de las aves, los quirópteros son un orden que incluye especies amenazadas, habituales en los cascos urbanos donde encuentran desvanes y otros rincones oscuros y protegidos donde guarecerse de día o instalar sus colonias de cría e hibernación.

En grandes áreas urbanas el medio se torna más hostil de tal modo que las especies habituales son las referidas arriba como comensales del ser humano, aunque las grandes zonas verdes y parques pueden contar con ocupantes destacados incluidos en los listados de especies en régimen de protección especial como carbonero (*Parus major*), verdecillos (*Serinus serinus*), jilgueros (*Carduelis carduelis*) y otros.

Valoración: Compatibilizar el uso de vivienda en los suelos dotacionales de que dispongan los municipios no parece tener influencia destacable sobre la vegetación, la flora y la fauna, en términos generales. No es esperable que los solares en los que se amplíe la dotación de viviendas públicas cuenten con elementos destacables en cuanto a especies y hábitats sensibles y por tratarse de suelos urbanos.

5.3. Cumplimiento de las expectativas de crecimiento del municipio

El incremento de vivienda que supone compatibilizar suelos inicialmente destinados a equipamiento con suelos destinados a vivienda pública dotacional debe cumplir con las expectativas de crecimiento de cada municipio. Sobrepassar las expectativas de crecimiento y/o no respetar las densidades máximas previstas puede suponer un impacto relevante sobre el modelo de evolución urbana y ocupación del territorio, con consecuencias sobre el entorno por excederse las capacidades previstas en cuanto a dotaciones de agua, de saneamiento, de gestión de residuos... con consecuencias sobre cauces, acuíferos, suelos, etc.

Valoración: Este efecto se considera compatible, siempre y cuando el incremento en la dotación de viviendas cumpla con las expectativas de crecimiento, con las densidades máximas previstas y con el modelo de evolución urbana y de ocupación del territorio, antes de considerar viable la compatibilidad de uso.

5.4. Inputs y outputs

El incremento de vivienda que supone compatibilizar suelos inicialmente destinados a equipamiento con suelos destinados a vivienda pública dotacional puede acarrear el incremento de consumos de agua, energía y suelo, así como aumento en la generación de residuos, emisiones de gases, de ruido, de luz, si se compara con el uso de equipamiento inicial. No genera los mismos inputs y outputs un campo de deporte abierto que un bloque de viviendas. Por ello, además de comprobar que no se sobrepasan las expectativas de crecimiento y que se respeta el modelo de evolución urbana y de ocupación del territorio, debe velarse por que la carga residencial no sobrepase la capacidad de los servicios disponibles en el municipio de que se trate, más teniendo en cuenta que la compatibilidad de uso puede llevarse a cabo en municipios sin planeamiento.

Ha de tenerse en cuenta que este efecto que puede tener consecuencias sobre cauces, acuíferos, suelos, cambio climático, etc. puede darse en sentido contrario, es decir, que los equipamientos previstos y no ejecutados tengan una mayor carga en consumo de recursos y generación de residuos y emisiones que el uso de vivienda, por ejemplo, si los suelos de origen estaban destinados a albergar un hospital.

A este respecto, y sin perder de vista que las expectativas de crecimiento de cada municipio han de ser respetadas, los proyectos de vivienda dotacional pública que se desarrollen en estos suelos han de contemplar que los servicios municipales sean suficientes para abordar el incremento del parque de vivienda pública pretendido.

Valoración: Este efecto se considera compatible, siempre y cuando los proyectos de vivienda dotacional pública que se desarrollen en estos suelos sean acordes con la capacidad de los servicios municipales en materia de saneamiento, residuos, etc. en el momento de tal desarrollo.

5.5. Cambio climático

Sobre el clima en general la DVDP no parece tener influencia sobre el clima o la calidad atmosférica, aunque puede ser un buen elemento regulatorio puesto que puede contemplar la inclusión de condiciones de sostenibilidad y eficiencia energética, a la edificación de nuevas viviendas públicas.

Como se ha señalado en apartados previos, el incremento en la dotación de vivienda pública que pueda suponer la aplicación de la DVDP ha de quedar en los límites de crecimiento previstos en cada municipio, por lo que no se esperan cambios importantes respecto del escenario sin aplicación de dicha directriz, sobre las emisiones a la atmósfera y sobre el

cambio climático. No obstante, la DVDP puede ser un buen instrumento de planeamiento para incorporar condicionantes en materia de sostenibilidad y eficiencia energética a los proyectos de vivienda dotacional pública que se redacten en estos suelos.

Valoración: Este efecto se considera positivo, siempre y cuando los proyectos de vivienda dotacional pública que se desarrollen en estos suelos contemplen medidas de sostenibilidad y eficiencia energética.

5.6. Compatibilidad de usos accesible a todos los municipios

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, permite compatibilizar los usos dotacionales con el de vivienda pública lo que debe ser establecido por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. En Aragón estos instrumentos son los previstos en el TRLOTA y los instrumentos urbanísticos, tradicionalmente los PGOU, de competencia municipal. Los municipios con PGOU podría contemplar la posibilidad de construir viviendas públicas sobre suelos dotacionales mediante la modificación aislada de sus PGOU lo que, de entrada, excluye a aquellos que no disponen de dicha figura de Planeamiento Urbanístico, más de la mitad del total.

La DVDP define un marco de aplicación a 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, que permite a todos los municipios compatibilizar los usos dotacionales con el de vivienda pública, tengan o no PGOU.

Valoración: Este efecto se considera positivo, ya que permite acceder a la posibilidad de construir vivienda dotacional pública en suelos de equipamiento ociosos a todos los municipios de Aragón, tengan o no planeamiento, lo que permite resolver problemas de disponibilidad de parque de vivienda pública en todo el territorio.

6. EFECTOS PREVISIBLES SOBRE PLANES SECTORIALES Y TERRITORIALES CONCURRENTES

Los siguientes planes, estrategias, directrices y programas podrían resultar concurrentes con la DVDP, sin ser una lista exhaustiva:

Dirigidos a ordenar los usos

- Estrategia Ordenación Territorial de Aragón
- Programa de Desarrollo Rural de Aragón

- Planes Generales de Ordenación Urbana
- Plan de Acción de Aragón Frente al Cambio Climático y de Energías Limpias
- Directrices sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas
- Directriz Especial de Política Demográfica y contra la Despoblación

Dirigidos a ordenar los usos en determinados espacios de interés

- Planes de acción de especies de flora y fauna
- Planes de Gestión de Red Natura 2000
- Planes de Ordenación de Recursos Naturales
- Planes Rectores de Uso y Gestión de Espacios protegidos
- Planes de Ordenación de Recursos Forestales
- Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro
- Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca del Matarraña/Matarranya
- Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés
- Planes de gestión de otros elementos de la Red Natural de Aragón (Humedales, Lugares de Interés Geológico, Árboles Singulares, Reservas de la Biosfera, Humedales Ramsar, etc.)
- Plan Director de las áreas Red Natura 2000 de Aragón

Planes y programas relacionados con equipamientos y servicios

- Plan de Saneamiento y Depuración
- Plan de Residuos
- Plan de Carreteras
- Plan de Seguridad Vial de Aragón
- Plan de Salud de Aragón
- Plan Estratégico de Salud Pública
- Estrategia de Violencia de Género
- Plan Integral de Apoyo a la Familia
- Plan Estratégico del Instituto Aragonés de la Juventud

7. MEDIDAS PARA PREVENIR, REDUCIR Y CORREGIR LOS EFECTOS NEGATIVOS EN EL MEDIO AMBIENTE

7.1. Medidas respecto a los usos de origen de los suelos dotacionales

Antes de compatibilizar el uso de vivienda pública con los demás usos dotacionales se deberá aplicar y comprobar, en cada caso, lo siguiente:

- Considerando la relevancia que tienen las zonas verdes y espacios libres en los suelos urbanos, quedan excluidos de la aplicación de la DVDP aquellos suelos urbanos destinados a albergar zonas verdes y espacios libres tales como plazas, calles, etc.
- Se consultará sobre la conveniencia de la compatibilidad del uso a los departamentos competentes en las materias de Sanidad, Educación, Deportes y Asistencia Social, respecto a si son prescindibles los usos previos previstos para los suelos que se pretenda destinar a vivienda pública dotacional. Esta lista no debería ser cerrada puesto que en los suelos destinados a equipamiento podría haber también usos turísticos, culturales, etc., dependientes de otros departamentos.
- En aquellos municipios en los que sean de aplicación figuras de protección ambiental tales como Planes de Acción de Especies Amenazadas, Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, Planes Rectores de Uso y Gestión de Espacios Naturales Protegidos, Planes Básicos de Gestión de Espacios de la Red Natura 2000, etc. deberá consultarse al departamento competente en las materias de Medio Ambiente, si los suelos que se ceden a vivienda dotacional pública corresponden a Centros de Interpretación de Espacios Protegidos, Aulas de Naturaleza y usos similares.
- Convendría valorar también si se puede prescindir de los suelos de equipamiento puestos a disposición de vivienda pública dotacional, considerando que dichos equipamientos pueden obedecer a medidas compensatorias derivadas de la Evaluación Ambiental Estratégica del planeamiento urbanístico del municipio, por afecciones a determinados ámbitos de protección ambiental.

7.2. Medidas respecto al dimensionamiento del parque de vivienda

- El incremento en la dotación de viviendas que se obtenga con la aplicación de la DVDP será siempre acorde con las expectativas de crecimiento del municipio de que se trate, con las densidades máximas previstas y con el modelo de evolución urbana y de ocupación del territorio.

- Los proyectos de vivienda dotacional pública que se desarrollen en los suelos en que se aplique la DVDP han de contemplar que los servicios municipales sean suficientes para abordar el incremento del parque de vivienda pública pretendido, en materias como abastecimiento de agua, saneamiento, residuos, etc.

7.3. Medidas de sostenibilidad y ecoeficiencia

Los proyectos de vivienda dotacional pública que se desarrollen en aplicación de la DVDP, deberán contemplar medidas de sostenibilidad y eficiencia energética. Se ofrecen diversas directrices que deberán ser estudiadas por los equipos técnicos a cargo de cada proyecto:

- Construcciones con sistemas eficientes de aislamiento y control de la pérdida energética en las viviendas.
- Promoción del autoconsumo energético y de las energías renovables.
- Instalación de equipos de bajo consumo de energía y agua.
- Redes separativas de aguas residuales y pluviales que permitan su reutilización en labores de limpieza y riego de jardines, por ejemplo.
- Pavimentos permeables y sistemas urbanos de drenaje sostenibles en los nuevos viales que se puedan requerir, que permitan la infiltración del agua de lluvia.

8. MEDIDAS PREVISTAS PARA EL SEGUIMIENTO AMBIENTAL

Se deberá controlar los impactos detectados y la aplicación de las medidas propuestas, mediante la comprobación periódica de la evolución los siguientes parámetros:

Impacto	Parámetro	Indicador	Umbral admisible
Pérdida de equipamientos no prescindibles	Comprobación de que se puede prescindir de los equipamientos previstos en los suelos dotacionales que se ceden para construir vivienda pública	<i>I₁ = Disposición de los informes sectoriales señalados (Sanidad, Educación, Deportes y Asistencia Social y si se afectan figuras de protección ambiental también Medio Ambiente)</i>	Todos los informes señalados en la DVDP obtenidos, lo son en sentido favorable

DOCUMENTO AMBIENTAL ESTRATÉGICO
DIRECTRIZ ORDENACIÓN TERRITORIAL VIVIENDAS DOTACIONALES PÚBLICAS

	Comprobación de que no se pierde superficie de zonas verdes o espacios libres en favor de vivienda pública dotacional	$I_2 = m^2$ de zonas verdes o espacios libres destinados a vivienda pública dotacional	$I_2 = 0 m^2$
Cumplimiento de las expectativas de crecimiento	Comprobación de que las expectativas de crecimiento municipales no se exceden al incrementar el parque de vivienda con vivienda pública dotacional	$I_3 = \frac{\text{Población esperada tras incrementar el parque de vivienda pública dotacional}}{\text{Expectativas de crecimiento}}$	$I_3 < 1$
Cambios en los insumos y exumos	Servicios municipales suficientes para atender a todo el municipio, incluida la vivienda pública dotacional	$I_4 = \frac{\text{Previsión total de insumos y exumos de gestión municipal (incluidas viviendas públicas dotacionales)}}{\text{Previsión total de insumos y exumos de gestión municipal para el total de viviendas}}$	$I_4 < 1$
Impacto sobre el cambio climático	Los proyectos de construcción de vivienda dotacional pública cuentan con medidas de sostenibilidad y eficiencia energética	$I_5 =$ Los proyectos cuentan con medidas de sostenibilidad y eficiencia energética y su correspondiente desglose en el presupuesto	Todos los proyectos de construcción de vivienda pública dotacional, autorizados por esta vía, dispondrán de las medidas de sostenibilidad y eficiencia energética señaladas
Compatibilidad de usos accesible a todos los municipios	Compatibilizar el uso de vivienda con el uso de equipamiento es accesible a todos los municipios con y sin planeamiento	$I_6 = \frac{n^{\circ} \text{ de municipios sin planeamiento que usan esta vía para ampliar el parque de vivienda pública}}{n^{\circ} \text{ de municipios que usan esta vía para ampliar el parque de vivienda pública}}$	$I_6 > 0$

Figura 15. Indicadores para el seguimiento ambiental de la DVDP.

Estos indicadores serán comprobados anualmente, desde la aprobación de la DVDP y mientras esta siga vigente. Los resultados de este seguimiento ambiental se recopilarán en un informe anual que se hará público en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón.

Al mismo tiempo que se realiza el seguimiento de los indicadores ambientales se valorará la eficacia de las medidas señaladas en el apartado anterior, encaminadas a la prevención de los impactos potenciales detectados, así como, en caso de resultar insuficientes, se estudiará implementarlas o complementarlas con otras.

Del mismo modo, se analizará la aparición de efectos ambientales no previstos que pueden requerir medidas preventivas, correctoras y/o compensatorias adicionales.

El seguimiento ambiental de la DVDP deberá ser coordinado por la administración autonómica. En función de la materia de que se trate se podrán firmar convenios de colaboración con otras entidades y con particulares en materia de asesoramiento técnico y demás cuestiones necesarias para llevar a cabo el control ambiental de la DVDP.

9. JUSTIFICACIÓN DE SU SOSTENIBILIDAD SOCIAL

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.

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.

Debe recordarse que en materia de 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 dotacionales 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 DVDP.

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.

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
Dinamarca	11,80	11,40	10,40	10,10	10,80	10,60	10,50	9,90

Figura 16. Tasa de natalidad: nacidos por cada 1.000 habitantes.

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).

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

Figura 17. Tasa de fertilidad: hijos por cada 1.000 mujeres en edad fértil.

Parece claro que el retraso en la edad de emancipación provoca un efecto demoledor 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.

Países		Países Bajos	Austria	Dinamar.	Suecia	Francia	Finland.	España	Italia	Portugal	Grecia
Nacim./ 1.000 hab.	2010	11,1	9,4	11,4	12,3	12,9	11,4	10,4	9,5	9,6	10,3
	2015	10,1	9,8	10,2	11,7	12,0	10,1	9,0	8,0	8,3	8,5
	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 emancipac.		23	25	21	19	24	22	30	30	33	31

Figura 18. Tasa de natalidad, parque vivienda social y edad de emancipación por países.

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 49.000 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 24.500 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 DVDP.

En Zaragoza, a la fecha de la firma.

10. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Atlas Climático de Aragón. 2007. Departamento de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón y Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio de la Universidad de Zaragoza. <https://www.aragon.es/-/atlas-climatico-de-aragon#anchor2>. Consultado en febrero de 2024.

Atlas de Aragón. Instituto Geográfico de Aragón. <https://icearagon.aragon.es/atlas/Aragon/info>. Consultado en febrero de 2024.

Cuadrat Prats, J.M. 2004. El clima de Aragón. En Geografía Física de Aragón. Aspectos generales y temáticos. J.L. Peña, L.A. Longares y M. Sánchez (eds.). Universidad de Zaragoza e Institución Fernando El Católico.

Directriz de Viviendas Dotacionales Públicas Dirección General. Febrero 2024. Departamento de Fomento, Vivienda, Movilidad y Logística. Gobierno de Aragón. Inéd.

IAEST. Instituto Aragonés de Estadística. Departamento de Economía y Empleo del Gobierno de Aragón. <http://www.aragon.es/DepartamentosOrganismosPublicos/Institutos/InstitutoAragonesEstadistica/AreasGenericas/ci.EstadisticaLocal>. Consultado en febrero de 2024.

Mendivil Navarro, F.J. 2022. Historia Geológico de Aragón. <https://www.naturalezadearagon.com/geologia/historia.php>. Consultado en febrero de 2024.

Montserrat Recoder, P. (Dir.). 1988. Enciclopedia Temática de Aragón. Tomo 6: Flora. Ediciones Moncayo.

Peña Monné, J.L., Pellicer Corellano, F., Julián Andrés, A., Chueca Cía, J., Echeverría Arnedo, M.T., Lozano Tena, M.V. y Sánchez Fabre. 2002. Mapa Geomorfológico de Aragón. Serie Investigación. Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón.

Peña, J.L. y M.V. Lozano. 2004. Las unidades del relieve aragonés. En Geografía Física de Aragón. Aspectos generales y temáticos J.L. Peña, L.A. Longares y M. Sánchez (Eds.). Universidad de Zaragoza e Institución Fernando El Católico.

Sánchez, M., A. Ollero y J. del Valle. 2004. La red fluvial de Aragón. En Geografía Física de Aragón. Aspectos generales y temáticos. J.L. Peña, L.A. Longares y M. Sánchez (Eds.) Universidad de Zaragoza e Institución Fernando El Católico.

SIUA. Sistema de Información Urbanística de Aragón. <https://idearagon.aragon.es/visorSIUa/visor>. Consultado en febrero de 2024.