



## III. Otras Disposiciones y Acuerdos

### DEPARTAMENTO DE FOMENTO, VIVIENDA, LOGÍSTICA Y COHESIÓN TERRITORIAL

**ORDEN FOM/879/2025, de 18 de julio, por la que se aprueba el pliego de condiciones y se convoca el procedimiento de otorgamiento, en régimen de concurrencia competitiva, de concesión administrativa demanial para la ejecución y explotación de viviendas en suelo público, sobre dos parcelas ubicadas en calle Luis Pinilla Soliveres y en avenida de Cataluña, angular a ronda de la Hispanidad, del municipio de Zaragoza.**

I

El problema de la vivienda no sólo es un problema de déficit de alojamientos que permitan cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 47 de la Carta Magna (“todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, encargando a los poderes públicos la promoción de las condiciones y el establecimiento de las normas necesarias para hacer efectivo tal derecho”) y su equivalente en nuestro Estatuto de Autonomía, recogido en el artículo 27 (“Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma promoverán, de forma efectiva, el ejercicio del derecho a una vivienda digna, facilitando el acceso a esta 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”). Antes, al contrario, se trata de un problema demográfico que se proyecta tanto a nivel estatal como a nivel de la Comunidad Autónoma de Aragón, al cual se ha de añadir el imparable y progresivo proceso de envejecimiento poblacional.

Por aplicación de la legislación urbanística (tanto estatal como autonómica) de las últimas décadas, cualquier desarrollo de nuevos suelos está sujeto a una cesión mínima del 10% del aprovechamiento urbanístico a favor de los Ayuntamientos, en la pretensión de que dichas Administraciones territoriales constituyan patrimonios públicos con los que intervenir en el mercado del suelo y la vivienda, así como del suelo destinado a equipamientos con capacidad para atender las necesidades de dotaciones en materia sanitaria, educativa, deportiva, cultural, social o de que cualquier otro ámbito, igualmente sin participación en costes urbanizadores.

En virtud de ello, los Ayuntamientos han adquirido la propiedad, gratuita y sin participación en costes urbanizadores, de los suelos destinados a tales usos de equipamientos (sanitarios, culturales, docentes, asistenciales, deportivos, etc.). Tales suelos, considerados como equipamientos, en ningún caso son susceptibles de ser enajenados.



Como consecuencia de lo anterior, son muchos los municipios que disponen de solares destinados a tal fin (equipamientos públicos), 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 prestó puntual atención la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en su artículo 15, posibilitando, como compatible, su destino a la construcción de viviendas dotacionales públicas.

En desarrollo de tales previsiones se aprobó, mediante Decreto 128/2024, de 17 de julio, del Gobierno de Aragón, la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas, instrumento que (incorporando determinadas limitaciones que eliminan los contenidos negativos que derivarían de la lectura directa de la citada Ley estatal) permite el uso compatible de suelos dotacionales (tanto estatales como autonómicos o de entidades locales) que sean prescindibles para el cumplimiento de sus fines específicos (sanitarios, educativos, deportivos, etc.), para la construcción de viviendas dotacionales en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Con la finalidad de incrementar la disponibilidad de suelo público, resulta ineludible poner en uso todos aquellos suelos ociosos, es decir, que no están siendo destinados al cumplimiento de ninguna finalidad de utilidad social. Y a este respecto se ha evidenciado como oportuno desarrollar las posibilidades que ofrece la supracitada Ley 12/2023, de 24 de mayo, 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 ya referida Directriz Especial.

En definitiva, la resolución del “problema” de la vivienda y, con ello, de las derivaciones que se originan en materia demográfica y de convivencia intergeneracional, requiere más vivienda, en especial pública. Y para ello resulta oportuna la puesta en valor social del suelo público disponible. Y también de recursos que tiendan a garantizar costes de uso de la vivienda que no superen el 25% de los ingresos de las diferentes unidades de convivencia. Incluso acudiendo a mecanismos de colaboración con el sector privado, se requerirá, igualmente, poner a disposición recursos que garanticen la viabilidad económica de las inversiones aportadas por la iniciativa privada, sin cuya participación difícilmente se pueden poner en marcha planes cuantitativamente suficientes para empezar a encontrar solución a lo que se pretende.



II

La Comunidad Autónoma de Aragón es titular de las parcelas, en su condición de bienes demaniales, que se describen a continuación:

1. Identificación: Parcela de 5.465,37 m<sup>2</sup> según datos registrales (5.388 m<sup>2</sup> según datos catastrales) sita en Arrabal/Picarral, calle Luis Pinilla Soliveres.

Inscripción: Registro de la Propiedad número 2 de los de Zaragoza, al tomo 2913, folio 1, finca 63827, inscripción 1.<sup>a</sup>.

Referencia catastral: 7464213XM7176E0001BE.

2. Identificación: Parcela de 4.344,85 m<sup>2</sup> según datos registrales (4.331 m<sup>2</sup> según datos catastrales), sita en avenida de Cataluña, angular a ronda de la Hispanidad.

Inscripción: Registro de la Propiedad número 2 de los de Zaragoza, al tomo 3073, libro 1565, folio 114, finca 71511.

Referencia catastral: 8451301XM7185A0001ZM.

La incorporación al patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón de las dos parcelas se produjo en virtud de Decreto 68/2025, de 25 de junio, del Gobierno de Aragón, publicado en el "Boletín Oficial de Aragón", número 125, de 2 de julio de 2025, por el que se aceptó la mutación demanial acordada por el Gobierno de Zaragoza en su sesión de 10 de abril de 2025, por cambio de sujeto, de dichas parcelas, estableciéndose que las mismas deberían destinarse a la construcción de viviendas dotacionales públicas si así resultase del ordenamiento jurídico aplicable. El acuerdo de mutación demanial lo manifestaba en los siguientes términos:

Las parcelas objeto de mutación demanial descritas en el apartado primero del presente acuerdo (las que nos ocupan) deberán destinarse a la ejecución del programa Mas Vivienda que se está desarrollando en materia de acceso asequible a vivienda pública con el Gobierno de Aragón, al amparo de la Directriz de Ordenación Territorial para Vivienda Dotacional Pública, aprobada en fecha 17 de julio de 2024 y del protocolo firmado el 19 de marzo de 2024, durante el plazo que establezca el instrumento de licitación en concurrencia pública para la colaboración privada destinada a la edificación de las viviendas, a contar desde la firma del documento público en el que se formalice el acuerdo entre el Gobierno de Aragón y el adjudicatario de la licitación.

En el caso de que las referidas parcelas no se destinasen en el plazo señalado, a ninguno de los usos previstos en el ordenamiento jurídico, o dejasen de estarlo



posteriormente, se considerará resuelta la cesión, revirtiendo los inmuebles a la entidad local con todas sus accesiones y mejoras realizadas, todo ello en los términos previstos en el artículo 118 del Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón.

Posteriormente, mediante Decreto 68/2025, de 25 de junio, del Gobierno de Aragón, publicado en el "Boletín Oficial de Aragón", número 125, de 2 de julio de 2025, se aceptó la mutación demanial, por cambio de sujeto, a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón, de las dos parcelas de referencia, las cuales se destinarán, quedando afectas, a la construcción de viviendas dotacionales públicas.

Conforme al Decreto 214/2024, de 10 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial, corresponde al citado Departamento el ejercicio de las competencias en materia de vivienda y arquitectura.

Con fecha 9 de julio de 2025, el Gobierno de Aragón declaró la compatibilidad de uso de vivienda dotacional pública con otros usos de equipamiento, respecto de ambas parcelas, calificadas como equipamientos de reserva, sitas, la primera en calle Luis Pinilla Solivieres, y la segunda en avenida de Cataluña angular a ronda de la Hispanidad, sin que fuera exigible el informe favorable al respecto, por parte de departamentos competentes en materias específicas (sanidad, educación, bienestar social, deportes, etc.) en atención a lo determinado por la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas, en su artículo 15.3, respecto de los suelos destinados a equipamiento de reserva.

### III

Teniendo en cuenta que la actuación administrativa pretendida (construcción y explotación de edificaciones destinadas a vivienda pública de alquiler asequible) recae sobre un bien de naturaleza demanial (al concurrir simultáneamente los requisitos de titularidad y afectación a un uso o servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón) y tiene por objeto permitir, a quien resulte adjudicatario, el uso privativo de dicho bien inmueble de dominio público para la construcción y explotación de edificaciones destinadas a los reseñados fines de vivienda, ello determina que la figura jurídica a utilizar sea la de concesión demanial, puesto que lo que en definitiva se pretende es autorizar el uso privativo del espacio público, para que éste sea utilizado por el adjudicatario en su propio provecho y con obtención de rentabilidad económica, asumiendo el concesionario la obligación de ejecutar las obras de construcción para su posterior explotación mediante el otorgamiento a los usuarios finales de un derecho de uso.



Una utilización privativa con un claro beneficio del particular que ocupa el espacio (interés privado) que, no obstante, se vincula a determinadas directrices de la política pública de vivienda impulsada por el Gobierno de Aragón, fijando para ello determinadas condiciones a tenor de lo establecido en el artículo 118.4 del texto refundido de la Ley de Patrimonio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2023, de 22 de febrero, del Gobierno de Aragón; garantizando además una adecuada coordinación de las actuaciones patrimoniales públicas, en especial con la política de vivienda (tal y como proclama el artículo 6.b del propio Decreto Legislativo 1/2023, de 22 de febrero, del Gobierno de Aragón), de modo que se promueve un adecuado destino al dominio público permitiendo, a su vez, el acceso a la vivienda de colectivos con necesidades habitacionales específicas. La naturaleza demanial de los suelos, el interés público existente y el beneficio del particular que se obtiene, determinan como negocio jurídico a celebrar, la concesión demanial.

Hemos de hacer especial hincapié en el hecho de que el objeto y causa de la licitación que se pretende, es realizar un negocio jurídico de explotación de propiedades públicas, expresamente excluido de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), en su artículo 9, lo que obliga a aplicar la normativa específica para los negocios jurídicos patrimoniales.

En tanto que operación patrimonial con inversión privada, no resultará de aplicación directa la LCSP (dado que no procede su consideración ni como un contrato de servicios ni como una concesión de servicios, por cuanto no tienen por finalidad realizar actividades propias del giro administrativo, actividad propia o típica de la Administración pública), ya que nos hallamos en presencia de un contrato de gestión patrimonial, pues lo que se pretende es la valorización de las propiedades públicas autonómicas, siendo de aplicación por ende los principios de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas y de la Ley del Patrimonio de Aragón, cuyo texto refundido fue aprobado por Decreto Legislativo 1/2023, de 22 de febrero, del Gobierno de Aragón (en lo sucesivo, TRLPA).

Criterio de la procedencia de la figura de la concesión demanial (y no de un contrato administrativo) ratificado tanto por el informe de la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización, de 19 de mayo de 2025, como por el de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 5 de junio de 2025.

Atendiendo a la legislación de carácter sectorial, el artículo 31.1 del Real Decreto-Ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda, contempla



la concesión demanial como instrumento para la promoción y construcción de vivienda pública en régimen de alquiler, con arreglo al siguiente tenor literal:

“Artículo 31. Especialidades del derecho de superficie o concesión demanial para la promoción del alquiler asequible o social mediante la colaboración entre Administraciones Públicas y la iniciativa privada.

1. Se considerará oneroso, aunque en su título de constitución no se contemple el abono de canon o precio, el derecho de superficie o concesión demanial que tenga por finalidad la promoción del alquiler asequible o social constituido como consecuencia de la colaboración entre Administraciones Públicas y la iniciativa privada”.

Por su parte, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, dispone en su artículo 28 lo siguiente:

“Artículo 28. Criterios orientadores en la gestión de los parques públicos de vivienda.

1. Para la gestión de los parques públicos de vivienda y el cumplimiento de sus finalidades, las Administraciones Públicas competentes en materia de vivienda y sus entes adscritos o dependientes, de conformidad con lo dispuesto en su legislación y normativa de aplicación, y sin perjuicio de los criterios específicos que esta establezca, podrán:

b) Otorgar derechos de superficie o concesiones administrativas a terceros para que edifiquen, rehabiliten y/o gestionen viviendas del parque público, siempre que quede garantizada la titularidad pública del suelo, mediante los correspondientes procedimientos que garanticen la transparencia y pública concurrencia en la concesión de estos derechos”.

Como ha quedado justificado, nos hallamos en presencia de un negocio jurídico de gestión patrimonial, que no se vincula a la prestación de un “servicio público”, sino que lo que pretende es la rentabilidad social del patrimonio público, vinculando dicha explotación a la necesaria estrategia de la empresa adjudicataria en un mercado liberalizado. Con esta modalidad se pretende movilizar inversión privada al servicio de la política pública de acceso digno a la vivienda, garantizando una mayor oferta del mercado de acceso en alquiler a la vivienda de los sectores sociales con más dificultades preservando una adecuada rentabilidad de la empresa privada.

No se pretende, en ningún caso, “mercantilizar” la explotación de los inmuebles (ni de especular con los mismos) sino, garantizando una adecuada remuneración para el concesionario, que asegure la viabilidad de la operación, conforme a unos precios regulados (y no de mercado libre), fomentar la iniciativa de promoción de



viviendas con externalidades positivas en los objetivos ambientales y sociales. Para ello, junto al valor de la oferta/proyecto que aporte el posible adjudicatario se tendrá en cuenta la responsabilidad estratégica de la empresa.

La concesión tiene por objeto permitir, a quien resulte adjudicatario, el uso privativo de los terrenos de dominio público objeto de la concesión, para la ejecución del proyecto, que desarrolle, a niveles de básico y de ejecución, el anteproyecto que, en cada caso, se presente, como propuesta en la licitación objeto del correspondiente Pliego de condiciones, para su posterior explotación mediante la cesión de uso a terceros en los términos y con el alcance previsto en la documentación concesional.

El otorgamiento de la concesión no implica cesión al adjudicatario de las facultades dominicales que pertenecen a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre los terrenos de dominio público, sin perjuicio de que el concesionario, en los términos señalados en el TRLPA y en el correspondiente Pliego de condiciones, ostente durante el plazo de duración de la concesión los derechos y obligaciones del propietario en relación con las construcciones fijas ejecutadas sobre los terrenos concedidos.

Las fincas que se entreguen al concesionario quedarán materialmente afectas a la realización de las actividades de construcción y explotación de viviendas públicas con accesibilidad y sólo podrán destinarse al fin para el que ha sido concedida, o a aquellas actividades complementarias, directamente relacionadas con el mismo, que sean expresamente autorizadas por la Administración concedente. Derivado de todo ello, se justifica el mantenimiento del carácter demanial de los solares objeto de la concesión, condición y calificación que adquirirán también las edificaciones e instalaciones que se construyan o incorporen a lo construido, y los elementos y aparatos que se monten e incorporen sobre el terreno o en las construcciones concedidas, motivo por el cual la concesión a otorgar no implicará en ningún caso la cesión del dominio al concesionario.

#### IV

El procedimiento de otorgamiento de la concesión demanial ha de ser tramitado con arreglo a las previsiones contenidas en el texto refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2023, de 22 de febrero, del Gobierno de Aragón (en adelante, TRLPA).

En cumplimiento de ello, mediante Orden de 5 de mayo de 2025, del Consejero de Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial, se acordó el inicio de un expediente para el otorgamiento de una concesión demanial sobre los dos suelos



relacionados en el apartado II anterior, propiedad de la Comunidad Autónoma de Aragón, para la construcción y explotación de viviendas dotacionales públicas.

De conformidad con lo establecido en el artículo 111.2 TRLPA, en defecto de condiciones generales, las concesiones y autorizaciones demaniales se ajustarán a las que establezca la persona titular del departamento al que se encuentren afectados los bienes. Estas condiciones podrán tener un alcance general, para categorías determinadas de autorizaciones y concesiones de competencia del departamento, o establecerse para supuestos concretos.

V

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 108.3 TRLPA, el uso privativo de los bienes de dominio público que determine su ocupación con obras o instalaciones fijas deberá estar amparado por la correspondiente concesión administrativa.

La competencia para el otorgamiento de la concesión demanial en el presente caso viene atribuida, ex artículo 116 TRLPA, al Consejero de Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial, por ser la persona titular del Departamento al que se encuentran afectadas las parcelas sobre las cuales se ha de otorgar el mencionado título habilitante.

Por imperativo del artículo 115.2 TRLPA, el otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público se efectuará en régimen de concurrencia. No obstante, dicho precepto permite el otorgamiento directo en los supuestos previstos en el artículo 52 de dicho cuerpo legal y, cuando se den circunstancias excepcionales, debidamente justificadas, o en otros supuestos establecidos en las leyes.

Al no hallarnos, en el procedimiento que nos ocupa, ante ninguno de los supuestos mencionados en el referido artículo 52 TRLPA (a cuya lectura nos remitimos), ni haberse acreditado la concurrencia de circunstancias excepcionales que motivasen el otorgamiento de una adjudicación directa al concesionario, ni derivarse así de otra normativa sectorial aplicable, la concesión demanial se otorgará en régimen de concurrencia competitiva, con sometimiento al procedimiento establecido en el artículo 118 TRLPA, el cual requiere, entre otros trámites, la previa convocatoria pública, que obligatoriamente habrá de ser publicada en el “Boletín Oficial de Aragón” y en la página web del Gobierno de Aragón, sin perjuicio de la posibilidad de usar otros medios adicionales de difusión.

En virtud de lo expuesto y en uso de las facultades atribuidas por el artículo 111.2 del texto refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2023, de 22 de febrero, del Gobierno de Aragón, resuelvo:



Primero.- Aprobar el Pliego de condiciones para el otorgamiento, mediante convocatoria pública y en régimen de concurrencia competitiva, de la concesión administrativa demanial para la ejecución y explotación de viviendas en suelo público, sobre parcelas ubicadas, la primera en calle Luis Pinilla Soliveres, y la segunda en avenida de Cataluña angular a ronda de la Hispanidad, ambas en el municipio de Zaragoza, las cuales regirán en el procedimiento de adjudicación y en el posterior régimen de uso.

Dicho Pliego, que forma parte de la presente Orden, estará asimismo disponible para su consulta a través de la siguiente dirección electrónica: <https://www.aragon.es/-/concesion-ejecucion-explotacion-viviendas>.

Segundo.- Convocar el procedimiento, en régimen de concurrencia competitiva, para el otorgamiento de la concesión demanial para la ejecución y explotación de viviendas en suelo público, sobre parcelas ubicadas en calle Luis Pinilla Soliveres y en avenida de Cataluña angular a ronda de la Hispanidad, del municipio de Zaragoza.

Tercero.- El procedimiento de concesión tendrá por objeto la explotación de los dos solares públicos en Zaragoza, propiedad de la Comunidad Autónoma de Aragón, con la naturaleza de bienes demaniales, con la finalidad de ampliar el parque público de vivienda, que son los siguientes:

1. Identificación: Parcela de 5.465,37 m<sup>2</sup> según datos registrales (5.388 m<sup>2</sup> según datos catastrales), sita en Arrabal/Picarral, calle Luis Pinilla Soliveres.

Inscripción: Registro de la Propiedad número 2 de los de Zaragoza, al tomo 2913, folio 1, finca 63827, inscripción 1.<sup>a</sup>.

Referencia catastral: 7464213XM7176E0001BE.

2. Identificación: Parcela de 4.344,85 m<sup>2</sup> según datos registrales (4.331 m<sup>2</sup> según datos catastrales), sita en avenida de Cataluña, angular a ronda de la Hispanidad.

Inscripción: Registro de la Propiedad número 2 de los de Zaragoza, al tomo 3073, libro 1565, folio 114, finca 71511.

Referencia catastral: 8451301XM7185A0001ZM.

La concesión tiene por objeto permitir, a quien resulte adjudicatario, el uso privativo de los terrenos de dominio público objeto de la concesión, para la ejecución del proyecto, que desarrolle, a niveles de básico y de ejecución, el anteproyecto que,



en cada caso, se presente, como propuesta en la licitación objeto del Pliego, para su posterior explotación mediante la cesión de uso a terceros en los términos y con el alcance previsto en la documentación concesional.

Para tal fin, los solicitantes deberán presentar la correspondiente solicitud por medios electrónicos, a través de la Plataforma de contratación del sector público, conforme a las estipulaciones previstas en el Pliego.

El plazo para la presentación de proposiciones comenzará el día siguiente al de la publicación de la presente Orden en el “Boletín Oficial de Aragón” y finalizará el día 16 de septiembre de 2025.

Las proposiciones se presentarán hasta las 23:59 horas del día 16 de septiembre de 2025, a través de la Plataforma de contratación del sector público, accesible a través del siguiente enlace: <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>.

La presentación de proposiciones supone por parte del licitador la aceptación incondicional de las cláusulas del Pliego y la declaración responsable de que reúne todas y cada una de las condiciones exigidas para concurrir a la presente convocatoria pública.

Los interesados en el procedimiento podrán solicitar información adicional sobre el Pliego y demás documentación complementaria, a través de la Plataforma de contratación del sector público, con una antelación mínima de seis (6) días antes de la finalización del plazo de presentación de las proposiciones.

Finalizado el plazo para la presentación de proposiciones y realizadas, en su caso, las subsanaciones oportunas, se comunicará a los candidatos a través de medios electrónicos el lugar, fecha y hora de apertura de las proposiciones.

Cuarto.- Publicar en la Plataforma de contratación del sector público, en el “Boletín Oficial de Aragón” y en la página web del Gobierno de Aragón, la presente convocatoria pública para participar en el procedimiento de otorgamiento de la concesión demanial.

Zaragoza, 18 de julio de 2025.

El Consejero de Fomento, Vivienda, Logística y Cohesión Territorial,  
OCTAVIO LÓPEZ RODRÍGUEZ