



JUSTICIA DE ARAGÓN

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

202600010099

22 JUL 2026

REGISTRO DE SALIDA

Exp: Q25/1584/12

**Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta
Ayuntamiento de Zaragoza**

Envío electrónico, destino ud. / ofic.:

L01502973 / O00015520

ASUNTO: Sugerencia sobre la venta de parcelas de propiedad municipal, así como sobre la intervención de mejora de la ribera del Canal Imperial de Aragón en el tramo del barrio de San José.

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja, que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado, en el que se alude a lo que se transcribe textualmente a continuación.

«1) (...) por acuerdo de su órgano de gobierno de fecha 25 de Julio de 2025, de venta de dos parcelas de suelo en el Área U36/8 del Plan General de Ordenación Urbana.

Estos suelos, de propiedad municipal desde 1986, estaban destinados a vivienda de promoción pública, en régimen de alquiler. Así lo han manifestado desde la



JUSTICIA DE ARAGÓN

corporación municipal en múltiples ocasiones. Son dos parcelas, de las siguientes características:

- Parcela 4A en la calle Neptuno, con una superficie de 934 metros cuadrados y una edificabilidad máxima de 7.797 metros cuadrados, calificada para la construcción de 62 pisos.*
- Parcela 4B, en la calle Santa Gema, con una superficie de 820 metros cuadrados y con una edificabilidad máxima de 5.489 metros cuadrados, calificada para la construcción de un máximo de 44 viviendas.*

2) Que en un contexto de necesidad de vivienda de promoción pública para alquiler, la venta de los suelos descritos es una decisión grave y lesiva para la ciudadanía. La dificultad para un gran número de personas y familias de acceder a un alquiler asequible aumenta día a día. En los últimos 12 meses el precio medio de la vivienda de alquiler se ha incrementado notablemente en nuestra ciudad, según el informe del 2º de trimestre de 2025 de la Cátedra de Mercado Inmobiliario de la Universidad de Zaragoza. En concreto, en el barrio de San José de Zaragoza un estudio reciente del portal inmobiliario El idealista fijaba en 2.231 €/m2 el precio medio del metro cuadrado, representando un incremento del 19% respecto a junio del pasado año.

La decisión del Ayuntamiento de Zaragoza anula una oportunidad de disponer de 106 viviendas de alquiler accesible. Por el contrario, la construcción de vivienda de precio libre contribuye al incremento de precio, en un contexto de mercado al alza.

A su vez, la misma contraviene lo delimitado en el artículo 52 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana que impera que “Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública” Línea en la que el legislador autonómico también ha ahondado en el 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 que en su artículo 105 establece en su apartado 1 que “los patrimonios públicos de suelo deberán gestionarse con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública, facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística y posibilitar iniciativas de interés público o social que comporten la generación de empleo y actividad económica en el marco establecido por esta Ley y por la normativa básica estatal”.



3) *Que la venta de suelo público como vía de financiación para las instituciones va en contra del derecho a la vivienda recogido en el artículo 47 de la Constitución Española, un bien de primera necesidad. La enajenación de este suelo público para su desarrollo bajo criterios de mercado privado no solo desoye nuestra reivindicación histórica, sino que constituye una privación para el patrimonio común de la ciudad y, muy especialmente, para los intereses y necesidades del Barrio de San José. Es una práctica recurrente que no puede continuar. Así lo ha manifestado el Tribunal Supremo al rememorar en la Sentencia de STS de 9 de mayo de 2011 su doctrina asentada en resoluciones previas como las de 2 de noviembre de 1995, 14 de junio de 2000, 25 de octubre de 2001, 31 de octubre de 2001, 2 de noviembre de 2001, 29 de noviembre de 2001 y 27 de junio de 2002, que fijaba respecto a la “imposibilidad de que los Ayuntamientos conviertan el Patrimonio Municipal del Suelo en fuente de financiación de cualesquiera necesidades municipales”.*

4) *Que con la decisión de venta del suelo de propiedad municipal en los suelos del Área U36/8, el Ayuntamiento de Zaragoza incumple una vez más compromisos con los y las habitantes del sector Sureste de la ciudad, los barrios de San José, Torrero y La Paz.*

Concretamente:

- La construcción de vivienda de promoción pública en este sector de San José.

En el año 2021 la acción ciudadana consiguió frenar un intento de venta de estos suelos, y en el año 2022 el Área de Urbanismo del Ayuntamiento en el informe de venta de solares que acompañaba al Presupuesto municipal para el ejercicio económico del 2023, aseguraba que se destinarían a vivienda pública de alquiler.

- La intervención de mejora de la ribera del Canal, en el tramo que forma el límite sur del Barrio de San José.

En los presupuestos del Ayuntamiento de Zaragoza para los ejercicios del año 2021, 2022 y 2023 se consignaron las partidas para la ejecución de obras en la ribera sur del Canal. A fecha de hoy, no se han llevado a cabo.

Es de resaltar que la forma de dicho tramo del Canal a su paso por San José, ha sido reclamada durante años por las entidades ciudadanas de este barrio, de Torrero y La Paz y de colectivos de ámbito medioambiental. Se trata, además, de un proyecto que suma apoyo y consenso técnico y vecinal.

5) *Que una cuestión de la transcendencia de la expuesta en este escrito, no puededecidirse sin la participación de la ciudadanía. Existen instrumentos jurídicos y procedimentales que no se han aplicado, como el Reglamento de*



JUSTICIA DE ARAGÓN

Órganos Territoriales y de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Zaragoza, vigente desde el año 2005.

6) *Que las entidades arriba indicadas demandamos que los suelos de titularidad pública se destinen a promover el acceso a la vivienda de la ciudadanía, y en concreto los disponibles en suelos urbanizables en los sectores 36/1, 36/2, 38/1 y 38/3, todos ellos ubicados en San José, dentro de los límites del Tercer Cinturón».*

SEGUNDO.- Habiendo examinado el contenido del escrito de queja presentado, se resolvió admitir la misma a supervisión y dirigirse por la Institución al Ayuntamiento de Zaragoza con la finalidad de recabar información sobre la cuestión planteada en el escrito de queja.

TERCERO.- En contestación a lo solicitado por esta Institución, el Ayuntamiento de Zaragoza nos remitió Informe con el siguiente tenor:

«Se hace constar que por acuerdo de 25 de julio de 2025, se ha iniciado procedimiento de licitación pública para la enajenación de dos parcelas de propiedad municipal en dicho ámbito de planeamiento, para ser destinadas a vivienda libre, cuando dichos suelos estaban destinados a vivienda de promoción pública, en régimen de alquiler desde 1986, tal y como ha manifestado la Corporación Municipal en múltiples ocasiones.

Dicha manifestación no resulta ser cierta, toda vez que desde la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de 1986, su posterior revisión de 2002, Plan Especial de Reforma Interior del Área U-36-8 de 1998 y su ulterior modificación de 27 de noviembre de 2019, dichas fincas figuran destinadas a uso residencial para vivienda libre por lo que si se destinasen a vivienda de promoción pública, en régimen de venta o alquiler, se produciría una importante pérdida patrimonial para el Ayuntamiento de Zaragoza, todo ello sin perjuicio de las manifestaciones que haya podido efectuar la Corporación Municipal en diversas ocasiones, que no dejan de ser manifestaciones de carácter político.

- Se hace constar que en el contexto actual de necesidad de vivienda de promoción pública para alquiler, la venta de los suelos descritos es una decisión grave y lesiva para la ciudadanía.*

A este respecto y resultando palmaria la necesidad de vivienda de promoción pública para alquiler en nuestra ciudad, debe traerse a colación que en este contexto el Ayuntamiento de Zaragoza, en coordinación con el Gobierno de Aragón, ha puesto en marcha el Programa Más Vivienda, cuyo objeto es impulsar la promoción y construcción de vivienda dotacional pública en régimen de alquiler, mediante el Protocolo de Intenciones suscrito entre ambas



administraciones en fecha 19 de marzo de 2024, del que deriva la Directriz especial de vivienda dotacional pública, aprobada mediante Decreto 128/2024, de 17 de julio del Gobierno de Aragón, que va a permitir en los próximos años, la construcción de aproximadamente 2.000 viviendas dotacionales en nuestra ciudad, que ya se han puesto en marcha en diversos barrios, como son, Valdespartera, Actur, Miralbueno, etc., a través de la mutación demanial en favor del Gobierno de Aragón de parcelas destinadas a equipamiento dotacional que están siendo objeto de licitación pública para el otorgamiento de concesiones demaniales en favor de promotores privados, por plazo máximo de 75 años, destinados a la construcción de vivienda dotacional en alquiler, manteniendo el Gobierno de Aragón la propiedad del suelo.

Por ello, no se consideró conveniente destinar las parcelas de referencia a vivienda pública en régimen de alquiler, dada la pérdida patrimonial que conllevaría para el municipio dicho destino, máxime teniendo en cuenta que el producto económico por la venta sería destinado "ex lege" al mantenimiento y conservación del patrimonio municipal de suelo.

- Se hace constar que el acuerdo de enajenación municipal aprobada contraviene lo previsto en el art. 52 del R. D. Legislativo 7/2015 para el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Ordenación Urbana, que prevé el destino del patrimonio publico de suelo a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.*

A este respecto debe traerse a colación el art. 107.1.a) del Texto Refundido de la Ley Urbanística de Aragón de 8 de julio de 2014, que en relación con la disposición de terrenos o aprovechamientos integrantes de los patrimonios públicos de suelo, establece que para aquellos que estén destinados a uso residencial sin concretarse en el mismo, que lo sean de vivienda protegida, se enajenaran mediante cualquiera de los procedimientos establecidos en cualquiera de los artículos siguientes, con excepción de su licitación por precio como único criterio, por lo que en consecuencia, tal y como sucede en el caso que nos ocupa, al estar destinados dichos suelos por el planeamiento urbanístico a uso residencial sin concretarse en el mismo que lo sea para vivienda protegida en régimen de venta o alquiler cabe su licitación para vivienda libre a través del procedimiento previsto en el art. 108 de dicha norma, por lo que no se ha vulnerado en modo alguno lo previsto en la legislación estatal y autonómica aplicable.

A mayor abundamiento, la venta de parcelas integrantes del patrimonio público de suelo no constituye una vía de financiación para el municipio, tal y como se señala en la queja presentada, toda vez que la Ley Urbanística Aragonesa exige en el art. 105, el destino del patrimonio publico de suelo, así como los ingresos



obtenidos mediante su enajenación, a la conservación y ampliación del patrimonio público de suelo, en cuyo concepto se incluye no solo la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública sino además, la protección o mejora de espacios naturales o bienes inmuebles del patrimonio cultural, actuaciones declaradas de interés social vinculadas a la gestión urbanística (obras de urbanización, obtención y ejecución de dotaciones locales o sistemas generales, la construcción o rehabilitación de equipamientos públicos, actuaciones de iniciativa pública o rehabilitación urbana, pago de justiprecios e indemnizaciones por actuaciones urbanísticas e incluso gastos de realojo).

Consecuentemente con lo expuesto, el producto obtenido de la venta para vivienda libre de dichas parcelas, retroalimentará el mantenimiento y conservación del patrimonio público de suelo, compensando dicho ingreso los gastos del Capítulo 6 del presupuesto municipal vigente para el ejercicio 2025, que incluye múltiples obras y actuaciones de estas características.

Por ultimo, la inclusión de diversas partidas para la intervención y mejora de la ribera del Canal, en el tramo que forma el límite Sur del barrio de San José, en los presupuestos aprobados para los ejercicios económicos 2021, 2022 y 2023 que no han sido objeto de ejecución, responde a decisiones de índole política ajenas a este Departamento, que en su caso habrán de ser informadas por aquellas dependencias municipales que tengan asignadas la gestión de dichas partidas presupuestarias.»

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- En la presente queja se cuestiona la venta de terrenos de titularidad municipal para la construcción de vivienda libre, al entender que estaban destinados a vivienda de promoción pública en régimen de alquiler.

Los promotores de la queja hacen hincapié en la necesidad de vivienda protegida y pública y, además, consideran que la decisión municipal supondría contravenir la normativa legal sobre el destino de los patrimonios públicos del suelo. Junto a ello, mencionan que se habrían desatendido compromisos públicos con los vecinos de los barrios afectados.

Igualmente, reclaman la mejora de la ribera del Canal Imperial de Aragón en el tramo del barrio de San José. Y, en este sentido, alegan que existía la previsión de partidas presupuestarias en ejercicios precedentes a estos fines, sin que se llegara a acometer la obra pública.



Por su parte, la Corporación Municipal indica, en primer lugar, que, *«desde la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de 1986, su posterior revisión de 2002, el Plan Especial de Reforma Interior del Área U-36-8 de 1998 y su ulterior modificación de 27 de noviembre de 2019, dichas fincas figuran destinadas a uso residencial para vivienda libre (...)»*.

Del mismo modo, el Informe municipal expresa lo siguiente: *“(...) debe traerse a colación el artículo 107.1.a) del Texto Refundido de la Ley Urbanística de Aragón de 8 de julio de 2014, que en relación con la disposición de terrenos o aprovechamientos integrantes de los patrimonios públicos de suelo, establece que para aquellos que estén destinados a uso residencial sin concretarse en el mismo que lo sean de vivienda protegida, se enajenarán mediante cualquiera de los procedimientos establecidos en cualquiera de los artículos siguientes, con excepción de su licitación por precio como único criterio, por lo que en consecuencia, tal y como sucede en el caso que nos ocupa, al estar destinados dichos suelos por el planeamiento urbanístico a uso residencial sin concretarse en el mismo que lo será para vivienda protegida en régimen de venta o alquiler cabe su licitación para vivienda libre a través del procedimiento previsto en el artículo 108 de dicha norma, por lo que no se ha vulnerado en modo alguno lo previsto en la legislación estatal y autonómica aplicable”*.

SEGUNDA.- Expuesto lo anterior, lo primero que cabe deducir es que la Administración parte de que las parcelas objeto de la queja forman parte del patrimonio municipal del suelo, al referirse en su informe al artículo 108 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (en adelante, LUA) que dedica el Capítulo IV al régimen jurídico de los patrimonios públicos de suelo.

De este modo, el artículo 104 del mencionado texto legal define qué suelos integran el patrimonio público del suelo, a saber:

«a) Los de naturaleza patrimonial que resultaren clasificados como suelo urbano o urbanizable.

b) Los obtenidos como consecuencia de cesiones o expropiaciones urbanísticas de cualquier clase, salvo que los terrenos cedidos estén afectos al establecimiento de sistemas generales o dotaciones locales públicas en



tanto se mantenga la afección. El importe de las cesiones en metálico también se incorporará a este patrimonio.

c) Los terrenos adquiridos con la finalidad de incorporarlos a los patrimonios públicos del suelo».

En cuanto al destino que debe darse a los inmuebles que conforman el patrimonio público del suelo, el artículo 105 de la citada legislación autonómica refiere lo siguiente:

«1. Los patrimonios públicos de suelo deberán gestionarse con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública, facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística y posibilitar iniciativas de interés público o social que comporten la generación de empleo y actividad económica en el marco establecido por esta Ley y por la normativa básica estatal.

2. Los terrenos integrantes de los patrimonios públicos de suelo deberán destinarse, de conformidad con lo establecido en el instrumento de planeamiento y dentro del marco de la normativa básica estatal, a las siguientes finalidades específicas:

a) Construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

b) Protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.

c) A actuaciones declaradas de interés social vinculadas a la propia gestión urbanística (...)

3. Los terrenos integrados en los patrimonios públicos de suelo que no provengan de las cesiones obligatorias y gratuitas de aprovechamiento urbanístico previstas en la legislación básica, podrán ser destinados, además de a los fines establecidos en el anterior apartado, a iniciativas de interés público o social que comporten la generación de empleo y actividad económica.

«4. Los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos y sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente en metálico se destinarán a la conservación y ampliación del patrimonio público del suelo, siempre que sólo se financien gastos de capital o, mediante acuerdo específico del órgano competente, a los usos propios de su destino conforme a lo establecido en esta Ley y en la normativa básica



estatal. Dentro de la finalidad específica a actuaciones declaradas de interés social vinculadas a la propia gestión urbanística, se entenderán incluidos el destino a gastos de realojo y retorno y el pago de indemnizaciones o de justiprecios por actuaciones urbanísticas.

5. Excepcionalmente, los municipios que dispongan de patrimonio público de suelo podrán destinarlo a reducir la deuda comercial y financiera del ayuntamiento de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 39.5 del texto refundido de la Ley de Suelo mientras este régimen mantenga su vigencia»

Por lo tanto, este último precepto establece que el patrimonio público del suelo tiene unas finalidades específicas, que deben cumplirse de conformidad con lo establecido en el planeamiento urbanístico (apartado 2) y teniendo cuenta que es posible la enajenación de los terrenos que conforman este patrimonio público del suelo siempre que sus ingresos se destinen en los términos previstos en los apartados 4 y 5 de este artículo 105 de la LUA.

De esta forma la enajenación de los terrenos integrantes del patrimonio público debe seguir el procedimiento establecido en el artículo 107.1 LUA, que señala, entre otros aspectos, lo siguiente:

«a) Cuando el planeamiento los destine a usos residenciales sin concretarse en el mismo, o mediante acuerdo expreso del órgano municipal competente, que lo sean de vivienda protegida, se enajenarán mediante cualquiera de los procedimientos establecidos en los artículos siguientes, con excepción de lo previsto en el artículo 109 de esta Ley».

«b) Cuando en virtud del planeamiento o de acuerdo expreso del órgano municipal competente se destinen a usos residenciales de vivienda protegida, se enajenarán por licitación pública con adjudicación a la oferta económica más ventajosa mediante pluralidad de criterios, sin perjuicio de su posible adjudicación directa, cuando ésta quedase desierta, o de la cesión entre Administraciones, todo ello conforme a la normativa de vivienda».

Así las cosas, el procedimiento general de enajenación de los terrenos que integran el patrimonio público del suelo, se regula en el artículo 108 LUA. Este consiste en la cesión onerosa por licitación pública, con adjudicación de la oferta pública más ventajosa, mediante una pluralidad de criterios. Al hilo de ello, precisamente el artículo 109 LUA impide que la enajenación de terrenos de patrimonio público del suelo con uso residencial, a través de



procedimiento de licitación pública, pueda tener como único criterio de licitación el precio.

Del mismo modo, el artículo 52 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, establece el destino de los patrimonios públicos del suelo con este tenor:

«1.Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos del suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, salvo lo dispuesto en el artículo 18.2 a). Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socio económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana.

(...)

5. Excepcionalmente, los municipios que dispongan de patrimonio público del suelo, podrán destinarlo a reducir la deuda comercial y financiera, siempre que se cumplan todos los requisitos siguientes: (...)».

De la anterior normativa se deduce que los bienes que conforman el patrimonio público del suelo constituyen un patrimonio separado del resto de bienes municipales y tienen un carácter finalista a tenor de los destinos marcados por la legislación urbanística citada, en concreto en el referido artículo 105 de la LAU.

Al parecer el planeamiento urbanístico determinaría que los inmuebles, objeto de queja, tienen uso residencial sin concretar que lo sea para vivienda protegida.

Por ello, el Informe municipal señala que, si se destinasen a vivienda pública, en régimen de venta o alquiler, se produciría una importante pérdida patrimonial para el municipio. De esta manera, aclara que se habrían adoptado otras medidas para promover la construcción de vivienda protegida en alquiler.



Con todo, concluye la Administración que el producto de la venta de estas parcelas, objeto de queja, se destinará a mantener y conservar el patrimonio municipal del suelo conforme a lo previsto en el artículo 105.4 de la LUA.

En cualquier caso, con independencia de la clasificación y calificación de las parcelas en cuestión, y a la vista de la inclusión de los terrenos en el patrimonio municipal del suelo (según refiere la propia Administración tal como se ha dicho antes), cabría la posibilidad de que las determinaciones del planeamiento municipal, en relación al uso residencial de las referidas parcelas, se interpretaran en consonancia con las finalidades específicas que la legislación urbanística (art. 105.a) LUA) establece como destino de este patrimonio público, entre las que, es cierto, hay varias, se incluye (apartado a) la “Construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen pública”,

Sin perjuicio de lo anterior, en el apartado 4 del mismo artículo, se prevé que los ingresos obtenidos mediante la enajenación de terrenos y sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente en metálico se destinarán a la conservación y ampliación del patrimonio público del suelo, que es lo que la Administración mantiene, en definitiva, que hará con el importe de la venta.

TERCERA- Por su parte, los ciudadanos que han acudido al Justicia de Aragón, aluden a las eventuales expectativas sociales que se habrían originado en el barrio respecto a la construcción de vivienda protegida o pública en los terrenos públicos, objeto de queja.

De entrada, debe admitirse que uno de los principales problemas que existen en el contexto actual es la disponibilidad de vivienda. Y precisamente permitir el acceso a una vivienda digna constituye uno de los retos de la política pública.

El propio Estatuto de Autonomía, en su artículo 27 impone a los poderes públicos aragoneses la obligación de promover el ejercicio del derecho a la vivienda, ofreciendo facilidades al acceso a la misma, *«mediante la utilización racional del suelo y la promoción de vivienda pública y protegida, prestando especial atención a los jóvenes y colectivos más necesitados»*.

Por su parte, la actividad urbanística como función pública atribuye a las Administraciones públicas unos cometidos específicos, previstos en el



artículo 2 del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (LUA). Entre ellos, la intervención en el mercado del suelo y la vivienda con el desarrollo y aplicación de políticas públicas, y *«especialmente mediante la constitución de patrimonios públicos del suelo, así como el fomento de la construcción de viviendas protegidas preferentemente de alquiler»* [art. 4.2 e) LUA]. Y es que la actividad urbanística debe supeditarse al interés público, *«garantizando la utilización del suelo conforme al mismo y, en particular, la subordinación de las decisiones de transformación de suelo para uso residencial a la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada»* [art. 3 b) LUA].

Ya en el año 2003, cuando se aprobó la vigente Ley aragonesa de medidas urgentes de política de vivienda protegida (Ley 24/2003, de 26 de diciembre), se le dotaba de justificación en su Preámbulo del siguiente modo: *«(...) la presente ley, cuya urgencia viene justificada por la actual situación del mercado inmobiliario y la necesidad de establecer las medidas precisas para agilizar las actuaciones públicas en ejecución en materia de vivienda, se afronta la regulación de la política pública de vivienda clarificando la distribución de competencias en la materia y asignando un relevante papel a los municipios en el desarrollo de las políticas públicas de vivienda y suelo (...). Y es que, ciertamente, el problema de la vivienda, presente desde hace largo tiempo en nuestra sociedad, ha cambiado sustancialmente en las últimas décadas, pues de la preocupación por el mantenimiento de umbrales adecuados de calidad se ha pasado a la dificultad de las familias para acceder a la vivienda, ya sea en propiedad o en régimen de alquiler»*.

De este modo, el artículo 1 de esta Ley aragonesa señala que la programación pública de vivienda tendrá por objeto ampliar y diversificar el parque público de vivienda, corrigiendo los desequilibrios existentes en el mercado inmobiliario e incrementando la oferta de viviendas al alquiler y eliminando las situaciones especulativas en coyunturas de gran demanda e insuficiente oferta de viviendas. Ahora bien, también el precepto reconoce que las Administraciones públicas competentes, entre ellas, las entidades locales, ejercerán sus potestades discrecionales de la manera más adecuada para lograr la consecución de tales finalidades.

La Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, aun refiriéndose al ámbito nacional, refiere expresamente: *«aún 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». Como mero dato, también puede mencionarse que el Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 aprobado por Real Decreto 326/2026, de 22 de abril, señala lo siguiente: «el resultado es que el parque de vivienda de titularidad pública (...) apenas alcanza las 318.000 viviendas, lo que ofrece cobertura a alrededor del 1,7 % de los hogares».

El Informe del Ayuntamiento de Zaragoza indica que el Gobierno de Aragón ha dictado Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas (Decreto 128/2004, de 17 de julio) al amparo de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 12/2023 para contribuir a solventar el problema de la necesidad de vivienda protegida o pública en nuestra comunidad autónoma. Este instrumento autonómico de ordenación urbanística supone la habilitación para hacer compatible los usos de determinados suelos destinados a equipamientos públicos para viviendas dotacionales. Ahora bien, ello significa que no todos estos suelos públicos pueden servir para construir vivienda protegida cuando, en primer lugar, deben destinarse a cubrir las necesidades de equipamientos dotacionales en las zonas donde están ubicados o ser oportunamente compensados.

Dicho todo esto, parece conveniente recordar que las actuaciones de la Administración pública en materia de vivienda deberían estar encaminadas a solventar principalmente la escasez de vivienda pública para tratar de garantizar el derecho de acceso de todo ciudadano a una vivienda digna. Por lo que, esta Institución estima oportuno sugerir al Ayuntamiento de Zaragoza que atienda, en la medida de lo posible, las preocupaciones mostradas por los vecinos, promotores de la queja, respecto a la necesidad de vivienda pública y protegida en el barrio de San José.

CUARTA.- Además de ello, en el escrito de queja también se alude a la falta de ejecución de posible crédito presupuestario para la mejora de la ribera del Canal Imperial de Aragón en el tramo correspondiente al barrio de San José.

Como refiere el artículo 162 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LHL), los presupuestos generales de las entidades locales constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad y sus



organismos autónomas, así como de los derechos o ingresos que prevean liquidar durante el ejercicio económico que ha de coincidir con el año natural.

La ejecución de los presupuestos no es sino hacer uso de las autorizaciones presupuestarias para realizar los gastos públicos. De tal forma que se utilizan los créditos presupuestarios aprobados para hacer frente o cumplir con las obligaciones exigibles a la entidad local.

El presupuesto municipal debe respetar el principio de estabilidad a tenor de lo dispuesto en el artículo 165 de la LHL, de tal forma que debe contener el estado de ingresos (en los que figurarán las estimaciones de los recursos económicos que se prevea recaudar) y el estado de gastos, en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender el cumplimiento de las obligaciones.

El artículo 173 de la LHL establece que *«las obligaciones de pago sólo serán exigibles de la hacienda local cuando resulten de la ejecución de sus respectivos presupuestos, con los límites señalados en el artículo anterior, o de sentencia judicial firme»*.

Por su parte el artículo 173.5 de la LHL refiere que *«no podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar»*.

Como también, cabe indicar que, a tenor del artículo 172.2 de la LHL, *«los créditos autorizados tienen carácter limitativo y vinculante»*.

Ahora bien, estos preceptos deben interpretarse de conformidad con la la doctrina jurisprudencial reflejada en Sentencias como la del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2002 cuando señala literalmente lo siguiente:

«Los Presupuestos Generales de las entidades locales representan el instrumento mediante el que éstas ejercen la facultad de ordenar los recursos propios con el fin de disponer libremente de ellos en el ejercicio de sus competencias, como manifestación de la autonomía local, conforme al artículo 9.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por Instrumento de 20 de enero de 1988.

Sin embargo, el Presupuesto no tiene como finalidad el reconocimiento de obligaciones de carácter económico, sino que constituye la forma de autorizar los



créditos para el cumplimiento de las reconocidas o que puedan reconocerse con arreglo al ordenamiento jurídico local, mediante la fijación de unas previsiones o límites máximos, que han de establecerse partiendo de la disposición de los recursos previstos en el propio Presupuesto. En consonancia con ello, el artículo 153 de la Ley de Haciendas Locales dispone que los créditos autorizados tienen carácter limitativo y vinculante y el artículo 154 EDL 1988/14026 añade que las obligaciones de pago sólo serán exigibles de la Hacienda Local cuando resulten de la ejecución de sus respectivos Presupuestos con los límites señalados en el artículo anterior, o de sentencia judicial firme.

De ello se infiere que la elaboración de los Presupuestos Generales de la Corporación tiene como principal finalidad la fijación de los límites económicos a los que debe ajustarse la contracción de obligaciones durante el ejercicio correspondiente, y por ello el artículo 143 de la Ley de Haciendas Locales los define, en el aspecto pasivo, como la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la Entidad y sus Organismos Autónomos. El artículo 146, a su vez, define los estados de gastos como aquellos en los que se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones .

Ciertamente, la Ley impone la obligación a las Corporaciones locales de incluir las oportunas previsiones para hacer frente a aquellas obligaciones ya reconocidas directamente por la Ley o mediante títulos o actos concretos emitidos o dictados en aplicación de aquélla. Para que exista esta obligación, que supone una excepción a la regla general del efecto autorizante del Presupuesto, como consecuencia de la preexistencia del reconocimiento obligacional, es preciso que la obligación sea "exigible", esto es, que se haya perfeccionado mediante los actos necesarios para su efectividad. Por ello el artículo 151.2 b) de la Ley de Haciendas Locales sólo permite la impugnación de los Presupuestos por omisión de créditos para el cumplimiento de obligaciones cuando éstas son "exigibles a la Entidad local en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo"

La suficiencia de los ingresos con relación a los gastos presupuestados y de éstos respecto a las necesidades derivadas del ejercicio de las competencias municipales constituye una materia de profundo calado político en el que goza, en consecuencia, de un amplio margen de decisión el órgano plenario de la Corporación (artículo 22.2 e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local). Por ello, el propio artículo 151, en su apartado c) EDL 1988/14026 sólo permite impugnar los Presupuestos por tales insuficiencias cuando las mismas sean manifiestas, pues otra cosa supondría limitar arbitrariamente las facultades de decisión económico-financiera que comporta el ejercicio de la autonomía local».



Unido a ello, y aunque se trate de la Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre), cabría traer a colación lo dispuesto en su artículo 20 cuando dispone que *«las obligaciones de la Hacienda Pública estatal nacen de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según derecho, las generen»*.

Por lo que, en relación con ello, expresa la Sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 21 de enero de 2014, lo siguiente: *«Vemos por tanto que pueden existir obligaciones de la Hacienda Pública sin consignación presupuestaria pero también puede aparecer un crédito presupuestario en relación a una obligación todavía no nacida»*. A estos efectos, esta Sentencia incluye también lo siguiente:

«Como señala la Sentencia del TC 63/1986, de 21 de mayo: "...Los créditos consignados en los estados de gastos de los Presupuestos Generales no son fuente alguna de obligaciones; sólo constituyen autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. La fuente de éstas debe buscarse fuera de dichas consignaciones presupuestarias, ya sea en la ley, ya en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que, según Derecho, las generen (...)».

En cualquier caso, cabe mencionar que el artículo 166 de la LHL refiere que el presupuesto general deberá unir como anexo los planes y programas de inversión y financiación que, para un plazo de cuatro años, podrán formular los municipios, entre otros documentos.

Y, además, el artículo 172 de la LHL impide desviar los créditos presupuestarios para otros fines, al establecer que *«los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la cual hayan sido autorizados en el presupuesto general de la entidad local o por sus modificaciones debidamente aprobadas»*.

Dicho todo lo cual, es claro que la mera existencia de partida presupuestaria no determinaría la exigencia de ejecución de actuaciones, aunque pudieren estar programadas, si fuere el supuesto.

En cualquier caso, la mera presencia en los presupuestos de esta previsión permitiría constatar que, cuando menos, la propia Administración advirtió, en algún momento, la conveniencia de acometer la obra referida.

Los principios de buena fe y buena administración están presentes ante la concurrencia de un acto propio de la Administración. En este sentido, la



JUSTICIA DE ARAGÓN

doctrina de los actos propios queda sintetizada en la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2023 cuando expresa:

«La doctrina de los actos propios y de los principios de confianza legítima y buena administración, que, en general, viene a exigir una previa actuación de la que deriva una declaración de voluntad de la Administración que crea la vinculación a la que va a venir sometida, puesto que si no hay dicho precedente, si no hay acto propio, ciertamente no cabe hablar de vulneración del principio de confianza legítima, ni el de buena fe para la relación entre la Administración y los administrados, ni se quiebra el principio de seguridad jurídica. Sobre dichos principios este Tribunal se ha pronunciado en innumerables ocasiones, creando un cuerpo de doctrina al efecto señalando que la Administración puede quedar obligada a observar hacia el futuro la conducta que ha seguido en actos anteriores, inequívocos y definidos, creando, definiendo, estableciendo, fijando, modificando o extinguiendo una determinada relación jurídica, pudiendo ser los actos expresos, mediante los que la voluntad se manifiesta explícitamente, presuntos, cuando funciona la ficción del silencio en los casos previstos por el legislador, o tácitos, en los que la declaración de voluntad se encuentra implícita en la actuación administrativa de que se trate; siendo el dato decisivo en que, cualquiera que fuere el modo en que se exteriorice, la voluntad, aparezca inequívoca y definitiva, de manera que, dada la seguridad que debe presidir el tráfico jurídico (artículo 9.3 de la Constitución (EDL1978/3879)) y en aras del principio de buena fe, enderezado a proteger a quienes actuaron creyendo que tal era el criterio de la Administración, esta última queda constreñida a desenvolver la conducta que aquellos actos anteriores hacían prever, no pudiendo realizar otros que los contradigan, desmientan o rectifiquen».

Con todo ello, se considera oportuno que la Corporación pueda tomar en consideración si sería conveniente ejecutar la mejora de las riberas del Canal Imperial de Aragón en el tramo sur del Barrio de San José.

En consecuencia, se procede a dictar Sugerencia con el contenido que seguidamente se especifica.

III.- RESOLUCIÓN

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto **SUGERIR** al Ayuntamiento de Zaragoza que:



JUSTICIA DE ARAGÓN

PRIMERA.- Se valore la interpretación y aplicación de las previsiones urbanísticas de las parcelas, objeto de queja, en coherencia con las finalidades específicas que establece el artículo 105.2 de la Ley de Urbanismo de Aragón respecto del patrimonio municipal del suelo (expuesto más arriba), tomando en consideración las expectativas expresadas por la entidad vecinal promotora de la queja.

SEGUNDA.- Que, de conformidad con lo expuesto en el contenido de la presente resolución, valore la posibilidad de proceder a la mejora de la ribera del Canal Imperial de Aragón en el tramo que forma el límite sur del barrio de San José.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

En Zaragoza, a 21 de julio de 2026



Concepción Gimeno Gracia
Justicia de Aragón