



**CONDICIONES DE
DESARROLLO DEL
SUELO URBANIZABLE**

16

**PLAN GENERAL DE
ORDENACION URBANA
DE ZARAGOZA**

TEXTO REFUNDIDO DE 2024

MODIFICACION AISLADA

MODIFICACIÓN AISLADA TR24/16 DEL
PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA
CONDICIONES DE DESARROLLO DEL SUELO URBANIZABLE

CONTENIDO

MEMORIA EXPOSITIVA

I. INICIATIVA Y OBJETO DE LA MODIFICACIÓN	5
II. ESTADO ACTUAL DEL PLANEAMIENTO Y DE SU EJECUCIÓN	8
II.1. Los barrios rurales	8
II.2. El suelo urbanizable	15
II.3. El suelo urbano consolidado en los barrios centrales	17
III. EXPOSICIÓN DE LA MODIFICACIÓN TR24/16	19
III.1. Los barrios rurales	19
III.1.1. Planteamiento general	19
III.1.2. División de un sector en unidades de ejecución	20
III.1.3. Sustitución del sistema de ejecución. Caducidad de los instrumentos de ordenación y ejecución	20
III.1.4. División de un área de suelo urbanizable no delimitado en sectores	24
III.1.5. Cargas de urbanización	25
III.1.6. Áreas polisectoriales y barrios rurales	26
III.2. El suelo urbanizable	31
III.2.1. División de sectores en unidades de ejecución	31
III.2.2. Reducción de costes relativos de urbanización y áreas polisectoriales	33
III.3. El suelo urbano consolidado	37
III.3.1. Sustitución de la cesión de suelos de sistema general adscritos a sectores de suelo urbanizable por parcelas en suelo urbano consolidado	37
III.3.2. Sustitución de la cesión de dotaciones locales en sectores de suelo urbanizable por parcelas en suelo urbano consolidado	38
III.3.3. Construcción de viviendas públicas de alquiler en parcelas de equipamiento público	41
III.3.4. Edificación de terrenos públicos en unidades pendientes de urbanización	44
IV. EFECTOS DE LA MODIFICACIÓN TR24/16 SOBRE EL TERRITORIO Y LA POBLACIÓN	46
V. MODIFICACIÓN DE MENOR ENTIDAD	48
VII. DOCUMENTACIÓN DE LA MODIFICACIÓN	50

NORMAS URBANÍSTICAS

ESTADO ACTUAL	51
Título segundo. Régimen del suelo urbano	53
Título séptimo. Régimen del suelo urbanizable	54
Título octavo. Régimen de los sistemas	59
ESTADO PROYECTADO	61
Título segundo. Régimen del suelo urbano	63
Título séptimo. Régimen del suelo urbanizable	64
Título octavo. Régimen de los sistemas	77

MODIFICACIÓN AISLADA TR24/16 DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA

MEMORIA EXPOSITIVA

I. INICIATIVA Y OBJETO DE LA MODIFICACIÓN

El plan general de ordenación urbana vigente en Zaragoza se aprobó definitivamente el 13 de junio de 2001, y su tercer y último texto refundido es de octubre de 2024. Desde el año 2001, el plan general ha sufrido numerosas modificaciones puntuales, que en su mayoría han resuelto problemas específicos de determinados ámbitos urbanos o han recogido nuevos criterios de la Corporación.

En octubre de 2025, el consejero de Urbanismo, Infraestructuras, Energía y Vivienda solicitó a los departamentos de Planificación y Diseño Urbano y de Ordenación y Gestión Urbanística el estudio de los medios que pudieran favorecer el efectivo desarrollo de los terrenos situados en los barrios rurales que la revisión del plan general calificó como suelo urbanizable o urbano no consolidado y disponen de planes parciales o especiales aprobados, e incluso de proyectos de reparcelación y de urbanización, pero en los que no se han realizado obras de urbanización ni de edificación. Con este fin, la modificación TR24/16 aborda la desproporción entre la extensión de los grandes ámbitos mínimos de planeamiento señalados por el plan general, y, con ciertas condiciones, permite dividirlos en sectores de menor superficie. También facilita que un sector que ya tenga plan parcial se divida en dos o más unidades de ejecución cuya urbanización se construirá sucesivamente. Permite, además, que cuando una unidad de ejecución ya esté parcialmente urbanizada, se tramite en esa parte una liquidación parcial y su ámbito se equipare a todos los efectos al suelo urbano consolidado, de modo que los compradores de viviendas puedan acceder a la licencia de primera ocupación y dejen de estar expuestos a posibles derramas para pagar obras pendientes en otras partes de la unidad de ejecución originaria. Estos mecanismos (que se hacen extensivos a suelos interiores al cinturón Z40) facilitarán que la ejecución de las obras de urbanización se acomode con las expectativas de demanda real de viviendas o de suelo industrial, con las consiguientes ventajas financieras para los promotores. Complementariamente, se regula el modo en que sectores interiores a la Z40 podrán hacerse cargo de la cesión de suelos de sistemas generales y la ejecución de infraestructuras generales que el plan general asigna a áreas urbanizables de los barrios rurales, a cambio de mayor aprovechamiento en sus ámbitos; en los urbanizables de los barrios, por el contrario, se reducirá el aprovechamiento o aumentarán las cesiones al Ayuntamiento.

En segundo lugar, la modificación TR24/16 define unos nuevos *ámbitos polisectoriales* que permiten trasvasar edificabilidad y densidad entre áreas y sectores, sin elevarlos nunca en barrios rurales. De este modo, en sectores de los barrios rurales (aunque no sólo en ellos), el plan parcial podrá contemplar tipos más atractivos y acordes con su en-

torno (unifamiliares o colectivas de baja densidad), o bien dejar con una somera urbanización cierta extensión de suelo que se cederá gratuitamente al municipio para que desarrolle futuras políticas de dotación o vivienda. La disminución de aprovechamiento se compensará con su aumento en uno o más sectores dentro de la Z40, haciendo que la repercusión neta de la urbanización será menor. La modificación permite llevar a cabo la actuación mediante un plan parcial conjunto de los sectores implicados o con más de uno si hay convenio previo, y determina que los límites de edificabilidad y densidad establecidos por el plan general para los sectores se satisfagan conjuntamente, siempre que se mantengan en cada uno dentro de los límites máximo y mínimo que fija.

En tercer lugar, se posibilita que las cesiones de suelo de sistemas generales previstas por el propio plan general o por planes parciales se sustituyan, cuando sea viable y oportuno, por parcelas en suelo urbano consolidado, por la ejecución de obras de urbanización, por la construcción de dotaciones públicas o viviendas públicas de alquiler, o por compensaciones económicas (que a su vez se destinarán a nuevas dotaciones o viviendas protegidas públicas). Se trata así de equilibrar la obtención de suelo por la administración con su ejecución, de modo que pueda dedicarse lo antes posible a la función para la que lo destina el planeamiento. Cuando en un nuevo sector se superen las reservas mínimas de dotaciones públicas, se admiten también modificaciones del plan parcial que sustituyan parte de ellas por nuevas dotaciones en los barrios consolidados o eleven en consecuencia el aprovechamiento para sufragar esas actuaciones o, más en general, la construcción de dotaciones públicas.

La obtención de terrenos en suelo urbano consolidado, y en su caso su urbanización o edificación, facilitará que el desarrollo de los nuevos suelos urbanizables redunde en la mejora de los barrios centrales, que en algunos muy poblados presentan excesos de densidad residencial bruta, déficits importantes de dotaciones públicas y necesidad acuciante de viviendas protegidas públicas de alquiler con las que se pueda retener a la población joven del barrio o atraerla hacia él.

En cuarto lugar, se regula un procedimiento que permitirá construir viviendas protegidas de titularidad pública en régimen de alquiler en parcelas residenciales pertenecientes a la administración situadas en ámbitos con ordenación detallada aprobada pero todavía pendientes de urbanización, mediante la ejecución de los servicios urbanos provisionales que resulten necesarios.

Y en quinto lugar, se propone una nueva regulación que permitirá que, mediante la aprobación de un plan especial, se construyan viviendas de alquiler protegido y titularidad pública en parcelas de equipamiento público que no sea escolar o deportivo, no suprimiendo ni reduciendo la superficie construida dedicada a equipamiento, sino aumentándola en la proporción que corresponda a las nuevas viviendas. Se ha tenido en cuenta que en muchos sectores de reciente ordenación la superficie edificable de los equipamientos es sensiblemente menor que las de las parcelas de vivienda, lo que deja margen para un aprovechamiento más eficaz de los recursos públicos y para el aumento de la vitalidad urbana por incremento de la densidad y una mayor mezcla de usos, sin menoscabo alguno de los niveles efectivos de equipamiento. El plan especial que se tramite podrá afectar a más de una parcela de equipamiento, de modo que en unas se concentre la superficie construida de ese uso, o lo haga en mayor proporción, y en otras ocurra lo mis-

mo con la de vivienda pública de alquiler. Se admite también la construcción de viviendas públicas de alquiler protegido en parcelas terciarias de titularidad pública, siempre que la proporción de terciario en el ámbito mantenga los niveles requeridos por el plan general.

Han redactado este proyecto de modificación de plan general el arquitecto jefe del Departamento de Planificación y Diseño Urbano del Ayuntamiento de Zaragoza, Ramón Betrán Abadía, y la letrada jefe del Departamento de Ordenación y Gestión Urbánística, Edurne Herce Urzáiz.

II. ESTADO ACTUAL DEL PLANEAMIENTO Y DE SU EJECUCIÓN

II.1. LOS BARRIOS RURALES

Como indica la memoria expositiva del texto refundido del plan general de octubre de 2024, la revisión de 2001 concibió los barrios rurales como polos de un desarrollo residencial desconcentrado que localizó en zonas de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable no delimitado. Al mismo tiempo, intentó utilizar estas áreas de suelo urbanizable para subsanar carencias a veces importantes en las infraestructuras y los accesos a los barrios rurales o para mejorarlos de acuerdo con las necesidades que provocarían los nuevos desarrollos, lo que le llevó a establecer los siguientes criterios:

- El desarrollo de muchas de las áreas de suelo urbanizable no delimitado en los barrios se ligó a la solución de accesos e infraestructuras hidráulicas entonces y ahora inexistentes; el anejo VI de las normas urbanísticas («Condiciones de ordenación del suelo urbanizable») concretó la asignación de esas cargas a las distintas áreas.
- En estos casos, no pareció posible ni deseable plantear sectores de desarrollo urbanístico pequeños, porque así no podrían resolverse los problemas de acceso ni de infraestructura. Antes bien, tolerar las sobrecargas de la infraestructura existente o sólo mejorada levemente por la ejecución de planes de tamaño reducido, provocaría la saturación de los servicios existentes. Para evitar que el planeamiento diera lugar a una acumulación de añadidos insuficientemente coordinados y dotados a la estructura actual de los barrios, en 2001 se consideró adecuado actuar con un único plan parcial en cada una de las áreas de suelo urbanizable calificadas.
- Este planteamiento debería compaginarse con la necesaria fragmentación de los planes en etapas y unidades de ejecución escalonadas, que habilitaran la producción de viviendas en lotes asumibles por el mercado y permitieran amortizar las obras de urbanización e incluso la adquisición de suelo en plazos realistas. El principal problema de fragmentar un sector en sucesivas unidades de ejecución para hacerlo viable (o el área en sucesivos sectores, si el plan general lo permitiera) radicaría en el lastre que supondría para las primeras actuaciones la inversión en infraestructuras generales, en el caso en que éstas fueran realmente precisas para que se desarrollaran. La revisión sugirió que, si las obras de nueva infraestructura o accesos requirieran desembolsos iniciales demasiado altos, cabría proyectarlas de forma que el barrio pudiera utilizarlas en beneficio general y financiarlas mediante un convenio con participación municipal, compensable con cesiones de aprovechamiento en el sector o mediante otras fórmulas. Otro camino, que se había planteado en el avance de la revisión, sería utilizar una sociedad pública para establecer de antemano las infraestructuras, reduciendo las inversiones previas y poniendo así la promoción al alcance de empresas pequeñas o medias.

—En definitiva, la revisión de 2001 determinó que los planes parciales de los sectores urbanizables en los barrios rurales comprenderían unidades territoriales completas, para cuya delimitación tomó como límites vías u obstáculos físicos claros, los propios núcleos existentes o el suelo no urbanizable, y no permitió su fraccionamiento en los instrumentos de planeamiento aunque sí en los posteriores proyectos de reparcelación y urbanización.

En los 24 años transcurridos desde la revisión se ha visto la dificultad de llevar adelante la estrategia que diseñó, que no dimensionó tanto la ampliación de los barrios rurales según sus expectativas intrínsecas de crecimiento demográfico y económico, como en proporción al coste de las infraestructuras generales precisadas por los barrios que se esperaba atribuir como carga de refuerzo de las redes generales.

Hasta septiembre de 2025 se han aprobado planes parciales en 11 áreas de suelo urbanizable en barrios rurales: MN/1, MN/2, SG/1 y SG/2 y 61/1 en el corredor de la carretera de Huesca; MZ/1 y MZ/2 en el de la carretera de Logroño, y LC/1, LC/2, MV/1 y MV/2 en el de la carretera de Castellón.

Conforme a la expectativa errónea de un mercado sin límites para la demanda, en el que se podría dar salida más o menos rápida a una enorme cantidad de viviendas, ninguno de esos planes escalonó su urbanización en más de una unidad de ejecución, lo que supuso siete unidades que comprendían otras tantas áreas completas de suelo urbanizable no delimitado (SG/1, SG/2, 61/1, LC/1, LC/2, MZ/1 y MZ/2) y dos que comprendían dos áreas (MV/1-MV/2 y MN/1-MN/2). La superficie media de estas unidades de ejecución fue de 21'46 hectáreas y el número medio de viviendas incluidas de 909, cifras que por sí solas dan idea de los riesgos financieros a que estaban expuestas.

En casi todos los casos se alcanzó el límite máximo de aprovechamiento medio establecido por la revisión del plan general para el conjunto del suelo de esta categoría (0'347 m²/m²) y se contemplaron densidades que muchas veces superaron las 40 viv/ha, e incluso en las dos áreas de Montañana alcanzaron las 50 viv/ha. Y así, las áreas extensas en que la revisión habría posibilitado desarrollos de vivienda unifamiliar o de baja densidad, con generosos espacios libres públicos y privados, se ordenaron con planes parciales susceptibles de acoger bastante más población que la residente en los barrios a los que se adosaban y que, de ejecutarse, podrían transformar profundamente su carácter:

- Los dos planes parciales aprobados en San Gregorio tienen capacidad para 2.362 viviendas en las que podrían vivir unas 7.086 personas, y, según el censo de población del INE, el barrio tenía 610 habitantes en enero de 2025.
- En Montañana, el plan parcial de los sectores MN/1 y MN/2 prevé la construcción de 1.216 viviendas, con no menos de 3.648 residentes, y los habitantes actuales son 3.368.
- En Monzalbarba, los planes parciales de los sectores MZ/1 y MZ/2 suman 1.281 viviendas o unos 3.843 habitantes, y los del barrio son 1.942.
- En la Venta del Olivar, el plan del sector 61/1, prevé 388 viviendas, capaces para unas 1.164 personas, y la población del barrio es de 1.021.

- En Movera el plan parcial de las áreas MV/1 y MV/2 admite 1.740 viviendas con unos 5.220 habitantes, cuando residentes actuales son 2.851.
- Los planes parciales de las áreas LC/1 y LC/2 suman 1.197 viviendas, donde podrían alojarse unas 3.591 personas, mientras que La Cartuja tiene 2.071 habitantes.

En conjunto, los nueve planes parciales aprobados en los barrios rurales abarcan una superficie neta de 193'16 hectáreas y tienen capacidad para 8.184 viviendas, lo que supone una densidad media de 42'37 viv/ha.

Sin contar Santa Isabel, reconocido como distrito urbano por el reglamento de órganos territoriales y de participación ciudadana de 2002, ni el área SUZ61/2, más vinculada a las urbanizaciones Vistabella, Torre Barajas o Colonia de San Lamberto que a la Venta del Olivar, la revisión calificó en los barrios rurales otras diez áreas de suelo urbanizable no delimitado que en 2025 no cuentan con plan parcial; tienen 118'80 hectáreas de superficie conjunta y capacidad para otras 4.803 viviendas, si se desarrollaran con la densidad media de las áreas que ya tienen plan parcial.

Sumadas las áreas con plan parcial y las que no lo tienen, se tendrían unas 12.987 viviendas, que, a razón de tres habitantes por vivienda, permitirían alojar a unas 38.961 personas. Como en los barrios residían 32.109 en enero de 2025, la ejecución completa de las previsiones de la revisión implicaría alojar en el suelo hoy urbanizable una población superior en un 21'34% a la del actual suelo urbano consolidado.

A las previsiones en el suelo urbanizable no delimitado se les deben sumar las del suelo urbano no consolidado. Dentro de esta categoría, en el conjunto de barrios rurales están calificadas hoy las siguientes áreas de intervención:

- El área de intervención U82/2 (Peñaflor), incluida en la zona PR (planeamiento recogido) y con un plan especial aprobado en marzo de 2007 que en 2025 sigue sin proyecto de reparcelación.
- 21 áreas F, en las que es preciso aprobar un plan especial que desarrolle la ordenación genérica del plan general.
- 13 áreas G, donde no es necesario el plan especial, salvo que se quiera modificar la ordenación detallada contenida en el plan general.
- Tres áreas K para la regularización de parcelaciones ilegales, situadas en Peñaflor (K82) y Garrapinillos (K665/2 y K65/3).

La capacidad residencial conjunta de estas 38 áreas de suelo urbano no consolidado es de unas 5.211 viviendas (unas 147 en el área PR:U82/2, 2.193 en áreas F, 2.054 en G y 817 en K). Con una media de tres personas por vivienda, esto supondría otros 15.633 nuevos habitantes que, con los 38.961 del urbanizable, alcanzarían los 54.594, alojados en unas 18.198 viviendas, y harían que se multiplicara por 1'70 la población de estos barrios en enero de 2025.

El cuadro que sigue muestra las áreas calificadas como urbanizable no delimitado y urbano consolidado en cada barrio rural, junto con el estado del planeamiento de desarrollo:

Barrio [Habitantes]	Ámbito	Planeamiento		Reparcelación	Urbanización	Viviendas	Habitantes
		Instrumento	Apr. definitiva	Apr. definitiva	Apr. definitiva		
Venta del Olivar [1.021]	F61/1	PERI	4/5/2012			122	
	F61/2	PERI	29/6/2009			430	
	F61/3	PERI				168	≈1.512 ≈4.536
	F61/4	PERI				28	
	SUZ/VO1	PP				≈376	
	SUZ61/1	PP	21/12/2012			388	
Casetas [7.337]	G63/1	---				278	
	G63/2	---				140	
	F/633	PERI				90	
	F63/4	PERI				32	
	F63/5	PERI	25/9/2009			284	≈1.608 ≈4.824
	[Acuerdo de supresión del área por graves riesgos geotécnicos, C.G.º 17/2/2020.]						
	G63/6	---				26	
	SUZ/C1	PP				≈587	
SUZ/C2	PP				≈455		
Villarrapa [213]	SUZ/V1	PP				≈142	≈142 ≈426
Monzalbarba [1.942]	G64/1	---				47	
	G64/2	---		30/10/2008	12/6/2009	246	
	G64/3	---		5/12/2008	16/3/2009	176	
	F64/4	PERI				57	1.975 ≈5.925
	F64/5	PERI	26/10/2007		15/12/2016	168	
	SUZ/MZ1	PP	23/7/2010			1.069	
	SUZ/MZ2	PP	28/2/2002	4/3/2005	3/11/2005	212	
Garrapinillos [5.821]	F65/1	PERI	29/11/2002	29/11/2002	29/11/2002	174	
	K65/2	PERI	27/4/2007			374	≈1.571 ≈4.713
	K65/3	PERI				≈28	
	SUZ/G1-2	PP				≈995	
Juslibol- Zorongo [2.537]	F67/1	PERI	27/2/2015			90	
	G91/1	PERI	31/3/2005	22/12/2006	15/7/2022	45	≈456 ≈1.369
	SUZ/J1	PP				≈321	
Alfocea [163]	SUZ/A1	PP				≈131	≈131 ≈393
San Juan de Mozarrifar [2.754]	G69/1	PERI	27/7/2006	30/10/2008		262	≈2.279 ≈6.837
	G69/2	PERI	3/12/2008			339	
	F69/3	PERI	28/5/2004	28/7/2006	28/7/2006	109	

	SUZ/SJ1					≈434		
	SUZ/SJ2					≈1.135		
Montañana [3.368]	F75/1	PERI	22/12/2006			122		
	F75/2					96		
	F75/3					108		
	F75/4	PERI	27/7/2006	29/2/2008	6/10/2008	43	1.704	≈5.112
	G75/5	---		19/2/2010		90		
	F75/6					29		
	SUZ/MN1-2	PP	31/1/2014				1.216	
Peñaflor [1.399]	U82/2	PERI	30/3/2007				≈147	
	F82/1					203		
	G82/2	PERI	26/3/2012			309	≈1.369	≈4.107
	G82/3	---		12/6/2009	14/9/2011	68		
	K82	PERI	27/4/2007			415		
	SUZ/P1	PP					≈227	
San Gregorio [610]	F83/1	PERI				18		
	SUZ/SG1	PP	1/10/2010	6/9/2019		1.015	2.380	≈7.140
	SUZ/SG2	PP	26/7/2007	13/4/2012		1.347		
Movera [2.851]	F85/1	PERI	21/12/2007	9/9/2011		92		
	F85/2	PERI				14	1.846	≈5.538
	SUZ/MV1-2	PP	24/7/2009			1.740		
La Cartuja [2.071]	G86/6	---				28		
	SUZ/LC1	PP	27/12/2002			347	1.225	≈3.675
	SUZ/LC2	PP	25/4/2008			850		
Torrecilla de Valmadrid [22]								
TOTAL [32.109]							≈18.198	≈54.594

El cuadro anterior deja fuera de toda duda que el suelo calificado por el plan general es más, e incluso mucho más del necesario para satisfacer necesidades de crecimiento de los barrios a largo plazo y que, si actualmente hay problemas de escasez de vivienda, las causas son otras. No está entre las menos importantes el propio exceso de oferta en relación con la demanda solvente real de viviendas, asociada a factores que no dependen del plan general, como la cuantía y la capacidad adquisitiva de los compradores potenciales o el funcionamiento del sistema hipotecario, pero que se relacionan con otros en los que sí puede intervenir el planeamiento.

El principal de estos factores es la dosificación de la oferta en unidades urbanizadas cuyas dimensiones posibiliten edificar viviendas con expectativas razonables de venta o alquiler en plazos acordes con la financiación de la construcción y la urbanización. La revisión del plan general de 2001 privilegió los planes de gran extensión y capacidad residencial, con el fin de que pudieran asumir costes de infraestructura general, pero

también permitió, e incluso recomendó, la división en unidades de ejecución de tamaño moderado; sin embargo, los promotores de los planes aprobados no contemplaron en ningún caso esta posibilidad, sobrevalorando mucho sus expectativas comerciales. Puede advertirse que el único plan parcial en un barrio rural que llegó a ejecutarse fue el del área SUZ/MZ2, de tamaño reducido, situado en pleno centro del barrio de Monzalbarba y tramitado cuando en Zaragoza todavía no había una oferta desmedida de suelo urbanizable con planeamiento. Y, sin embargo, de las 212 viviendas que podían construirse, sólo están edificadas en septiembre de 2025 las 42 viviendas protegidas correspondientes al 10% de aprovechamiento cedido al Ayuntamiento.



ÁREA SUZ/MZ2. ESTADO ACTUAL

Otro factor digno de consideración es el tipo de viviendas previsto en los planes. La revisión del plan general dio a la mayoría de ellos una extensión que favorecía la formación de tejidos residenciales de baja densidad que dentro del cinturón Z40 eran casi inviables; en los barrios, donde el valor del suelo es menor, el atractivo del tipo compensaría la mayor distancia al centro y armonizaría con la edificación tradicional y la inmediatez del campo. Pero el plan atribuyó a todas las áreas de suelo urbanizable no delimitado el mismo aprovechamiento medio máximo, coincidente con el medio del urbanizable delimitado ($0,347 \text{ m}^2/\text{m}^2$), y, a diferencia de esta categoría, no fijó densidad máxima ni edificabilidad real máxima. Ésto llevó a que los promotores optaran (con la conformidad municipal) por tipos de edificación colectiva más parecidos a los de la periferia del núcleo central que a los tradicionales en los barrios rurales.

El hecho de que de las 8.184 viviendas previstas en los nueve planes parciales aprobados en éstos sólo se hayan construido las 42 de cesión gratuita en el SUZ-MZ/2

sugiere que desde el punto de vista comercial no fueron idóneas esas previsiones, que primaron lo cuantitativo sobre lo cualitativo y no consideraron que quienes buscan pisos en bloques de vivienda colectiva de tipo convencional suelen preferir el núcleo central a un barrio rural. En el futuro, podría interesar reorientar el desarrollo de estas áreas hacia tipos que mantengan y potencien el atractivo de su localización, y sean una verdadera alternativa residencial a la ciudad central.

II.2. EL SUELO URBANIZABLE

En su estado actual, el plan general de Zaragoza califica suelo urbanizable, delimitado o no, con capacidad para 79.691 nuevas viviendas, suponiendo que el no delimitado pendiente de plan parcial tuviera una densidad residencial semejante a la media del que ya lo tiene. Si se le suma la capacidad del suelo urbano no consolidado, apto para otras 46.981 viviendas, se obtiene que el plan general, en el estado en que se encuentra en 2025, permite construir 126.672 viviendas en suelos que en 2001 estaban sin urbanizar. La urbanización de todo este suelo y la construcción de todas sus viviendas supondría aumentar en un 44'61% las 283.932 que se censaron en 2001 (226.474 principales). Considerando una ocupación media de tres personas por vivienda, realista en las de nueva construcción, podrían alojar a 380.016 personas, que, sumadas a las 613.433 empadronadas en 2001 supondrían una población total en el municipio de 993.449 habitantes, prácticamente el millón. Si sólo se les atribuyera una ocupación de 2'4 personas por vivienda, semejante a la media zaragozana actual (que en buena parte procede de viviendas de cierta antigüedad con moradores envejecidos), podrían alojarse en las zonas de nueva urbanización 304.013 personas, que, sumadas a las empadronadas en 2001 darían un total de 917.456. A ellas aún deberían añadirse las que pudieran alojarse en nuevas construcciones sobre solares sin edificar u ocupados por construcciones en malas condiciones o con menor aprovechamiento que el permitido por el planeamiento actual. Por tanto, la capacidad residencial del plan general es más que suficiente para las estimaciones demográficas más optimistas que puedan formularse a largo plazo.

Por otra parte, según datos catastrales recogidos en el tomo 2B de la memoria expositiva del último texto refundido del plan general, el número de viviendas en la ciudad era de 329.302 en diciembre de 2022; con una ocupación media de tres personas por vivienda, podrían alojar a 987.906 personas. Así pues, Zaragoza tiene menos un problema de insuficiencia del planeamiento, e incluso de insuficiencia de su parque residencial actual, que de desajuste entre éste y la estructura de población, y menos un problema de falta de capacidad del planeamiento que de su inejecución.

Centrándonos en el suelo urbanizable, que contiene las mayores reservas, puede indicarse que, en 2025, el término municipal tiene suelo delimitado con capacidad para 52.046 viviendas. De ellas, 36.817 están en suelo con la urbanización terminada o en curso de ejecución (caso de Arcosur). Las parcelas en las que hasta abril de este año se había concedido licencia urbanística tienen capacidad para 18.351 viviendas (3.879 libres y 14.472 protegidas), distribuidas del siguiente modo:

SECTOR	CAPACIDAD DEL PLAN PARCIAL			PARCELAS CONSTRUIDAS ENTRE 2002 Y 2025*		
	Libres	Proteaidas	Total	Libres	Proteaidas	Total
SUZ-MZ/2	21	191	212	0	42	42
SUZ89/4	300	9.387	9.687	300	9.387	9.687
SUZ88/1	2.462	1.641	4.103	2.222	1.641	3.863
SUZ89/3**	8.959	13.856	22.815	1.357	3.402	4.759
TOTAL	11.742	25.075	36.817	3.879	14.472	18.351

(*) Como se trata de evaluar la capacidad vacante, se indica la capacidad de las parcelas con licencia, no las viviendas efectivamente construidas, que pueden ser menos.

(**) Sólo urbanizado parcialmente.

Por tanto, obviando el hecho de que no todas las viviendas con licencia están efectivamente construidas, la capacidad del suelo urbanizable con plan parcial aprobado y urbanización ejecutada o en ejecución es aún de 18.466 viviendas (7.863 libres y 10.603 protegidas); de ellas, 170 están en Monzalbarba, 240 en Parque Venecia y 18.056 en Arcosur. Conviene observar que el planeamiento aprobado contemplaba un 68'11% de viviendas protegidas, y es de este tipo el 78'86% de las viviendas con licencia, lo que indica la debilidad de la demanda de vivienda libre en los nuevos suelos urbanizables.

Las fases 1 y 2 de Arcosur, donde ya se puede obtener licencia porque el suelo está completamente urbanizado o se admite la edificación y la urbanización simultánea del entorno inmediato de la manzana, admiten la construcción inmediata de 10.527 viviendas, de las que sólo se han edificado 4.759; por tanto, faltan 5.768, esto es, un 54'79%. Si se les suman las 240 que aún pueden construirse en el sector SUZ88/1 y las 170 del SUZ-MZ/2, resultan 6.178 viviendas que podrían construirse ahora mismo y no se construyen porque los propietarios del suelo no lo consideran viable u oportuno; las causas no pueden ser otras que la estimación de que no habría demanda solvente suficiente para absorber la producción o la expectativa de condiciones futuras más favorables.



ÁREA SUZ/89/3, FASES 1 Y 2. ESTADO ACTUAL

Estas consideraciones, y otras muchas más que podrían hacerse, llevan a concluir que la cuestión que ahora es pertinente en relación con el planeamiento zaragozano y la construcción residencial no se relaciona con posibles aumentos de la capacidad del plan, que en sí mismos no tendrían un efecto apreciable en términos globales, sino con los mecanismos precisos para posibilitar una urbanización acomodada a las posibilidades reales de construcción de viviendas y, en su caso, un abaratamiento relativo de la urbanización.

II.3. EL SUELO URBANO CONSOLIDADO EN LOS BARRIOS CENTRALES

En el momento actual de evolución urbana y de desarrollo del plan general, se manifiesta un desequilibrio claro y creciente entre las condiciones objetivas de los suelos de nueva urbanización y las de los suelos urbanos consolidados, especialmente si proceden de desarrollos anteriores a los años 1970. Mientras que los primeros cuentan con reservas suficientes, y a veces incluso superabundantes, de parcelas destinadas a dotaciones locales públicas, grandes barrios formados en los tres primeros cuartos del siglo XX combinan las altas densidades residenciales con dotaciones de zonas verdes y equipamientos públicos manifiestamente bajas. Es el caso de los barrios de San José, que en 2024 tenía una densidad de 89'80 viv/ha, 8'8 m²/viv de zonas verdes y 7'5 m²/viv de parcelas de equipamiento; Centro, con 159'62 viv/ha, 4'8 m²/viv de zonas verdes y 5'9 m²/viv de parcelas de equipamiento; Delicias, con 153'53 viv/ha, 7'5 m²/viv de zonas verdes y 5'8 m²/viv de parcelas de equipamiento, o Las Fuentes, con 134'71 viv/ha, 12'5 m²/viv de zonas verdes y 17'9 m²/viv de parcelas de equipamiento. Puede añadirse que estos cuatro sectores sumaban 254.838 habitantes en 2023, equivalentes al 37'24% de la población del término municipal, y también conviene saber que entre los cuatro perdieron 42.934 habitantes en los 32 años anteriores, el 14'42% de los que tenían en 1991.

Los parámetros de densidad residencial y de dotación de zonas verdes y equipamientos denotan un escaso atractivo objetivo y subjetivo de los barrios centrales y se asocian inseparablemente a fenómenos de declive demográfico, envejecimiento y empobrecimiento. Es un hecho demostrado que mucha población joven que puede permitírsele emigra a distritos periféricos más recientes, tanto porque en ellos es más fácil encontrar viviendas asequibles en estado bueno o aceptable, y en particular viviendas protegidas, como porque encuentra más y mejores dotaciones, y en especial zonas verdes, centros de enseñanza e instalaciones deportivas. La acentuada falta de estos tres tipos de dotación en ciertos distritos centrales hace que la población envejecida que los ocupa sea difícilmente sustituible por población joven y que, de no actuar la administración, sea razonablemente previsible que su despoblación no sólo no se mitigue sino que, a medio plazo, se acentúe. El planeamiento, que ha de obedecer a plazos medios y largos, no puede limitarse a responder a las necesidades de la población actual de cada distrito, sino que ha de mirar a las que vaya a tener la población futura e intentar eliminar obstáculos estructurales para que el futuro sea viable.

En la revisión del plan general de 2001 y en posteriores instrumentos estratégicos y de planeamiento se ha indicado que el crecimiento del suelo urbanizado en el término municipal no debería consistir en la mera adición al suelo urbanizado en etapas anteriores de nuevos distritos en competencia desigual, sino que ha de acompañarse de actuaciones de mejora en las áreas de suelo urbano consolidado que presentan síntomas de obsolescencia material, con objeto de mitigar en lo posible sus diferencias con respecto a los sectores periféricos y favorecer su recuperación. La extensión del suelo urbano consolidado y la gran cantidad de viviendas que están construidas hace de él la principal y más económica reserva de alojamiento para las futuras generaciones, y como tal debe tratarse; por otro lado, la propiedad de esas viviendas, ocupadas o no, está distribuida entre buen número de familias zaragozanas y constituye la parte más importante de su patrimo-

nio y un capital fijo que la ciudad no puede desatender. A la vista de todo ello, el planeamiento debería propiciar, en especial:

- La descongestión de áreas urbanas con una excesiva densidad residencial.
- La liberación de suelo interior para la creación de nuevas dotaciones públicas.
- La construcción de viviendas de protección oficial, en venta, en alquiler o en alquiler con opción de compra.

III. EXPOSICIÓN DE LA MODIFICACIÓN TR24/16

III.1. LOS BARRIOS RURALES

III.1.1. Planteamiento general

Todo lo dicho en el anterior apartado II.1 lleva a concluir que en los suelos urbanizables de los barrios rurales podría convenir:

- A) Arbitrar procedimientos para dividir las áreas calificadas por el plan general en dos o más sectores con planes parciales distintos, cuando se trata de áreas sin plan parcial aprobado, o para dividir las actuales unidades de ejecución únicas en dos o más cuando ya cuentan con plan parcial e incluso con proyectos de reparcelación o urbanización aprobados.
- B) Arbitrar procedimientos para financiar las infraestructuras generales de coste significativo cuando el área o el sector se subdividen en sectores o unidades de ejecución.
- C) Al menos en las áreas donde ya se han aprobado planes parciales que atribuyen un aprovechamiento medio, una edificabilidad real y una densidad, arbitrar procedimientos que posibiliten reducir uno o más de estos parámetros sin pérdida de esas expectativas. De este modo, podría reorientarse su desarrollo hacia la vivienda unifamiliar o agrupaciones de menor densidad que mantuvieran y potenciaran el atractivo de su localización, y fueran una verdadera alternativa residencial a la ciudad central.
- D) Arbitrar procedimientos que, en ciertas situaciones, permitan construir equipamientos o viviendas de titularidad pública en áreas con planeamiento aprobado, pero todavía no urbanizadas.

En resumen, se requieren medidas normativas y de gestión que faciliten en los barrios rurales la promoción de desarrollos residenciales de tamaño proporcionado, que resuelvan los problemas de vivienda de algunos de ellos y no renuncien a la dotación de las infraestructuras necesarias. Estas previsiones han de tener en cuenta, por un lado, que 11 de las 21 áreas de suelo urbanizable de los barrios se ha desarrollado con planes, siempre de iniciativa particular, que se han demostrado inapropiados, y que en 2025 está por ver hasta dónde son compatibles las condiciones reales del mercado y de la demanda solvente final de viviendas con la ejecución de infraestructuras que no sean más o menos elementales a cargo de actuaciones integradas de urbanización.

Por otra parte, parece realista considerar que las mejores expectativas para la construcción de viviendas corresponden, por este orden, a los solares del suelo urbano consolidado que puedan existir en cada barrio rural, a las áreas de suelo urbano no consolidado (F y G) ya urbanizadas, y a las que, dentro de esta categoría, con sectores normalmente más reducidos, no lo están. Entre las primeras puede mencionarse la ya citada área SUZ/MZ2, en Monzalbarba, completamente urbanizada y con suelo directamente edificable con capacidad para 170 viviendas.

III.1.2. División de un sector en unidades de ejecución

En las áreas pendientes de urbanización de los barrios rurales, convendrá dividir los sectores de suelo urbanizable, generalmente grandes, en unidades de ejecución de extensión moderada, que la revisión del plan general de 2001 ya recomendó, pero que los promotores de los planes aprobados, en un exceso de optimismo, prefirieron ignorar. El plan parcial del SUZ/MN1-2 contempló fases de urbanización, que el Ayuntamiento puede recibir independientemente pero que carecen de importantes ventajas de las unidades de ejecución, como permitir la primera ocupación de las viviendas del ámbito una vez recibida la parte de las obras de urbanización que incluyen o liberar a los propietarios de las unidades recibidas de eventuales gastos imprevistos de urbanización en otras partes del sector.

No merece un especial comentario esta técnica, suficientemente regulada en la ley de urbanismo de Aragón y sencilla de aplicar tanto en planes parciales pendientes de aprobación como en los ya aprobados, puesto que de todos ellos sólo en el del SUZ/MZ2 comenzó la ejecución, y ya la concluyó.

La ley exige que el aprovechamiento medio de cada unidad de ejecución delimitada no difiera en más de un 15% del aprovechamiento medio del sector, lo que permite diferencias entre ellas del 30% de dicho aprovechamiento medio. Este amplio margen da una cierta flexibilidad y, en todo caso, puede ajustarse mediante la adscripción de mayor o menor superficie de suelos de dotación o de costes de infraestructura general.

En los barrios rurales, el mayor problema podría residir en la necesidad de ejecutar obras de infraestructura indivisibles que se necesitaran desde el primer momento, cuestión sobre la que se volverá más adelante.

Siempre que cada unidad sea técnica y jurídicamente autónoma, no hay ningún obstáculo normativo para dividir un sector, por pequeño que sea, en dos o más unidades de ejecución, ni para hacerlo en áreas de intervención en suelo urbano no consolidado. Una de éstas podría fragmentarse incluso en porciones coincidentes con manzanas independientes, con las dotaciones proporcionales a ellas, para que se ejecutaran conforme se pudiera edificar, con costes de urbanización reducidos y acomodados a las expectativas de beneficio inmediato.

III.1.3. Sustitución del sistema de ejecución. Caducidad de los instrumentos de ordenación y ejecución

En los casos en que la propiedad no haya satisfecho los plazos de ejecución, que 24 años después de la revisión del plan general son todos, la Corporación podrá valorar también la oportunidad de actuar directamente, sustituyendo el sistema de compensación por el de cooperación o el de expropiación, siempre lo avale un estudio económico y financiero, y de acuerdo con lo previsto en los artículos 122.3, 152.2 y 154.3,c del texto refundido de la ley de urbanismo de Aragón.

Si el suelo está ya reparcelado, podrá desarrollarse de oficio el proyecto de urbanización, e incluso subdividirse la unidad en otras menores, cada una con un proyecto de urbanización independiente e incluso con un sistema de ejecución distinto. Si no lo está, el Ayuntamiento podrá promover directamente el proyecto de reparcelación de

todo el sector o dividirlo en unidades de ejecución y promover el de una de ellas, junto con el correspondiente proyecto de urbanización. En ciertos casos, también podría mantenerse el sistema de compensación, negociándose con la propiedad actual la entrega anticipada de suelos de cesión obligatoria con reserva de aprovechamientos, y adelantando el Ayuntamiento su ejecución con reserva de recuperación de todos los gastos cuando se desarrolle el área y con las garantías legales correspondientes.

Si el Ayuntamiento sustituye el sistema de compensación por el de cooperación, podrá requerir a los propietarios el abono de los costes de urbanización con seis meses de adelanto, de acuerdo con los artículos 150.3 del texto refundido de 2014 de la ley de urbanismo de Aragón y 189 del reglamento de gestión urbanística de 1978. Si elige la expropiación, urbanizará a su cargo y se apropiará del suelo lucrativo, que podrá vender a promotores particulares o dedicar a vivienda pública de alquiler, si su uso es residencial.

Todas estas posibilidades se contemplan en los artículos 7.5.2 y 7.5.3 que esta modificación añade a las normas del plan general, en los que se enumeran los procedimientos que podrían utilizarse en áreas de suelo urbanizable, situadas en barrios rurales o no, con plan parcial pero sin reparcelación, y con proyecto de reparcelación aprobado pero sin urbanizar. Mediante esos procedimientos, se podría proceder a reducir la superficie de una unidad de ejecución, cambiándose en ella el sistema de ejecución, y dejar el resto en una unidad de ejecución independiente, o bien caducar en esa parte el plan parcial aprobado, o incluso reclasificarlo como suelo no urbanizable.

En relación con la declaración de caducidad de los instrumentos de ordenación y ejecución, el texto refundido de 2015 de la ley del suelo estatal se limita a declarar que «*restituye el suelo a su situación anterior*» (art. 7.2), sin aclarar qué entiende por *situación anterior*. La dificultad de interpretar esta redacción se debe a que la ley estatal sólo contempla las dos *situaciones* básicas del suelo rural y el urbanizado, y que el paso de una a otra se produce cuando concluye la obra urbanizadora (art. 14.2). Por tanto, la «caducidad» de esos instrumentos (término que tampoco se aclara y que parece referirse a una situación análoga a la de la caducidad de las licencias por inactividad del interesado) provoca, según el texto refundido estatal, la vuelta del suelo a la situación anterior de suelo rural, de la que nunca había salido en realidad.

A efectos de valoración la consecuencia es más clara. El artículo 36 del texto refundido de 2015 dispone que el suelo rural, aunque esté afectado por una actuación de urbanización, se valorará de acuerdo con el artículo 36 y sin considerar expectativas por asignación de usos o edificabilidades si no se ha concluido el desarrollo urbanístico. El artículo 38 añade que procederá valorar la facultad de participar en una actuación de urbanización cuando se modifiquen los usos del suelo o se reduzca su edificabilidad, antes del inicio de la actuación y del vencimiento de los plazos establecidos para su ejercicio. Por tanto, una vez vencidos los plazos de ejecución del planeamiento, no procede ninguna indemnización adicional y el suelo ha de valorarse como rural, salvo que la ejecución no se haya llevado a cabo por causas imputables a la administración.

Análogamente, el artículo 39 añade que, una vez iniciadas las actuaciones de

urbanización, se valorarán en la forma prevista en el apartado anterior o en proporción al grado alcanzado en su ejecución, pero sólo si la ejecución se desarrolla de acuerdo con el planeamiento y no se han incumplido los plazos. De igual modo, el artículo 48 incluye entre los supuestos indemnizatorios el de alteración de las condiciones de ejecución de una urbanización cuando se produzca antes de transcurrir los plazos para su desarrollo o, si se han superado, haya sido por causa imputable a la administración.

Todas estas consecuencias en la valoración del suelo están conformes con lo dispuesto en el artículo 11.2 de la ley estatal, según el que la mera previsión de edificabilidad por la ordenación urbanística no supone que se integre en el contenido del derecho de propiedad del suelo, patrimonialización que sólo se produce con su realización efectiva y está condicionada al cumplimiento de todos los deberes, y entre ellos el de urbanización.

En cuanto a las posibilidades de reacción frente a la paralización del desarrollo urbanístico, el artículo 49 del texto refundido de la ley del suelo determina que el incumplimiento de los deberes de urbanizar o de edificar en plazo habilita a la administración, previa audiencia del obligado, para proceder a la ejecución subsidiaria, la expropiación y la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosa, permitiéndose en estos casos que la legislación autonómica minore el valor de expropiación hasta un 50% de su valor (posibilidad no utilizada en Aragón).

En conclusión, la legislación estatal básica prevé que la falta de realización efectiva, completa y en plazo de las obras de urbanización previstas en una actuación de transformación provoque la «caducidad» de los instrumentos de ordenación y ejecución que las legitiman (básicamente, del planeamiento de desarrollo, la reparcelación y el proyecto de urbanización). En cuanto a las consecuencias económicas, el vencimiento de los plazos previstos para una actuación de urbanización motiva la valoración del suelo como rural, sin consideración de expectativas adicionales. Por último, los mecanismos previstos en la legislación estatal para reaccionar frente a este tipo de situaciones son la ejecución subsidiaria, la expropiación y la venta o sustitución forzosa, técnicas que desarrolla la legislación urbanística autonómica.

El texto refundido de 2014 de la ley de urbanismo de Aragón reitera, en su artículo 10, que la edificabilidad no se incorpora al patrimonio del propietario hasta que no cumple todos los deberes legales exigibles, y entre ellos el de urbanizar. El artículo 25 obliga al promotor de una transformación urbanística a ejecutarla de conformidad con el planeamiento y, por tanto, en los plazos previstos, tal como expresamente indica el apartado c) del precepto.

En cuanto a los efectos del vencimiento de plazo sin cumplimiento de la obligación de urbanizar, el texto refundido de 2014 contiene la siguiente regulación:

- a) por un lado su artículo 40 habilita al municipio para desclasificar el suelo urbanizable, en los casos de plazos fijados en el planeamiento general;
- b) por otro lado, los artículos 122.3, 151.4 y 152.2 y 154.3,c permiten cambiar el sistema de actuación de iniciativa privada (habitualmente, compensación) por otro de iniciativa pública (cooperación o expropiación);

- c) por último, el artículo 152,c establece que el transcurso del plazo total de ejecución habilita al Ayuntamiento, si lo considera ajustado al interés público, a declarar la caducidad de los procedimientos, consecuencia similar a la prevista en el artículo 7.3 del texto refundido de la ley del suelo estatal, antes citado.

El artículo 182.3 de la ley de urbanismo de Aragón detalla las consecuencias concretas de la declaración de caducidad de una actuación de urbanización en los supuestos de gestión indirecta mediante urbanizador; aunque el artículo se refiere en concreto a este sistema de actuación, nunca empleado en Zaragoza, las consecuencias pueden trasladarse por analogía al resto de sistemas. En primer lugar, se aclara que la consecuencia principal es la sujeción del ámbito al régimen de suelo urbano no consolidado o urbanizable sin programa aprobado, y se añade que el acuerdo se acompañará, en cuanto proceda, de pronunciamientos adicionales tales como declarar la edificabilidad de aquellos solares cuyos propietarios hayan contribuido suficientemente, reclasificar los terrenos en que sea posible finalizar la urbanización mediante actuaciones aisladas, cambiar el sistema, disponer la devolución de cuotas de urbanización a los propietarios de terrenos donde no vaya a continuar la gestión y, por último, iniciar los procedimientos declarativos del incumplimiento de deberes urbanísticos.

En cuanto a las posibilidades de reacción frente a este tipo de situaciones, el artículo 195 de la ley aragonesa faculta la aplicación de la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad cuando no se satisfagan los plazos impuestos a los propietarios que participen en una actuación de urbanización, tanto para urbanizar como para edificar una vez finalizada la urbanización. El párrafo segundo de este artículo aclara que, constatada la inobservancia de los plazos, la administración lo comunicará al propietario (actuación imperativa y no potestativa), requiriéndole el cumplimiento; si en seis meses no inicia el correspondiente proceso, se declarará (nuevamente de forma obligada) el incumplimiento de la función social de la propiedad y la administración podrá (aquí la ley vuelve a optar por una forma no imperativa) utilizar sus facultades de ejecución forzosa, iniciar el procedimiento expropiatorio o proceder a la enajenación forzosa.

Como última posibilidad de reacción frente al incumplimiento de los plazos de ejecución del planeamiento, la disposición adicional décima del texto refundido de la ley de urbanismo aragonesa autoriza a los municipios a flexibilizar los plazos que determina su articulado para el cumplimiento de los deberes urbanísticos, con carácter general para todo o parte de su territorio, siempre de forma excepcional y motivada en atención a las circunstancias económicas y al contexto económico y social, y sin que puedan producirse dispensas singulares.

Aún puede mencionarse una última consecuencia del incumplimiento de los plazos de edificación y urbanización, contemplada por el artículo 86.3,d para los supuestos específicos de aumento de la densidad y edificabilidad en suelo urbanizable o urbano no consolidado. En estos casos, el incremento de densidad se entenderá condicionado a la completa ejecución de la urbanización restante y de la edificación en los plazos determinados. El incumplimiento de cualquiera de los impuestos a las obras de urbanización y edificación comportará la suspensión automática (parece que sin necesidad de declaración) del otorgamiento de licencias y el inicio de un procedimiento de

modificación del planeamiento, sin perjuicio de la posible exigencia de responsabilidad por los daños y perjuicios causados. Para facilitar el conocimiento de estas circunstancias por cualquier tercero, deberá comunicarse al Registro de la Propiedad tanto el carácter condicionado del incremento de densidad como el inicio del procedimiento de modificación en caso de incumplimiento.

Éstas son las posibilidades previstas en la legislación estatal y autonómica para los casos en que no se ejecute en plazo un ámbito de planeamiento aprobado. Las consecuencias legales expuestas deben considerarse especialmente en ámbitos con urbanización totalmente finalizada (como el SUZ-MZ/2) o con urbanización recibida en parte de su ámbito (Arcosur), en los que procedería comunicar a los propietarios la constatación del incumplimiento de los plazos de edificación y declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad, pudiendo optarse, de acuerdo con la ley, por el procedimiento de expropiación, ejecución forzosa o enajenación forzosa, todos ellos con vistas a la efectiva edificación de estos solares. El proyecto de modificación aislada TR24/16 no suprime estas posibilidades, pero añade en su capítulo 7.5 otras más posibilistas (teniendo en cuenta que, en Zaragoza y en otras muchas ciudades el incumplimiento de plazos ha sido generalizado y muy pronunciado), para que los órganos de gobierno municipales puedan elegir en cada caso los que consideren más oportunos.

III.1.4. División de un área de suelo urbanizable no delimitado en sectores

Es más complicada la división de áreas de suelo urbanizable no delimitado en más de un sector. La revisión del plan general de 2001 prescribió en los barrios rurales que cada una de esas áreas constituyera uno solo, e incluso dispuso en Montañana y Movera que se formulara un solo plan parcial para dos áreas distintas, aunque luego pudiera desarrollarse cada plan en múltiples unidades de ejecución.

El hecho de que un área, y a veces dos, sólo contenga un sector implica que su aprovechamiento medio será único, que las unidades de ejecución en que se divida deberán estar equilibradas y que la ordenación urbanística detallada se decidirá en un momento único e inicial. Si pudiera fragmentarse en más de un sector, ninguna de estas tres condiciones debería satisfacerse, y, por otro lado, la gestión podría ser más ágil, ya que sería necesario poner de acuerdo a menos propietarios.

Cabría, pues, modificar el anejo VI de las normas del plan general («Ordenación del suelo urbanizable») y permitir que cada área de suelo urbanizable no delimitado de los barrios rurales se desarrollara en dos o más sectores cuya extensión permitiera la autonomía técnica y jurídica, como ocurre en múltiples áreas del núcleo interior a la Z40. Al igual que en las áreas donde el plan general ya admite que se delimite más de un sector, en estos casos debería requerirse un avance de ordenación del conjunto previo a la delimitación del primero, en el que se establecieran los elementos de estructura interna del área y su relación con la ciudad, el orden de desarrollo de los sucesivos sectores, y la cesión y ejecución de sistemas generales que correspondiera a cada uno.

Esta modificación podría emprenderse cada vez que se considerara preciso, área por área, o bien acometerse simultáneamente en una modificación que actualizara todo el anejo VI de las normas urbanísticas, teniendo en cuenta las condiciones de ejecución de los sistemas y servicios generales, la evolución de los costes de urbanización, los

cambios en la normativa sectorial y el conocimiento del terreno acumulado desde 2001, especialmente en materia de régimen hidráulico. Aparte de la cantidad de trabajo que esto requeriría, la modificación de todo el anejo supondría alcanzar de nuevo una previsión válida, pero expuesta a quedar obsoleta otra vez por el mero paso del tiempo; teniendo en cuenta que las previsiones de urbanización del suelo urbanizable no delimitado se establecen a muy largos plazos y que el orden de ejecución no puede conocerse *a priori*, no parece la mejor opción.

Si se admite que es mejor que la modificación de las previsiones normativas se produzca cuando vayan a aplicarse en un área concreta, una opción más ágil que la modificación en cada caso de la parte correspondiente del anejo VI de las normas del plan general consistiría en admitir con carácter general, en su texto articulado, que las previsiones de la revisión de 2001 sobre el orden y el modo de ejecución de las áreas de suelo urbanizable no delimitado se corrijan si el tiempo transcurrido las ha convertido en obsoletas. Con este criterio, se incorpora al artículo 7.3.2,4 de las normas, sobre delimitación de sectores en el suelo urbanizable no delimitado, un párrafo que posibilita la delimitación de sectores de superficie inferior a la exigida por el anejo VI de las normas, siempre que lo justifiquen el grado de ejecución de las infraestructuras y servicios generales en el momento de tramitarse el planeamiento parcial y el resto de circunstancias pertinentes que concurran, se cumplan todas las condiciones expresadas en ese artículo y ningún sector tenga menos de 10 hectáreas. Esta dimensión es acorde con lo ya exigido por el mismo artículo y coherente con las dadas a los sectores de suelo urbanizable delimitado, de los que sólo el SUZ(D)38.2 tiene menos superficie (6'96 ha), y quizá por su magnitud demasiado reducida es el único que en 2025 sigue sin plan parcial.

III.1.5. Cargas de urbanización

Al igual que en el supuesto de división de un sector ordenado en distintas unidades de ejecución, la dificultad mayor para fragmentar un área en distintos sectores radicaría en la asignación a cada uno de las cargas de urbanización de sistemas e infraestructuras generales.

Hoy cabría estudiar cuáles de las infraestructuras y sistemas generales cargadas a las áreas de suelo urbanizable no delimitado de los barrios rurales (aunque no sólo de éstas) pueden desarrollarse en etapas asignadas a sucesivos sectores o unidades de ejecución, y el modo en que podría programarse su ejecución en función de la delimitación de esos ámbitos; eso exigiría la participación de todos los departamentos municipales implicados, y en este momento se está abordando, de modo al menos esquemático, dentro de la redacción de la *Estrategia metropolitana Zaragoza 2050*. Si las cargas correspondientes estuvieran razonablemente proporcionadas con los aprovechamientos de ámbitos de magnitud también razonable, el problema estaría resuelto. Si, como sería más habitual, fuera preciso adelantar cargas que superaran los aprovechamientos movilizables, podrían aplicarse los procedimientos contemplados en la memoria expositiva del plan general.

Una opción sería que el Ayuntamiento asumiera la ejecución inicial de las obras de infraestructura, con las garantías legales correspondientes, y, conforme se fueran desarrollando las sucesivas unidades de ejecución o los sucesivos sectores, recuperara la

inversión en metálico o en cesiones de aprovechamiento superiores a las determinadas en origen, lo que pondría en su propiedad suelo urbanizado en el que desarrollar políticas públicas de vivienda o equipamiento.

III.1.6. Áreas polisectoriales y barrios rurales

Cabría también que sectores de suelo urbanizable en el núcleo interior a la Z40 asumieran cesiones de sistemas generales o costes de ejecución de infraestructura general en los barrios rurales, a cambio de elevar su aprovechamiento por ampliación de la superficie de suelo de referencia o por aplicación de coeficientes de ponderación de sector. Los sectores de barrios rurales que se beneficiaran de esta disminución de los costes de urbanización reducirían su aprovechamiento objetivo para acogerse a tipos residenciales de menor densidad, o cederían más aprovechamiento al Ayuntamiento.

A primera vista, se podría pensar que la última opción tropezaría en muchos casos con la limitación general del aprovechamiento medio en el suelo urbanizable, limitado a $0'347 \text{ m}^2/\text{m}^2$ y ya alcanzado en casi todos los sectores. Sin embargo, el impedimento no es tal porque, normalmente, el aumento de la cesión implicaría un aumento de la edificabilidad destinada a viviendas protegidas, y, aún más, a viviendas protegidas públicas de alquiler, y eso supondría que una superficie edificable que tenía un coeficiente de ponderación de uso de 1'00 cuando se destinaba a vivienda libre pasaría a tener un coeficiente de 0'50 o de 0'30, por ejemplo; de esta manera, la edificabilidad lucrativa crecería sin que lo hiciera el aprovechamiento medio. También sería posible aplicar al sector que aumenta sus cesiones y disminuye la superficie de suelo de referencia en el cálculo del aprovechamiento medio un coeficiente de sector inferior a la unidad, que reflejaría el mayor porcentaje de cesión gratuita al Ayuntamiento. Y, por último, podrían considerarse los mecanismos de compensación intersectorial que contempla el nuevo artículo 7.3.6 de las normas, expuestos en el apartado III.2.2 de esta memoria.

Siempre que se aplicaran los oportunos coeficientes de ponderación a los respectivos tipos residenciales, el suelo en que se concretara la cesión gratuita de aprovechamiento al Ayuntamiento podría tener una edificabilidad real y una densidad superiores a las del suelo lucrativo que quedara en manos particulares, de modo que el que retuvieran éstos pudiera destinarse a tipos residenciales de menor densidad y mayor atractivo para eventuales compradores. A su vez, el aprovechamiento municipal podría materializarse en el propio ámbito o bien trasvasarse a otros en todo o en parte, supuesto que se abordará más adelante.

La modificación TR24/16 contiene normas que facilitarán procedimientos como éstos, entre las que destacan las relacionadas con las *áreas polisectoriales*, reguladas en el nuevo artículo 7.3.6. El objeto genérico de estas áreas es permitir una redistribución de los aprovechamientos medios entre los distintos suelos urbanizables calificados por el plan general, asumiendo la capacidad residencial global que se previó en la revisión de 2001, pero permitiendo que no se distribuya homogéneamente en todo el término municipal.

El plan general de 1986 atribuyó a los sectores que calificó en el suelo urbanizable programado y en el no programado edificabilidades y densidades específicas, muy distintas según su posición con respecto al núcleo urbano consolidado. En consecuen-

cia, se formaron urbanizaciones residenciales de densidad media con edificación de vivienda colectiva, como las de Miralbueno y la avenida de Cataluña, urbanizaciones de viviendas unifamiliares con densidad media-baja, como Montecanal, otras con densidad baja, como Soto del Canal. Por el contrario, la revisión de 2001 calificó cinco sectores de suelo urbanizable delimitado a los que se dio un aprovechamiento muy semejante y una gran extensión de suelo urbanizable no delimitado en la que no se fijaron límites específicos de edificabilidad real ni de densidad, sino sólo la condición de que el aprovechamiento medio de los sectores que se fueran delimitando no superara el medio del suelo urbanizable delimitado ($0'347 \text{ m}^2_{\text{th}}/\text{m}^2$). Aunque no se otorgó a ningún futuro sector en esta categoría de suelo el derecho a alcanzar dicho aprovechamiento y se confió a los convenios y planes parciales que en su momento se tramitaran la determinación del aprovechamiento medio, la edificabilidad real y la densidad residencial que fuera a tener cada ámbito, lo cierto es que todos los planes con uso dominante residencial aprobados desde 2002 han tenido una gran homogeneidad en sus tipos e intensidades de edificación.

SECTOR	SUPERFICIE SECTOR (ha)	SUPERFICIE EDIFICABLE (m ² t)	NÚMERO VIVIENDAS (TOTAL)	VPO		DENSIDAD (viv/Ha)	APROBACIÓN DEFINITIVA
				Nº	%		
PLANES PARCIALES EN SUELO URBANIZABLE DELIMITADO EN LA REVISIÓN DEL PLAN GENERAL DE 2001							
55/1	26'00	174.228	1.480	448	30'27	56'92	31/3/2006
57/1	17'33	116.136	988	296	29'96	57'01	27/4/2007
38/1	20'28	117.645	1.000	294	29'40	49'31	30/5/2008
38/3	10'80	62.613	532	156	29'32	49'26	27/6/2008
TOTAL SUZ(D)	74'41	470.622	4.000	1.194	29'85	53'76	
PLANES PARCIALES EN SUELO URBANIZABLE NO DELIMITADO EN LA REVISIÓN DEL PLAN GENERAL DE 2001							
MZ/2	5'30	28.099	212	191	90'09	40	28/2/2002
89/4	182'69	1.210.963	9.687	9.387	96'90	53'02	29/11/2002
LC/1	11'56	48.536	347	226	65'13	30'02	27/12/2002
89/3	364'89	2.654.380	22.815	13.856	60'73	62'53	28/12/2004-24/3/2014
88/1	68'04	455.867	4.103	1.641	40'00	60'30	28/4/2005
56/5.1	28'47	151.185	1.512	756	50'00	53'11	26/7/2007
SG/2	36'12	183.021	1.347	457	33'93	37'29	26/7/2007
LC/2	19'13	93.236	850	280	32'94	44'43	25/4/2008
MV/1-2	39'78	184.708	1.740	622	35'75	43'74	24/7/2009
56/5.3	27'09	143.897	1.438	758	52'71	53'08	1/1/2010
MZ/1	23'43	110.332	1.069	380	35'55	45'63	23/7/2010
SG/1	23'84	126.005	1.015	416	40'99	42'58	1/10/2010
61/1	9'69	44.738	388	128	32'99	40'04	21/12/2012
MN/1-2	24'31	127.340	1.216	486	39'97	50'02	31/1/2014
TOTAL SUZ	864'03	5.264.350	47.739	29.584	61'97	55'25	
TOTAL	938'44	5.734.972	51.739	30.778	59'49	55'13	

Como puede verse en la tabla anterior, en el suelo urbanizable delimitado por el plan general, la edificabilidad real media es de 0'6325 m²t/m², con máximo de 0'6701 m²t/m² y mínimo de 0'5798 m²t/m²; la densidad residencial media es de 53'76 viv/ha, con máximo de 57'01 viv/ha y mínimo de 49'26 viv/ha.

Los planes parciales aprobados en el suelo urbanizable no delimitado establecen una edificabilidad real media de 0'6093 m²t/m² y una densidad residencial media de 55'25 viv/ha, valores muy parecidos a los del suelo delimitado por el plan general. Tampoco es muy significativa la dispersión dentro del no delimitado, puesto que la edificabilidad real varía entre 0'4199 m²t/m² en el SUZ-LC/1 y 0'7275 m²t/m² en el SUZ89/3 (Arcosur), y la densidad residencial entre 30'02 viv/ha en el SUZ-LC/1 y 62'53 viv/ha en el SUZ-89/3. Sin considerar estos dos sectores, la edificabilidad oscila entre los 0'4617 m²t/m² del SUZ-61/1 y los 0'6700 m²t/m² del SUZ-88/1 (Parque Venecia), y las densidades entre las 37'29 viv/ha del SUZ-SG/2 y las 60'30 viv/ha del SUZ88/1.

Las medias de todo el suelo urbanizable son de 0'6111 m²t/m² y 55'13 viv/ha, lo que supone que el sector con mayor edificabilidad y mayor densidad que se ha delimitado (Arcosur), supera esos parámetros en un 19'05% y un 13'42%, respectivamente, mientras que el de menor edificabilidad y menor densidad (SUZ-LC/1) está un 31'29% y un 45'55% por debajo, respectivamente; y no debe olvidarse que este sector de La Cartuja, delimitado muy tempranamente, inició un proceso de modificación de su plan parcial para elevar su edificabilidad y su densidad residencial.

Por fin, en este apartado es importante advertir que en los nueve planes parciales de los barrios rurales la edificabilidad residencial media es de 0'4898 m²t/m² y la densidad residencial media de 42'37 viv/ha, valores que sólo difieren en un 19'62% y un 22'93% de la media del término municipal.

Las características de los planes parciales aprobados han implicado, por un lado, la expulsión de la vivienda unifamiliar aislada o en hilera a los municipios del entorno, y la previsión, incluso en los barrios rurales, de tipos de vivienda colectiva en manzanas cerradas o semicerradas. Por otro lado, es muy probable que la marcada equiparación del producto ofrecido y la desconsideración hacia las posibilidades que brindan esos barrios y otras localizaciones alejadas del centro urbano hayan contribuido a la escasa fortuna de no pocos desarrollos urbanísticos proyectados, que ofrecen un producto estereotipado y muchas veces poco atractivo, centran las expectativas de beneficio en aspectos cuantitativos (máxima superficie edificable, mayor número de viviendas) y dejan de lado los cualitativos, que implicarían mayor repercusión a igual superficie construida y, por tanto, no tendrían por qué suponer un menor beneficio para el promotor.

Es posible que al menos una parte de la gran extensión de suelo urbanizable no delimitado de los barrios rurales tuviera hoy más viabilidad comercial si, en lugar de destinarse a tipos residenciales ya sobradamente presentes en Valdespartera, Parque Venecia o Arcosur, se destinara a tipos de vivienda unifamiliar o de baja densidad ausentes en el núcleo interior a la Z40. Como el aprovechamiento medio que señala el plan general (0'347 m²/m²) es un máximo y no hay límites inferiores ni superiores de edificabilidad real ni de densidad, en áreas pendientes de plan parcial corresponderá a los propietarios, si lo estiman oportuno, acogerse a esos tipos y a los parámetros de edificación que impliquen. En sectores ya delimitados por planes parciales aprobados, los pro-

pietarios han avanzado hacia la consolidación de unas expectativas urbanísticas, aunque todavía no las han patrimonializado como derechos adquiridos, tal como indican los artículos 11.2 del texto refundido de 2015 de la ley del suelo estatal y 10.2 del texto refundido de 2014 de la ley de urbanismo de Aragón.

Una posibilidad, contemplada por el nuevo artículo 7.3.6 que se propone, será trasladar la diferencia a sectores distintos, y en particular a los del núcleo urbano central, de manera que el aprovechamiento medio máximo de $0'347 \text{ m}^2\text{t}_h/\text{m}^2$ no opere en cada uno de ellos por separado, sino en dos o más conjuntamente. En este caso, el del barrio rural (u otro sector emisor en el núcleo central) quedará por debajo de ese valor, y el del receptor, siempre en el núcleo central, lo sobrepasará. De este modo, las viviendas promovidas en los barrios rurales captarán una demanda hoy insatisfecha en el término municipal y en los sectores centrales se elevará la relación entre beneficios y cargas, con lo que se harían también más viables.

Cada sector incluido en un ámbito polisectorial podrá desarrollarse en una o más unidades de ejecución. El equilibrio de aprovechamientos subjetivos entre las unidades de ejecución de un mismo sector resultará de las condiciones generales impuestas por la legislación urbanística. El equilibrio entre los distintos sectores podrá establecerse mediante procedimientos convenidos por los propietarios y el Ayuntamiento que sean acordes con la legislación vigente. Los propietarios de los sectores receptores podrán abonar a los de los emisores una remuneración en metálico que éstos deberán dedicar a sus obras de urbanización, cederles parte de los aprovechamientos lucrativos de su sector o asumir directamente parte de sus costes de urbanización.

En cualquier caso, el trasvase tendrá que condicionarse a la efectiva urbanización de la unidad de ejecución emisora.

Esta opción podría combinarse con la expuesta en el apartado anterior, de manera que el Ayuntamiento, a cambio de asumir directamente la ejecución de obras de infraestructura en áreas de suelo urbanizable no delimitado de los barrios rurales, obtuviera una cesión suplementaria de aprovechamiento en el núcleo central, ya convirtiéndose él mismo en propietario de fincas resultantes, ya enajenándolo a la junta de compensación o a otros particulares.

La posibilidad de trasvasar aprovechamientos de los barrios rurales al continuo central de la ciudad se completa con una norma que evitará la pura y llana privación de las posibilidades de crecimiento de los barrios. Para ello, se establece como tope el mantenimiento en éstos de la edificabilidad real y la densidad residencial que señala el artículo 5.2.2 de las normas del plan general para el grado 1 de la zonas F, lo que supone $0'30 \text{ m}^2\text{t}/\text{m}^2$ y 12 viv/ha, referidos a la superficie bruta del área emisora de suelo urbanizable no delimitado; puede señalarse, como referencia conocida, que la urbanización Montecanal (sector 89/1-2 del plan general de 1986), calificada en su día como zona H3/2, tenía una edificabilidad real de $0'265 \text{ m}^2\text{t}/\text{m}^2$ ($0'225 \text{ m}^2\text{t}/\text{m}^2$ para el uso de vivienda, sin contar estacionamientos) y una densidad de 20 viv/ha, y que la densidad de Soto del Canal (polígono 60/1 del mismo plan general) fue de 8 viv/ha. En cada caso concreto, el Ayuntamiento, después de oír a la Junta Vecinal correspondiente, podrá elevar este límite inferior según las expectativas y las necesidades de vivienda que concurren. Se admite, además, que estos toques no se apliquen área por área cuando en

un barrio haya dos, sino conjuntamente en ambas, de modo que en una se superen y en otra no se alcancen.

A la inversa, se han establecido topes de densidad residencial y edificabilidad real para el área receptora, a los que se referirá el apartado III.2.2 de esta memoria.

III.2. EL SUELO URBANIZABLE

III.2.1. División de sectores en unidades de ejecución

En el apartado II.2 de esta memoria se ha concluido que, en el momento actual, sería muy oportuno mejorar los medios para acomodar los ritmos de urbanización a las posibilidades reales de construcción de viviendas. También convendría favorecer la reducción de los costes de urbanización, aunque no tanto en su monto absoluto, cuestión técnica que poco tiene que ver con la normativa urbanística y con límites objetivos claros, como en el relativo, que los relaciona con el número de viviendas o la superficie de techo lucrativo que puede promoverse sobre una determinada extensión urbanizada.

Sobre el primer mecanismo se habló suficientemente cuando, a finales de 2015, se intervino en el proceso de ejecución del sector SUZ89/3 (Arcosur). En ese momento, la junta de compensación soportaba una morosidad estimada en 35 a 37 millones de euros y era incapaz de reiniciar las obras de urbanización, suspendidas en agosto de 2013, a pesar de que la modificación 2 del plan parcial había elevado la capacidad residencial del sector de 21.148 a 22.815 viviendas, estrategia que no había tenido en cuenta que la crisis financiera del sector se debía menos a una baja rentabilidad que a la falta de demanda para la enorme oferta asociada a la urbanización de una unidad de ejecución única y a la construcción de tal número de edificios residenciales. Vista la ineficacia del aumento de la edificabilidad y la densidad, la junta de compensación acordó en 2015 con el Ayuntamiento pagar a plazos su deuda al Municipio, adquirir abundantes parcelas de propietarios morosos, adelantar ciertas obras generales imprescindibles para el funcionamiento del sector (canal perimetral, depósitos de agua, etc.), y fragmentar éste en fases de urbanización. La fase 1A, apta para 6.076 viviendas, correspondía a la parte ya urbanizada; la 1B, con capacidad para 634 viviendas, a las manzanas intercaladas entre las de la fase 1A cuya urbanización debía modificarse; la fase 2 constaba de una corona de manzanas, con capacidad total para 3.817 viviendas, que podrían edificarse una a una ejecutando al mismo tiempo la urbanización correspondiente y completando las dotaciones básicas del sector; en la fase 3, con 12.288 viviendas, la urbanización se suspendió hasta que se construyeran dos tercios de las viviendas previstas en las otras fases. Así se concentró el gasto público y privado en un área reducida pero más que suficiente a medio plazo, se permitieron pequeñas expansiones en su perímetro si se garantizaba su urbanización completa, y se esperó que se fuera mitigando progresivamente la desoladora dispersión de las promociones, dando al sector una apariencia menos desperdigada, más convincente para la demanda y menos costosa de mantener. Se seguía así el criterio adoptado en la aprobación definitiva del plan parcial del sector, pero obviado por el posterior texto refundido, de acompasar la nueva urbanización a ejecutar con el otorgamiento de licencias de edificación para no gravar las arcas públicas (autonómica y municipal) con la obligación de construir y poner en servicio nuevos equipamientos y con los gastos de conservación de la urbanización en proporción superabundante, mientras que las zonas ya recibidas y con capacidad suficiente para viviendas tanto libres como protegidas se mantenían sin edificar y por tanto sin nuevos habitantes.

El mecanismo dio un buen resultado, la junta saneó sus balances y Arcosur recuperó las obras de urbanización y edificación, por lo que puede considerarse ahora una

orientación válida, que podría traducirse, en general, en la división de las unidades de ejecución únicas delimitadas actualmente en todos los sectores de suelo urbanizable del término municipal en unidades menores, susceptibles de acompañarse con las obras de urbanización y de que el Ayuntamiento fuera recibiendo poco a poco las obras de infraestructura y suministrando los servicios, y también de que se fueran obteniendo las licencias de ocupación para las viviendas construidas. Pero la principal ventaja de la división en unidades de ejecución sobre la pura división en fases de las obras de urbanización es que, en las primeras, las obligaciones de la propiedad se reducen a la urbanización de la propia unidad, mientras que, en las segundas, el deber de urbanizar se extiende solidariamente a toda la unidad de que forman parte, que en el caso, recurrente en Zaragoza, de sectores con una sola unidad equivale al sector completo. Esto significa que en un ámbito como Arcosur, con capacidad para 22.815 viviendas y más que fundada previsión de que las obras de urbanización se prolonguen durante mucho tiempo, el comprador de una vivienda para uso propio está expuesto a participar en futuras derramas para sufragar las obras de urbanización en puntos muy alejados de su residencia, aun cuando lleve decenios viviendo en ella; por este motivo, se ha insistido con frecuencia, hasta hoy sin éxito, en la conveniencia de fragmentar este ámbito en unidades de ejecución.

Se ha hablado suficientemente de la división en unidades de ejecución en el apartado anterior, dedicado a los barrios rurales, y ahora hay que remitirse también al artículo 7.5.3 proyectado en esta modificación del plan general, sin más singularidad con respecto a los barrios que la circunstancia de que en algún sector del núcleo rodeado por el cinturón Z40, como el citado SUZ89/3 u otros del suelo urbano no consolidado, puede darse el caso, más complicado, de urbanizaciones iniciadas pero incompletas donde convenga separar la parte urbanizada del resto para que adquiera la condición de suelo urbano consolidado en virtud del artículo 12,d del texto refundido de 2014 de la ley de urbanismo de Aragón. Puede servir como precedente para este supuesto la liquidación definitiva parcial de parte de la unidad de ejecución del área de suelo urbano no consolidado G44/2 (entorno de la estación de Delicias), tramitada como una división en dos unidades de ejecución y sujeta a las mismas condiciones legales de equilibrio entre los aprovechamientos medios de la parte liquidada y el resto y de autonomía de ambas.

Según el artículo 138.1 del texto refundido de la ley de urbanismo, *«las unidades de ejecución se delimitarán de forma que permitan, en todo caso, el cumplimiento conjunto de los deberes de equidistribución, urbanización y cesión de la totalidad de su superficie»*; se añade que, *«en suelo urbano no consolidado, así como en las actuaciones de regeneración y renovación urbanas previstas en el artículo 183, las unidades de ejecución podrán ser discontinuas»*. El artículo 125.2 indica que *«el aprovechamiento medio de una unidad de ejecución en suelo urbano o urbanizable se calculará dividiendo por su superficie el aprovechamiento objetivo asignado por el planeamiento a los terrenos incluidos en la misma, aplicando los coeficientes precisos de homogeneización de zona»*, y prescribe que *«no podrán delimitarse unidades de ejecución en las que la diferencia entre el aprovechamiento objetivo de cada unidad y el resultante de la aplicación del aprovechamiento medio del sector, cuando exista, sobre su superficie, sea superior al quince por ciento de este último»*. No se establecen condiciones precisas para el reparto de las dotaciones, aunque ha de entenderse que deberá ser equitativo y semejante al del número de viviendas y otros usos que motiven su necesidad, y debe admitirse tam-

bién que el reparto de los costes de urbanización será proporcional al de los aprovechamientos. Por lo demás, las unidades de ejecución deben tener la autonomía técnica que permita su puesta en servicio independiente, con un adecuado funcionamiento.

III.2.2. Reducción de costes relativos de urbanización y áreas polisectoriales

El segundo mecanismo señalado al comienzo de este apartado requiere una normativa más compleja e innovadora. La reducción de costes de urbanización podrá producirse, como es lógico, reduciendo calidades (lo que a veces será viable y a veces problemático) o modificando la ordenación de los sectores, de modo que se reduzca el suelo calificado como viario, frecuentemente superabundante, se acomode mejor la urbanización al relieve natural del terreno para evitar movimientos de tierras excesivos, o se unifiquen parcelas lucrativas o de dotación.

Aparte de estas razonables medidas, que sólo requieren modificar el plan parcial o especial aprobado, la modificación TR24/16 del plan general posibilita alteraciones más profundas de la ordenación de los sectores, que concentren la edificación en superficies de suelo menores, disminuyendo la relación entre la superficie del suelo a urbanizar y la superficie edificada, o, lo que es igual, aumentando la superficie edificable y la densidad residencial en el suelo objeto de urbanización.

La atribución de aprovechamientos medios proviene de la revisión de 2001 y su modificación requeriría una nueva revisión; la densidad residencial proviene igualmente de la revisión, aunque cabrían ciertos aumentos dentro de los límites establecidos actualmente por la ley de urbanismo y el propio plan general. La modificación TR24/16 contiene normas que facilitarán este tipo de actuación, aunque podría tener mayor efecto concentrar la edificación en una superficie menor de suelo y liberar parte de los actuales sectores como terrenos que se cederían gratuitamente al Ayuntamiento con un somero tratamiento de zonas verdes de aspecto natural o como reservas de equipamiento; una calificación idónea para estos suelos sería la de dotación de reserva (DR), regulada por el artículo 8.2.9,3.f de las normas del plan general. Esto supondría, por un lado, reducir los costes de urbanización, y, por otro lado, engrosar la infraestructura verde pública o formar bolsas municipales de suelo que a largo plazo podrían utilizarse en políticas de equipamiento o de vivienda.

Estas posibilidades pueden ampliarse aprovechando las áreas polisectoriales que regula el nuevo artículo 7.3.6 proyectado en esta modificación, con lo que no sólo podrá concentrarse en parte de un sector el aprovechamiento completo del propio sector, sino que en un sector o en parte de él podrá materializarse su propio aprovechamiento y el de otro que lo reduciría en consecuencia.

La concentración en un sector dado de un aprovechamiento material superior al que resultaría de aplicar a su superficie el aprovechamiento medio genérico reducirá la proporción entre los costes de urbanización de ese ámbito y los aprovechamientos lucrativos concentrados en él. Para equilibrar la operación, los propietarios cederán gratuitamente al Ayuntamiento suelo calificado como urbanizable, en la misma área o sector o en otros, con un tratamiento de zona verde natural o como equipamiento. En prin-

cipio, este suelo carente de aprovechamiento lucrativo quedará en poder del municipio y podrá dedicarse a dotación pública o dejarse en reserva; con el tiempo, podría ser objeto de una nueva calificación que contemplara aprovechamientos vinculados a políticas públicas de vivienda, industria, equipamientos, etc., fragmentándose mediante nuevas calles y acogiendo distintos usos en las porciones resultantes.

Ya se ha hablado de las áreas polisectoriales en el apartado III.1.6, en el que se han razonado los parámetros mínimos de densidad y edificabilidad en los sectores que las componen, que normalmente se aplicarán en las áreas de suelo urbanizable no delimitado de los barrios rurales. No obstante, hay que recordar que la figura no se limita a supuestos que afecten a éstos, y que se condiciona a que la concentración de aprovechamientos se verifique siempre en suelos urbanizables interiores a la circunvalación Z40, mientras que la reducción se admite en suelos interiores o exteriores.

En este apartado conviene referirse a los parámetros máximos establecidos para sectores donde la densidad y la edificabilidad residencial se eleven sobre los límites establecidos para el conjunto del área polisectorial o para sectores no incluidos en una de estas áreas, que operarán siempre dentro del cuarto cinturón.

Desde la reforma de la ley estatal del suelo de 1975 hasta la de la ley aragonesa de urbanismo de 2013, rigió en Aragón el tope máximo de densidad en suelo urbanizable de 75 viv/ha, que podía elevarse excepcionalmente a 100 viv/ha por acuerdo del Consejo de Ministros o, desde que la Comunidad Autónoma asumió la competencia plena en materia de urbanismo, del Gobierno de Aragón. El artículo 53,1 del vigente texto refundido de 2014 de la ley de urbanismo de Aragón, procedente de la ley 4/2013, se limita a determinar que *«la densidad y edificabilidad serán adecuadas y acordes con el modelo de ordenación adoptado, y, por tanto, proporcionadas a las características del municipio y ajustadas al uso dominante del sector correspondiente»* y que, *«asimismo, deberán ser conformes con la capacidad y suficiencia de los servicios e infraestructuras que permiten la funcionalidad y movilidad adecuada de cada sector»*. Esta regulación da libertad al plan general para establecer la densidad que considere oportuna, sin más límite que el *modelo de ordenación adoptado* por el propio plan. El apartado 2 del mismo artículo determina que, *«en defecto de previsión o de adecuada justificación, se aplicarán los siguientes parámetros máximos: (a) En sectores de uso característico residencial o turístico, 75 viviendas por hectárea, con la edificabilidad que establezca el plan general. (b) En sectores de uso característico industrial o terciario, una edificabilidad de medio metro cuadrado de techo por metro cuadrado de suelo»*. Así pues, el histórico límite de las 75 viv/ha, vigente durante 38 años, ya sólo opera subsidiariamente, cuando un plan general no prevea otra cosa.

Las normas del plan general de Zaragoza establecen en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable los máximos de densidad residencial recogidos en su texto articulado y en sus anejos IV y VI. En la memoria del plan se exponen las razones por las que se entiende que esta determinación es fundamental para el modelo de ordenación establecido por la revisión, en la medida en que interviene en los mecanismos de formación de precios de la vivienda limitando su crecimiento, equilibra el tamaño medio de las viviendas zaragozanas, muy reducido en comparación con la mayoría de capitales

españolas, y es capital para que se mantenga un mínimo equilibrio entre los distintos sectores de suelos de nueva urbanización y entre ellos y el suelo urbano consolidado.

Sin embargo, se considera viable mediante una modificación aislada del plan general, sin necesidad de revisión, flexibilizar la aplicación del máximo de densidad y el aparejado máximo de edificabilidad de modo que, en lugar de operar homogéneamente en toda la extensión del suelo urbanizable, puedan discriminarse áreas y sectores con valores máximos distintos, sin que ello suponga incremento de la capacidad global del suelo urbanizable. De esta manera, y como ya se ha señalado, en las nuevas áreas poli-sectoriales se permite que, siempre que en su conjunto se respete el máximo establecido por la revisión, en alguno de sus sectores se rebase; en este caso, el artículo 7.3.6,1 fija una densidad máxima de 120 viviendas por hectárea y una superficie edificable máxima de 13.600 m²t, que resulta de aplicar a la densidad la misma proporción empleada por la revisión en los límites a los parámetros de aprovechamiento de los nuevos sectores en suelo urbanizable no delimitado ($8.500 \text{ m}^2_{\text{res}}/\text{ha}:75 \text{ viv}/\text{ha} = 113'33 \text{ m}^2_{\text{res}}/\text{viv}$); conviene señalar que los dos límites operan por separado, y que no es necesario que en un sector o área polisectorial se mantenga la misma proporción entre densidad y edificabilidad residencial, que podrá ser inferior, igual o superior a esos $113'33 \text{ m}^2_{\text{res}}/\text{viv}$.

El límite de densidad elegido supera las 75 y las 100 viv/ha admitidas en el suelo urbanizable por la legislación urbanística anterior a 2013, pero no las densidades máximas determinadas para el suelo urbano no consolidado por el plan general de Zaragoza. El artículo 5.2.2 de sus normas considera nueve grados residenciales en la zona F, con densidades que varían desde las 12 viv/ha del grado 1 a las 160 viv/ha del grado 9; el índice elegido en el nuevo artículo 7.3.6 es ligeramente superior a las 115 viv/ha atribuidas al grado 8 de la zona F, valor holgado si se tiene en cuenta que el suelo neto lucrativo en sectores urbanizables representa normalmente una proporción menor de la superficie que en sectores urbanos no consolidados. Como referencia, puede indicarse que el plan general contempla densidades máximas de 75 viv/ha en las áreas de intervención F38/1 (Cabezo Cortado) y F57/8 (antiguo *camping* municipal de Valdefierro), 83'42 viv/ha en la G10/1 (Torre Ramona), 85 viv/ha en la G56/13 (La Camisera) o la F57/10 (Buen Pastor), 100 viv/ha en la G11-16/1 (entorno del Príncipe Felipe) y la G57/4 (calle de Biel), 115 viv/ha en la 50/1 (Galletas Patria), la F51/3 (Cosuenda/Marqués de la Cadena) y la F57/3 (calle de Biel) y 130 viv/ha en la G10/5 (antigua factoría de Giesa).

Podría plantearse también la formulación de planes parciales que ordenaran dos o más sectores de suelo urbanizable o urbano no consolidado, y satisficieran la condición de aprovechamiento medio máximo conjuntamente y no por separado. Pero, en este caso hay que tener en cuenta que los artículos 127.3 y 128.1 del texto refundido de la ley de urbanismo de Aragón remiten el derecho subjetivo de los propietarios de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable delimitado, respectivamente, al aprovechamiento medio del sector o unidad de ejecución, en el primer caso, y al del total del suelo urbanizable delimitado por el plan general, en el segundo. Por tanto, una operación de este tipo requeriría en cada caso una modificación aislada del plan general y no se contempla en la TR24/16, de carácter genérico.

Por último, el apartado 7.º del nuevo artículo 7.3.6 contempla la posibilidad de que el propio Ayuntamiento modifique de oficio el plan general para reducir el aprovechamiento o la densidad residencial en un área de suelo urbanizable no delimitado, traspasando la superficie edificable o el número de viviendas a un sector pendiente de ordenación detallada interior a la circunvalación Z40. Estas actuaciones sólo podrán afectar a áreas emisoras que no tengan plan parcial, bien porque nunca se hubiera aprobado, bien porque el Ayuntamiento lo hubiera caducado en virtud de lo dispuesto en la letra (d) del nuevo artículo 7.5.2 de las normas urbanísticas y en la ley de urbanismo de Aragón. A diferencia de las actuaciones polisectoriales de iniciativa privada, en este caso no será necesario aprobar los planes de desarrollo del área emisora y el área o sector receptores, y bastará con que sus respectivos aprovechamientos modificados consten expresamente en el anejo correspondiente de las normas del plan general.

III.3. EL SUELO URBANO CONSOLIDADO

III.3.1. Sustitución de la cesión de suelos de sistema general adscritos a sectores de suelo urbanizable por parcelas en suelo urbano consolidado

En el apartado II.3 de esta memoria se ha concluido que sería muy oportuno completar los mecanismos ya establecidos en la revisión del plan general de 2001 y en múltiples instrumentos posteriores para reequilibrar la calidad urbanística y el atractivo de los barrios ya más o menos antiguos de la ciudad y los desarrollos urbanos más recientes, y, en particular, para lograr que en aquéllos puedan implantarse dotaciones públicas que hoy faltan y promociones de vivienda de alquiler social en las que puedan residir jóvenes del propio barrio o procedentes de otros lugares.

Las migraciones hacia la periferia que se han producido y sin duda seguirán produciéndose podrían revertir en favor de los barrios tradicionales con mejoras que favorezcan la retención de población joven y, cuando la estructura demográfica actual hubiera perdido la capacidad de autorregenerarse, la atracción de jóvenes de otras zonas. Para ello debería liberarse suelo destinado a nuevas dotaciones públicas locales, y especialmente zonas verdes y equipamientos escolares o deportivos, o, cuando el Ayuntamiento lo considerara preciso, promociones de vivienda pública protegida en régimen de alquiler. Complementariamente, en los barrios más envejecidos sería extremadamente oportuno habilitar suelo destinado a servicios destinados a los ancianos, siguiendo el ejemplo del centro integrado de mayores promovido por el Gobierno de Aragón en terrenos del antiguo reformatorio del Buen Pastor (Valdefierro), que contendrá una residencia geriátrica de unas 100 plazas, dos edificios con pisos tutelados, centro de día, servicios médicos, de enfermería, rehabilitación, fisioterapia, etc.

La revisión del plan general de 2001 ya determinó, en el artículo 7.3.3,2 de sus normas, que en un convenio de planeamiento previo a la redacción de los planes parciales en suelo urbanizable no delimitado, o bien en un convenio de gestión posterior, se podrá establecer la sustitución total o parcial de la cesión de suelo lucrativo dentro del sector por parcelas residenciales situadas en áreas del suelo urbano consolidado donde se considere prioritaria la promoción de políticas públicas de vivienda. El convenio de planeamiento también podrá determinar que la parte de la cesión de suelo que supere el necesario para albergar el 10% del aprovechamiento medio se sustituya por terrenos destinados a espacios libres o equipamientos públicos en áreas de suelo urbano consolidado. En ambos casos, también se permite sustituir la cesión de terrenos por una carga equivalente de ejecución de edificios residenciales o dotaciones situadas en suelo urbano consolidado, o por su valor en metálico, que el Ayuntamiento destinará a fines análogos.

En la modificación TR24/16 se propone añadir a estas dos posibilidades otras cuatro. Las dos primeras se contienen en dos nuevos párrafos añadidos a los artículos 7.2.5,2 (suelo urbanizable delimitado) y 7.3.4,1 (suelo urbanizable no delimitado), y se refieren a la sustitución de cesiones de suelo de sistema general adscrito a los sectores de suelo urbanizable por terrenos calificados como suelo urbano consolidado en los que el Ayuntamiento pueda promover vivienda pública de alquiler protegido o nuevas dotaciones públicas; esta última posibilidad se limita a las áreas de referencia que el

anejo I de las normas urbanísticas califica como deficitarias en zonas verdes, espacios libres y equipamientos públicos, situadas en los distritos Casco histórico (áreas 1, 2, 3, 6), Las Fuentes (9, 10), San José (11, 12, 35, 36), Centro (14, 17, 18, 26, 32), Torrero (34, 37) y Delicias (20, 21, 22, 25, 42). También se podrá sustituir la cesión de sistemas generales por la ejecución de obras de urbanización y edificación de nuevas dotaciones públicas o edificios de vivienda protegida pública de alquiler, o por la entrega al Ayuntamiento de una compensación en metálico que se dedicará a los mismos fines.

Además de permitir un mayor equilibrio entre las dotaciones de los sectores de nueva urbanización y los barrios tradicionales, y facilitar en consecuencia la recuperación por éstos de población joven y activa, estas normas contribuirán a equilibrar la obtención de suelo por la administración con su ejecución, de modo que pueda dedicarse lo antes posible a la función a que lo destina el planeamiento.

Las posibilidades expuestas se fundamentan en los apartados 1.º, 2.º, 3.º y 7.º del artículo 86 del texto refundido de 2014 de la ley de urbanismo de Aragón, que relaciona los aumentos de aprovechamiento en determinados ámbitos (ya sea por elevación de los metros cuadrados de techo o el número de viviendas, o por disminución de la superficie de suelo a que se refieren los índices de edificabilidad y densidad) con el aumento de las dotaciones públicas, y viceversa, y permite desplazar las nuevas dotaciones si se cumplen ciertas condiciones. El caso que ahora se contempla puede descomponerse teóricamente en dos pasos sucesivos: primero, el aumento del aprovechamiento de un sector, por incremento de la edificabilidad, la densidad residencial o ambas cosas, que resulta de la disminución de la superficie de suelo que actúa como denominador en el cálculo de esos parámetros, como consecuencia de la reducción de la superficie de sistemas generales; y, segundo, la recuperación del equilibrio legal por incorporación de nuevos suelos de dotación en suelo urbano consolidado o las compensaciones procedentes, en metálico o en obra.

III.3.2. Sustitución de la cesión de dotaciones locales en sectores de suelo urbanizable por parcelas en suelo urbano consolidado

Las otras dos nuevas posibilidades reguladas por la modificación TR24/16 para aumentar el patrimonio público de suelo en los barrios consolidados de la ciudad se contemplan en el nuevo apartado 3.º del artículo 7.2.13 y permiten, en ciertas circunstancias, sustituir suelos actualmente calificados como dotaciones locales en sectores urbanizables provistos de plan parcial. Se fundamentan en el artículo 86 del texto refundido de la ley de urbanismo de Aragón, con la consideración específica de su apartado 8.º, que determina que, *«de forma excepcional y suficientemente motivada y siempre y cuando el municipio lo estime adecuado a su desarrollo urbano, cuando un sector de suelo urbanizable delimitado o programado resulte tener exceso de reservas de dotaciones locales respecto al mínimo legal exigido, no será preceptivo incrementarlas como consecuencia de una modificación del planeamiento, siempre que se respete el mínimo legal y se justifique de forma adecuada la suficiencia de los espacios dotacionales previstos»*.

Todos los planes parciales aprobados en desarrollo de la revisión de 2001 del plan general dimensionaron sus dotaciones en función del reglamento de planeamiento

de 2002, que era el vigente cuando se aprobaron; derogados los artículos de esta norma sin que ninguna otra los haya sustituido, en Zaragoza ha de aplicarse el reglamento estatal de planeamiento de 1978, por ser éste el de referencia para el artículo 7.2.12 de las normas de la revisión de 2001 (7.2.13 en el texto refundido de 2024), cuando determinaba que los planes parciales deberían satisfacer las reservas de dotaciones contempladas por el *reglamento* y una adicional del 30% de la superficie bruta del sector para el sistema viario público.

Entre las reservas establecidas por el reglamento de 2002 y las de 1978 hay una diferencia que puede ser notable. En sectores de más de 5.000 viviendas, pasar del primero al segundo supone reducir de 9 a 8 m²/viv el suelo calificado como equipamiento deportivo, de 17 a 16 m²/viv el suelo de equipamiento de enseñanza y, sobre todo, sustituir en el equipamiento social la cesión de 10 m² de suelo por vivienda por la de 6 m² construidos por vivienda; esta última cifra puede modularse en función del índice de edificabilidad que dé el planeamiento a las parcelas, de modo que un aumento, por ejemplo, de 1 m²_i/m² a 2 m²_i/m² supondría la reducción a la mitad del suelo preciso.

Evidentemente, sería difícil justificar que una reducción de la proporción entre la dotación de equipamientos y zonas verdes públicas y el número de viviendas es acorde con el interés general, máxime si se tiene en cuenta que los siete apartados anteriores del propio artículo 86 exigen que todo aumento del número de viviendas o de la edificabilidad se acompañe de nuevas dotaciones en proporción al incremento y que la alternativa del apartado 8.º se define expresamente como excepcional. Pero esta excepcionalidad parece más que justificada si se trata de aumentar a cambio las dotaciones o las viviendas públicas de alquiler social en barrios consolidados que así encontrarían una manera más viable de mejorar una situación que el propio plan general considera deficiente e inquietante.

La aplicación de la posibilidad regulada en el artículo 7.2.13,3 podrá suponer la disminución del suelo calificado como dotación local en un sector, quizá con reordenación del sistema, y su calificación como suelo lucrativo para que el Ayuntamiento lo permute por parcelas lucrativas de suelo urbano consolidado, o bien lo enajene para reinvertir el dinero obtenido en la adquisición de dichas parcelas. También podrá suponer el mantenimiento de las dotaciones locales ya calificadas y el aumento del aprovechamiento lucrativo permitido por la diferencia entre las reservas mínimas de 2002 y las de 1978 en parcelas que ya estaban calificadas con usos lucrativos, que podrá dedicarse igualmente a la obtención de parcelas en suelo urbano consolidado.

Los nuevos aprovechamientos lucrativos que puedan materializarse en los sectores de suelo urbanizable afectados no computarán a efectos del cálculo del aprovechamiento medio ni del reparto de cargas y beneficios en la unidad de ejecución en que se sitúen, puesto que procederán del suelo urbano consolidado y no de los atribuidos al área o sector por el plan general y su plan parcial.

Por otra parte, el Ayuntamiento podrá adquirir por avenencia las parcelas lucrativas de suelo urbano consolidado que vayan a soportar las nuevas dotaciones públicas o las viviendas públicas de alquiler protegido, dándoles más adelante la calificación correspondiente, o bien darles en primer lugar una calificación que le permita expropiarlas. Si el uso previsto es el de equipamiento público o zona verde, la calificación como

tal justificará directamente la expropiación. Si se trata de promover viviendas públicas de alquiler protegido, podrá recurrir a las calificaciones adjetivas que ya contemplan para ello las normas del plan general, fundadas también en motivos inequívocos de interés público.

Una de las causas principales que han impulsado la migración de población joven a nuevas urbanizaciones, periféricas o no, es la calificación por los planes parciales y los planes especiales de reforma interior de parcelas destinadas a viviendas de protección pública en sus diversos regímenes.

Hacia el inicio de este siglo, las leyes urbanísticas españolas prescribieron que los suelos destinados a soportar el 10% del aprovechamiento medio cedido gratuitamente a los ayuntamientos se dedicaran a viviendas protegidas siempre que fuera posible; la razón estribaba en que, en muchos municipios, el aumento de los precios del suelo en los años anteriores impedía promoverlas en suelo residencial genérico por la repercusión máxima del suelo urbanizado que determinaba la legislación sobre viviendas de protección oficial. En Aragón, la ley urbanística 5/1999 fue la primera en contemplar la calificación de terrenos específicamente destinados a viviendas protegidas, aunque, en lugar de establecer mínimos, determinó en su artículo 33,f que en suelo urbano no consolidado y en el urbanizable no podría destinarse a ellas más del 20% del aprovechamiento objetivo correspondiente a los propietarios, sin incluir en el cómputo el porcentaje de cesión gratuita al Ayuntamiento. La ley 24/2003 obligó a los municipios de Huesca, Teruel y Zaragoza a reservar para viviendas protegidas los terrenos equivalentes al 40% de la edificabilidad residencial en suelo urbanizable y el 30% en urbano no consolidado.

Como consecuencia, todos los planes de desarrollo de uso dominante residencial posteriores a la revisión del plan general de 2001 calificaron suelo residencial destinado a viviendas de protección oficial, algo que no había ocurrido con los planes tramitados antes (Actur, Universidad, urbanizables de 1986 en Maralbueno-Oliver, etc.) Además, se suscribieron convenios para la delimitación de nuevos sectores en los que el porcentaje de VPA superaba el mínimo legal, afectando a parcelas de propiedad particular y no sólo de cesión al municipio. En Zaragoza destacó el área de Valdespartera, con 9.387 viviendas protegidas de un total de 9.687 (96'90%); en Arcosur se calificó suelo para 13.856 viviendas protegidas (60'73%), en Parque Venecia para 1.641 (40%), etc. Esto produjo la lógica salida de los barrios centrales, y también de los barrios rurales, de jóvenes en edad activa y de familias con una cierta capacidad de ingresos, puesto que se trataba siempre de viviendas protegidas en venta, y contribuyó al envejecimiento de la población y la disminución de su nivel socioeconómico medio en las zonas consolidadas.

La modificación aislada 176 del plan general, aprobada definitivamente el 24 de febrero de 2021, contempló por primera vez que el planeamiento destinara solares situados en el suelo urbano consolidado a la construcción de viviendas protegidas, por medio de las calificaciones adjetivas $\theta/7$ y $\theta/11$ añadidas a la calificación sustantiva (A1, A2, B...). La modificación 185, aprobada el 29 de julio de 2021, añadió la calificación adjetiva $\theta/12$, y la 206, aprobada el 29 de marzo de 2023, la $\theta/13$. El artículo 2.6.4 de las normas del plan general define así estas cuatro calificaciones:

— $\theta/7$: Viviendas de protección pública.

- Θ/11: Parcela con aprovechamiento lucrativo perteneciente a una administración pública, en la que podrá transmitirse el derecho de superficie pero no el pleno dominio.
- Θ/12: Parcelas de titularidad pública destinadas a viviendas protegidas en régimen de alquiler social o denominación equivalente de acuerdo con la normativa vigente sobre acceso a la vivienda. En ellas se podrá construir un mayor número de viviendas que el derivado de la limitación de densidad, siempre que se satisfagan todas las demás condiciones establecidas por el planeamiento y el resto de normativa aplicable y que en los inmuebles correspondientes no se proyecte ninguna vivienda de superficie útil inferior a 45 m². En caso de ser necesario, podrá modificarse la distribución entre la superficie edificable residencial y la de otros usos lucrativos. De acuerdo con las necesidades propias de este uso, el Ayuntamiento podrá reducir o suprimir la dotación de plazas de estacionamiento determinada con carácter general por el artículo 2.4.6 de estas normas urbanísticas, previo informe de los servicios técnicos competentes.
- Θ/13: Parcela de equipamiento con usos complementarios no coadyuvantes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.2.33 de estas normas.

El plan especial de protección y mejora del área 3 del centro histórico (Zamoray-Pignatelli), aprobado definitivamente el 27 de junio de 2022, recurrió por primera vez a la calificación de suelo urbano consolidado como vivienda protegida de alquiler, y como consecuencia el Ayuntamiento expropió en esa parte de la ciudad un conjunto de solares que posteriormente transfirió a la sociedad Zaragoza Vivienda para que precediera a su construcción. Este parque público de vivienda podrá servir para el alojamiento definitivo de personas actualmente residentes en edificios inadecuados de la propia zona o procedentes de otras partes de la ciudad, o para realojos provisionales de residentes mientras se rehabilitan sus actuales viviendas. El plan dio esa calificación a solares en los que se habían rebasado los plazos de edificación o que soportaban edificios desocupados en mal estado o con ocupaciones ilegales problemáticas; como se decía en la memoria, el Ayuntamiento también podría haber aplicado lo dispuesto por la ley de urbanismo de Aragón a propósito de la edificación forzosa, con el mismo resultado de la expropiación o la venta forzosa.

Con los párrafos añadidos a los artículos 7.2.5, 7.2.13 y 7.3.4 que proyecta, la modificación TR24/16 que ahora se tramita permite ampliar las posibilidades que permiten las cuatro calificaciones adjetivas señaladas, de modo que, además de la expropiación y la compra por avenencia convencionales, el Ayuntamiento pueda obtener el suelo por adscripción a sectores de suelo urbanizable.

III.3.3. Construcción de viviendas públicas de alquiler en parcelas de equipamiento público

Con el mismo fin de aumentar el parque de viviendas públicas de alquiler protegido y optimizar el uso del suelo que ya posee el Ayuntamiento, la modificación TR24/16 añade a las normas urbanísticas un nuevo artículo 8.2.38-B que ampara la construcción de ese tipo de viviendas en parcelas calificadas como equipamiento público de reserva o social (más todos los usos específicos que contempla el plan general de Zaragoza

dentro de este concepto legal y reglamentario), siempre que la superficie construida destinada a equipamiento mantenga la proporción anterior con los aprovechamientos de su entorno, más la que resulte de las nuevas viviendas. Esta opción no será viable en parcelas de equipamiento deportivo y de enseñanza, por causa de su insatisfactoria compatibilidad con el uso de vivienda y de la importancia funcional que tienen en ambos casos los espacios sin edificar.

En otros casos, la compatibilidad de las viviendas públicas con los equipamientos podrá implicar un aprovechamiento más eficaz de los recursos de la administración y compensar los efectos desfavorables inherentes a la técnica de la zonificación, mitigando la falta de actividad callejera que suele producirse durante muchas horas del día en el perímetro de las parcelas de equipamiento y aumentando la mezcla de usos en la ciudad. Ha de señalarse, por lo demás, que en muchos planes parciales y aprobados la superficie edificable asignada a los equipamientos públicos es bastante menor que la de las parcelas residenciales, de modo que queda margen para un aumento de volumen.

Las viviendas tendrán que cumplir los mínimos de superficie útil general y por piezas y todas las demás condiciones que establece el artículo 2.3.16 de las normas del plan general. Se ha añadido que la superficie útil media de todas las que se prevean en una parcela de equipamiento será al menos de 45 m², dando algo más de flexibilidad a lo previsto en la modificación 185 del plan general, que estableció una superficie útil mínima de 45 m² en parcelas de propiedad pública destinadas a vivienda de alquiler social con calificación adjetiva $\theta/12$, que permite construir más viviendas que las previstas originalmente por el planeamiento.

El artículo 8.2.38-B podrá aplicarse en el suelo urbano consolidado y en parcelas emplazadas en sectores en curso de ejecución de suelo urbanizable o urbano no consolidado, y exigirá justificar la necesidad de las viviendas y tramitar un plan especial o una modificación del plan parcial que demuestren la adecuación al entorno y la correcta satisfacción de todas las condiciones de uso. Se mantiene aquí la coherencia con la modificación 87 del plan general (artículos 8.2.34,5 y 8.2.36,5 del texto refundido de 2024), que permitió elevar la superficie edificable en parcelas de equipamiento público mediante un plan especial, exigido por la Comisión Provincial de Urbanismo a pesar de que en la redacción municipal aprobada inicialmente se había exigido un estudio de detalle.

El apartado 2.º del mismo artículo 8.2.38-B permite aplicar un procedimiento semejante en parcelas de propiedad pública con uso terciario, que en este caso quedarán adscritas al dominio público y se convertirán en inalienables.

Se admite, así mismo, que el plan especial o, en su caso, la modificación del plan parcial, intercambie la posición de parcelas de dominio público por parcelas destinadas al dominio privado, con el fin de aproximar las primeras a calles ya urbanizadas. También podrá incluir más de una parcela de dominio público, para distribuir más adecuadamente las superficies construidas destinadas a dotaciones y viviendas protegidas de alquiler. Podría llegarse al caso de concentrar los equipamientos en una o más parcelas y dedicar una o más sólo a viviendas protegidas públicas de alquiler.

La nueva posibilidad que ahora se regula de construir viviendas públicas de alquiler protegido en las mismas parcelas o edificios que ciertos tipos de equipamiento se une a la que estableció la modificación 154 del plan general (2019) cuando determinó que el planeamiento podría calificar terrenos de uso dominante residencial o terciario con usos complementarios añadidos de equipamientos o servicios públicos que no consumirían edificabilidad. Esta posibilidad se contempló en el artículo 7.2.7,6, sobre la ordenación detallada de sectores de suelo urbanizable, y puede trasladarse a sectores de suelo urbano no consolidado, en virtud del artículo 5.2.4,1 de las normas del plan general. Por este medio, el Ayuntamiento ha aplicado en las áreas de intervención U58/1 (sin aprobar en 2025), G2/2 o G10/1 lo que podría llamarse una «zonificación tridimensional», que no sólo ordena usos en planta, sino también en sección vertical, combinando usos residenciales, terciarios y de equipamiento público, o distintos tipos de equipamiento.

Esta técnica, que se ve muy favorecida por la aplicación de las reservas de equipamiento social (todo el equipamiento que no sea deportivo o de enseñanza) determinadas por el reglamento de planeamiento de 1978 y el plan general de Zaragoza, que requieren superficie de techo y no de suelo (en lo que se supere la cesión mínima global de equipamiento requerida por el artículo 54 de la ley de urbanismo de Aragón, de 15 m² de suelo por vivienda, independientemente de la cantidad de viviendas del sector), favorecerá un aprovechamiento más racional del terreno y la mezcla funcional perseguida de distintos modos por el planeamiento zaragozano y la legislación urbanística. Aunque la ley de urbanismo de Aragón y su reglamento de planeamiento de 2002 (cuyos módulos de reserva están hoy derogados), establece la dotación mínima de equipamientos en superficie de suelo por vivienda o unidad de reserva, la disposición adicional decimotercera del texto refundido de la ley de 2014 admite en ciertas circunstancias la cesión de superficie construida y concuerda, en consecuencia, con lo dispuesto por el plan general de Zaragoza en su estado actual y en el que se propone en esta modificación:

1. El planeamiento podrá justificar que las cesiones para equipamientos se realicen en edificabilidad, haciendo compatible en una misma parcela con otros usos.

2. La cesión de la edificabilidad necesaria podrá hacerse mediante la constitución de un complejo inmobiliario, correspondiendo la propiedad del suelo a la Administración, aunque permitiendo una pluralidad de usos, públicos o privados, mediante la constitución de los correspondientes derechos de superficie. En tal caso, en el plan deberán estar previstos los criterios para la constitución del complejo inmobiliario, previéndose una duración determinada o, subsidiariamente, las causas de disolución del complejo inmobiliario, en el marco de la legislación estatal.

3. En suelo urbano no consolidado, cuando sea la única forma viable de materializar los equipamientos planificados, la cesión podrá materializarse en la entrega en propiedad a la Administración de una parte de un edificio que tenga las condiciones adecuadas para ser utilizada para los fines públicos a que esté destinado. En el acuerdo oir el que se apruebe el proyecto de reparcelación, deberá establecerse el plazo para la entrega a la Administración, condicionándose la efectividad de la citada aprobación a la constitución de garantías reales y financieras suficientes para garantizar la cobertura de los costes de la ejecución directa por la Administración en caso de incumplimiento de plazos.

Como ya se advierte en el apartado XIV.8.1 de la memoria expositiva del texto refundido del plan general de 2024 (tomo 2B), la combinación en una parcela urbanística de usos de equipamiento público y vivienda no exige que se emplacen en la misma edificación, ocupando plantas distintas, e incluso puede convenir que el terreno se subdivida en lotes susceptibles de promoción y evolución autónomas, para evitar la rigidez evolutiva y el riesgo de obsolescencia funcional de los conglomerados demasiado compactos, desarrollados en una sola construcción indivisible.

Ya se ha dicho que, hasta ahora, se ha aplicado lo dispuesto en el artículo 7.2.7,6 en sectores de suelo urbanizable y urbano no consolidado, pero no en suelo urbano consolidado. La modificación TR24/16 prevé la posibilidad de aplicarlo también en esta categoría de suelo, donde podría ser incluso más útil que en otras, siempre que eso no perjudique la coherencia de la edificación residencial de la manzana en que se inscriba la parcela. Con este objeto, se añade al artículo 2.2.19 de las normas del plan general («Cómputo de la superficie edificada» en suelo urbano consolidado) un nuevo apartado 3.º, en el que se indica que lo dispuesto en el apartado 6.º del artículo 7.2.7 será aplicable en parcelas de uso lucrativo del suelo urbano consolidado siempre que se contemple en un estudio de detalle que se sujetará a las condiciones expresadas en el artículo 8.2.37 para la ordenación de la edificación en parcelas de la dotación local de equipamiento.

Finalmente, puede advertirse que las soluciones contempladas en este apartado son particularmente interesantes en actuaciones de dotación en el suelo urbano consolidado y de reforma urbana en el no consolidado, ya que permiten conjuntar en un ámbito reducido, que puede llegar a ser una sola parcela, usos de muy distinta naturaleza, incluso superpuestos en altura, regular sus relaciones en la normativa urbanística y diferenciar para ellos en el Registro de la Propiedad fincas independientes, departamentos independientes de una propiedad horizontal o fincas distintas de un complejo inmobiliario urbanístico, regulado en los apartados 4.º y 5.º del artículo 26 del texto refundido de la ley estatal del suelo de 2015.

III.3.4. Edificación de terrenos públicos en unidades pendientes de urbanización

El artículo 8.2.38 de las normas urbanísticas del plan general permite edificar parcelas de equipamiento público resultantes de ordenaciones pormenorizadas aprobadas, ya se contengan en el propio plan general o en planes de desarrollo, antes de la ejecución de la urbanización y siempre que se atengan a las normas contenidas en el planeamiento y, simultáneamente a la edificación, se realicen las obras de urbanización provisional que sean precisas para el normal funcionamiento de la dotación.

En un nuevo apartado 3.º de este artículo, la modificación TR24/16 del plan general amplía esta posibilidad a parcelas con calificación de vivienda protegida pública en régimen de alquiler, y permite complementariamente modificar los planes parciales o especiales para dar esta calificación a parcelas próximas a calles ya urbanizadas, e incluso cambiar la posición de las parcelas residenciales de cesión al Ayuntamiento por parcelas residenciales privadas, a fin de acercar las primeras a las calles existentes, cuando el sistema de ejecución previsto sea el de compensación y se hayan rebasado los plazos para urbanizar.

Aunque se refiere a terrenos incluidos en unidades de ejecución de suelo urbanizable o urbano no consolidado, esta previsión posibilitará ampliar el parque de vivienda pública en las inmediaciones de áreas de suelo urbano consolidado donde se precise, sin necesidad de cambiar la calificación de parcelas interiores de los barrios para que la administración pueda adquirir el suelo.

IV. EFECTOS DE LA MODIFICACIÓN TR24/16 SOBRE EL TERRITORIO Y LA POBLACIÓN

La modificación TR24/16 pretende, fundamentalmente, facilitar el desarrollo del plan general en el suelo urbanizable, posibilitar una reorientación del crecimiento de los barrios rurales, estimular la obtención de terrenos para dotaciones públicas o viviendas públicas de alquiler protegido en los barrios consolidados o en sus inmediaciones, acompañar la obtención y la construcción del suelo reservado a dotaciones y viviendas públicas, facultar la construcción de más viviendas de este tipo que las previstas por el planeamiento, y permitir que se edifiquen en parcelas que dispongan de una urbanización suficiente cuando buena parte del suelo residencial cedido o pendiente de cesión al Ayuntamiento no puede construirse porque no está todavía urbanizado.

En consecuencia, se espera que la modificación facilite un desarrollo más ágil de las previsiones del plan general en cuanto a la ampliación del suelo urbanizado, especialmente en los barrios rurales, y a la construcción de viviendas protegidas, así como que mejore la capacidad de los barrios centrales para atraer y retener población joven. Puesto que, más que alterar las previsiones del plan general vigente, se trata de materializarlas más eficazmente, tendrá un efecto favorable sobre el territorio municipal, en el que actualmente se verifica una desproporción muy pronunciada entre el planeamiento de desarrollo aprobado, incluso con todos o parte de sus instrumentos de ejecución, y la realidad material consecuente.

Complementariamente, la modificación TR24/16 permitirá corregir ciertos planteamientos del planeamiento de desarrollo del plan general de iniciativa particular que se han demostrado poco realistas, poco viables o poco convenientes para el adecuado equilibrio territorial, entre los que se encuentran la delimitación de unidades de ejecución de tamaño excesivo o muy excesivo, y la elección de tipos y densidades residenciales poco adecuados a los emplazamientos de las distintas áreas del suelo urbanizable no delimitado. Ha de entenderse que en esta labor la modificación ha de limitarse a proporcionar los mecanismos técnicos y jurídicos precisos, pero que su aplicación dependerá, en general, de la voluntad de los propietarios del suelo.

En otro orden de cosas, la modificación en curso no supone la calificación de nuevos suelos con aprovechamiento urbanístico lucrativo, por lo que no implica nuevas necesidades de dotaciones públicas. Incluso en el caso de la construcción de viviendas públicas de alquiler protegido en parcelas con calificación de equipamiento social o semejantes, que posibilita, exige que se mantenga la superficie construida de equipamiento que antes era exigible y se le añadan las reservas requeridas por las nuevas viviendas.

Todos los fines señalados hacen que la modificación TR24/16 contribuya a la estrategia de planeamiento apuntada en el capítulo XV del último texto refundido del plan general de 2014 («Criterios de la refundición de 2024»). Se decía en ese lugar que, en el momento actual, un Ayuntamiento puede plantearse dos modos distintos de actualizar la ordenación de su municipio. El primero y más convencional consiste en mantener más o menos estable un plan general y revisarlo cada diez, 20 o más años, de modo que en una sola y compleja acción se actualice todo lo que había quedado más o menos obsoleto; esto es lo que hizo el Ayuntamiento de Zaragoza en 2001, cuando culmi-

nó la tramitación de la revisión del plan general de 1986 que había iniciado en 1991. En 2024 se indicaba que casi todos los grandes municipios españoles, independientemente de sus circunstancias concretas, vienen evitando en los últimos tiempos las revisiones por la enorme cantidad de trabajo que requieren, sus plazos de tramitación, que difícilmente bajan de diez años, las suspensiones de licencias que deben imponerse, con las consiguientes paralizaciones de la actividad, y, en último término, por la inseguridad jurídica que comportan, ya que su elevada complejidad material y su complicadísima tramitación conllevan un riesgo no desdeñable de anulación judicial, incluso por defectos de forma. Por todas estas razones, el Ayuntamiento de Zaragoza no ha revisado el plan desde 2001, el de Madrid desde 1997, el de Barcelona desde 1976, el de Valencia desde 1988, el de Bilbao desde 1995 y el de Sevilla desde 2006. En el caso zaragozano, se da la circunstancia de que la revisión de 2001 definió un modelo de ocupación del territorio que sigue siendo válido y contempló unas reservas de suelo urbanizable residencial y productivo que hoy todavía mantienen la mayor parte de su capacidad.

El segundo modo de actualización consiste en someter el plan, mientras no se precise alterar su modelo de ocupación del territorio o aumentar las reservas de suelo urbanizable, a modificaciones más o menos frecuentes que eviten su obsolescencia, depuren sus mecanismos de intervención y lo vayan armonizando con la evolución de la legislación de referencia, de las infraestructuras territoriales, de las necesidades sociales y de los programas de las sucesivas corporaciones municipales. Por esta vía se ha adecuado el plan hasta ahora, conforme ha sido preciso y sin grandes traumas, a la conexión con la alta velocidad ferroviaria, que incluso requirió una nueva estación intermodal, a la construcción de la línea 1 del tranvía, a la celebración de la exposición internacional de 2008 y la ejecución de su «plan de acompañamiento», a las necesidades y consecuencias de la producción de energía a partir de fuentes renovables, a múltiples cambios legislativos, a las cambiantes necesidades de suelo para equipamientos municipales, privados o de otras administraciones, y a la irrupción de nuevos tipos de edificación residencial y productiva, e incluso de formas de dominio nuevas o no utilizadas antes, como la división vertical del dominio público, los complejos inmobiliarios o el derecho de superficie.

La modificación TR24/16 quiere ser un paso importante en esta estrategia, puesto que flexibiliza el desarrollo del suelo urbanizable y permite acomodar mejor su desarrollo a las circunstancias del mercado y a la evolución de las necesidades sociales o de las infraestructuras y dotaciones de que la ciudad se va dotando conforme pasa el tiempo, eliminando, por ejemplo, la necesidad de modificar el plan general cada vez que, al tramitar un plan parcial o especial, se comprueba que han quedado desfasadas las previsiones de 2001 en relación con la ejecución de sistemas generales o con la delimitación de sectores.

Para concluir este apartado, puede señalarse que, en razón de su propósito totalmente neutro en este aspecto, la modificación TR24/16 no puede tener consecuencias favorables ni desfavorables sobre la igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres, y, por tanto, no son precisas medidas que neutralicen algún «impacto de género».

V. MODIFICACIÓN DE MENOR ENTIDAD

De acuerdo con el artículo 85.3 del decreto legislativo del Gobierno de Aragón 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprobó el texto refundido de la ley de urbanismo, son modificaciones de menor entidad *«aquellas que no afecten a las determinaciones del plan propias de la ordenación estructural, conforme a las determinaciones del artículo 40 de esta ley»*.

La modificación TR24/16 modifica la normativa relativa al desarrollo de las áreas y los sectores de suelo urbanizable y suelo urbano no consolidado que calificó la revisión del plan general aprobada en 2001, pero no su superficie ni sus aprovechamientos o cargas, y tampoco afecta a la calificación de los sistemas generales. Como se ha visto en los apartados anteriores de esta memoria, su propósito es favorecer la ejecución de las previsiones del plan general vigente, no tanto acelerando la urbanización por encima de las necesidades reales de la sociedad y del mercado y de la capacidad financiera que ha de sustentarla, sino allanando obstáculos que se oponen a que se produzca al ritmo que de otro modo sería posible y que en este momento entiende oportuno la Corporación.

En la extensión del suelo urbanizable calificado en todo el término municipal, la modificación de la regulación que se propone no supondrá un aumento de los aprovechamientos, edificabilidades o densidades, si bien permitirá distribuir esos parámetros de modo distinto y más próximo a las características y oportunidades de cada parte de la ciudad y de sus barrios rurales.

Aparte de esto, se posibilita la construcción de viviendas protegidas de titularidad pública en régimen de alquiler protegido en parcelas situadas en ámbitos pendientes de actuaciones integrales de urbanización no concluidas, pero que ya pertenecen a la administración y tienen una urbanización suficiente, aunque sea provisional, así como la construcción de ese mismo tipo de viviendas en parcelas de equipamiento público social o equivalente, sin suprimir dicho equipamiento e incluso aumentando su superficie construida con la reclamada por las nuevas viviendas. En ambos casos, se contribuye a satisfacer una necesidad social que desde muchas instancias se considera acuciante, y que ha dado lugar a instrumentos normativos como la ley estatal 12/2023, sobre el derecho a la vivienda, o el decreto 128/2024 del Gobierno de Aragón, por el que se aprobó la directriz especial de viviendas dotacionales públicas. Puede señalarse que, a diferencia de esta directriz, la modificación TR24/16 no altera el régimen de reservas de dotaciones establecido por la ley de urbanismo de Aragón, ni las previsiones al respecto del planeamiento municipal zaragozano, y que las nuevas viviendas que podrán construirse en parcelas de equipamiento no sustituirán a éste, sino que se le sumarán.

En consecuencia, la modificación en curso no distorsiona la ordenación estructural general de la ciudad, y tampoco afecta a las directrices del modelo de evolución urbana y ocupación del territorio expuestas en el tomo 2B de la memoria expositiva del texto refundido del plan general de octubre de 2024, tal como las define el artículo 40 del texto refundido de la ley de urbanismo de Aragón.

Por tanto, la modificación puede considerarse de menor entidad, y procede aplicar lo previsto en la ley de urbanismo para las modificaciones de esta naturaleza y atribuir la competencia para su aprobación definitiva al Ayuntamiento de Zaragoza, que obtuvo la

homologación prevista en su artículo 57.4 por decreto del Gobierno de Aragón de 22 de octubre de 2013.

VI. DOCUMENTACIÓN DE LA MODIFICACIÓN

En razón de su fin, la modificación TR24/16 del plan general de ordenación urbana incluye los siguientes documentos:

- Memoria justificativa.
- Normas urbanísticas (texto articulado): modificación de los artículos 2.2.19, 7.2.5, 7.2.13, 7.3.2, 7.3.3, 7.3.4 y 8.2.38, y adición de los nuevos artículos 7.3.6, 7.5.1, 7.5.2, 7.5.3 y 8.2.38-B. En el estado proyectado, se resaltan en negrita y cursiva los pasajes corregidos o añadidos.

Debido a la naturaleza de la modificación, no es preciso incluir la ficha del anejo V de la norma técnica de planeamiento (NOTEPA).

Zaragoza, a 24 de diciembre de 2025

El arquitecto jefe del Departamento
de Planificación y Diseño Urbano,

La letrada jefe del Departamento
de Ordenación y Gestión Urbanística,

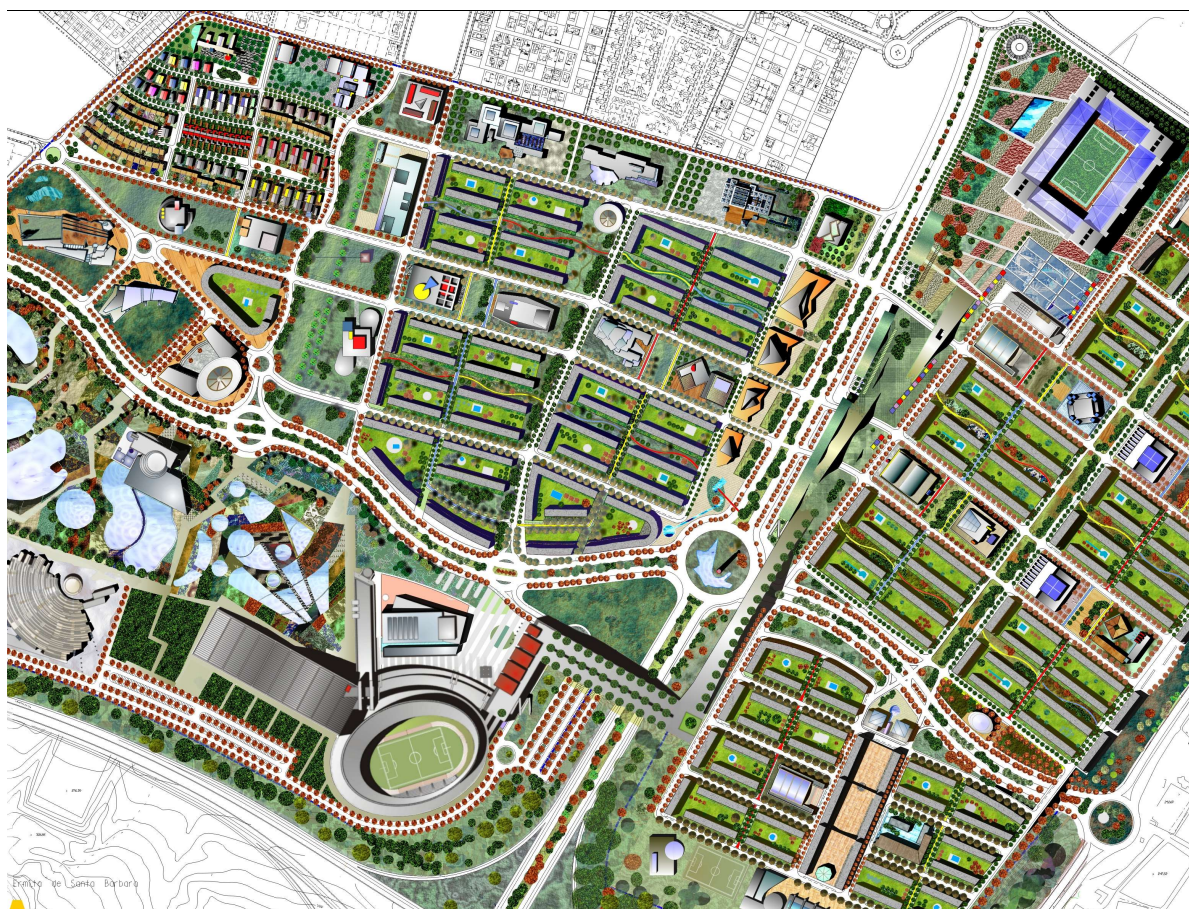
Ramón Betrán Abadía

Edurne Herce Urzáiz

MODIFICACIÓN TR24/16 DEL
PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE ZARAGOZA

NORMAS URBANÍSTICAS

TEXTO ARTICULADO



ESTADO ACTUAL

TITULO SEGUNDO

REGIMEN DEL SUELO URBANO

[...]

CAPÍTULO 2.2

RÉGIMEN GENERAL DE LA EDIFICACIÓN: CONDICIONES DE APROVECHAMIENTO

[...]

ARTÍCULO 2.2.19. CÓMPUTO DE LA SUPERFICIE EDIFICADA

1. Para el cálculo de la superficie edificable, de acuerdo con las limitaciones de edificabilidad vigentes en cada zona, se considerará toda la superficie construida transitable cubierta que esté comprendida dentro del perímetro exterior de cada planta, incluidos los elementos materiales de construcción y los vuelos cerrados, y excluidas las superficies de los patios interiores descubiertos de la parcela, las de los huecos de aparatos elevadores y las siguientes superficies construidas:

[...]

2. Todas las superficies que no correspondan a los supuestos anteriores se computarán como superficie edificada a efectos de aplicación de las limitaciones de edificabilidad, con independencia de la planta del edificio en que se encuentren.

[...]

TITULO SEPTIMO

REGIMEN DEL SUELO URBANIZABLE

[...]

CAPÍTULO 7.2

SUELO URBANIZABLE DELIMITADO

[...]

ARTÍCULO 7.2.5. CONDICIONES ESPECÍFICAS DE LOS SECTORES

[...]

2. En los mismos cuadros de condiciones de ordenación del suelo urbanizable se detallan la superficie de suelo de sistemas generales asignada a cada sector y la distribución del aprovechamiento prevista por el plan general, en forma de porcentajes de la edificabilidad construable real destinados a cada tipo de usos admitidos en el sector.

La ordenación de los aprovechamientos se hará por los planes parciales, que se remitirán en todo caso a las condiciones de estas normas para las condiciones generales de la edificación, comprendidas las de posición de aplicación común a las manzanas cerradas y a la edificación abierta.

3. De los porcentajes indicados en los cuadros del anejo VI, tienen carácter de mínimos los correspondientes a las viviendas protegidas de precio básico (o vivienda protegida en alquiler o del menor precio contemplando por la normativa sectorial) y a los usos terciarios y de equipamiento privado, así como la suma de las protegidas de precio básico y máximo (o viviendas protegidas de todo tipo). Los porcentajes correspondientes a los demás usos podrán alterarse en función de los que el plan parcial asigne efectivamente a los usos que se han citado.

Deberán satisfacerse igualmente las condiciones relativas a reservas de suelo o edificabilidad para dotaciones, equipamientos y servicios que establezcan con alcance general la legislación urbanística y las presentes normas.

En ningún plan parcial que incluya el uso residencial el porcentaje de superficie construida dedicado al uso terciario podrá superar el 50% de la total, salvo que expresamente se indique lo contrario en el cuadro correspondiente del anejo VI.

[...]

ARTÍCULO 7.2.13. MÓDULOS MÍNIMOS DE RESERVA DE DOTACIONES

1. Los planes parciales aplicarán los módulos establecidos en el artículo 54 del texto refundido de 2014 de la ley de urbanismo de Aragón y en el reglamento de planeamiento de 1978, salvo que la legislación determine reservas mayores. Se reservará en todo caso un mínimo del 30% de la superficie bruta del sector para viales de dominio y uso público.

En el caso en que las condiciones peculiares de un sector justifiquen suficientemente una reserva menor de suelo destinado a viario público, el margen que reste hasta el 30% se destinará a aumentar la dotación de espacios libres o equipamientos públicos. Dicha dispensa no se aplicará en los sectores en que se establezcan previsiones de viario privado.

2. Cuando la normativa que regule con carácter específico una determinada dotación establezca dimensiones mínimas de parcela superiores a las contempladas por la normativa urbanística, se elevarán estas últimas hasta hacerlas coincidir con los mínimos sectoriales que resulten equivalentes.

[...]

CAPÍTULO 7.3

SUELO URBANIZABLE NO DELIMITADO

[...]

ARTÍCULO 7.3.2. CONDICIONES PARA LA DELIMITACIÓN DE SECTORES

[...]

4. Cuando se prevea la división de un área de suelo urbanizable no delimitado en dos o más sectores, el primer plan parcial que se tramite deberá incluir un documento de análisis y esquema global de la ordenación referido a toda el área, que acredite la racionalidad urbanística de la solución planteada, y, en particular, que los sectores propuestos se relacionan correctamente con la ciudad consolidada; que su desarrollo responde a un orden adecuado; que la escala de los sectores es la apropiada para posibilitar la autonomía técnica, urbanística y económica de las actuaciones consecuentes, y que la dimensión de las dotaciones de equipamientos y espacios libres públicos que resultaría de aplicar a su superficie los módulos de reserva correspondientes resulta suficiente, tanto a efectos de garantizar la autonomía de la urbanización resultante, como de posibilitar su mejor relación con las dotaciones existentes en su entorno.

Cuando se delimite un sector en un área de suelo urbanizable no delimitado, habrá de acreditarse que en el ámbito constituido por ese sector y todos los que antes se hubieran podido delimitar en la misma área se satisfacen los módulos de reserva establecidos por el reglamento de planeamiento para un sector virtual con esa magnitud conjunta. El documento de análisis y esquema global de la ordenación que se redacte con motivo de la delimitación habrá de considerar esta condición en el dimensionado de las reservas del área.

Salvo que el plan general califique áreas de suelo urbanizable no delimitado con superficie total menor o que en los cuadros de desarrollo pormenorizados incluidos en el anejo VI de estas normas se indique expresamente otra cosa, no serán admisibles delimitaciones de sectores destinados a usos productivos inferiores a 4 hectáreas, ni de sectores residenciales o mixtos inferiores a 10 hectáreas.

En este procedimiento no sólo deberá acreditarse la adecuación del sector que se proponga para la formulación futura del plan parcial, sino también la de los restos del suelo urbanizable no delimitado que queden como consecuencia de la delimitación propuesta.

[...]

ARTÍCULO 7.3.3. LÍMITES DE LA ORDENACIÓN DE LOS SECTORES

1. Los estudios justificativos de los planes parciales de iniciativa particular contendrán y justificarán la cuantía de los aprovechamientos objetivos en relación con los aspectos formales, cualitativos y económicos concurrentes, atendiendo, en cuanto a estos últimos a la evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización requerida por la legislación de urbanismo de Aragón.

La cuantificación del aprovechamiento objetivo tendrá en cuenta las características morfológicas y de calidad del medio urbano que resulten adecuadas en función de las características del sector y de su entorno, el grado de ocupación del suelo, la tipología de las edificaciones, su altura, las dimensiones de las mallas viarias y la escena urbana. Así mismo, considerará la proporción existente entre dicho aprovechamiento y las obligaciones asumidas por los propietarios del suelo, atendiendo a la proporción de viviendas protegidas, a los sistemas generales a obtener y a la cuantía de las cargas de urbanización internas y de conexión con las redes exteriores, y otros costes de transformación a realizar con cargo a dichos propietarios.

En ningún caso la ordenación de los sectores de suelo urbanizable no delimitado podrá superar los límites máximos siguientes:

- 8.500 m² de superficie residencial construida por hectárea.
- 75 viviendas por hectárea.

2. En las áreas residenciales, las causas de interés público susceptibles de propiciar la delimitación de nuevos sectores antes del total desarrollo del suelo urbanizable delimitado residirán en una previsión mínima suficientemente elevada de cesión de suelos con destino al patrimonio municipal de suelo.

En el caso de que esta cesión se destine íntegramente a la construcción de viviendas sujetas a protección pública, un convenio de planeamiento previo a la redacción del plan parcial o un futuro convenio de gestión podrán establecer la sustitución total o parcial de la cesión de suelos de pertenecientes al sector por suelos con calificación residencial situados en áreas del suelo urbano consolidado en las que se considere prioritaria la promoción de políticas públicas de vivienda. En este caso, podrá sustituirse parte del deber de cesión de suelo por una carga equivalente de ejecución de obra nueva o rehabilitación de los edificios de viviendas situados sobre dichas parcelas. El convenio podrá incluir las condiciones de que el proyecto sea encargado o, como mínimo, supervisado, por el Ayuntamiento, de que la dirección de las obras corresponda a un técnico designado por el Ayuntamiento, y de que en ellas se emplee mano de obra del barrio en que se sitúe, bien por subcontratación de cooperativas de autoempleo, colaboración con escuelas taller, contratación de trabajadores a través del INEM o mediante fórmulas similares.

Si así se ha contemplado mediante un convenio de planeamiento, la parte de la cesión de suelo convenida que supere el necesario para albergar el 10% del aprovechamiento medio podrá sustituirse por suelos destinados a la formación de espacios libres o equipamientos públicos en el suelo urbano consolidado, o por su equivalente en metálico con fines análogos.

En todos los sectores que se desarrollen en el suelo urbanizable no delimitado de destino residencial y mixto, los porcentajes de viviendas sujetas a regímenes de protección pública serán los mismos establecidos para el suelo urbanizable delimitado por el apartado 1.º del artículo 7.2.5 de estas normas.

[...]

ARTÍCULO 7.3.4. APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO

1. El aprovechamiento medio de cada sector se determinará en el plan parcial, con arreglo a lo establecido para el suelo urbanizable delimitado en el apartado 1.º del artículo 7.2.4, utilizando los mismos coeficientes de homogeneidad que en el suelo urbanizable delimitado por la revisión del plan general de ordenación urbana (2001).

En los sectores que se delimiten dentro del suelo no delimitado, el aprovechamiento medio ponderado no será superior al aprovechamiento medio de los suelos delimitados establecidos por la revisión del plan general de ordenación urbana (2001). Para establecer los coeficientes de ponderación se tendrán en cuenta los costes de urbanización previsible, la cantidad y tipo de viviendas libres o protegidas y la superficie de sistemas generales asignados.

[...]

TITULO OCTAVO

REGIMEN DE LOS SISTEMAS

[...]

CAPÍTULO 8.2

CONDICIONES DE USO Y EDIFICABILIDAD DE LOS SISTEMAS

[...]

SECCIÓN QUINTA: SISTEMA DE EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS. CONDICIONES DE LA EDIFICACIÓN

[...]

ARTÍCULO 8.2.38. CONDICIONES DE LOS EQUIPAMIENTOS PÚBLICOS Y LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS DE ALQUILER DE DOMINIO PÚBLICO EN EL PLANEAMIENTO DE DESARROLLO

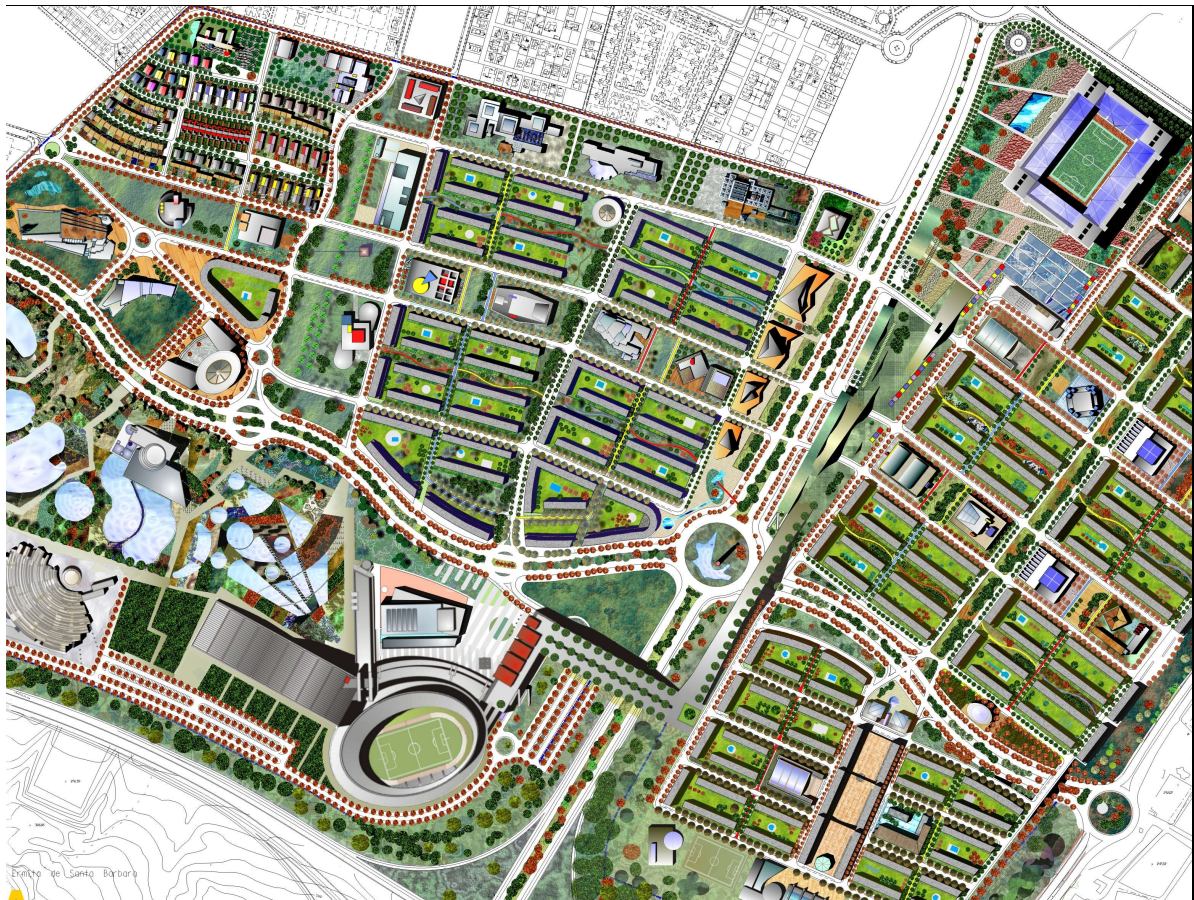
1. En las parcelas de equipamiento público que resulten del desarrollo del plan en planes parciales o especiales, el aprovechamiento se establecerá según las normas contenidas en esta sección, de acuerdo con el tipo de edificación y con independencia del aprovechamiento lucrativo ordenado por el plan.
2. En las parcelas destinadas a equipamiento público que resulten de ordenaciones pormenorizadas aprobadas, ya se contengan en el propio plan general o en planes de desarrollo, podrá autorizarse la implantación de dicho uso previamente a la ejecución de la urbanización, siempre que se atenga a las normas contenidas en el planeamiento y que, simultáneamente a la edificación, se realicen las obras de urbanización provisional exigidas para el normal funcionamiento de la dotación, cuyo mantenimiento correrá a cargo de la administración titular.

[...]

MODIFICACIÓN TR24/16 DEL
PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE ZARAGOZA

NORMAS URBANÍSTICAS

TEXTO ARTICULADO



ESTADO PROYECTADO

TITULO SEGUNDO

REGIMEN DEL SUELO URBANO

[...]

CAPÍTULO 2.2

RÉGIMEN GENERAL DE LA EDIFICACIÓN: CONDICIONES DE APROVECHAMIENTO

[...]

ARTÍCULO 2.2.19. CÓMPUTO DE LA SUPERFICIE EDIFICADA

1. Para el cálculo de la superficie edificable, de acuerdo con las limitaciones de edificabilidad vigentes en cada zona, se considerará toda la superficie construida transitable cubierta que esté comprendida dentro del perímetro exterior de cada planta, incluidos los elementos materiales de construcción y los vuelos cerrados, y excluidas las superficies de los patios interiores descubiertos de la parcela, las de los huecos de aparatos elevadores y las siguientes superficies construidas:

[...]

2. Todas las superficies que no correspondan a los supuestos anteriores se computarán como superficie edificada a efectos de aplicación de las limitaciones de edificabilidad, con independencia de la planta del edificio en que se encuentren.

3. *En parcelas destinadas a usos lucrativos en suelo urbano consolidado, podrá aplicarse lo dispuesto en el apartado 6.º del artículo 7.2.7 cuando se contemple en un estudio de detalle con el ámbito de la parcela. En él se establecerá la ordenación detallada de la edificación y, en su caso, el espacio libre, considerando la superficie edificada real que resulte de sumar la del nuevo equipamiento público a la establecida para la zona y grado de que se trate; se respetarán todas las demás condiciones de edificación establecidas para la zona y grado, salvo que el aumento de la superficie edificada o las condiciones de uso del equipamiento impidan cumplirlas íntegramente, en cuyo caso se aplicará lo dispuesto en la letra (b) del artículo 8.2.37 para la ordenación de la edificación en parcelas de la dotación local de equipamiento.*

TITULO SEPTIMO

REGIMEN DEL SUELO URBANIZABLE

[...]

CAPÍTULO 7.2

SUELO URBANIZABLE DELIMITADO

[...]

ARTÍCULO 7.2.5. CONDICIONES ESPECÍFICAS DE LOS SECTORES

[...]

2. En los mismos cuadros de condiciones de ordenación del suelo urbanizable se detallan la superficie de suelo de sistemas generales asignada a cada sector y la distribución del aprovechamiento prevista por el plan general, en forma de porcentajes de la edificabilidad construable real destinados a cada tipo de usos admitidos en el sector.

En función de las necesidades urbanísticas que se verifiquen en el momento de desarrollarse un plan parcial, el Ayuntamiento podrá sustituir los sistemas generales señalados en el anejo VI de las normas por otros que considere más oportunos, aplicando los coeficientes de ponderación procedentes si no están clasificados como urbanizables. Cuando la sustitución no afecte a la calificación, la ordenación ni la regulación del suelo, podrá realizarse directamente en el instrumento de gestión.

Si la superficie homogeneizada de sistemas generales adscritos es distinta de la considerada en el anejo VI, la superficie edificable real se modificará en consecuencia, manteniéndose tanto el aprovechamiento medio del sector como la proporción entre los distintos tipos de la edificación lucrativa. Si la superficie homogeneizada de sistemas generales adscritos es inferior a la prevista en el anejo VI, el número máximo de viviendas disminuirá en proporción a la disminución de la superficie edificable real; si es superior, la elevación del número máximo de viviendas se condicionará al cumplimiento de las condiciones señaladas en el artículo 7.3.4. En ningún caso se superarán los límites de superficie edificable y densidad residencial relativos a la superficie del sector que señala el artículo 7.3.3,1 para los sectores de suelo urbanizable no delimitado.

Si lo estima más oportuno en el momento en que se desarrolle el plan parcial, aplicando los coeficientes de ponderación pertinentes y con iguales consecuencias, el Ayuntamiento podrá sustituir la cesión de suelos de sistema general por terrenos de dotación local situados en áreas de suelo urbano consolidado calificadas como deficitarias en el anejo I de las normas urbanísticas («Áreas con déficit de espacios libres y equipamientos»), ya se trate de terrenos calificados como dotaciones públicas que estén pendientes de expropiación asistemática, o de parcelas con uso lucrativo cuya calificación cambie simultáneamente por la de equipamiento o espacio libre público. Se admitirá igualmente la sustitución por parcelas situadas en suelo urbano consolidado destinadas a la construcción de vivienda pública protegida de alquiler.

También se admitirá la sustitución de la cesión de suelo de sistema general por el pago del coste de construcción o urbanización de dotaciones públicas en áreas deficitarias del suelo urbano consolidado, el pago del coste de construcción de edificios de vivienda protegida pública de alquiler o la entrega de una compensación en metálico que el Ayuntamiento destinará a la obtención de suelo con calificación de dotación pública, a su construcción o a su urbanización.

3. La ordenación de los aprovechamientos se hará por los planes parciales, que se remitirán en todo caso a las condiciones de estas normas para las condiciones generales de la edificación, comprendidas las de posición de aplicación común a las manzanas cerradas y a la edificación abierta.

El Ayuntamiento podrá admitir que, aparte de las dotaciones locales requeridas por el artículo 7.2.13 de estas normas, se dejen en un sector porciones de suelo sin aprovechamiento lucrativo con calificación preferente de dotaciones de reserva (DR), que se cederán gratuitamente al municipio, concentrándose los aprovechamientos lucrativos y el resto de las dotaciones en el suelo restante; salvo que el Ayuntamiento no lo considere oportuno, el futuro proyecto de urbanización contemplará el acondicionamiento del suelo calificado como dotación de reserva con un somero tratamiento vegetal propio de su condición de transición al suelo rústico.

4. De los porcentajes indicados en los cuadros del anejo VI, tienen carácter de mínimos los correspondientes a las viviendas protegidas de precio básico (o vivienda protegida en alquiler o del menor precio contemplando por la normativa sectorial) y a los usos terciarios y de equipamiento privado, así como la suma de las protegidas de precio básico y máximo (o viviendas protegidas de todo tipo). Los porcentajes correspondientes a los demás usos podrán alterarse en función de los que el plan parcial asigne efectivamente a los usos que se han citado.

Deberán satisfacerse igualmente las condiciones relativas a reservas de suelo o edificabilidad para dotaciones, equipamientos y servicios que establezcan con alcance general la legislación urbanística y las presentes normas.

En ningún plan parcial que incluya el uso residencial el porcentaje de superficie construida dedicado al uso terciario podrá superar el 50% de la total, salvo que expresamente se indique lo contrario en el cuadro correspondiente del anejo VI.

[...]

ARTÍCULO 7.2.13. MÓDULOS MÍNIMOS DE RESERVA DE DOTACIONES

1. Los planes parciales aplicarán los módulos establecidos en el artículo 54 del texto refundido de 2014 de la ley de urbanismo de Aragón y en el reglamento de planeamiento de 1978, salvo que la legislación determine reservas mayores. Se reservará en todo caso un mínimo del 30% de la superficie bruta del sector para viales de dominio y uso público.

En el caso en que las condiciones peculiares de un sector justifiquen suficientemente una reserva menor de suelo destinado a viario público, el margen que reste hasta el 30% se destinará a aumentar la dotación de espacios libres o equipamientos públi-

cos. Dicha dispensa no se aplicará en los sectores en que se establezcan previsiones de viario privado.

2. Cuando la normativa que regule con carácter específico una determinada dotación establezca dimensiones mínimas de parcela superiores a las contempladas por la normativa urbanística, se elevarán estas últimas hasta hacerlas coincidir con los mínimos sectoriales que resulten equivalentes.

3. *En suelos urbanizables con plan parcial aprobado, delimitados o no por la revisión del plan general de 2001, en los que las dotaciones públicas locales calificadas sobrepasen las reservas mínimas requeridas en este artículo, el Ayuntamiento podrá promover modificaciones del plan que, satisfaciendo dichos mínimos, aumenten el aprovechamiento lucrativo y, en su caso, reduzcan el suelo de dotaciones, a fin de compensar con el nuevo aprovechamiento a propietarios de terrenos o edificios situados en suelo urbano consolidado que pasen a dominio público, con destino a vivienda pública protegida de alquiler o, si se trata de áreas incluidas en el anejo I de las normas urbanísticas, dotaciones públicas locales.*

Los nuevos aprovechamientos del sector urbanizable no se considerarán a efectos de límites para el aprovechamiento medio y la densidad residencial, ni del reparto de beneficios y cargas entre los propietarios del sector.

4. *El Ayuntamiento también podrá promover modificaciones del plan parcial que reequilibren del modo expuesto en el apartado anterior el suelo de dotaciones locales y el aprovechamiento lucrativo o la densidad residencial, con el fin de ejecutar obras de urbanización de sistemas generales o construir equipamientos públicos en el propio sector.*

[...]

CAPÍTULO 7.3

SUELO URBANIZABLE NO DELIMITADO

[...]

ARTÍCULO 7.3.2. CONDICIONES PARA LA DELIMITACIÓN DE SECTORES

[...]

4. Cuando se prevea la división de un área de suelo urbanizable no delimitado en dos o más sectores, el primer plan parcial que se tramite deberá incluir un documento de análisis y esquema global de la ordenación referido a toda el área, que acredite la racionalidad urbanística de la solución planteada, y, en particular, que los sectores propuestos se relacionan correctamente con la ciudad consolidada; que su desarrollo responde a un orden adecuado; que la escala de los sectores es la apropiada para posibilitar la autonomía técnica, urbanística y económica de las actuaciones consecuentes, y que la dimensión de las dotaciones de equipamientos y espacios libres públicos que resultaría de aplicar a su superficie los módulos de reserva correspondientes resulta suficiente, tanto a efectos de garantizar la autonomía de la urbanización resultante, como de posibilitar su mejor relación con las dotaciones existentes en su entorno.

Cuando se delimite un sector en un área de suelo urbanizable no delimitado, habrá de acreditarse que en el ámbito constituido por ese sector y todos los que antes se hubieran podido delimitar en la misma área se satisfacen los módulos de reserva establecidos por el reglamento de planeamiento para un sector virtual con esa magnitud conjunta. El documento de análisis y esquema global de la ordenación que se redacte con motivo de la delimitación habrá de considerar esta condición en el dimensionado de las reservas del área.

Salvo que el plan general califique áreas de suelo urbanizable no delimitado con superficie total menor o que en los cuadros de desarrollo pormenorizados incluidos en el anejo VI de estas normas se indique expresamente otra cosa, no serán admisibles delimitaciones de sectores destinados a usos productivos inferiores a 4 hectáreas, ni de sectores residenciales o mixtos inferiores a 10 hectáreas.

Cuando el Ayuntamiento lo considere justificado por un estudio sobre el grado de ejecución de las infraestructuras y servicios generales en el momento de tramitarse el planeamiento parcial y el resto de circunstancias que puedan ser pertinentes, podrá admitir la delimitación de sectores de superficie inferior a la exigida por el anejo VI de las normas urbanísticas, siempre que se cumplan todas las condiciones expresadas en este artículo y ningún sector tenga menos de 10 hectáreas.

En los procedimientos contemplados en los dos párrafos anteriores no sólo deberá acreditarse la adecuación del sector que se proponga para la formulación futura del plan parcial, sino también la de los restos del suelo urbanizable no delimitado que queden como consecuencia de la delimitación propuesta.

[...]

ARTÍCULO 7.3.3. LÍMITES DE LA ORDENACIÓN DE LOS SECTORES

1. Los estudios justificativos de los planes parciales de iniciativa particular contendrán y justificarán la cuantía de los aprovechamientos objetivos en relación con los aspectos formales, cualitativos y económicos concurrentes, atendiendo, en cuanto a estos últimos a la evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización requerida por la legislación de urbanismo de Aragón.

La cuantificación del aprovechamiento objetivo tendrá en cuenta las características morfológicas y de calidad del medio urbano que resulten adecuadas en función de las características del sector y de su entorno, el grado de ocupación del suelo, la tipología de las edificaciones, su altura, las dimensiones de las mallas viarias y la escena urbana. Así mismo, considerará la proporción existente entre dicho aprovechamiento y las obligaciones asumidas por los propietarios del suelo, atendiendo a la proporción de viviendas protegidas, a los sistemas generales a obtener y a la cuantía de las cargas de urbanización internas y de conexión con las redes exteriores, y otros costes de transformación a realizar con cargo a dichos propietarios.

La ordenación de los sectores de suelo urbanizable no delimitado no podrá superar en ningún caso los límites máximos siguientes, referidos a la superficie del sector o a la del conjunto de los sectores incluidos en un ámbito polisectorial ordenado conforme a lo dispuesto en el artículo 7.3.6 de estas normas, y sin consideración del suelo de sistemas generales adscritos o incluidos:

- 8.500 m² de superficie residencial construida por hectárea.
- 75 viviendas por hectárea.

2. En las áreas residenciales, las causas de interés público susceptibles de propiciar la delimitación de nuevos sectores antes del total desarrollo del suelo urbanizable delimitado residirán en una previsión mínima suficientemente elevada de cesión de suelos con destino al patrimonio municipal de suelo.

En el caso de que esta cesión se destine íntegramente a la construcción de viviendas sujetas a protección pública, un convenio de planeamiento previo a la redacción del plan parcial o un futuro convenio de gestión podrán establecer la sustitución total o parcial de la cesión de suelos de pertenecientes al sector por suelos con calificación residencial situados en áreas del suelo urbano consolidado en las que se considere prioritaria la promoción de políticas públicas de vivienda. En este caso, podrá sustituirse parte del deber de cesión de suelo por una carga equivalente de ejecución de obra nueva o rehabilitación de los edificios de viviendas situados sobre dichas parcelas. El convenio podrá incluir las condiciones de que el proyecto sea encargado o, como mínimo, supervisado, por el Ayuntamiento, de que la dirección de las obras corresponda a un técnico designado por el Ayuntamiento, y de que en ellas se emplee mano de obra del barrio en que se sitúe, bien por subcontratación de cooperativas de autoempleo, colaboración con escuelas taller, contratación de trabajadores a través del INEM o mediante fórmulas similares.

Si así se ha contemplado mediante un convenio de planeamiento, la parte de la cesión de suelo convenida que supere el necesario para albergar el 10% del aprovecha-

miento medio podrá sustituirse por suelos destinados a la formación de espacios libres o equipamientos públicos **en áreas de suelo urbano consolidado calificadas como deficitarias en el anejo I de las normas urbanísticas («Áreas con déficit de espacios libres y equipamientos»)**, ya se trate de terrenos así calificados que estén pendientes de expropiación asistemática, o de parcelas con uso lucrativo cuya calificación cambie simultáneamente por la de equipamiento o espacio libre público. También se admitirá la sustitución de la cesión de suelo por la financiación del coste de construcción o urbanización de dotaciones públicas en áreas deficitarias del suelo urbano consolidado o la entrega de una compensación en metálico que el Ayuntamiento destinará a fines análogos.

En todos los sectores que se desarrollen en el suelo urbanizable no delimitado de destino residencial y mixto, los porcentajes de viviendas sujetas a regímenes de protección pública serán los mismos establecidos para el suelo urbanizable delimitado por el apartado 1.º del artículo 7.2.5 de estas normas.

[...]

ARTÍCULO 7.3.4. APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO

1. El aprovechamiento medio de cada sector se determinará en el plan parcial, con arreglo a lo establecido para el suelo urbanizable delimitado en el apartado 1.º del artículo 7.2.4, utilizando los mismos coeficientes de homogeneidad que en el suelo urbanizable delimitado por la revisión del plan general de ordenación urbana (2001).

En los sectores que se delimiten dentro del suelo no delimitado, **salvo lo dispuesto en el artículo 7.3.6 para ámbitos polisectoriales**, el aprovechamiento medio ponderado no será superior al aprovechamiento medio de los suelos delimitados establecidos por la revisión del plan general de ordenación urbana (2001). Para establecer los coeficientes de ponderación se tendrán en cuenta los costes de urbanización previsibles, la cantidad y tipo de viviendas libres o protegidas y la superficie de sistemas generales asignados.

El suelo de sistemas generales adscrito a un sector delimitado en esta categoría de suelo generará la superficie edificable real que resulte de la aplicación del aprovechamiento medio; supondrá además un número de viviendas proporcional a la superficie residencial que genere, siempre que la propiedad asuma la urbanización de todos los sistemas generales adscritos de equipamiento y de zonas verdes y espacios libres públicos o una compensación económica equivalente. Independientemente de esto, asumirá la de los sistemas generales adscritos de equipamientos y espacios libres que se sitúen en el interior del sector o sean colindantes con él, de modo que pueda considerarse que beneficiarán particularmente a los futuros residentes, y la de los sistemas de comunicación, infraestructuras y servicios que sean precisos para su propio funcionamiento. En ningún caso podrán superarse los límites relativos a la superficie del sector o sectores incluidos en un ámbito polisectorial que señala el artículo 7.3.3,1.

Si lo estima más oportuno en el momento en que se desarrolle el plan parcial, y aplicando los coeficientes de ponderación procedentes, el Ayuntamiento podrá sustituir la cesión de suelos de sistema general por la de terrenos de dotación local en áreas deficitarias de suelo urbano consolidado, parcelas destinadas a la construcción de vivienda

pública protegida de alquiler en barrios donde lo estime procedente, obras de ejecución de dichas dotaciones y edificios, o su compensación en metálico, con las condiciones expresadas en el artículo 7.2.5,2 para el suelo urbanizable delimitado y las mismas consecuencias en cuanto al aprovechamiento y la densidad residencial.

[...]

ARTÍCULO 7.3.6. ÁMBITOS POLISECTORIALES DE PLANEAMIENTO Y GESTIÓN Y OTROS PROCEDIMIENTOS DE COMPENSACIÓN INTERSECTORIAL

1. Cuando lo considere oportuno, el Ayuntamiento podrá admitir que sectores desarrollados en el suelo urbanizable no delimitado interior al cinturón Z40 asuman la cesión de suelos de sistema general y cargas de ejecución de infraestructuras generales que el anejo VI de estas normas asigna a áreas de suelo urbanizable no delimitado en los barrios rurales.

En este caso, el aprovechamiento del sector que asume dichas cargas se beneficiará con el incremento que supone la mayor superficie de suelo o un coeficiente de ponderación de sector acorde con la carga de ejecución de infraestructuras.

En el sector que las transfiere se reducirá proporcionalmente el aprovechamiento subjetivo de los propietarios, ya por disminución del aprovechamiento objetivo, ya por aumento de la cesión gratuita al Ayuntamiento. Si se opta por elevar la cesión gratuita de aprovechamiento, se evitará que la reducción de la superficie de suelo de referencia para el cálculo del aprovechamiento medio suponga un aumento de este parámetro por encima del máximo admitido con carácter general mediante:

- la reducción del coeficiente de ponderación de usos que corresponda al paso de superficie edificable para vivienda libre a superficie edificable para vivienda protegida;
- la aplicación de un coeficiente de ponderación de sector que refleje el mayor porcentaje de cesión gratuita, o
- delimitando un ámbito polisectorial que incluya el sector emisor y el receptor de cargas y aprovechamientos, conforme a lo dispuesto en los apartados 2, 3 y 4 de este artículo.

2. Cuando el Ayuntamiento lo entienda justificado, el límite de aprovechamiento medio expresado en el artículo 7.3.4 para los planes parciales que desarrollen suelo urbanizable no delimitado ($0,347 \text{ m}^2 \text{ t}_h / \text{m}^2$) podrá referirse a un ámbito formado por dos o más sectores, comprendidos o no en la misma área, que se delimitarán y ordenarán mediante un mismo plan parcial o con planes parciales distintos, pero consiguientes a un convenio previo de planeamiento y gestión que establezca las condiciones particulares de cada sector.

En estos casos, además de cumplirse para el conjunto del ámbito polisectorial los límites de superficie edificada residencial y densidad señalados en el artículo 7.3.3,1, ninguno de los sectores incluidos podrá superar los siguientes límites, referidos a su superficie y sin consideración de los sistemas generales adscritos o incluidos:

- 13.600 m^2 de superficie residencial construida por hectárea.

— 120 viviendas por hectárea.

No se admitirá que se supere el aprovechamiento medio del suelo urbanizable delimitado por el plan general en sectores o áreas exteriores al cinturón Z40.

La reducción de aprovechamiento en sectores o áreas exteriores al cinturón Z40 no será tal que impida materializar, al menos, 0'30 m²t/m² de edificabilidad real y 12 viv/ha aplicadas a la superficie del área contemplada por el plan general, salvo que el Ayuntamiento, después de oír a la Junta Vecinal, exija parámetros mayores en atención a las necesidades de vivienda en el barrio de que se trate o a la posición del área en relación con el suelo urbano. Cuando en un barrio rural haya dos áreas de suelo urbanizable no delimitado, el Ayuntamiento podrá admitir que una no alcance dichos mínimos si se satisfacen en su superficie conjunta; no se considerará a estos efectos el área SUZ61/2.

Cuando los sectores de un ámbito polisectorial se ordenen con dos o más planes parciales, la aprobación definitiva de los que reciban un aprovechamiento medio superior al del suelo urbanizable delimitado por el plan general no podrá adelantarse a la del plan o planes parciales con aprovechamiento medio inferior que se incluyan en el ámbito.

En cualquier caso, las reservas mínimas de dotaciones locales requeridas por el artículo 7.2.13 de estas normas se satisfarán independientemente en cada sector incorporado al área polisectorial.

3. Cada sector incluido en un ámbito polisectorial podrá desarrollarse en una o más unidades de ejecución.

El equilibrio de aprovechamientos subjetivos entre las unidades de ejecución de un mismo sector resultará de las condiciones generales impuestas por la legislación urbanística.

El equilibrio entre los distintos sectores podrá establecerse mediante procedimientos convenidos por los propietarios y el Ayuntamiento que sean acordes con la legislación vigente. Los propietarios de los sectores receptores de aprovechamiento podrán abonar a los de los emisores una remuneración en metálico que éstos deberán dedicar a sus obras de urbanización, cederles parte de los aprovechamientos lucrativos de su sector o asumir directamente parte de sus costes de urbanización.

4. Cuando un plan parcial abarque más de un sector del área polisectorial, se admitirá igualmente la delimitación de una unidad de ejecución de gestión única, siempre que se respeten los derechos y obligaciones establecidos en cada uno por el convenio previo de planeamiento y gestión.

5. Los procedimientos de compensación intersectorial contemplados en este artículo podrán asociarse a la calificación en las áreas cuyo aprovechamiento se reduzca de porciones de suelo sin aprovechamiento lucrativo con calificación preferente de dotaciones de reserva (DR), que se cederán gratuitamente al municipio, concentrándose los aprovechamientos lucrativos y las dotaciones locales en el suelo restante; salvo que el Ayuntamiento no lo considere oportuno, el futuro proyecto de urbanización contemplará el acondicionamiento del suelo calificado como dotación de reserva con un somero tratamiento vegetal propio de su condición de transición al suelo rústico.

6. Lo dispuesto en este artículo podrá aplicarse también en la modificación conjunta de dos o más planes parciales ya aprobados.

7. El Ayuntamiento podrá modificar de oficio el plan general para trasvasar aprovechamiento o densidad residencial de áreas de suelo urbanizable no delimitado sin plan parcial o con plan parcial caducado, en aplicación del artículo 7.5.2 de las normas urbanísticas, hacia sectores pendientes de ordenación detallada interiores a la circunvalación Z40. En este caso, los máximos modificados de aprovechamiento y densidad en el área emisora y el área o sector receptor se consignarán en las entradas correspondientes de los respectivos anejos de las normas urbanísticas.

[...]

CAPÍTULO 7.5

ÁREAS CON DESARROLLO URBANÍSTICO NO INICIADO O INTERRUMPIDO

ARTÍCULO 7.5.1. ÁREAS CON CONVENIO DE PLANEAMIENTO CARENTES DE PLAN PARCIAL

1. Cuando en un área de suelo urbanizable no delimitado el Municipio hubiera suscrito un convenio con particulares interesados en su desarrollo o se hubiera dictaminado favorablemente un procedimiento de consulta previa y hubieran transcurrido los plazos establecidos sin aprobación del plan parcial, el Ayuntamiento podrá optar entre uno de los siguientes acuerdos:

- a) Dentro del plazo de vinculación de la consulta urbanística regulada por el artículo 26 del texto refundido de la ley de urbanismo de Aragón, prorrogar el tiempo inicialmente previsto, conforme a la disposición adicional décima del texto refundido de 2014 de la ley de urbanismo de Aragón. La resolución se motivará en atención al estado actual de la propiedad del suelo, sus cargas hipotecarias y la necesidad de urbanización de nuevos ámbitos en el municipio, que a su vez valorará tanto la demanda real de viviendas e inmuebles de otros usos como las reservas existentes de construcciones, solares y terrenos en curso de urbanización.
- b) Igualmente dentro del plazo de vinculación de la consulta urbanística, suspender los plazos de desarrollo previstos por el convenio, requiriendo a los propietarios del ámbito su dedicación a actividades propias del suelo rústico o a usos de interés social, promovidos por entidades privadas o por la administración en las condiciones que en cada caso se determinen.
- c) En aplicación del artículo 40.3 del texto refundido de la ley de urbanismo de Aragón, el Ayuntamiento también podrá promover una modificación del plan general que califique el suelo como no urbanizable, previo informe técnico en el que se acredite el incumplimiento de los plazos establecidos y se analicen tanto las causas y el resultado de la desclasificación en relación con el modelo de ciudad inicialmente previsto en el plan general como la eventual incidencia sobre el desarrollo de los sistemas generales.
- d) Alternativamente a la prórroga de plazos y a la desclasificación en el ámbito completo, y con la debida motivación, el Ayuntamiento podrá optar por reducir la superficie a urbanizar y el consiguiente aprovechamiento a límites que considere viables y acordes con el interés público.

2. Independientemente de todo lo expuesto, si se presenta a trámite un plan parcial en un área de suelo urbanizable no delimitado una vez transcurrido el plazo de un año que al artículo 26 del texto refundido de la ley de urbanismo de Aragón atribuye a la consulta, el Ayuntamiento ya no quedará vinculado por la respuesta que en su momento hubiera dado.

ARTÍCULO 7.5.2. ÁREAS CON PLAN PARCIAL SIN GESTIÓN URBANÍSTICA

Cuando en suelo calificado por el plan general como urbanizable no delimitado se hubiera aprobado definitivamente un plan parcial, pero hubieran transcurrido los plazos establecidos en su plan de etapas sin aprobarse los instrumentos de gestión, el Ayuntamiento podrá optar entre uno de los siguientes acuerdos:

- a) Si la Corporación lo entiende oportuno por el cambio de las circunstancias urbanísticas y económicas del municipio o por la falta de capacidad financiera de los particulares interesados, podrá declarar la caducidad del plan parcial aprobado y retrotraer los terrenos a su condición de suelo urbanizable no delimitado, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.3,4 del texto refundido de 2015 de la ley del suelo y rehabilitación urbana.
- b) En aplicación del artículo 40.3 del texto refundido de la ley de urbanismo de Aragón, el Ayuntamiento también podrá promover una modificación del plan general que califique el suelo como no urbanizable, previo informe técnico de contenido análogo al indicado en la letra c) del artículo 7.5.1. Tanto en este caso como en el contemplado por la letra anterior, los propietarios de los terrenos deberán dedicarlos a actividades propias del suelo rústico o a usos de utilidad pública e interés social, promovidos por entidades privadas o por la administración en las condiciones que en cada caso se determinen.
- c) Prorrogar o renovar el plazo inicialmente previsto, conforme a la disposición adicional décima del texto refundido de la ley de urbanismo de Aragón de 2014, siempre que pueda esperarse fundadamente que con esta opción la urbanización se desarrolle en un tiempo razonable.
- d) Flexibilizar los plazos de desarrollo previstos por el plan.
- e) Sustituir el sistema de actuación por otro de iniciativa pública, cuando se considere necesaria para el interés general la urbanización del área, sea viable financieramente y se disponga de los medios precisos para impulsarla.
- f) Dividir el sector en dos o más unidades de ejecución cuya urbanización considere factible el Ayuntamiento, estableciendo la adecuada coordinación entre ellas y determinando en las que considere oportuno sistemas de actuación de iniciativa pública. Tanto esta opción como las dos anteriores se justificarán en términos análogos a los indicados en la letra (a) del artículo 7.5.1.
- g) Alternativamente, se podrá modificar el planeamiento de modo que:
 - se reduzca el ámbito delimitado y ordenado, manteniendo el resto como suelo urbanizable no delimitado, o bien
 - se concentre la superficie a urbanizar y edificar en un área menor, adecuadamente conectada con el suelo urbano y urbanizable del entorno, y se trate el resto como reserva de equipamiento público o espacio libre público o privado, con un tratamiento vegetal propio de su condición de transición al suelo rústico, y carente de aprovechamiento urbanístico.

ARTÍCULO 7.5.3. ÁREAS CON PROYECTO DE REPARCELACIÓN NO URBANIZADAS

1. Cuando una unidad de ejecución situada en suelo urbanizable no delimitado por el plan general cuente con proyecto de reparcelación aprobado definitivamente, pero hayan transcurrido los plazos establecidos en el plan de etapas del plan parcial sin que se haya aprobado el proyecto de urbanización o, habiéndose aprobado, no hayan comenzado las obras de urbanización o se hayan interrumpido antes concluir, el Ayuntamiento podrá optar entre uno de los siguientes acuerdos:

- a) Si lo entendiera oportuno por el cambio de las circunstancias urbanísticas y económicas del municipio o por la falta de capacidad financiera de los particulares interesados, declarar la caducidad del plan parcial, retrotoyéndose los terrenos afectados a su condición de suelo urbanizable no delimitado. Si hubiera llegado a aprobarse, se consideraría igualmente caducado el proyecto de urbanización.
- b) En aplicación del artículo 40.3 del texto refundido de la ley de urbanismo de Aragón, el Ayuntamiento también podrá promover una modificación del plan general que califique el suelo como no urbanizable, previo informe técnico de contenido análogo al indicado en la letra (c) del apartado 1.º. Tanto en este caso como en el contemplado por la letra anterior, los propietarios de los terrenos deberán dedicarlos a actividades propias del suelo rústico o a usos de utilidad pública e interés social, promovidos por entidades privadas o por la administración en las condiciones que en cada caso se determinen.
- c) Prorrogar o renovar los plazos inicialmente previstos, conforme a la disposición adicional décima del texto refundido de la ley de urbanismo de Aragón de 2014, siempre que pueda esperarse fundadamente que con esta opción la urbanización se desarrolle en un tiempo razonable.
- d) Sustituir el sistema de actuación por otro de iniciativa pública, cuando la urbanización del área se considere necesaria para el interés general, sea viable financieramente y se disponga de los medios precisos para impulsarla.
- e) Flexibilizar los plazos de desarrollo previstos por el plan.
- f) Aumentar el número de unidades de ejecución hasta que los correspondientes costes de urbanización sean abordables en etapas sucesivas, pudiendo atribuirse a las que se considere oportuno sistemas de ejecución de iniciativa pública. Tanto esta opción como las dos anteriores se justificarán en términos análogos a los indicados en la letra a) del artículo 7.5.1.
- g) Si la urbanización estuviera ejecutada en parte, promover la liquidación definitiva parcial del área urbanizada, que pasará a considerarse suelo urbano consolidado a todos los efectos. En este caso, el ámbito liquidado y el resto pendiente de urbanización deberán cumplir las condiciones señaladas para las unidades de ejecución delimitadas en un sector por los artículos 125.2 y 138.1 del texto refundido de 2014 de la ley de urbanismo de Aragón, o disposiciones que los modifiquen o sustituyan.
- h) El Ayuntamiento también podrá promover simultáneamente una modificación del planeamiento y de la reparcelación de una o más unidades de ejecución, que

mantengan la condición de suelo urbanizable delimitado, ordenado y reparcelado en una porción del ámbito y devuelvan el resto a su estado original de suelo urbanizable no delimitado, o bien lo clasifiquen como suelo no urbanizable.

2. En los casos en que, por aplicación de los criterios expuestos en el apartado anterior, se devuelva suelo ya delimitado, ordenado y reparcelado a su condición original de urbanizable no delimitado o se clasifique como no urbanizable, la administración o los particulares podrán promover una nueva modificación de la estructura parcelaria para adecuarla a las condiciones propias de los usos rústicos, recuperando o no el estado anterior a la aprobación del proyecto de reparcelación.

3. Cuando en una unidad de ejecución situada en suelo urbanizable no delimitado por el plan general se hubieran interrumpido las obras de urbanización antes de su conclusión, correrán a cargo de la propiedad todas las obras precisas para adecuar lo realizado a una solución distinta de la prevista en el proyecto, o para eliminarlo en todo o en parte y restaurar el estado del terreno, y a tal efecto podrán hacerse efectivas las garantías depositadas.

Cuando se produzca una suspensión temporal de las obras, la propiedad deberá ejecutar aquellas que el Ayuntamiento entienda necesarias para garantizar el mantenimiento en las debidas condiciones de la urbanización ejecutada durante el período de aplazamiento.

TITULO OCTAVO

REGIMEN DE LOS SISTEMAS

[...]

CAPÍTULO 8.2

CONDICIONES DE USO Y EDIFICABILIDAD DE LOS SISTEMAS

[...]

SECCIÓN QUINTA: SISTEMA DE EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS. CONDICIONES DE LA EDIFICACIÓN

[...]

ARTÍCULO 8.2.38. CONDICIONES DE LOS EQUIPAMIENTOS PÚBLICOS Y LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS DE ALQUILER DE DOMINIO PÚBLICO EN EL PLANEAMIENTO DE DESARROLLO

1. En las parcelas de equipamiento público que resulten del desarrollo del plan en planes parciales o especiales, el aprovechamiento se establecerá según las normas contenidas en esta sección, de acuerdo con el tipo de edificación y con independencia del aprovechamiento lucrativo ordenado por el plan.
2. En las parcelas destinadas a equipamiento público que resulten de ordenaciones por menorizadas aprobadas, ya se contengan en el propio plan general o en planes de desarrollo, podrá autorizarse la implantación de dicho uso previamente a la ejecución de la urbanización, siempre que se atenga a las normas contenidas en el planeamiento y que, simultáneamente a la edificación, se realicen las obras de urbanización provisional exigidas para el normal funcionamiento de la dotación, cuyo mantenimiento correrá a cargo de la administración titular.
3. *El Ayuntamiento podrá aplicar lo dispuesto en el apartado anterior a parcelas de titularidad pública destinadas por el planeamiento a viviendas protegidas en régimen de alquiler social o denominación equivalente de acuerdo con la normativa vigente de acceso a la vivienda.*

Con este fin, se podrá promover una modificación del plan parcial o especial que dé la calificación de vivienda protegida de alquiler a parcelas residenciales de titularidad pública situadas en las inmediaciones de calles ya urbanizadas, que se acompañará con la modificación del proyecto de reparcelación.

Cuando el sistema de ejecución previsto sea el de compensación y se hayan superado los plazos para urbanizar, la modificación del planeamiento y, en su caso, del proyecto de reparcelación, podrán conllevar el cambio de posición de parcelas de cesión al Ayuntamiento por parcelas en las que se hubiera previsto la titularidad privada.

[...]

ARTÍCULO 8.2.38-B. CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS PROTEGIDAS DE ALQUILER DE DOMINIO PÚBLICO EN PARCELAS DE EQUIPAMIENTO

1. En parcelas de equipamiento público de los grupos de uso 4 (sanidad y salud), 5 (asistencia y bienestar social), 6 (cultural), 8 (espectáculos), 9 (servicios públicos urbanos), 10 (servicios de infraestructura), 11 (administración pública), 13 (equipamiento social) y 15 (equipamiento de reserva), el uso de equipamiento determinado por el planeamiento podrá acompañarse de la construcción de viviendas protegidas públicas en régimen de alquiler, siempre que se verifiquen las siguientes condiciones:

- Las viviendas no obstaculizarán la construcción ni el funcionamiento del equipamiento.
- Las viviendas satisfarán las condiciones indicadas en el artículo 2.3.6 de estas normas y la superficie útil media de todas las previstas en la parcela será al menos de 45 m².
- En suelo urbano consolidado, la superficie construida de equipamiento se aumentará con la motivada por las nuevas viviendas en la proporción considerada en las actuaciones de dotación, que se destinará íntegramente al uso original del equipamiento o a otro uso de dotación pública que sea adecuado.
- En suelo incluido en sectores de suelo urbano no consolidado o urbanizable cuya urbanización no esté completamente ejecutada y recibida, la superficie construida de equipamiento mantendrá la proporción legal exigida con el número máximo de viviendas previsto por el plan vigente y le sumará la motivada por las nuevas viviendas en la proporción considerada en las actuaciones de dotación, que se destinará íntegramente al uso original del equipamiento o a otro uso de dotación pública que sea adecuado.
- La actuación se emplazará en zonas y sectores de uso residencial, y nunca en áreas industriales o exclusivamente productivas.
- La actuación se llevará a cabo mediante un plan especial o, en su caso, una modificación del plan parcial, que determinará el número máximo de viviendas públicas y la superficie construida de vivienda y equipamiento, ordenará los volúmenes correspondientes y acreditará el funcionamiento correcto de toda la edificación y su inserción satisfactoria en el entorno urbano, con cumplimiento de las normas de altura en función de la anchura de calle o la distancia a otros edificios.
- Se obtendrá informe favorable de los departamentos de la administración pública que sean competentes en razón del destino de los equipamientos afectados.
- Se acreditará que las infraestructuras urbanísticas y la red viaria tienen capacidad suficiente para dar servicio a las nuevas viviendas.

2. Con las mismas condiciones expresadas en el apartado anterior, podrá habilitarse la construcción de viviendas protegidas de dominio público en régimen de alquiler en parcelas de titularidad pública destinadas a usos lucrativos terciarios, que adquirirán la condición de inalienables.

En este caso, podrá reducirse la superficie de uso terciario, siempre que en el conjunto del sector en que se sitúe, si es el caso, se cumpla el mínimo expresado por el artículo 7.2.71 de estas normas.

3. Las nuevas viviendas protegidas ordenadas en virtud de este artículo no se considerarán a efectos de límites para el aprovechamiento medio y la densidad residencial en los sectores en que se sitúen, si es el caso, ni del reparto de beneficios y cargas entre los propietarios del sector.

4. El plan especial o la modificación del plan parcial que se requiere en los apartados 1.º y 2.º de este artículo podrán abarcar más de una parcela de equipamiento o uso terciario y distribuir entre las consideradas tanto la dotación pública como la edificabilidad terciaria y las viviendas protegidas, siempre que satisfagan las condiciones requeridas de superficie y ordenación de la edificación.

5. En áreas desarrolladas mediante el sistema de compensación en que se hayan superado los plazos para urbanizar, el plan especial o la modificación del plan parcial también podrán incluir en su ámbito parcelas con aprovechamiento lucrativo privado, con los solos efectos de intercambiar su posición por la de las parcelas de dominio público y a fin de aproximar éstas a las inmediaciones de calles ya urbanizadas.