

MODIF. AISLADA Nº 176 - POSIBILIDAD CONSTRUIR VIV. EN
PTAS. BAJAS EDIFICIOS
EJEMPLAR "1/1"
22/12/2020
TOMO C
MODIF PGOU 176 - DICIEMBRE 2020
Expediente: 458429/2020 C-4

PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA

ZARAGOZA

MODIFICACIÓN AISLADA NÚMERO

Zaragoza
AYUNTAMIENTO



GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO

El presente PROYECTO ha sido aprobado
con carácter DEFINITIVO, por acuerdo plenario
de fecha 24 FEB 2021

EL SECRETARIO GENERAL DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

Edu. Luis Jiménez Abad



176

INTERVENCIÓN EN SUELO URBANO CONSOLIDADO



 **Zaragoza**
AYUNTAMIENTO

GERENCIA DE URBANISMO
DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE
PLANIFICACIÓN Y DISEÑO URBANO

EJEMPLAR PARA LA APROBACIÓN DEFINITIVA
DICIEMBRE DE 2020

**MODIFICACIÓN AISLADA NÚMERO 176 DEL
PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE ZARAGOZA**

MEMORIA JUSTIFICATIVA

I. INTRODUCCIÓN

El plan general de ordenación urbana vigente en Zaragoza se aprobó definitivamente el 13 de junio de 2001, con texto refundido aprobado el 6 de junio de 2008 (BOA 30/6/2008). Desde el año 2001, ha sido objeto de diversas modificaciones puntuales, en la mayoría de los casos tendentes a resolver problemas específicos de determinados ámbitos urbanos o a recoger nuevos criterios de la Corporación.

El 15 de abril de 2020, el coordinador general del Área de Urbanismo y Equipamientos solicitó a la Dirección de Servicios de Planificación y Diseño Urbano la redacción de un proyecto de modificación aislada del plan general de Zaragoza en el que se regulara la posible transformación de locales de planta baja en viviendas, así como aquellos otros usos que pudieran estimular la ocupación de aquéllos.

El 30 de septiembre de 2020, el Ayuntamiento pleno aprobó el proyecto redactado el anterior día 11, que se sometió a un trámite de información pública en el que se presentaron varias alegaciones y sugerencias. Como consecuencia, se ha redactado un nuevo proyecto que contiene diversas correcciones del anterior, expuestas y justificadas en el informe de la Dirección de Planificación y Diseño Urbano de 22 de diciembre.

Han redactado el proyecto que se eleva a aprobación definitiva los servicios de la Dirección de Planificación y Diseño Urbano del Ayuntamiento de Zaragoza, con especial dedicación de Ramón Betrán Abadía, arquitecto y director de servicios, Susana Domínguez Herranz, arquitecta y jefe del Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación, y Edurne Herce Urzáiz, licenciada en derecho y jefe del Servicio de Ordenación y Gestión Urbanística.

II. CONVENIENCIA DE LA ACTUACIÓN

En el año 2016, la Federación de Empresarios de Comercio y Servicios de Zaragoza y Provincia (ECOS) realizó, en colaboración con el Ayuntamiento, un estudio sobre el número y características de los locales sin actividad en 19 ejes comerciales principales y 40 secundarios de Zaragoza, donde había 3.070 locales, equivalentes al 36'10% de los existentes en la ciudad. De ahí resultó que estaban desocupados 1.208 locales, un 39'35% de los estudiados.

En 2017, ECOS amplió su estudio con el análisis de 55 calles de menor entidad, pertenecientes a la categoría de «otros ejes comerciales» del plan local de comercio, donde encontró otros 686 locales vacíos. De éstos, 6 eran nuevos y 392 estaban reformados, por lo que no requerían una gran inversión para funcionar; por otra parte, 555 habían tenido actividad alguna vez y 371, por fin, no tenían anuncios visibles ni se anunciaban mediante agentes inmobiliarios, por lo que se suponía que no estaban siquiera en el mercado en venta o en alquiler, ya porque sus propietarios hubieran perdido la esperanza, ya porque el precio que podían obtener en ese momento no les interesaba.

Por otra parte, un estudio realizado por el Ayuntamiento en 2015 demostró que entre 2009 y 2014 habían desaparecido 1.400 comercios en la ciudad de Zaragoza. Según el informe sectorial de Mercado Inmobiliario de Aragón sobre la evolución del mercado de locales comerciales en el cuarto trimestre de 2019, en la ciudad de Zaragoza se celebraron 614 compraventas en todo el año, lo que suponía una variación interanual del -19'42% con respecto a 2018, a pesar de haberse llegado a un precio (media de 911 €/m² en el cuarto trimestre de 2019) que se consideraba *especialmente favorable a la demanda*. Se advertía también que el local comercial es *«la única tipología de inmueble que no ha conseguido salir de un período descendente que se remonta a la crisis inmobiliaria»*.

En mayo de 2020, el número de locales sin actividad en el centro y en los barrios de Zaragoza debe de superar, sin duda, el registrado en 2016 y 2017, conforme a la tendencia al alza que ha sido constante en los últimos años y que puede atribuirse a la urbanización de nuevos sectores residenciales sin un crecimiento demográfico paralelo, a la pérdida de población, sobre todo joven, en las zonas centrales, a la tendencia del sector comercial a la concentración, con declive del pequeño comercio tradicional, a la competencia del comercio electrónico, y al descenso del consumo consiguiente a la crisis económica iniciada en 2007.

Cabe imaginar que en el momento, ahora imprevisible, en que concluya el excepcional estado que sufre la economía española desde marzo de 2020, cuando se decretaron las primeras medidas para limitar el contagio del virus COVID-19, el número de locales sin uso será mayor e incluso notablemente mayor, y que una parte quizá amplia de los que suspendieron la actividad no la recuperará después.

La abundancia de locales en desuso y sin expectativas de ocupación repercute en un declive de la vitalidad y del atractivo de las calles y en un deterioro de la escena urbana. Sumado a las viviendas desocupadas o infrautilizadas en los mismos distritos de la ciudad, supone también un despilfarro del patrimonio edificado, en condiciones estructurales normalmente buenas aunque muchas veces necesitado de actuaciones de rehabilitación.

Por este motivo, se considera oportuno arbitrar medidas que permitan ampliar los usos de los locales vacíos, ya dando más facilidades que las actuales para que se conviertan en viviendas, ya estimulando la implantación de actividades alternativas como los estacionamientos de vehículos compartidos de uso individual (patinetes, bicicletas...) que así saldrían de las aceras, vehículos privados convencionales, almacenes, trasteros, etc. Con esta medida, se regula y se dan más posibilidades a una tendencia de sustitución de la actividad de las plantas bajas que en muchas calles no especialmente comerciales de la ciudad se vie-

ne manifestando desde hace unos años en la implantación de actividades complementarias de las viviendas tales como los trasteros. Así, no sólo los locales dejan de estar desocupados, sino que las viviendas de las plantas elevadas ganan atractivo.

En la reciente modificación 154 del plan general ya se contempló, por otra parte, la dedicación de plantas bajas a servicios públicos, estimulándolo en las obras nuevas con la posibilidad de que estos usos, siempre que respondan a una calificación establecida en el planeamiento, no consuman edificabilidad lucrativa.

En otras modificaciones anteriores, se reguló la construcción de estacionamientos enterrados destinados a vecinos del entorno o uso rotatorio en parcelas de equipamiento o de viario público, de forma que se aprovechen hasta donde sea posible sin perjudicar su uso principal, e incluso que las plazas puedan enajenarse en régimen de propiedad. En parcelas de uso residencial, el plan general ya permite habilitar para este uso los locales existentes en la planta baja, posibilitando, por ejemplo, que locales de cierto tamaño se acondicionen como estacionamientos de vehículos privados, siempre que se puedan satisfacer las condiciones impuestas por la ordenanza municipal para la construcción, instalación y uso de estacionamientos y garajes; en esta modificación 176 se regula, como se verá más adelante, la ampliación de la superficie construida para poder construir nuevos estacionamientos en edificios existentes. Aparte de la normativa urbanística, el Ayuntamiento podrá completar el tratamiento de los estacionamientos privados, y en particular de los que se acondicionen en inmuebles existentes para cubrir la demanda insatisfecha de ciertas zonas urbanas, en una próxima revisión de la citada ordenanza de estacionamientos, que parece necesaria a juzgar por los 37 años transcurridos desde la aprobación de la que hoy está vigente.

Durante la redacción de este proyecto de modificación 176 del plan general, el Ayuntamiento ha visto también la conveniencia de dedicar ciertos locales de dimensiones y posición adecuadas a otro tipo de usos que hoy ya admite el plan general, por lo que no se reflejan en la reforma normativa que ahora se promueve. Es el caso de lo que se ha llamado «hoteles de entidades», espacios cedidos bajo diversas fórmulas a entidades sociales de interés público, usos culturales, asistenciales o de otros tipos similares, proyectos de integración comunitaria, etc., por parte del propio Ayuntamiento o la sociedad Zaragoza Vivienda, de otras administraciones o de sociedades privadas. Este tipo, que podría incluir espacios íntegramente cedidos a una entidad y otros subdivididos en varios locales y provistos de servicios comunes, también es compatible con los usos admitidos por el plan general de Zaragoza en todas las zonas de suelo urbano consolidado con uso dominante de vivienda colectiva, e incluso cuenta ya con precedentes en algunos barrios de la ciudad, y especialmente en el centro histórico. Por tanto, su desarrollo en el futuro deberá confiarse a la gestión del patrimonio municipal y del resto de agentes que pudieran interesarse en su promoción.

Un supuesto similar sería el de los «espacios de regulación de la distribución urbana de mercancías», que el Ayuntamiento o sociedades particulares podrían habilitar en locales próximos a las principales zonas de pequeño comercio de los barrios para uso compartido como almacén de mercancías, opción sin duda muy ventajosa pero que no entra en conflicto con la regulación urbanística ya vigente.

Por la complejidad de las actuaciones y su trascendencia social, la modificación 176 ha concedido la mayor importancia a la regulación de la transformación de locales comerciales en viviendas. En un momento en que una parte no desdeñable de la población municipal tiene problemas económicos y financieros para hacerse con una vivienda digna, y en el que la retracción de la demanda y la dificultad de los agentes promotores para conseguir financiación limitan la urbanización o reurbanización de nuevas zonas, e incluso la construcción de nuevos edificios residenciales, parece más preciso todavía que los edificios existentes en el suelo urbano consolidado se aprovechen en cuanto sea posible y puedan

acomodarse a las cambiantes exigencias de la normativa vigente y del mercado para mantenerse en uso.

Favoreciendo el mejor aprovechamiento de la edificación existente y la devolución al mercado de los locales y viviendas sin uso, sería viable una densificación demográfica de la ciudad tradicional, formada por el centro histórico y los ensanches anteriores a los años 1960, sin necesidad de una densificación material, e incluso acompañándola con una reducción del volumen edificado, suprimiendo construcciones interiores o sobre la altura máxima y esponjando calles y patios de manzana. Este modo de densificación no sólo sería más barato, sino que tendría, obviamente, una repercusión ambiental y económica mucho menor.

Al abordar la conversión de locales al uso residencial, hay que tener presente que, como ya se ha advertido, son muchas las viviendas existentes en plantas elevadas que están desocupadas, y que puede decirse que las áreas donde hay más locales vacíos son también las áreas con más viviendas vacías, ya que el fenómeno del declive comercial de las zonas urbanas centrales es parte de un fenómeno más amplio de declive demográfico. Fomentando la reocupación y la mejora de las viviendas ya existentes en las plantas alzadas, normalmente más barata y eficaz que el acondicionamiento de los bajos, se revitalizarán estas zonas de la ciudad y también se logrará, indirectamente, una mayor ocupación comercial de los locales de planta baja.

Tampoco hay que olvidar que, sobre todo en el centro urbano, abundan los departamentos con uso original de vivienda y dedicados a usos terciarios, aun cuando estén situados en plantas donde el plan no los admite. No sería razonable que la nueva norma alentara una redistribución de usos en los edificios existentes de la que resultara la transformación en viviendas de los locales de planta baja y, al mismo tiempo, la desocupación de las viviendas ya existentes en plantas superiores o su dedicación a usos que no son los previstos.

Otra hipótesis de momento razonable, aunque pendiente de confirmación, es que la paralización económica iniciada en marzo de 2020 provoque un descenso de los precios de venta y alquiler de las viviendas, lo que sería una oportunidad para recuperar en ciertas zonas un parque envejecido y no totalmente utilizado. Una mayor facilidad para la transformación del uso en los locales de planta baja debería complementar, pero no dificultar esta política, que no sólo depende de la voluntad municipal, sino, antes aún, de la estructura de la normativa estatal y autonómica sobre ayudas a la vivienda.

Y, por fin, sería peligroso y contradictorio con el propósito de esta modificación del plan general que la mera expectativa de una mayor rentabilidad en la venta o alquiler de los locales de planta baja equiparara su precio al de las viviendas y ahuyentara, así, a quienes necesitan locales de esas características para dedicarlos a los usos comerciales para los que se construyeron, de forma que se generara una *burbuja* especulativa que deteriorara todavía más el pequeño comercio local. Un informe realizado en 2002 por Ararteko (Defensoría del Pueblo del País Vasco) a propósito de las ordenanzas municipales para posibilitar la conversión de locales comerciales en viviendas ya advertía que con ellas «*se corre el riesgo de expulsar a los usos comerciales de las zonas residenciales y de convertir éstas en zonas dormitorio, con una clara pérdida de la calidad de vida de esos entornos*», y que, «*igualmente, el incremento del número de viviendas en determinadas zonas puede provocar la saturación de las dotaciones y espacios públicos existentes en esos ámbitos*».

Por todos estos motivos, la transformación de locales de planta baja en viviendas debe ser una posibilidad que amplíe el mercado residencial actual en las zonas consolidadas de la ciudad, contribuyendo a utilizar más intensamente el patrimonio construido y a mantener la población joven o atraer otra nueva, pero no la puerta por la que se introduzcan en el mercado viviendas con condiciones de habitabilidad o accesibilidad peores que las que desde hace mucho tiempo se exigen a cualquier vivienda del término municipal.

Además de la pura conversión de locales comerciales actuales en nuevas viviendas, se ve muy interesante la utilización de aquéllos para ampliar con una planta más viviendas existentes en la planta primera de los edificios, transformándolas en «dúplex». En zonas urbanas caracterizadas por tamaños de vivienda generalmente reducidos, esta posibilidad permitiría lograr alojamientos atractivos para población joven y ayudaría a mantener en los barrios a familias que de otro modo se verían abocadas a emigrar a nuevas urbanizaciones y a municipios próximos.

Por otro lado, en este momento en que un sensible declive de las actividades comerciales urbanas podrían alentar la construcción de más viviendas en las plantas bajas, ya se trate de nuevos edificios o de locales en edificios existentes, se considera necesario profundizar en la regulación del uso residencial en esa posición. Hasta ahora, y a pesar de lo que muchas personas creen, el plan general de Zaragoza lo ha admitido en todas las zonas de suelo urbano consolidado residencial ordenadas directamente por sus normas (A, B, C y D), sin limitación de calles ni consideración expresa de los problemas específicos que pueden dificultar el que una vivienda de planta baja, sobre todo si se habilita en un local comercial preexistente, alcance las condiciones de habitabilidad de las viviendas de plantas alzadas.

En la actual coyuntura, se cree necesaria una regulación que evite que esos alojamientos se promuevan desordenadamente o constituyan infraviviendas como las que han menudeado en el País Vasco, la comunidad autónoma donde se ha aprobado mayor número de ordenanzas para la transformación de locales en viviendas. Tras un tiempo de experimentación con estas normas, el citado informe de Ararteko de 2002 insistía en la necesidad de *«impedir que por esta vía aparezcan infraviviendas en el mercado»*, exigiendo el cumplimiento de todas las exigencias impuestas al uso residencial en cada municipio.

Debe tenerse en cuenta, por lo demás, que la situación de partida de Zaragoza es la inversa de aquellas poblaciones donde antes de promulgarse esas normas lo habitual era la prohibición de dicha transformación. En nuestra ciudad se trata más bien, como decía el preámbulo de la ordenanza aprobada en Sestao el 6 de noviembre de 2009, de regular la conversión de los locales en viviendas, que había empezado a verificarse *«sin ningún tipo de orden ni control»*, de modo que, si como es previsible se hace cada vez más frecuente, no se perjudique *«el desarrollo del comercio local, la lógica modernización y desarrollo de los barrios y la consolidación de actividad económica que resulta imprescindible para el futuro del municipio»*, y que se determine *«cómo y con qué condiciones y características se puede transformar [...] locales comerciales en vivienda para evitar que el tipo de viviendas resultante [...] sean motivo de especulación o se encuentren en el límite de sus condiciones de habitabilidad por su escasa dimensión, deficiente soleamiento, accesos de poca calidad, etc.»*

Aprovechando también el ejemplo vasco, es importante dejar claras las exigencias de estas transformaciones, para evitar que locales comerciales que requieren una inversión apreciable para adaptarse al uso residencial puedan ser vendidos o alquilados con repercusiones propias de la vivienda a personas interesadas en darles este uso pero desconocedoras de la inversión precisa. O, como ya se dijo, que sin descontar este coste se repercuta sobre la renta o el precio de locales que sí se necesitan para desarrollar un negocio.

III. CONTENIDO DE LA ACTUACIÓN

CONSTRUCCIÓN EN LA PLANTA BAJA DE NUEVAS VIVIENDAS O AMPLIACIÓN DE LAS EXISTENTES EN PLANTA PRIMERA

Por lo que se refiere a la construcción de nuevas viviendas situadas en la planta baja de los edificios o la ampliación en la planta baja de viviendas existentes en la inmediatamente superior, la nueva regulación afecta a dos secciones del capítulo 2.3 de las normas urbanísticas. En primer lugar, en su actual sección tercera, se amplía la regulación, hasta ahora muy parca, de la construcción de viviendas en planta baja. El nuevo artículo 2.3.21 determina algunas condiciones particulares de habitabilidad y ornato, que no sustituyen, sino que complementan, a las establecidas por las normas con carácter general.

Su apartado 2.º sustituye al actual apartado 4.º del artículo 2.3.18, que se elimina, desarrollando más la condición de elevación con respecto a los terrenos colindantes de uso público. Desde 1986, el plan general obliga a que el pavimento de las viviendas se eleve 1 metro sobre la rasante de la acera, con dos propósitos implícitos. El primero es uniformar en unos 3'50 metros la cota de suelo de la planta primera, a partir de la que pueden volarse los forjados sobre la vía pública, de modo que no haya saltos muy apreciables entre los edificios que tengan viviendas en planta baja, con altura libre mínima de 2'50 metros, y los que tengan locales comerciales, con altura mínima de 3'50 metros. El segundo es garantizar para las viviendas de planta baja una mínima privacidad, impidiendo que quienes transitan por las aceras puedan ver su interior y que los moradores sufran una excesiva proximidad de la calle, que la experiencia demuestra que puede provocar reclamaciones ante el Ayuntamiento para que limite los usos de la vía pública causantes de molestias (paradas de autobús, bancos, veladores...)

Los dos propósitos siguen siendo oportunos, si bien pueden revisarse sin que se resienta su eficacia. Por ello, se ha limitado la exigencia de elevación de la planta baja a las estancias limítrofes con la calle o con espacios privados de uso público o comunitario (lo que podrá reducir costes, sobre todo, en la transformación de locales actuales en viviendas) y se ha suprimido en edificios que estén separados de los suelos de uso público por espacios libres cerrados de uso privativo que tengan al menos 2 metros de anchura, algo que ya se hizo en el plan parcial del sector SUZ89/4 (Valdespartera). Naturalmente, la primera corrección no ha de suponer que los pavimentos interiores de las viviendas suben y bajen sin consideración de las exigencias de la accesibilidad interior, que siguen vigentes, sino que podrá satisfacerse con mayor flexibilidad la adaptación a las condiciones de contorno.

Esta limitación se ha acompañado, en el apartado 4.º, con la de no abrir en fachadas lindantes con la vía pública huecos de vistas a una altura inferior a 1'80 metros. Por debajo de esta altura, los vanos deberán estar cerrados por paños no practicables de material impermeable a la vista (por ejemplo, pavés, o vidrio traslúcido incorporado a la carpintería), salvo que ante ellas haya un antepecho que no sea transparente e impida que desde la calle se vea el interior de la vivienda por debajo de una elevación de 1'80 m sobre su pavimento.

Además, el apartado 3.º del artículo 2.3.21 regula el acceso a las viviendas desde la vía pública, cuestión que hasta ahora ha merecido interpretaciones contradictorias. En general, se prevé que se produzca a través del zaguán y los medios de desplazamiento vertical que dan servicio al resto de las viviendas del edificio, si bien no se niega la posibilidad de entrada directa desde la vía pública en aquellos casos en que sea compatible con las características de la calle. Desde una norma de carácter general es imposible concretar de una manera terminante cuáles serán estos casos, que deberán determinarse mediante valoración motivada en cada procedimiento de autorización; se precisa, no obstante, que el criterio bá-

sico será el carácter eminentemente residencial de los espacios públicos y la moderación de la circulación. Como ejemplo, este tipo de accesos, que serían extraños en calles con un carácter comercial muy marcado o sometidas a un intenso tráfico, no sólo serán aceptables, sino probablemente convenientes, en muchas calles y plazas tranquilas del centro, de los barrios tradicionales o de los barrios rurales.

En otro nuevo artículo 2.3.22, se señala un conjunto de avenidas, paseos, calles y plazas donde no se admite la construcción de nuevas viviendas en la planta baja, bien por no considerarse adecuado para este uso el ambiente de la calle (calles de malla básica), bien por razones morfológicas o bien porque se prefiere concentrar en la vía una actividad comercial que se deterioraría si los locales pudieran ver elevado su precio por la posibilidad de dedicarse a usos residenciales, o si entre los actuales comercios comenzaran a entremezclarse las viviendas, dispersándolos.

Se ha seleccionado así un conjunto de espacios urbanos, localizados casi sin excepción en el centro histórico y en los ensanches y barrios de la llamada *primera corona*, donde debería mantenerse una actividad comercial concentrada, o al menos no admitirse la construcción de viviendas a cota de calle. La relación incluye los 19 ejes calificados como principales por el plan de comercio local de Zaragoza de 2009 y el estudio realizado por ECOS en 2016 (aquellos que tenían más de 50 establecimientos comerciales minoristas) y 38 de los 40 secundarios (aquellos que tenían al menos 30 establecimientos minoristas, salvo los dos situados en el Actur que no son malla básica, por ser zona PR), aparte de otras calles donde se estima oportuno no construir nuevas viviendas en la planta baja por ser continuación de ejes principales o secundarios, ser estructurales en sus barrios, dedicarse en parte significativa a la circulación de paso u otras razones parecidas.

Se prevé, finalmente, que ese catálogo pueda modificarse en el futuro mediante cambios en la red de calles de malla básica, planes especiales de ordenación de la actividad comercial o catálogos de calles donde se prohíbe la construcción de viviendas en planta baja, que se tramitarían por el procedimiento de los planes especiales.

A continuación, se crea una nueva sección cuarta del capítulo 2.3, relativa a la transformación al uso residencial de locales preexistentes situados en la planta baja de edificios de vivienda colectiva. Su primer artículo, el 2.3.23, de aplicación directa, contempla las actuaciones sobre suelo urbano consolidado compatibles con la actual normativa de usos; tras exigir que en estas nuevas viviendas se cumpla lo previsto en el artículo 2.3.21 con los matices que luego se detallarán por tratarse de edificios existentes, enumera los casos en que no se admite la transformación, por las razones expresadas en cada uno. Uno de estos apartados reserva el cambio de uso para aquellos locales donde esté acreditada una dificultad para mantener su uso actual, prohibiéndolo cuando tengan actividad terciaria o comercial en funcionamiento o la hayan tenido en los tres años anteriores; así se evitará que se utilice esta vía, contra su propósito, para deteriorar todavía más el estado del comercio local. Tampoco se admitirá la transformación en viviendas de locales situados en edificios fuera de ordenación, con problemas de inundabilidad o situados en las avenidas, calles, paseos y plazas indicados en el artículo 2.3.22, o en áreas en las que las actividades actuales de las plantas bajas sean problemáticas para la convivencia con usos residenciales demasiado próximos.

Es importante recordar que el plan general de Zaragoza no prohíbe el uso de vivienda en planta baja ni establece condiciones directas de densidad residencial máxima en ninguna zona del suelo urbano consolidado de uso dominante residencial que no sea de planeamiento recogido. Al poder aplicarse este artículo y sus complementarios 2.3.24 y 2.3.25 a las extensas zonas A, B, C y D del plan, quedará cubierto casi todo el suelo del centro urbano y

sus barrios y ensanches tradicionales, que es donde se concentra actualmente el principal problema que se quiere resolver.

El artículo 2.3.24 establece las condiciones específicas de diseño de las viviendas resultantes de la transformación de locales comerciales, que en ningún caso podrán ser peores que las que rigen en el conjunto de las viviendas de la ciudad. El proyecto que las ordene deberá acreditar que se satisface toda la normativa vigente sobre dimensiones de las piezas y de la vivienda, ventilación, iluminación natural, ruido, accesibilidad, etc.

Para estas viviendas, cuando se desarrollen íntegramente en anteriores locales comerciales, se requiere una superficie útil mínima superior a los 37 m² exigidos con carácter general, en atención a las peculiares condiciones tipológicas que tendrán en buena parte de los casos, al uso menos expedito de algunas piezas por causa de la proximidad del espacio exterior y a la conveniencia de extremar las precauciones para evitar la promoción de viviendas de calidad inferior, insatisfactorias por sí mismas y por la degradación que provocarían en los inmuebles y calles donde estuvieran. Cuando se transformen al uso residencial uno o más locales contiguos cuya superficie total no supere los 140 m², no se admitirá ninguna nueva vivienda con una superficie útil inferior a 45 m², y cuando se superen los 140 m², la superficie útil mínima por vivienda será de 55 m²; se ha elegido el límite de 140 m² porque, con esa superficie envolvente, todavía no se podrían distribuir tres viviendas de 45 m² útiles (que exigirían 135 m² más los ocupados por la tabiquería o el zaguán), pero ya cabrían sin problemas dos de 55.

Se hace una excepción cuando la superficie continua de local o locales que se transforman en vivienda no alcanza a permitir una de 45 m² de superficie útil, en cuyo caso podrá autorizarse una menor, siempre que se superen los 37 m² requeridos con carácter general por el artículo 2.3.16.

Dentro de las superficies señaladas, se ha preferido no fijar nuevas limitaciones al número mínimo o máximo de piezas, siempre que se satisfagan todas las condiciones expresadas por las normas del plan general, ya que su número y disposición vendrá condicionada, sobre todo, por las condiciones de fachada, y, si éstas lo permiten, no se ve motivo para impedir distribuciones similares a las de las viviendas situadas en plantas superiores. Con todo, es de esperar que en muchas de las viviendas procedentes de locales la dificultad de disponer huecos de iluminación y ventilación hacia el exterior llevará a una proporción entre superficie útil y número de piezas superior a la habitual en las viviendas convencionales.

Sin considerar esta probable singularidad tipológica, una vivienda de 37 m² podría contener un solo dormitorio, que conforme al artículo 2.3.16,1 de las normas debería ser doble. Siempre que lo permitieran las demás condiciones de habitabilidad, una vivienda de 45 m² podría tener un dormitorio doble y uno sencillo, y una de 55 m² podría llegar a un dormitorio doble y dos sencillos, considerando en todos los casos los espacios de circulación, para los que no señala superficies mínimas el artículo 2.3.16,2.

Con el mismo propósito de extremar las precauciones para evitar que la transformación de locales dé lugar a infraviviendas, «pisos patera» y otros tipos residenciales inadecuados, se advierte expresamente que cada vivienda admitida se destinará en toda su superficie a un núcleo de convivencia, de acuerdo con la definición de vivienda y el programa mínimo contenidos en los artículos 2.7.3 y 2.3.16 de las normas del plan general, y la ley de arrendamientos urbanos. Se prohíbe también la transformación de locales de planta baja en establecimientos de vivienda colectiva, salvo que incluyan también plantas superiores.

Se aplicarán las condiciones de elevación sobre los espacios de uso público exigidas en el artículo 2.3.21,2, si bien se permite que el Ayuntamiento pueda rebajar en el acto de concesión de licencia la exigencia de elevación mínima sobre la acera hasta un mínimo de 50 cm, siempre que las condiciones materiales de los locales impidan mantener la altura li-

bre mínima exigida con carácter general si su pavimento se eleva en 1 metro. Además, la elevación mínima podrá reducirse en inmuebles catalogados o situados en varias áreas de referencia del centro histórico donde sea imposible de alcanzar incluso esos 50 cm, pero convenga la transformación para la conservación del edificio y, por las características de la calle y la distribución interior de la vivienda, no se provoquen graves molestias ni conflictos de privacidad.

Se prevé que el Ayuntamiento pueda autorizar con carácter excepcional que, sin cumplir la elevación mínima de las habitaciones frontales con respecto a la calle, se habiliten como viviendas para personas con movilidad reducida locales donde técnicamente no haya otra opción más adecuada, pero sólo con carácter transitorio, mientras uno de los usuarios de la vivienda mantenga su limitación. En este caso, se requerirá que el proyecto acredite la posibilidad de adaptar más adelante la vivienda a la normativa general, con la elevación del pavimento que sea pertinente. Se exige, además, que la altura de los huecos con respecto a los espacios próximos de uso público se acomode desde el primer momento a la norma general.

Se resolverá también la entrada a las nuevas viviendas, que, como en el caso general, podrá ser por el zaguán preexistente (o por el ascensor y la escalera generales, si la vivienda propuesta abarca las plantas baja y primera), o, si esto no fuera posible, por uno nuevo o directamente desde la calle, con las condiciones que se expresan para no interferir en la funcionalidad del espacio público y proporcionar al mismo tiempo la exigible privacidad a las nuevas viviendas.

Otro problema que surgirá en estas actuaciones es la incorporación de las nuevas viviendas a la composición general del edificio. La normativa del plan general otorga un estatus especial a los locales no residenciales de la planta baja, que, manteniendo una coherencia básica con el resto de la fachada, pueden responder a pautas compositivas distintas, configurando todos ellos lo que se ha llamado *zócalo comercial* de la edificación. Si en lugar de locales de negocios la planta baja tiene viviendas, esa excepción desaparece y es preciso integrarlas en la composición general de la fachada, lo que no significará necesariamente reproducir los materiales de las plantas alzadas, ya que en muchas ocasiones será más pertinente mantener el tratamiento diferenciado de los bajos; sí hará falta, naturalmente, contemplar las líneas generales de la composición vertical.

Con este fin, se utilizarán los mecanismos recogidos en el artículo 2.5.2-b de las normas urbanísticas del plan general. Para dar completa coherencia a este requisito, se ha mejorado la redacción del primer apartado de este artículo, sustituyendo la referencia a las modificaciones *«por encima de la planta baja»* por modificaciones de la fachada, *«exceptuados los locales de uso no residencial situados en la planta baja»*.

El nuevo artículo 2.3.25 contempla la necesidad de resolver en cada proyecto cuestiones técnicas que muchas veces sobrevendrán y cuya solución no se puede generalizar, tales como la adecuación a la normativa acústica y de accesibilidad; la dotación de tendedores y de plazas de estacionamiento; la ventilación de los baños y las salidas de humos, resueltas en los edificios de vivienda colectiva mediante conductos que no suelen llegar hasta la planta baja, o la afección de ésta por elementos de las instalaciones generales de abastecimiento o de saneamiento de los edificios, que deberán mantener su funcionalidad. En ninguna de estas cuestiones se ha querido descender hasta el nivel de las soluciones técnicas concretas, tanto por ser ajeno a la naturaleza de unas normas urbanísticas como por no rigidizarlas con prescripciones que pueden quedar obsoletas fácilmente.

En zonas de urbanización más reciente, con planeamiento de segundo grado recogido o aprobado después de entrar en vigor la revisión del plan general de 2001, en el que sí se impongan limitaciones específicas al uso de la planta baja o límites de densidad residencial

o superficie construida de este uso, no se verifican problemas de desvitalización demográfica con la magnitud de esas zonas centrales, y el procedimiento, además de más complicado, es menos necesario para lograr los fines que persigue esta modificación. No obstante, se les dedica el artículo 2.3.26, que advierte que, conforme a la legislación urbanística vigente, el cambio al uso de vivienda de una superficie donde actualmente no se admite constituye una actuación de dotación, y requiere las pertinentes cesiones al Ayuntamiento de suelo destinado a dotaciones públicas y de aprovechamiento lucrativo.

Por todo ello, será precisa una modificación del plan que limita actualmente el uso, que en Zaragoza será siempre un plan parcial o especial, y se acompañará con la entrega al Ayuntamiento de:

- a) el 10% del incremento de valor del local correspondiente (si es que se produce este aumento), al pasar del uso admitido por el plan (en general, comercial) al de vivienda, y
- b) suelos de dotación pública (zonas verdes, equipamiento y estacionamiento en la vía pública) en la proporción que correspondería al aumento del número máximo de viviendas según lo dispuesto para los planes parciales.

De acuerdo con el artículo 86 del texto refundido de 2014 de la ley de urbanismo de Aragón, estas cesiones se podrán sustituir por su valor en metálico u obras del mismo importe, y en la gran mayoría de los casos, éstas serán las únicas opciones viables.

Aparte de advertir que la modificación será plenamente discrecional, como corresponde a toda modificación del planeamiento vigente, y que el Ayuntamiento la aceptará en cada caso según las circunstancias que concurran, se exige que no disminuya la proporción entre el número de viviendas y las dotaciones públicas dentro del área, o bien que la disminución en su interior (que, como máximo será del 10% de la establecida por el plan original, considerando la modificación en curso y todas las anteriores) se compense con un aumento en zonas peor dotadas de la ciudad, como el centro histórico o los ensanches y barrios tradicionales. Con ello se conseguiría mejorar algo el reparto de dotaciones urbanas, actualmente muy desequilibrado entre unas zonas formadas antes de 1975, donde suelen ser muy reducidas, y otras posteriores, donde son mucho más generosas. Por supuesto, la compensación debería hacerse aplicando los correspondientes coeficientes de homogeneización, según el valor del suelo en cada área.

La compensación podría abordarse, además, por cesión directa de los nuevos suelos por el promotor de la actuación, por entrega de una compensación en metálico con la que el Ayuntamiento adquirirá los nuevos suelos de dotación o los ejecutará, o por ejecución de obras de construcción o rehabilitación en inmuebles municipales de dotación o, en su caso, vivienda social.

La viabilidad jurídica de estas actuaciones, que persiguen una mayor nivelación entre las dotaciones urbanísticas de la ciudad en su conjunto, viene amparada por la condición legal de suelo urbano consolidado adquirida por los sectores urbanizables y urbanos no consolidados con plan de desarrollo aprobado y completamente ejecutado. En relación con esto, se recupera la redacción que la revisión del plan general de 2001 dio al artículo 1.1.5,3 de las normas urbanísticas, sobre modificaciones de planeamiento recogido ya ejecutado por completo, devolviéndoles la condición de modificaciones de plan general y permitiendo tratarlas como a cualesquiera otras modificaciones de la ordenación en el suelo urbano consolidado.

Por último, ha de advertirse que se ha preferido evitar las interferencias entre la propuesta de modificación de la normativa urbanística y la legislación reguladora de la propiedad horizontal que podrían producirse si en el plan se impusieran condiciones relacionadas

con acuerdos de las comunidades de propietarios. Por supuesto, esto no significa que se exima a las transformaciones de locales en viviendas de las autorizaciones o conformidades que sean procedentes, sino que éstas deberán atenerse a lo dispuesto por su legislación específica.

Por las razones y con los criterios expuestos, la modificación 176 del plan general de ordenación urbana introduce en las normas urbanísticas las siguientes innovaciones relacionadas directa o indirectamente con la construcción de nuevas viviendas en planta baja:

- Reforma del artículo 1.1.5,3.b. (Modificación del planeamiento en zonas que en su día se ordenaron mediante planes de desarrollo y cuya ejecución haya concluido.) Se recupera el régimen establecido en la revisión del plan general que se aprobó en 2001 y en el texto refundido de 2002, más acorde con el artículo 12,d del texto refundido de 2014 de la ley de urbanismo de Aragón que la redacción introducida en la modificación aislada número 2.
- Reforma del artículo 2.3.18,4. (Altura libre de las plantas de los edificios.) Se suprime el apartado 4.º, sobre elevación del pavimento de las viviendas situadas en la planta baja.
- Nuevo artículo 2.3.21. Se regulan las condiciones generales que deberán cumplir las nuevas viviendas situadas total o parcialmente en la planta baja.
- Nuevo artículo 2.3.22. Incluye un listado de calles, paseos y plazas donde no se admitirán nuevas viviendas situadas en la planta baja, ya sea en nuevos edificios o por transformación de locales preexistentes, para preservar la actividad comercial o la propia habitabilidad de las viviendas. Como anejo a esta modificación y con carácter puramente informativo, se incluye un plano de la ciudad donde están representadas esas vías, exceptuando aquellas donde no se permiten las viviendas en planta baja por impedirlo el planeamiento de desarrollo.
- Nuevo artículo 2.3.23. Se regulan las condiciones generales para la transformación de locales comerciales existentes en viviendas o la ampliación de viviendas de planta primera por incorporación de superficie de planta baja.
- Nuevo artículo 2.3.24. Se regulan las condiciones de diseño vinculantes para los proyectos de transformación de locales comerciales existentes en nuevas viviendas o de ampliación de viviendas de planta primera por incorporación de superficie antes comercial de la planta baja.
- Nuevo artículo 2.3.25. Se regulan las condiciones técnicas que deberán contemplar los proyectos para la transformación de locales comerciales existentes en viviendas.
- Nuevo artículo 2.3.26. Se regula la transformación en viviendas de locales comerciales existentes cuando un plan vigente de segundo grado no contempla el uso residencial en planta baja o no permite nuevas viviendas en la parcela, advirtiendo que deberán cumplirse las condiciones legales de las actuaciones de dotación.
- Reforma del artículo 2.4.5,1 (Condiciones de los accesos). Se prevé una posible modificación del catálogo de calles de malla básica por el procedimiento de tramitación de los planes especiales que desarrollan el plan general o, alternativamente, mediante una ordenanza de movilidad urbana o finalidad equivalente.
- Reforma del artículo 2.5.2-b,1. (Modificaciones de fachada en los edificios.) Se aclara que en las modificaciones de fachada se requerirá proyecto referido a toda ella cuando afecte a su apariencia en cualquier punto, salvo locales de uso no residencial en planta baja.

- Reforma del artículo 2.6.12,2. (Condiciones generales de accesibilidad.) Se modifica en consonancia con la reforma expresada del artículo 2.4.5,1.

ESTACIONAMIENTO DE BICICLETAS Y VEHÍCULOS DE MOVILIDAD INDIVIDUAL EN LOCALES DE PLANTA BAJA

El 26 de marzo de 2019, la Federación Española de Municipios y Provincias acordó publicar unas recomendaciones sobre modos de desplazamiento en espacios públicos urbanos que incluían consideraciones acerca de los llamados vehículos de movilidad personal (VMP), modalidad de transporte que durante ese año cobró un auge considerable, de la mano de empresas dedicadas a su alquiler, por procedimientos que permiten que un usuario pueda estacionarlos en cualquier lugar a la espera de que otro los necesite. La FEMP reclamaba la exclusividad del uso peatonal en los espacios peatonales (aceras, bulevares, paseos, parques y jardines; calles y zonas peatonales...) y la prohibición de aparcar en ellos cualquier elemento o vehículo de transporte. Por ello recomendaba que las autoridades municipales reservaran espacios de estacionamiento para todos ellos en la calzada o, en todo caso, en lugares distintos de las aceras.

En 2020, el Ayuntamiento de Zaragoza está desarrollando un programa para la habilitación en las calzadas de 4.585 nuevos estacionamientos de motos, bicis y patinetes, con un total de 37.709 plazas. En septiembre de 2020 se han ejecutado 296 de estos estacionamientos (171 para motocicletas y 125 para vehículos de movilidad personal) con 1.488 plazas (853 y 635, respectivamente) que se suman a las 25.000 plazas, aproximadamente, que ya había antes; se prevé completar el programa al término de este mismo año y prohibir en toda la ciudad el estacionamiento en las aceras de esos vehículos dentro del primer trimestre de 2021.

Por otra parte, el Ayuntamiento aprobó el 30 de abril de 2019 la ordenanza reguladora de los vehículos de movilidad personal (VMP) de tipo A y B, en cuyo artículo 4 se dice:

1. Los vehículos de movilidad personal (VMP) de tipo A y tipo B podrán estacionar amarrados en las mismas condiciones que las establecidas en la normativa vigente para las bicicletas.
2. Los vehículos de movilidad personal (VMP) destinados al arrendamiento individual o pertenecientes a sistemas de movilidad compartida sólo podrán estacionar en los espacios y bajo las condiciones estipuladas en las autorizaciones o licencias que se otorguen para el ejercicio de esa actividad.
3. Ningún tipo de vehículo de movilidad personal (VMP) podrá estacionar en lugares que obstaculicen el tránsito peatonal, de vehículos o en elementos de indicación para invidentes y rampas de acceso a sillas de ruedas, el uso de mobiliario urbano ni el acceso a inmuebles o servicios, en especial el acceso a paradas de transporte público y, en ningún caso, junto a la fachada de edificios.

El artículo 32 de la ordenanza de circulación de peatones y ciclistas vigente, relativo su estacionamiento, determina:

Los aparcamientos diseñados específicamente para bicicletas serán de uso exclusivo para éstas y para los vehículos de movilidad personal en las condiciones establecidas en la normativa de aplicación.

Las bicicletas se estacionarán en los espacios específicamente acondicionados para tal fin, debidamente aseguradas en las parrillas habilitadas al efecto. En los supuestos de no existir aparcamientos en un radio de 75 metros, las bicicletas podrán ser amarradas a elementos del mobiliario urbano durante un plazo que en ningún caso podrá superar las 24 horas, siempre que con ello no se realice ningún daño al elemento de mobiliario urbano, no se vea alterada su función, ni se entorpezca el tránsito peatonal ni la circulación de vehículos.

En cualquier caso, para garantizar la circulación peatonal, se deberá respetar un espacio mínimo de 1 metro como zona de tránsito. En ningún caso podrán estacionarse bicicletas en aceras con anchura total inferior a 1,5 metros.

Es posible que, superado el estado excepcional motivado por la epidemia de coronavirus y durante un cierto tiempo, se reduzca el uso del transporte público y aumente el de

medios como la bicicleta y el patinete, aunque quizá no el de los vehículos de uso compartido. Si a esto se unen restricciones a su estacionamiento en la vía pública, conforme a las recomendaciones de la FEMP, y particularmente en calles peatonales, residenciales, paseos o aceras estrechas, se entiende la conveniencia de facilitar también la implantación de estacionamientos o depósitos de estos vehículos en parcelas privadas, y, sobre todo, en locales de planta baja de los edificios.

Probablemente, las empresas concesionarias sólo optarán por utilizar locales de planta baja para concentrar sus vehículos cuando se verifique la prohibición de estacionar en la vía pública o bien las plazas habilitadas en ésta no resulten suficientes, ya que el uso de ésta da mayor visibilidad y accesibilidad a los vehículos y no condiciona su uso al depósito posterior en determinados puntos fijos. Esta limitación será más probable en el centro histórico o en vías donde no haya calzada rodada para ubicar estacionamientos alternativos en la calle.

En cambio, podría tener más salida la utilización de locales de planta baja para almacenar vehículos pertenecientes a usuarios residentes en el entorno que no dispusieran de estacionamientos o trasteros adecuados en sus inmuebles, y que tuvieran dificultades para llevar el vehículo hasta su vivienda o local, o para guardarlo en ellos. Hay que tener en cuenta que la ordenanza municipal prohíbe estacionar estos vehículos en garajes compartidos con automóviles o motos, y que en la actualidad prácticamente ningún edificio zaragozano posee un estacionamiento específico para ellos.

Con estos fines, la modificación 176 del plan general de ordenación urbana introduce en las normas urbanísticas la siguiente innovación:

- Nuevo artículo 2.4.12-b. Se precisa el uso de locales en planta baja e inferiores para el estacionamiento de bicicletas y otros vehículos de movilidad personal. La autorización de los destinados al arrendamiento individual o pertenecientes a sistemas de movilidad compartida exigirá un trámite análogo al del resto de dotaciones de estacionamiento que superan las reservas establecidas por el capítulo 2.4 de las normas del plan general.

Puede advertirse, por fin, que esta nueva norma no pasa de ser un primer esbozo, destinado sin duda a desarrollarse cuando el Ayuntamiento apruebe la nueva ordenanza de movilidad urbana que en estos momentos está redactando el Servicio de Planificación y Diseño de la Movilidad Urbana y, con ella, puedan precisarse más posibles condiciones para el estacionamiento de cualquier clase de vehículos en planta baja, posibles prohibiciones o condiciones para el estacionamiento de bicicletas y VMP en la vía pública, posible dotación obligatoria de estacionamientos para estos vehículos en el interior de los edificios, etc.

OTRAS MODIFICACIONES DE LA NORMATIVA EN SUELO URBANO CONSOLIDADO

Además de los contenidos ya expuestos, la modificación 176 incluye otras correcciones puntuales de las normas urbanísticas, que tienen por fin mejorar algún aspecto de las vigentes o subsanar errores observados en su aplicación. En general todas tienden a facilitar la intervención en la edificación y la urbanización en el suelo urbano, y sobre todo en el centro histórico y en los barrios tradicionales:

- Reforma del artículo 2.1.4.3. (Derechos y deberes de uso, conservación y rehabilitación de los edificios.) Se actualizan las condiciones de mantenimiento de inmuebles, urbanizaciones y carteles con una remisión a la ordenanza municipal reguladora del deber de conservación de la edificación e inspección técnica de edificios, aprobada el 27 de septiembre de 2002 (BOP 31/10/2002).

- Reforma del artículo 2.1.11. (Áreas de reforma interior no previstas por el plan general.) Se armoniza con el texto refundido de 2014 de la ley de urbanismo de Aragón.
- Reforma del artículo 2.1.12. (Deberes de cesión en suelo urbano no consolidado.) Se armoniza con los apartados 3.º y 5.º del artículo 127 del texto refundido de 2014 de la ley de urbanismo de Aragón, y se suprime el apartado 2.º del artículo por innecesario.
- Reforma del artículo 2.1.14. (Cesión gratuita y obligatoria al Ayuntamiento en suelo urbano no consolidado.) Se armoniza con el artículo 5.4.1,5 de las normas, según modificación aislada 172 del plan general.
- Reforma del artículo 2.2.2,3. (Condiciones de las parcelas y de sus linderos.) Se aclara el alcance de la remisión a la cartografía catastral a efectos de desarrollo del plan general.
- Reforma del artículo 2.2.14,3. (Definición de las condiciones de volumen en la edificación.) En la regulación de la instalación de ascensores en edificios que hayan superado sus límites de aprovechamiento, se advierte expresamente que, cuando ello suponga aumento de la superficie edificada por encima del límite establecido por el planeamiento, el Ayuntamiento no exigirá compensación económica en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.2.5 de las normas. Aunque, de hecho, desde 2001 hasta ahora nunca se ha requerido esta compensación, se considera conveniente indicarlo expresamente para evitar confusiones como consecuencia del nuevo apartado 7.º del mismo artículo, que contempla un supuesto en que tampoco se pedirá compensación y otro en que sí se hará.
- Reforma del artículo 2.2.14,6. (Definición de las condiciones de volumen en la edificación.) Se desarrolla el artículo 24.5 del texto refundido de la ley del suelo y rehabilitación urbana de 2015. Se hace extensiva la exención de cómputo de superficie edificable en obras de mejora de la accesibilidad a obras de mejora de la eficacia energética, a fin de fomentar su ejecución y permitirles aun cuando supongan ampliar la superficie edificada en el edificio y ésta hubiera agotado la que le da el plan.
- Reforma del artículo 2.2.14,7. (Definición de las condiciones de volumen en la edificación.) Se hace extensiva la exención de cómputo de superficie edificable en obras de mejora de la accesibilidad a la construcción o ampliación de estacionamientos en las áreas de referencia con acentuadas carencias que se indican en el anejo II de las normas y en parcelas limítrofes de áreas colindantes. Se intenta así fomentar la ampliación de las plazas de estacionamiento disponibles, aun cuando sea preciso ampliar la superficie edificada en el edificio y ésta hubiera agotado la que le da el plan. Se distinguen aquellos casos en que las plazas cubran en todo o en parte la dotación mínima de las viviendas del edificio y se vinculen a ellas en el Registro de la Propiedad, en el que el aumento de superficie edificable no ha de compensarse económicamente, de aquellos otros en que no se verifiquen estas circunstancias, en los que el exceso de superficie construida sobre la admitida por el planeamiento se compensará al Ayuntamiento por el procedimiento previsto en el artículo 1.2.5 de las normas del plan general. La diferencia entre ambos supuestos es que en el primero se trata de fomentar que los residentes se doten de plazas para uso propio que hoy exige la norma urbanística, liberando así el espacio público de vehículos estacionados, y en el segundo, aun dándose también este efecto favorable, las plazas se destinarán a la venta o alquiler a terceros, con el consiguiente beneficio económico para la comunidad promotora.

- Reforma del artículo 2.2.33,1 y 6. (Condiciones de los vuelos sobre la vía pública.) Se concreta que las posibles limitaciones a vuelos en razón del arbolado introducidas por la modificación 154 se contendrán en el acta de alineaciones y rasantes del solar, a fin de ganar en seguridad jurídica. Se aumenta de 50 a 60 cm la distancia mínima de los vuelos abiertos a los linderos laterales de la parcela, ya que es el mínimo determinado por la legislación civil.
- Reforma del artículo 2.3.19, 1 y 2. (Condiciones de ventilación e iluminación de las piezas habitables y no habitables en locales de uso residencial.) Se corrige la redacción para aclarar su contenido, sin modificarlo.
- Reforma del artículo 2.5.2-b,2. (Modificaciones de fachada en los edificios.) Se aclara que las modificaciones de elementos de fachada que requieren proyecto referido a toda ella son sólo las que distorsionan su aspecto general, y no aquellas que, aun alterando algún elemento, mantienen una apariencia de homogeneidad.
- Reforma del artículo 2.5.12-e,5-7. (Espacios libres privados y solares sin edificar.) Se corrige el apartado 6 resultante de la anterior modificación 154, donde por error se habían hecho extensivas a toda la ciudad las condiciones de los cerramientos que se habían diseñado para el centro histórico; se añade que se podrán disponer aperturas para la inspección del estado del solar desde la calle. Para el resto de cerramientos se hace una remisión a la ordenanza municipal reguladora del deber de conservación de la edificación e inspección técnica de edificios.
- Reforma del artículo 2.6.4,1. (Compatibilidad de usos según la clasificación y calificación del suelo.) Se reutiliza la calificación $\theta/7$, vacante desde hace tiempo, refiriéndola a la calificación adjetiva de parcelas destinadas a viviendas de protección pública. Por el momento, esta previsión carece de efectos directos y se limita a facilitar que en el planeamiento futuro pudieran adscribirse a este uso parcelas residenciales en el suelo urbano consolidado, del mismo modo que se hace en el urbanizable y en el urbano no consolidado.

Se añade una nueva calificación adjetiva $\theta/11$, aplicable a parcelas de propiedad pública con aprovechamiento lucrativo, ya sea residencial, productivo o de equipamiento privado, en las que la administración titular podrá enajenar el derecho de superficie por un plazo igual o inferior al máximo legal, pero no el dominio pleno e indefinido del suelo. Para ello, se tendrán en cuenta las condiciones establecidas por la ley de urbanismo, que regula este régimen en el artículo 113.1 y concordantes del texto refundido actualmente vigente («*La administración de la Comunidad Autónoma, los municipios y cualesquiera otros entes públicos o sus entidades instrumentales podrán constituir derechos de superficie en terrenos de los patrimonios públicos de suelo respectivos, con destino a la construcción de viviendas protegidas preferentemente de alquiler o a otros usos de interés social*»). Tampoco tiene efectos directos esta calificación $\theta/11$, que en el futuro permitirá disponer de un grupo de uso intermedio entre los públicos y los privados, con el que la administración podrá encomendar a terceros el desarrollo de ciertas parcelas sin perder la titularidad del suelo y garantizándose su reversión, junto con lo construido, al cabo del plazo establecido al derecho de superficie.

- Reforma del artículo 2.7.1. (Esquema general de calificación de los usos por su finalidad.) Se corrige un error en la numeración de los sistemas de equipamiento 2 a 8 (hasta ahora, 1 a 7, en discrepancia con el anejo VIII de las normas).

- Reforma del artículo 3.2.7-d,5. (Parques, arboledas, paseos y jardines históricos.) Se concreta en la modificación de fachadas, medianeras visibles, cubiertas y zaguanes el alcance de la *renovación del aspecto exterior* en edificios lindantes con parques, arboledas, paseos y jardines históricos protegidos que motiva la intervención del órgano competente en la protección del patrimonio histórico-artístico.
- Reforma del artículo 3.2.11-b,3. (Rehabilitación de fachadas en inmuebles catalogados.) Se suprime, por innecesaria, la posibilidad de sustituir la carpintería en rehabilitación de edificios catalogados cuando lo exija taxativamente la normativa de aislamiento térmico, y se añade la posibilidad de que la Comisión de Patrimonio lo autorice en obras de rehabilitación general de una fachada.
- Reforma del artículo 3.2.15,4. (Licencias para la intervención en edificios catalogados y conjuntos.) Se reordena el texto en una de las entradas, sin variarlo y con el único objeto de facilitar su comprensión.
- Reforma del artículo 4.2.5,2. (Condiciones de aprovechamiento en la zona A-2.) Se suprime la excepción para la proporción entre la altura de los edificios y las distancias mutuas que estableció para el grado 4.º de la zona A2 la modificación 7 del plan general y que hasta ahora no se ha utilizado. Desaparecido el fin para el que se previó, que era posibilitar la construcción junto al campo de fútbol de la Romareda del edificio de 40 plantas previsto en la propuesta que ganó el concurso celebrado en su momento, se considera más adecuado exigir a los edificios de uso terciario las mismas condiciones de distancia mutua que al resto de los edificios de la ciudad.
- Reforma del artículo 8.2.1-h,1. (Mobiliario urbano.) Se añade una referencia al cumplimiento de las condiciones establecidas para los itinerarios peatonales por la orden del Ministerio de la Vivienda actualmente vigente, VIV/561/2010, o disposiciones que la sustituyan o amplíen (actualmente está en proceso de revisión, por lo que no se cita expresamente), por la que se desarrolla el *documento técnico sobre condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados*.
- Reforma del artículo 8.2.7-d,2. (Características generales de las zonas verdes y espacios libres públicos.) Se añade una referencia al cumplimiento de las condiciones establecidas para los parques, jardines y sectores de juegos por la orden del Ministerio de la Vivienda por la que se desarrolla el *documento técnico sobre condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados*, o disposiciones que la sustituyan o amplíen.
- Reforma del artículo 8.2.7-g,1. (Diseño de la red de itinerarios para viandantes.) Se añade una referencia al cumplimiento de las condiciones establecidas para los itinerarios peatonales por la orden del Ministerio de la Vivienda por la que se desarrolla el *documento técnico sobre condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados*, o disposiciones que la sustituyan o amplíen.
- Reforma del artículo 8.2.8,4. (Condiciones de uso del sistema de equipamientos y servicios.) Se añade un apartado referido a los grupos de usos complejos contemplados por el plan general (equipamiento social, parques equipados, equipamientos de reserva y dotaciones de reserva), conforme a las definiciones del artículo 8.2.9.
- Reforma del artículo 8.2.9,3. (Condiciones generales de los usos del sistema de equipamientos y servicios.) Se añaden tres apartados dedicados al *equipamiento social* (ESo), a los parques equipados (Peq) y a las *dotaciones de reserva* (DR).

El primer grupo corresponde a los equipamientos sociales calificados por planes de desarrollo recogidos (PR) en aplicación de la ley de urbanismo, y equivale a cualquier clase de equipamiento, salvo el deportivo y el de enseñanza. En el texto refundido de 2007 se había trasladado esa calificación como *equipamiento de reserva*, con lo que, al incluirse también los docentes y deportivos, se distorsionaba su finalidad y podía llevar al incumplimiento de los módulos legales de reserva.

El segundo grupo es el regulado por el artículo 8.2.19, que introdujo la modificación 17 del plan general (2006) y que no se varía ahora.

El tercer grupo, que por el momento no tiene efectos directos, corresponde a terrenos que, mediante un acuerdo similar al utilizado en los equipamientos de reserva, pueden dedicarse a cualquier tipo de equipamiento y, además, a zona verde. Mediante esta calificación, en las zonas consolidadas se podrán calificar suelos destinados a dichos fines de utilidad pública cuando surja la oportunidad (por ejemplo, en solares de larga duración, o en construcciones abandonadas y problemáticas adecuadamente situadas), reservándose el Ayuntamiento para un momento posterior la decisión sobre su utilización definitiva.

Se prevé que, cuando a los grupos ER y DR se les superponga la calificación adjetiva $\theta/7$, puedan dedicarse también a viviendas públicas de alquiler social. Naturalmente, esta posibilidad deberá tenerse en cuenta en el cómputo de reservas mínimas de dotación, cuando procediera, ya que a estos efectos no puede considerarse el uso de vivienda, aun en esa modalidad.

Así, la calificación DR amparará todos los fines posibles en los terrenos integrantes de los patrimonios públicos de suelo, que según el artículo 105.2,a del texto refundido de la ley de urbanismo, incluyen la construcción de dotaciones públicas y también la construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Relacionado con él, el artículo 194,c contempla entre los supuestos de expropiación forzosa la constitución o ampliación de patrimonios públicos de suelo.

Abierta esta posibilidad, el Ayuntamiento podría poner en marcha, directa o indirectamente, no sólo la construcción de nuevas viviendas asequibles en los barrios centrales, con objeto de fijar su población en condiciones razonables de vida y atraer residentes jóvenes, sino también campañas de saneamiento gradual de las zonas más deterioradas de la ciudad, basadas en la disposición de un parque de vivienda pública que permita el realojo, provisional o definitivo, de los habitantes de inmuebles necesitados de obras de cierta entidad.

Por otra parte, el artículo 54.2 del texto refundido permite que se respeten «*los módulos de reserva de equipamientos estableciendo espacios multifuncionales calificados como equipamiento polivalente o reserva dotacional y dejando su concreción para el momento de aprobarse el proyecto de urbanización o de edificación correspondiente siempre que se asegure una adecuada distribución dotacional en el sector. En caso de ser necesario realizar una asignación de superficies y distribución de usos en la parcela -sigue-, se tramitará el correspondiente estudio de detalle*». El 67.3, relativo a los estudios de detalle, precisa que «*no podrán alterar el destino del suelo ni el aprovechamiento que corresponda a los terrenos comprendidos en su ámbito, ni incumplir las normas específicas que para su redacción haya previsto el planeamiento o la delimitación del suelo urbano. Podrán establecer nuevas alineaciones y, además de los accesos o viales interiores de carácter privado, crear los nuevos viales o suelos dotacionales públicos que precise la remodela-*

ción del volumen ordenado, sustituyendo si es preciso los anteriormente fijados, siempre que su cuantificación y los criterios para su establecimiento estuvieran ya determinados en el planeamiento. En ningún caso podrán ocasionar perjuicio ni alterar las condiciones de la ordenación de los predios colindantes». Para dar cabida a la posibilidad prevista por estos artículos, se contempla dentro de este tercer grupo el caso especial de las dotaciones de reserva en las que un estudio de detalle pueda delimitar las porciones destinadas a zonas verdes, equipamientos y, si es necesario, viario, de acuerdo con lo establecido en la columna «Observaciones» del cuadro contenido en el anejo VIII del plan general.

Por último, se suprime un párrafo relativo a los cambios de uso, mediante modificación del planeamiento, que reitera innecesariamente el contenido del artículo 8.2.31, y se concreta que el acuerdo preciso para dar uso a los equipamientos y dotaciones de reserva corresponde al pleno municipal.

- Reforma del artículo 8.2.13,5. (Condiciones de edificabilidad de los elementos del sistema general de equipamientos.) Se armoniza con la reforma de la ley de urbanismo de Aragón de 2013 y el texto refundido de 2014, homologando el régimen previsto para los planes especiales que eleven la superficie edificable en parcelas de sistema general de titularidad privada con el establecido para modificaciones del plan general que eleven el aprovechamiento objetivo de un terreno (artículo 86 del texto refundido).

IV. EFECTOS DE LA MODIFICACIÓN SOBRE EL TERRITORIO

La memoria que antecede detalla suficientemente los efectos de la actuación propuesta sobre el territorio, consistentes esencialmente en una mayor regulación de los usos de vivienda en las plantas bajas de edificios residenciales donde el plan general actual ya los admite. Por ese motivo, de la modificación 176 no resultará una transformación profunda en la ordenación de la ciudad, sino sólo una implantación más ordenada de los usos de las plantas bajas, garantizándose que, si son de vivienda, mantienen la debida coherencia con las plantas alzadas y con la estructura viaria.

Tampoco el resto de modificaciones que contiene esta modificación conllevarán efectos sobre el territorio que sean dignos de subrayarse.

V. MODIFICACIÓN DE MENOR ENTIDAD

El contenido de la modificación 176 no distorsiona en absoluto la estructura general del plan general vigente ni las directrices de su modelo de evolución urbana y ocupación del territorio, tal como las define el artículo 40 del decreto legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprobó el texto refundido de la ley de urbanismo de Aragón.

En consecuencia, procede aplicar la homologación prevista en el artículo 57.4, y atribuir la competencia para su aprobación definitiva al Ayuntamiento de Zaragoza, con intervención facultativa de la Comunidad Autónoma.

VI. DOCUMENTACIÓN DE LA MODIFICACIÓN 176

Para cumplir con su objeto, esta modificación del plan general sólo altera el contenido de las normas urbanísticas del plan general que se han indicado en la memoria.

Se reproducen a título informativo los artículos o apartados de las normas sujetos a alteración, con la redacción contenida en el texto refundido del plan general de 2007 y modificaciones posteriores del plan general definitivamente aprobadas, y su estado proyectado. En la reproducción del estado actual se resaltan en color rojo y cursiva los párrafos donde se produce alguna modificación ya contemplada en el documento que se sometió a aprobación inicial, y en azul y cursiva los párrafos donde la modificación procede del documento elevado a aprobación definitiva. En la redacción proyectada, se resaltan en cursiva, negrita y color rojo o azul (con igual criterio) sólo las palabras modificadas.

Como anejos, se incorporan tres planos que reflejan las calles, plazas, paseos y avenidas donde el nuevo artículo 2.3.22 no admite la conversión de locales comerciales en viviendas, con determinadas excepciones.

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 22 de diciembre de 2020

El arquitecto director de servicios de Planificación y Diseño Urbano,

La arquitecta jefe del Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación,

Ramón Betrán Abadía.

Susana Domínguez Herranz.

La letrada jefe del Servicio de Ordenación y Gestión Urbanística,

Edurne Herce Urzáiz.

Zaragoza
AYUNTAMIENTO



GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO
El presente PROYECTO ha sido aprobado con carácter DEFINITIVO, por acuerdo plenario de fecha 24 FEB 2021
EL SECRETARIO GENERAL DEL PLENO

Edu. Luis Jiménez Abad



