

9. ORDENACIÓN DEL SUELO URBANO

CAPÍTULO 9.

ORDENACIÓN DEL SUELO URBANO.

I. LA ORDENACIÓN DEL SUELO URBANO CONSOLIDADO

Una gran parte de la ciudad existente está consolidada en cuanto a sus estructuras urbanas y edificadas, y solamente permite sustituciones puntuales de edificios que deben regirse por criterios de concordancia tipológica con el entorno en que se sitúan. Para ordenar y regular las actuaciones en estas áreas, se establecen zonas de regulación que siguen en general las áreas ya definidas por el plan general que se revisa.

I.1. DIVISIÓN EN ZONAS DE REGULACIÓN

La definición de zonas en el suelo urbano consolidado se basa en criterios de adscripción morfológica, a partir de la categorización de los siguientes grupos de ordenación, continuistas con respecto al plan de 1986:

Zona A: Grupo integrado por áreas del suelo urbano distribuidas por todo el término municipal en las que no concurren características tipológicas o morfológicas singulares, que el plan ordena directamente mediante normas tendentes a reproducir, en sus aspectos generales, las estructuras urbanas y los tipos de edificación existentes.

Zona B: Ciudad histórica y conjuntos históricos.

Zona C: Conjuntos urbanos contemporáneos caracterizados.

Zona D: Manzanas situadas en el polígono 37 donde se conserva parcialmente la ordenación correspondiente a la zona intensiva suburbana del plan general de 1968, con las modificaciones que se indican en los artículos correspondientes de las normas urbanísticas.

La zona A se dividen en subzonas y grados según el tipo de entramado urbano y de edificación predominante:

A1. Edificación entre medianeras agrupada en manzanas cerradas de distintos tipos, correspondientes a los grados que se detallan a continuación:

- Grado 1: manzanas en tramas de ensanche con ordenación gráfica del fondo edificable.
- Grado 2: manzanas en tramas de ensanche en que el patio de manzana se forma por agregación de espacios libres de las parcelas, ordenados por normas abstractas de ocupación y fondo.

- Grado 3: manzanas en barrios periféricos derivadas de parcelaciones regulares, con regulación análoga al grado 2 pero menor intensidad.

- Grado 4: núcleos históricos de los barrios rurales, ocupados preferentemente con vivienda familiar, en coexistencia con la colectiva; responden también a la técnica de regulación empleada en el grado 2.

A2. Edificación en ordenación abierta con vivienda colectiva.

A3. Edificación en ordenación abierta extensiva con viviendas unifamiliares y colectivas de densidad moderada o baja.

A4. Edificación en ordenación abierta con vivienda unifamiliar.

A6. Edificación industrial y de uso productivo.

I.2. LA ORDENACIÓN EN MANZANA CERRADA

Las manzanas cerradas en tramas de ensanche presentan una gran diversidad en la ordenación de fondos. Esta ordenación tiene distintas procedencias, pero la principal son las ordenanzas municipales de 1939, en las que se contenía una norma que preveía la ordenación del fondo de la edificación con dos criterios según que en la manzana estuvieran ocupadas parcelas por más o por menos del 50 por ciento de su superficie: respectivamente, un espacio libre individual por parcela o una ordenación de patio de manzana de conjunto. De las ordenaciones de manzana promovidas para ordenar manzanas sin consolidar por la edificación procedieron disposiciones de fondo regular, seguidas o acompañadas de las correspondientes parcelaciones, que están en el origen de las actuales zonas A-1, grado 1º.

En las normas del plan general de 1968 se utilizó una técnica de asignación de edificabilidad sobre la superficie de la parcela, por lo que el fondo de la edificación iba en proporción al de la primera. Las distintas renovaciones fueron produciendo manzanas con patios muy distintos en coexistencia.

Grado 1.

Las áreas que de forma más homogénea presentan fondos regulares se sitúan en los primitivos ensanches de Miraflores y Miralbueno de 1928: alrededor del paseo de las Damas, avenida de Goya, Fernando el Católico y también los barrios de las Fuentes y de Delicias.

El criterio mantenido en el plan de 1986 de recoger estas ordenaciones gráficas de fondo en la zona A1, grado 1, se mantiene y amplía a algunas áreas de las citadas en que existen conjuntos homogéneos de manzanas con fondos regulares. La ordenación se rige por el fondo existente y la altura regulada en las normas.

A pesar de que es evidente que la ordenación produce derechos edificables relativos distintos sobre las diferentes parcelas que integran cada manzana, ya que el reparto de la edificación tiene relación con la forma de la manzana y la anchura de las calles, pero no con la distribución catastral. No obstante, en este caso está salvado el problema de la equidad de tales disparidades por el motivo de que las ordenaciones de volúmenes fueron anteriores o simultáneas a las parcelaciones.

Grado 2

Este grado de las manzanas cerradas recoge las tramas de ensanche o las asimilables a ellas, obtenidas por compactación y elevación de alturas de parcelas preexistentes que en su origen no se destinaban a tan altas densidades, y en muchos casos (Delicias, San José) se previeron para parcelas unifamiliares en barrios fuera de la ciudad histórica y los primeros ensanches. En general no tienen patios ordenados y la parcelación regular que pudo existir en origen está muy alterada. La sustitución tipológica y demás intervenciones se limitan por edificabilidad sobre la parcela, asignada en principio mediante un índice abstracto en metros cuadrados por metro cuadrado, sin fondo establecido, y otras limitaciones geométricas.

Con respecto al grado 1 de la zona A-1, el grado 2 presenta la ventaja de repartir los derechos edificables con criterios igualitarios para todos los propietarios de suelo en cada situación urbanística equiparable (igualdad de grado y anchura de calle a la que recae la fachada), pero con el inconveniente de que origina patios de manzana de envolvente más casual, al depender su definición en cada solar de una decisión individual sobre la que el plan establece condicionantes sólo numéricos.

Para paliar algunas de las desventajas de este desajuste, el plan general de 1986 estableció, para el grado 2 y otros regulados mediante índices abstractos de edificabilidad (m^2/m^2), la norma correctora del fondo mínimo, que garantizaba que los propietarios de cualquier solar pudieran construir un edificio con crujías de 7'50 metros en cada planta, consideradas un mínimo tipológico residencial.

El plan de 1986 fijó este fondo mínimo y la posibilidad de rebasar con él la ocupación en planta y la edificabilidad total si se hacía necesario, pero no estableció el derecho a realizar ese fondo mínimo en todas las plantas que admitía el plan como máximas en función del ancho de la calle. Se advertía, al contrario, que en el acto de reconocimiento de la aplicabilidad de la norma de fondo mínimo podía establecerse un número de plantas diferente del admitido con carácter general; como este número, evidentemente, no podía ser superior al máximo genérico, había que entender que el plan determinaba la posibilidad de reducir el número de plantas a las que se podría aplicar esa crujía mínima, a fin de no rebasar en más de lo imprescindible el derecho edificable reconocido

con alcance general. Con el mismo fin, se negaba el reconocimiento del fondo mínimo a parcelas contiguas a otras sin edificar o susceptibles de agruparse con la necesitada a fin de formar una nueva unidad predial en la que la norma excepcional no fuera necesaria, a cuyos efectos se reconocía al Ayuntamiento la posibilidad de impulsar reparcelaciones de oficio.

Al poco tiempo de la aprobación del plan, se demostró lo abusivo de las situaciones a que podía dar lugar la aplicación indiscriminada de la norma, que, en solares de esquina o, en general, con poco fondo en relación a su fachada, podía producir incrementos muy significativos de la superficie edificable; podía darse la circunstancia de que dos solares contiguos con igual superficie, con igual calificación y recayentes a la misma calle, pero tales que uno tuviera un desarrollo de fachada superior al otro (lo que es en sí mismo una ventaja), tuvieran derechos edificables muy distintos, con privilegio para el segundo.

Por ese motivo, en noviembre de 1987, el Consejo de Gerencia del Ayuntamiento de Zaragoza adoptó un acuerdo en el que se aclaraba la aplicación de la norma de fondo mínimo; reconocidos sus efectos excepcionales y la situación de privilegio en que ponía a unos propietarios con respecto a otros, se advertía que su aplicación debía guiarse por criterios restrictivos, reduciéndose en lo posible la altura por debajo de la zona, con tendencia al mínimo necesario para adecuarse a las medianeras existentes. (Distinto era el caso en la zona B, donde las alturas eran máximas y mínimas a un tiempo, y el plan general no contemplaba la posibilidad de reducción de alturas, haciendo de la aplicación del fondo mínimo una norma automática.)

Podía así ocurrir que, si un solar pedía licencia antes que un contiguo sin renovar no podía beneficiarse de excesos de aprovechamiento, pero si esperaba a que el colindante materializara la máxima altura que el plan le permitía, los consiguiera. Y ello sin entrar a valorar la extrema discrecionalidad que la norma dejaba en manos de un trámite tan simple (compárese con las facultades de un estudio de detalle, e incluso un plan especial), la incertidumbre en las expectativas que se le asociaban (lo que alentaba situaciones engañosas en el tráfico de solares, si el vendedor desconocía lo que el comprador creía poder conseguir más allá de la norma general) y la situación precaria en que quedaba, finalmente, la propiedad de solares que, sin ser susceptibles de aplicación de la norma, lindaban con otros que sí lo eran, ya que estaban expuestos a que el Ayuntamiento promoviera en un momento dado una reparcelación de oficio que forzara su agrupación.

Todo ello ha llevado a reconsiderar esta norma en la revisión, conjugando sus efectos materiales (rebasar la edificabilidad reconocida por el plan al suelo para lograr edificaciones intrínsecamente más adecuadas en solares preexistentes al plan en los que es mejorable el resultado de la aplicación directa de sus normas) con los principios de equidad entre los diversos propietarios (manteniendo análogo valor a sus suelos si la calificación es la misma) y seguridad

jurídica (haciendo de la aplicación de la norma un acto con alto grado de automatismo y limitando la capacidad discrecional de su aplicador, con lo que se mitigan las diferencias con respecto a solares contiguos y la incidencia de la norma en el valor del propio solar). Para ello, se ha arbitrado un procedimiento, sobre el que se vuelve en el capítulo 12 de la memoria, que hace corresponder el valor de la edificabilidad subsiguiente a la aplicación de la norma con su equivalente en metálico de acuerdo con la normativa legal de valoración del suelo urbano consolidado; hay que advertir que no se trata de algo parecido a un reparto de cargas y beneficios entre diversas zonas (el beneficiario tiene derecho al aprovechamiento de su zona), ni de una alteración del derecho de los propietarios a apropiarse íntegramente del derecho objetivo que el plan asigna al suelo en que se sitúan, sino, precisamente, de una garantía de que tampoco se apropien de más.

Grado 3

El grado 3 de manzana cerrada corresponde a distritos periféricos (como Oliver, Valdefierro o La Paz) en los que el tejido surgió con parcelas unifamiliares, que, en distintos grados, aún conservan esa tipología.

Las parcelaciones consisten principalmente en hileras de parcelas formando manzanas rectangulares; las manzanas de forma irregular se producen por lo general por adaptación a la topografía, a caminos o a los límites de la finca matriz, o al encuentro de las tramas de dos parcelaciones independientes con distinta orientación.

Una parte de éstas tramas se ha transformado en manzanas muy compactas por sustitución de la vivienda unifamiliar por colectiva, hecho ya sucedido con las ordenanzas de 1939 y continuado con los subsiguientes planes generales; este proceso tuvo lugar de forma masiva en barrios como Delicias, San José, gran parte de Casablanca y parte de Torrero (en el capítulo 5 se trató someramente de este proceso).

Otra porción de estas tramas se transformó, a partir de 1968, cuando el plan general de Emilio Larrodera las incluyó en su zona intensiva suburbana, con un volumen y altura apreciablemente menores que los de la ordenanza preexistente, por lo que los cambios de tipología no resultaron en ese período tan acusados. Finalmente, en barrios como los citados de Oliver, Valdefierro, La Paz o Casetas subsiste una parte apreciable del tejido original.

En algunos subgrados de los grados 3 y 4 de la zona A-1, la revisión aprobada inicialmente el 27 de mayo de 1999 intentó recuperar el concepto tipológico original, ordenando las edificaciones con fondos uniformes, en lugar de asignarles una edificabilidad por unidad de superficie, de forma que los patios de las manzanas, que de por sí resultaban estrechos y alargados, tuvieran al menos un perímetro regular.

Esta ordenación de la edificación se regulaba con fondos proporcionados al llamado semiancho de manzana (un nuevo concepto que equivalía al promedio de los fondos de las parcelas).

Durante el largo período que siguió a la aprobación inicial, se pudo comprobar, en primer lugar, que esta novedosa regulación resultaba en ocasiones de aplicación muy compleja, pudiendo dar lugar a interpretaciones diversas, con la consiguiente inseguridad jurídica; en segundo lugar, tras un largo período en el que estos suelos recibían edificabilidades en forma de índices abstractos, se introducía un modo de asignación de aprovechamientos heterogéneo, que dependía de la configuración de la manzana y no de sus parcelas, con lo que se inducía una apreciable heterogeneidad entre los derechos atribuidos a unas y otras dentro de la misma zona; en tercer lugar, muchas veces los nuevos criterios estaban llamados a tener poco éxito en la formación de patios más regulares, ya que las manzanas habían sido consolidadas con regulaciones diferentes.

Como consecuencia de lo dicho, después del período de información al público que siguió a la aprobación inicial de la revisión, se consideró oportuno regresar a modos de ordenación de la edificación similares a los empleados en 1986, que se habían mostrado eficaces y bajo los que ya se había iniciado buen número de sustituciones de edificación.

En esta zona se ha establecido una gradación del tipo residencial admitido según la longitud de fachada de las parcelas, con el doble efecto de conseguir viviendas de características adecuadas a éstas y de limitar las tendencias de los terrenos así zonificados a una densificación extrema, según se expuso en el capítulo 5. Así, en parcelas con menos de 7 metros de fachada solamente pueden edificarse viviendas unifamiliares; en parcelas con fachada mayor de 10 metros, pueden promoverse edificios de vivienda colectiva sin limitaciones especiales, y, en parcelas con fachada comprendida entre 7 y 10 metros, puede edificarse vivienda colectiva, pero con sólo una vivienda por cada planta residencial (aunque se admiten combinaciones que no aumenten el número de viviendas: por ejemplo, dos dúplex desarrollados en dos plantas).

Grado 4

El grado 4 de la zona A-1 presenta características y forma de ordenación análogas al grado 3, pero adaptado en las características de los tejidos característicos de los barrios exteriores.

Se han mantenido dos subgrados equivalentes a los grados 4 y 6 del plan general de 1986, caracterizando el segundo, esencialmente, por su limitación a la vivienda unifamiliar, sin admisión de colectivas; aun cuando se ha equiparado al grado 1 incluso en altura (el plan de 1986 reconocía con carácter general sólo dos plantas -B+1- a la zona A-1/6), el hecho de que la vivienda haya de

ser unifamiliar implica una diferencia notable en cuanto al tipo residencial (en tamaño y en autonomía), la densidad del núcleo y el mantenimiento de unas características más próximas a las tradicionales de algunos barrios rurales o su aproximación a barrios urbanos.

I.3. LA ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN AISLADA

Edificación aislada colectiva (A-2)

En la zona A-2, de edificación aislada con vivienda colectiva, presenta mayor diversidad de dimensiones en la ciudad consolidada, se ha optado por mantener ordenaciones equivalentes a los grados 1 y 2 de la zona A-2 del plan general de 1986, previendo también un grado 3, ya implantado en 1999, que reconoce el volumen consolidado.

El mantenimiento de este grado 3, que mantiene en cada caso la edificabilidad efectivamente materializada, tiene su razón de ser por la diversidad de planes que aparecen como base de las áreas y edificios construidos en la ciudad con este tipo.

La edificación aislada de vivienda colectiva es acaso el tipo de edificación que, por su misma naturaleza liberada de ataduras formales, presenta mayor diversidad de dimensiones en la ciudad consolidada, consecuenta a distintas normas de volumetría y ocupación, y a su desvinculación de alineaciones y formas prefiguradas: bloques de doble y triple crujía, dobles crujías pareadas (plantas en H), con alturas que van de cinco a doce plantas, como edificios aislados, en línea recta, en malla hexagonal, agrupados, etc. generalmente son consecuencia de «actuaciones aisladas» del plan de 1968 donde se han segregado partes de la finca matriz que produjo la edificabilidad con destino a calles, zonas verdes privadas o públicas, locales, etc. sin que haya existido una ejecución sistemática, ha resultado una asignación de parcelas netas a los bloques edificados, tal que la correspondencia inicial entre la superficie del suelo y el volumen construido sobre él ha desaparecido.

Estas circunstancias impiden en muchos casos una cuantificación de la edificabilidad por índices u ocupación; por otra parte, los edificios de esta tipología tienen en general menos de treinta años, están en plena vida útil y pertenecen a grupos o series de edificios iguales, cuya sustitución sólo procedería por una renovación de conjunto, hoy imprevisible, o por daños sobrevenidos que precisaran una reconstrucción total o parcial.

El criterio adoptado por el plan en este grado 3 es, pues, como ya se dijo, mantener el volumen correspondiente a la envolvente de los edificios.

En los grados 1 y 2, en cambio, se aplican técnicas de asignación de índices de edificabilidad por superficie unitaria de suelo, de modo análogo a los grados equivalentes 1 y 2 de la zona A-2 del plan general de 1986.

Edificación aislada extensiva (A-3)

La edificación aislada extensiva con posibilidad de vivienda unifamiliar o colectiva (zona A3) corresponde casi exclusivamente a tejidos desarrollados con normas del plan de 1986 que presentan características suficientemente uniformes, y que se localizan solamente en los bordes de la avenida de la Hispanidad y del Canal Imperial. El plan revisado mantiene una regulación análoga a la del plan de 1986.

En la ordenación de esta zona, se ha modificado ligeramente la regulación de las condiciones de parcela, propiciando una transición adecuada de la unifamiliar aislada a la vivienda en hilera, y dando cabida al tipo de la doble hilera, con larga tradición (en 1934 se ordenó con él la Ciudad Jardín de Zaragoza) y que sería tan pertinente rescatar, cuando se repiten conflictos graves, entre unas edificabilidades y unas densidades notables en relación con el reducido tamaño de las parcelas, y la conveniencia de lograr unos espacios libres con alguna utilidad.

Edificación unifamiliar aislada (A-4)

La edificación unifamiliar aislada -que puede igualmente agruparse- es un tipo exclusivamente suburbano, que se concentra en los bordes de la carretera de Logroño y del Canal Imperial, con tamaños de parcela en los que predominan en más de un 70 por ciento las superficies superiores a 1.000 m², con la excepción del núcleo de la Venta del Olivar. Una parte del tejido formado por esta tipología, por su misma ubicación suburbana, procede de actuaciones sin ejecución sistemática carentes de urbanización consolidada, por lo que su ordenación se remite a planes especiales de reforma interior de desarrollo.

El documento de la revisión del plan general sometido a aprobación definitiva contempló dos grados en la zona A/4, el primero de los cuales contenía unas condiciones de parcela similares al A/4 del documento aprobado inicialmente (en general, 600 m² por vivienda), mientras que el segundo recuperaba unas dimensiones mínimas equivalentes a las del plan general de 1986, consideradas viables de acuerdo con la realidad física de buena parte de los terrenos afectados por esta calificación. Con esta opción por dos grados se mantiene la posibilidad de una zona extensiva realmente distante del A/3, corrigiendo la tendencia inicial de los trabajos de la revisión hacia una cierta equiparación a la baja.

Aun cuando se ha arbitrado un procedimiento que permite edificar las parcelas segregadas antes de la aprobación de la revisión que no la alcancen, para las

nuevas segregaciones se exige una longitud mínima de la fachada a vial de 15 metros, a fin de que no se formen parcelas independientes que requieran para el acceso desde el viario de la interposición de espacios intermedios de propiedad común de un número reducido de vecinos, que, a su vez, constituyen fincas independientes que pueden llevar en el futuro a problemas de interpretación de la norma. Sí se permite, en el caso de lotes de superficie superior al doble de la mínima que no puedan dividirse en dos o más parcelas por causa de la limitación de fachada mínima, que sean construidos con dos o más viviendas (una por cada vez que la parcela multiplique a la mínima), siempre que el conjunto quede como una unidad de propiedad indivisa.

I.4. LA ORDENACIÓN DE LA EDIFICACIÓN INDUSTRIAL

Aunque el plan general revisado, en el estado subsiguiente a la aprobación provisional, presenta unas condiciones de ordenación de la edificación industrial similar a la del que se aprobó inicialmente, se han separado dos grupos diferentes, a los que se han hecho corresponder distintas siglas y ubicaciones sistemáticas también diferenciadas, a fin de evitar en el futuro confusiones a la que se hubiera podido prestar la técnica empleada en 1999. Así, los grados primero y cuarto de la zona A-6 del documento aprobado inicialmente, correspondientes a suelos urbanos consolidados, se han mantenido como A-6, grados primero y segundo; los grados segundo y tercero han pasado a denominarse H-1 y H-2, correspondientes a suelos no consolidados.

En relación con los suelos consolidados, se ha adaptado el grado primero, correspondiente a los polígonos de promoción pública de Malpica y Cogullada, a las condiciones reales de ordenación vigentes en estos ámbitos; el grado segundo –cuarto en la aprobación inicial- se ha dotado con mayor límite de ocupación máxima, con el fin de hacer viable el mantenimiento de determinadas industrias situadas en suelos consolidados que encontrarían en esa limitación una barrera insalvable para posibles ampliaciones. A tal fin, se han recuperado el límite de ocupación y *los retranqueos a linderos* de la zona A-7 del plan general de 1986, si bien no se ha considerado necesario aumentar hasta el límite de 1986 el índice de edificabilidad, *manteniéndose el de la A-6 de 1986, manteniéndose el de la A-6 de 1986.*

Se ha considerado que la zona A-6, grado 2º constituye la calificación más adecuada para parcelas industriales procedentes de la zona A-7 del plan de 1986, o que tienen más de 4 hectáreas de superficie; se trata, en definitiva, de grandes industrias generalmente implantadas antes de 1986 o incluso de 1968, que no habían guardado retranqueos con respecto a los linderos como los exigidos en la zona A-6, grado 1º. Las zonas A-6 del plan general de 1986 correspondían a las zonas llamadas de “industria especial”, y las A-7 de 1986 equivalían a las zonas de “industria” del plan de 1968; no obstante, el plan de 1986 disminuyó la ocupación en planta baja que tenían las zonas de industria

especial, lo que podía dificultar la ampliación, mejora o modernización de los establecimientos e impedir, a la postre, su adecuado funcionamiento.

Por otra parte, estas grandes instalaciones industriales encajaban mal en la definición que el artículo 4.4.9 de las normas del plan general de 1968 daba a las zonas de industria especial (“industria no productora de humos, cloros, gases y vertidos, configurada en pabellones diferenciados, con adecuado tratamiento arquitectónico de aquellos que tengan visibilidad de fachadas a vías importantes, con ajardinamiento obligatorio en los espacios obtenidos de los retranqueos que den a las citadas vías y cerramientos transparentes de seto en estas zonas”).

En cambio, la zona de industria en el plan general de 1968 viene contemplada en el artículo 4.4.10, en el que se admite industria de todo tipo, excepto la peligrosa; por lo cual parece que sería ésta la calificación o zonificación apropiada desde su origen, que luego debería haber pasado a zona A-7 en el plan general de 1986 y a A6-2 en la presente revisión.

Por lo demás, en este capítulo merecen consideración especial determinadas industrias, tales como Sayca, Aceralia, Campoebro, Filtros Man o Instalaza, que aparecen entremezcladas con el tejido residencial, aunando una situación urbanística cuestionable con el interés que para la ciudad tiene el mantenimiento de empresas de cierta relevancia en su propio término o en sus inmediaciones, a fin de mantener los empleos que representan. En consecuencia, si en un futuro se presentaran condiciones favorables a un acuerdo, el Ayuntamiento valoraría favorablemente la suscripción de un convenio de planeamiento por el que pudieran mejorarse sus condiciones de aprovechamiento a cambio del mantenimiento de la actividad empresarial en un emplazamiento adecuado.

I.5. LAS ZONAS DEL CENTRO HISTÓRICO Y LOS CONJUNTOS URBANOS DE LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA

Las zonas de regulación en el centro histórico mantienen una continuidad con la regulación establecida en el plan de 1986, con diferencias a las que se hace referencia en los capítulos 7 y 12 de esta memoria expositiva, relativos a la ordenación del centro antiguo, y a la regulación de la edificación y los usos del suelo. En las áreas que el plan general de 1986 previó desarrollar mediante planes especiales, éstos han sido aprobados y aparecen ahora como planeamiento recogido por el plan general revisado.

Por otra parte, la revisión ha hecho ajustes puntuales del límite entre el grado de casco histórico (B-1, grado 1º) y el de aperturas de vías (B-1, grado 2º), a fin de evitar la aplicación de edificabilidades de calles nuevas a tramas interiores.

Se ha añadido un nuevo grado, B-4, con una regulación similar a la de las zonas E. Expresamente diseñada para los bloques aislados construidos en el paseo de María Agustín, entre el edificio Pignatelli, el museo Pablo Serrano y la Jefatura Superior de Policía, distingue un régimen del suelo vigente mientras perduren estas edificaciones, y otro a aplicar en caso de desaparición. El primero es acorde con el tipo edificatorio actual (A-2, grado 3º), mientras que el segundo requiere la formulación de un plan especial que devuelva a este ámbito la coherencia con el tejido urbano en que se integra.

Los conjuntos urbanos de la ciudad contemporánea, ya recogidos en el plan de 1986, se amplían con otros conjuntos de edificios característicos de la experiencia urbanística zaragozana, principalmente en el campo de la vivienda económica, unifamiliar o colectiva a lo largo del siglo XX, que son parte de su historia reciente.

La regulación mediante normas de zona se completa con unas ordenanzas especiales de conjuntos protegidos que abarcan los grupos de Ciudad Jardín y Casas Baratas. Tienen por fin regir las modificaciones o reformas de los edificios existentes en tanto no exista un instrumento más específico de protección.

En el sector de Ruiseñores, el mantenimiento de la tipología se encomienda a una versión actualizada de la ordenanza especial preexistente, que se ha incorporado a las normas como parte integrante de la ordenación de la zona C-2.

I.6. ORDENANZAS AMBIENTALES EN NÚCLEOS HISTÓRICOS

Otras ordenanzas se refieren a los núcleos históricos de Peñaflor, Villamayor y Monzalbarba, y al entorno del conjunto monumental de la Cartuja de la Concepción, cuyo plan especial de protección fue aprobado recientemente. Los núcleos tradicionales de los tres primeros barrios son objeto de una ordenanza de preservación de las características ambientales.

II. SUELO URBANO NO CONSOLIDADO.

1. ÁREAS CON CONVENIOS URBANÍSTICOS APROBADOS (AC).

El concepto por el que se rigen estas áreas se ha expuesto al tratar del modelo de transformación urbana. El plan **asume** la oportunidad existente en esos terrenos para actuaciones de recualificación, vivienda, equipamiento, etcétera, formalizada **previamente mediante convenios urbanísticos aprobados, en la mayoría de los casos** con las administraciones titulares.

En todos los casos, sobre los suelos con calificación AC, el Ayuntamiento ha suscrito con anterioridad convenios urbanísticos cuyas estipulaciones recoge el plan general.

En un anejo de las normas se recoge una ficha **particularizada** para cada una de las áreas con convenio aprobado, **concretándose sus estipulaciones en precisos objetivos y condiciones urbanísticas, y completándose éstas, en su caso, con aquellas determinaciones mínimas que la legislación urbanística requiere al plan general en el suelo urbano no consolidado, establecidas de modo específico o por remisión a una zona de esta categoría de suelo no pendiente de convenio.**

Para lo no especificado en dichas fichas, regirán las condiciones generales de ordenación de la zona del suelo urbano no consolidado a la que se remita la ficha particular de cada área AC.

El desarrollo de las áreas con convenio urbanístico aprobado se atenderá al procedimiento establecido por el plan general para la zona de suelo urbano no consolidado a la que se remita su ficha particular.

De estos convenios **se derivan** las siguientes áreas de reforma interior:

- a. Cárcel de Torrero: la transformación del **antiguo** centro penitenciario de Torrero, asociada a la puesta en servicio de la ronda de la Hispanidad, pretende reforzar el efecto del nuevo acceso al barrio por el eje Fray Julián Garcés-avenida de América, convertido en “puerta urbana” mediante la reordenación de la plaza de acceso al cementerio y la sustitución de la cárcel por un espacio representativo del barrio cerrado con edificación, y una diversidad de usos, un polo del barrio como réplica al que forma la plaza de las Canteras en el extremo opuesto del eje del barrio.
- b. Restos de terrenos del Psiquiátrico en Delicias: se plantea su vinculación con operaciones de apertura de nuevos espacios, que pueden ir asociadas a equipamiento del barrio y a una previsión de viviendas en el solar 2, a fin de financiar los costes de la operación.
- c. Seminario Diocesano: la calificación de parte de la finca permite la obtención del edificio actual a disposición de la Administración.
- d. Las áreas estratégicas de los suelos ferroviarios de Delicias y el Portillo de que se habla en el capítulo 6.
- e. **Antiguo cuartel de San Lamberto: afectado por el convenio con el Ministerio de Defensa que precedió al desarrollo de los suelos de Valdespartera (SUZ 89/4). En el convenio se prevé el desarrollo urbanístico de los suelos de San Lamberto, en el área de referencia 56, de modo que se facilite la conexión del barrio de Oliver con los sectores ordenados en torno al camino del Pílon y, a través de ellos, con la carretera de Logroño. Se prevén usos mayoritariamente residenciales, con presencia de equipamientos locales y una importante zona verde junto**

al límite con Oliver, que se prosigue en la ordenación de zonas verdes de los suelos colindantes.

2. ÁREAS “F”

Corresponden a distintas áreas en las que la ordenación del plan incluye sustitución íntegra de usos y edificaciones existentes, relleno de terrenos vacantes o ampliaciones del suelo urbano con suelos sin urbanizar en el entorno de los núcleos de los barrios exteriores.

Estas áreas corresponden a una variedad muy amplia de situaciones en cuanto a la localización de los terrenos, las tipologías adecuadas en cada caso y los costes de transformación, lógicamente distintos según el estado de ocupación o actividad en que se encuentre el suelo a ordenar.

Para la ordenación de éstas áreas el plan establece una zona específica (zona F) con una gama para el uso principal de vivienda de tipologías e intensidades de nueve grados, más dos grados de usos productivos. En las normas urbanísticas se incluye una ficha para cada una de las áreas. **En esta ficha particular se adscribe cada área F a uno de los once grados citados, salvo que las condiciones previstas para su ordenación y los requerimientos del entorno hagan preferible que la propia ficha especifique directamente un índice de edificabilidad real y una densidad residencial.**

Los usos compatibles y complementarios se remiten para su regulación detallada al planeamiento de desarrollo, con los criterios propios de las zonas del suelo consolidado de igual tipología, con inclusión de un porcentaje del aprovechamiento exigido como reserva para viviendas protegidas. Se limita la densidad de viviendas permitida, con el fin de posibilitar el equilibrio entre la población prevista y las dotaciones de zonas verdes, equipamientos y sistema viario, así como entre las nuevas ordenaciones y el entorno urbano en que se sitúan.

Los viales y dotación de espacio libre se definen mediante un porcentaje de la superficie bruta. En las normas del plan se establecen los criterios que han de regir en la redacción de los planes especiales en cuanto a la posible variación de estos parámetros: las cesiones destinadas a unas y otras dotaciones podrán variarse, con el fin de permitir adecuar la ordenación a las necesidades concretas que se revelen con mayor detalle en el momento del diseño, pero siempre manteniendo una superficie conjunta igual, al menos, a la de las establecidas por las fichas anejas a las normas (con objeto de mantener, al menos, la misma relación entre los suelos públicos y los privados) y sin disminuir la previsión concreta establecida para las zonas verdes (con objeto de garantizar que el equilibrio entre espacios libres públicos y habitantes considerado por el plan general no se desvirtúa).

Análogamente, se establecen normas para la concreción de los aprovechamientos privados destinados a los diferentes usos admitidos, con objeto de garantizar que el plan especial mantiene en cada área el mínimo equilibrio funcional para posibilitar una vida urbana completa (con presencia mínima de usos comercial y de oficinas), y que preserva una parte de residencial que impida que lo que el plan general prevé una porción de ciudad integrada en su entorno acaba convirtiéndose espontáneamente en una concentración de actividades terciarias.

La definición del aprovechamiento se hace en todos los casos por aplicación de una edificabilidad uniforme a la superficie bruta del área. Se establece un criterio de correspondencia con la densidad, que se aplicará con igual criterio a la misma superficie; en el caso de que, por aplicación de la legislación urbanística, la superficie de suelo de cálculo de la edificabilidad total fuera inferior a la bruta ordenada (por corresponder parte de ella a viales y espacios libres públicos que se mantienen como tales), el coeficiente de densidad también se aplicará a la superficie reducida, a fin de mantener la relación pretendida entre número de viviendas y superficie construida total.

Tanto en las zonas F como en las zonas G, los aprovechamientos se han determinado con consideración, ante todo, de la adaptación a la tipología y morfología del entorno urbano de cada ámbito y de sus necesidades de espacios libres y equipamientos. En la medida en que resulta compatible con estas situaciones concretas, se han tenido también en cuenta las cargas de urbanización, realojo y traslado de industrias en funcionamiento concurrentes en cada unidad, y las adscripciones de sistemas generales, de modo que se consiga el mayor equilibrio posible con los beneficios, a fin de facilitar la ejecución.

Debe advertirse, tanto en relación con las zonas F, como con las demás del suelo urbano no consolidado, que no se ha considerado adecuado establecer unos estándares o módulos de reserva válidos uniformemente para todas las áreas, a la manera en que la legislación urbanística y las normas urbanísticas hacen en el suelo urbanizable. Así se ha decidido a la vista de la diversidad de necesidades de unas y otras zonas de la ciudad, y de la heterogeneidad de tamaños de los ámbitos del suelo urbano no consolidado, con preponderancia de dimensiones reducidas que invalidan el establecimiento de elencos dotacionales cuantificados en forma de porcentajes de la superficie de suelo ordenado, que llevarían en general a previsiones de tamaño insuficiente y a una pulverización de los equipamientos. Se ha preferido, a cambio, establecer en cada caso concreto las previsiones necesarias en función de las necesidades concurrentes y los resultados posibles.

En las zonas F se ha establecido una regla específica para el caso en que, justificadamente (siempre en razón de una mejor adecuación al entorno), el plan especial prevea edificios de más de ocho plantas de altura en ordenaciones de manzana cerrada, de modo que las separaciones entre ellos no queden

al libre albur de cada caso (puesto que en las zonas A, los cuadros incluidos en normas ya no contemplan esa posibilidad), y se garanticen unas condiciones mínimas de iluminación y ventilación. Hay que subrayar que, contra lo que podría parecer a primera vista, la norma no viene a habilitar la posibilidad de alturas superiores a B+7, sino a garantizar que, aun en caso de que el plan parcial, conforme a su capacidad legal de ordenación y siempre que quede justificada su conveniencia, las determine, las separaciones entre edificios mantendrán una proporción conforme con la que se ha previsto en las zonas A para construcciones de altura menor.

3. ÁREAS "G"

Las zonas G están integradas por sectores en los que la ordenación detallada viene contenida en el propio plan general, de modo que la regulación se remite a condiciones de parcela neta. En realidad son zonas F residenciales en las que se anticipa la ordenación que, en todo caso, podría ser modificada en el futuro mediante un plan especial.

4. ZONAS "E"

Se incluyen también fichas para las zonas E, destinadas al futuro cambio de uso de terrenos con industrias en funcionamiento situados en zonas consolidadas como residenciales.

En estas zonas, el plan prevé un doble régimen urbanístico: uno de aplicación directa, industrial, correspondiente a los usos existentes en el momento de su entrada en vigor. El otro corresponde a un suelo urbano no consolidado residencial, y se desencadenará en el momento en que las industrias afectadas decidan, a su conveniencia, clausurar su actividad y promover un plan especial con objeto de implantar una ordenación urbanística adecuada al uso residencial.

Al igual que en las zonas F, se ha establecido una regla específica para el caso en que, justificadamente (siempre en razón de una mejor adecuación al entorno), el plan especial prevea edificios de más de ocho plantas de altura en ordenaciones de manzana cerrada, de modo que las separaciones entre ellos no queden al libre albur de cada caso (puesto que en las zonas A, los cuadros incluidos en normas ya no contemplan esa posibilidad), y se garanticen unas condiciones mínimas de iluminación y ventilación.

5. ZONAS "H"

Son sectores del suelo urbano no consolidado de uso dominante productivo. Si las zonas G eran el equivalente a las F residenciales con plan especial incor-

porado al general, las zonas H son el equivalente en los usos productivos. Aparte del tipo de usos admitidos, entre las G y las H subyace la diferencia fundamental (y de ahí que se consideren zonas diferentes) del régimen transitorio hasta la ejecución de los correspondientes proyectos de gestión y de urbanización; a diferencia de las zonas G, las H se benefician del régimen excepcional previsto por la ley 5/1999, urbanística de Aragón que permite la autorización de edificaciones industriales previamente a la adquisición de la condición de solar, por medio del trámite que se regula en el artículo 2.1.3 de las normas urbanísticas (el mismo régimen, con las especificidades que se señalan, sirve para autorizar construcciones en parcelas que, sin ser solares, se incluyan en el suelo urbano consolidado).

En definitiva, la ordenación detallada de las zonas H está contenida en el plan general –en sus planos de regulación y en las tablas resumen de características anejas a las normas- pero están pendientes de la correspondiente gestión, prevista en general mediante el sistema de cooperación, con conciencia, por parte del Ayuntamiento, de que se trata de situaciones que requerirán la iniciativa municipal si se quiere que tengan éxito.

Las áreas calificadas como zonas H proceden en general de suelos industriales implantados mediante actuaciones aisladas que no han completado su urbanización o sus cesiones y que permanecen con servicios provisionales y con la malla viaria incompleta.

Por este medio, la revisión intenta resolver de una vez una situación de mala ordenación e infradotación que arrastra desde sus orígenes la mayor parte del suelo industrial del término municipal de Zaragoza (salvo los polígonos de promoción pública del polo de desarrollo: Malpica y Cogullada), que no sólo provoca problemas funcionales de consideración en el conjunto de la ciudad, sino que amenaza las propias expectativas de supervivencia de las empresas que lo ocupan en contextos de aguda competitividad y elevados requisitos tecnológicos como los que se abren con la integración europea.

La ordenación del plan general ha pretendido adaptarse en la medida de lo posible a las situaciones preexistentes, a fin de causar el menor traumatismo sobre ellas y lograr la mejor calidad urbanística de los polígonos con la reducción al máximo de las afecciones sobre industrias en funcionamiento; en todo caso, si se demuestra en el futuro que la ordenación de alguna de estas áreas es mejorable, será posible replantearla mediante planes especiales de desarrollo. Mediante los proyectos de reparcelación que sigan a estas ordenaciones, se propiciará completar la urbanización y las cesiones pendientes.

Se distinguen dos grados dentro de la zona H: en el grado primero solamente se permite la implantación de usos industriales tradicionales, de fabricación y almacenaje (con sus limitadas compatibilidades), continuándose la tradicional ordenación de usos restrictiva del plan general de 1986.

En el segundo de los grados, se permite la implantación de determinados usos pertenecientes al sector terciario: comercial, de oficinas, hotelero o recreativo. En el caso del comercial, se restringe el tipo de implantaciones a aquellos establecimientos de gran superficie que no tienen cabida entremezclados con el suelo urbano residencial, que es el lugar que se considera más adecuado para el comercio urbano; para ello no sólo se imponen condiciones al tamaño de los establecimientos (al por mayor o con superficies de más de 2.000 metros cuadrados), sino que se limita el tipo de mercancías que puede comercializarse, restringidas a las que pueden implantarse fuera de las áreas residenciales sin riesgo para la deseada mixtura de actividades en el espacio urbano (muebles, vehículos, semillas, pequeños animales...) Para implantar este tipo de actividades productivas no industriales, por otra parte, se exige la aprobación previa de un plan especial que afecte a una superficie mínima de 15.000 metros cuadrados, con dos intenciones básicas: por una parte, garantizar que en los polígonos industriales no se produce una mezcla anárquica y disfuncional de naves industriales con usos terciarios, sino que éstos se ordenan en subpolígonos con una cierta entidad y autonomía; por otra parte, se quiere que el Ayuntamiento mantenga la capacidad de decisión –permitida por el margen de discrecionalidad asociado a la formación de los instrumentos de planeamiento– que le otorgue la capacidad de controlar eventuales procesos de terciarización periurbana, bien limitándolos, bien evitando que el comercio de una zona residencial se traslade a una inmediata productiva, etc.

El grado 2 se ha asignado a los terrenos contiguos a las carreteras de Madrid y Logroño y al tercer cinturón, en las que se dan las mayores previsiones de desarrollo de suelos urbanizables. En las zonas incluidas en el grado 1, contiguas a otros corredores o a polígonos industriales se reducen significativamente los usos terciarios, pero todavía se permiten, además de la industria tradicional, determinados usos de venta mayorista.

6. ZONAS "K"

Son zonas del suelo urbano no consolidado bajo las que subyacen parcelaciones irregulares en suelo clasificado por el plan general de 1986 como no urbanizable (Conde Fuentes, La Sagrada, Joaquín Costa, El Regao, Guarales y Fuente la Junquera). El plan general revisado prevé que se mantenga un régimen idéntico al del no urbanizable hasta que se aprueben planes especiales para la adecuación urbanística de estas áreas.

En el capítulo 11 de esta memoria se expone con mayor detenimiento el régimen de las zonas K, así como la justificación de sus condiciones.

7. OTRAS OPERACIONES ESTRATÉGICAS

Se recogen como áreas F o G las relacionadas con los planes especiales o anteproyectos en estudio para las riberas del Ebro, el Canal Imperial y el corredor ferroviario Oliver - Valdefierro

El plan general no altera las previsiones de desarrollo del plan integral del centro histórico y del plan integral del barrio Oliver, ya aprobados con anterioridad, si bien aporta algunos mecanismos, a los que se hace referencia en otros capítulos de la memoria, que pueden facilitar la ejecución de sus previsiones y las de otros planes de similar naturaleza que se redacten en el futuro.