

MODIF. AISLADA Nº 153 - CAMBIOS NORMAS
REGULADORAS DEL SUELO NO URBANIZABLE

EJEMPLAR "1/1"

07/05/2018

TOMO D

MODIF 153 PGOU REGULACION SUELO NO
URBANIZABLE-MAYO 2018

Expediente: 866292/2017 C-8

PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA

ZARAGOZA

MODIFICACIÓN AISLADA NÚMERO

153

Zaragoza
AYUNTAMIENTO



GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO
El presente PROYECTO ha sido aprobado
con carácter DEFINITIVO, por acuerdo plenario
de fecha **28 MAYO 2018**
EL SECRETARIO GENERAL DEL PLENO

Fdo.: Luis Jiménez Abad

REGULACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE



EJEMPLAR PARA LA APROBACIÓN DEFINITIVA
MAYO DE 2018

**MODIFICACIÓN AISLADA NÚMERO 153 DEL
PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE ZARAGOZA**

MEMORIA JUSTIFICATIVA

I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

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 de 30 de junio). 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.

Desde hace unos años y como ocurre en otros municipios españoles, los titulares de varias fincas situadas en el suelo clasificado por el plan general como no urbanizable las vienen dedicando a la celebración de fiestas y banquetes por particulares que pagan un precio a sus titulares. En el año 2016, el Ayuntamiento inició un expediente de disciplina urbanística contra doce de estas fincas, por su dedicación a esta actividad sin la pertinente autorización municipal.

En julio de 2017, una asociación denominada Pro Rusticae, de la que formaban parte los titulares de siete de las doce fincas objeto de expediente disciplinario, solicitó al Ayuntamiento la modificación del plan general de ordenación urbana de Zaragoza, con objeto de incluir entre los usos permitidos en el suelo no urbanizable el denominado «celebraciones privadas de índole familiar o social», regulándose así mismo las condiciones de la edificación y la actividad.

Con esta intención, la asociación presentó un proyecto de modificación del plan general que fue estudiado por los servicios de la Dirección de Planificación y Diseño Urbano, y se informó el 11 de diciembre de 2017 en relación con su contenido técnico y el 15 de diciembre con el jurídico. En estos informes se valoraba la posibilidad de modificación de la regulación urbanística vigente, dentro del marco legal y los principios generales que la inspiraban, de modo que algunas de estas fincas pudieran ver legalizada su actividad, en los términos en que la venían realizando o en otros, y, a partir de estos postulados básicos, se dejaba la valoración de las cuestiones de oportunidad al criterio discrecional de la Corporación.

El Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo se pronunció el 20 de diciembre de 2017 a favor de una modificación del plan general en los términos propuestos por los informes citados, donde se avanzaba ya la redacción de una normativa modificada acorde con la estructura del plan general.

El documento que ahora se tramita permitirá la efectiva modificación del plan general. Lo han redactado de oficio los servicios de la Dirección de Planificación y Diseño Urbano del Ayuntamiento de Zaragoza, con especial dedicación de los funcionarios Ramón Betrán Abadía, arquitecto y director de servicios de Planificación y Diseño Urbano, y Edurne Herce Urzáiz, licenciada en Derecho y jefe del Servicio de Ordenación y Gestión Urbanística.

II. CONVENIENCIA DE LA MODIFICACIÓN

Para impulsar esta modificación, el Ayuntamiento de Zaragoza ha considerado ante todo la demanda real del uso a que se refiere y la conveniencia de que pueda realizarse en el término municipal de Zaragoza, donde hay actualmente edificios rústicos de valor no sólo ambiental o antropológico, sino también arquitectónico e histórico, que podrían dedicarse a él y obtener así un aliciente para su mejor conservación en un momento en el que el declive de la agricultura tradicional pone en peligro su supervivencia.

En esta regulación se ha considerado primordial, por un lado, evitar que un uso de esta naturaleza pueda causar el deterioro del medio rural, tan frágil en sí mismo, y para ello no sólo se han considerado las condiciones a que debe sujetarse cada iniciativa por separado, sino también la necesidad de evitar su acumulación o un exceso de iniciativas sobre el suelo no urbanizable, que alteraría su equilibrio más allá de lo razonable y podría provocar una competencia aventajada frente a los establecimientos que, con unas cargas no desdeñables, vienen funcionando en el suelo urbano desde hace tiempo o quisieran funcionar en el futuro.

Por todo ello, se cree oportuno limitar la posibilidad de este uso en el suelo no urbanizable a supuestos controlables, donde pueda aducirse una causa de verdadero interés público y no se contradiga la legislación urbanística general. En consecuencia, no se admitirá indiscriminadamente el uso en cualquier finca o zona del suelo no urbanizable, sino sólo en edificios rurales cuya conservación sea de interés general reconocido, y con condiciones análogas a las que exige el plan general en el resto de terrenos de la categoría a que se refieran.

Como es natural, para redactar esta normativa se han estudiado las circunstancias de los establecimientos a las que el Ayuntamiento ha incoado expedientes disciplinarios por el ejercicio de una actividad análoga sin autorización, pero se ha tenido en cuenta que, como toda norma general, será de aplicación a cuantas fincas puedan ampararse a ella en el futuro, y también que los criterios generales ya expuestos no podrán amparar una legalización de todas las fincas expedientadas, ya que éste no es ni puede ser el fin de las normas urbanísticas.

La desvinculación última entre este instrumento y el propósito inmediato de la asociación que propuso una modificación del plan general para permitir la legalización de siete de las fincas objeto de expediente sancionador se expresa también en la introducción de algunos contenidos que, ajenos a la regulación del uso pretendido, contribuirán también a mejorar la conservación del suelo no urbanizable, así como a la extensión de muchas de las nuevas condiciones a otros usos admitidos en esta clase de suelo.

III. CONTENIDO DE LA MODIFICACIÓN

III.1. Definición del uso objeto de regulación

La asociación Pro Rusticæ, inspirada probablemente por la legislación reciente de la Comunidad Autónoma de Madrid, propuso regular en el suelo no urbanizable de Zaragoza un nuevo uso que se denominaría «celebraciones privadas de índole familiar o social», con ciertas singularidades con respecto al uso hostelero general, como no tener cocina o no admitir clientes en general, sino sólo invitados a celebraciones particulares con música en directo (banquetes de bodas y acontecimientos similares, fiestas, actos sociales...), contratadas unitariamente y abiertas a quienes tuvieran una

invitación previa. Este uso se añadiría a las actividades que el artículo 6.1.12 de las normas («Usos vinculados a actuaciones específicas de interés público»), dentro del epígrafe 3.c («Usos de ocio y recreativos y actividades de esparcimiento que necesiten emplazarse en el medio rural»).

Es criterio municipal que no conviene establecer más diferencias que las imprescindibles entre los usos admitidos en las distintas clases de suelo, por lo que se entiende más adecuado que la calificación que se dé a este tipo de actividad, cuando se localiza en el no urbanizable, sea la misma que se le daría si estuviera en suelo urbano. Tampoco es conveniente definir un uso mediante condiciones que luego serían difíciles de verificar en la práctica.

Es importante tener en cuenta que, a pesar del término «privadas» que utilizaba el proyecto presentado por los particulares, esta actividad no es asimilable a la celebración esporádica de una fiesta o un banquete en una finca rústica privada por parte de sus dueños o allegados, ya que, si bien para los participantes en el festejo éste sí es un acontecimiento singular, los dueños de la finca ejercen profesionalmente la hostelería y previamente han acondicionado la edificación existente o la han construido *ex novo*, para ceder su disfrute, a cambio de una contraprestación económica, a sucesivos clientes a los que también prestan servicios de restauración y celebración de fiestas. Por tanto, si se admitiera el uso no sería coherente que hubiera de solicitarse su autorización cada vez que se celebra un banquete.

Por añadidura, para el Ayuntamiento podría ser difícil comprobar si los clientes de esta actividad habían sido invitados a cada fiesta celebrada, e incluso podrían surgir dudas sobre la posibilidad de celebrar simultáneamente dos o más banquetes, o sobre el número mínimo de invitados a cada uno para que fuera *celebración privada*.

Por estas razones, se prefiere referir la normativa al uso general hostelero, definido por el artículo 2.7.11,2 de las normas del plan general como el propio de los «*establecimientos públicos destinados al consumo de comidas y bebidas, tales como restaurantes, cafeterías, bares y similares*», previendo que, cuando proceda por razones de movilidad, de protección del medio o el patrimonio, u otras similares, la autorización podrían imponer condiciones adicionales en cuanto al horario y días de funcionamiento, la capacidad, acceso y estacionamiento de vehículos, tipo de construcciones a añadir, etc. Estas limitaciones serán jurídicamente factibles, puesto que en el suelo no urbanizable no hay un derecho preconstituido a edificar ni a ejercer usos de esta naturaleza.

III.2. Zonas de suelo donde puede admitirse la actividad

En el suelo no urbanizable, el plan general actual es muy restrictivo en relación con los usos de hostelería. El artículo 6.1.12 de las normas urbanísticas se refiere a ellos al tratar de las actuaciones específicas de interés público de tipo recreativo (grupo 3.c), susceptibles de autorización por el procedimiento especial definido en el artículo 36 del texto refundido de la ley de urbanismo hoy vigente:

Usos de ocio y recreativos y actividades de esparcimiento que necesiten emplazarse en el medio rural, tales como [...] instalaciones recreativas y áreas de picnic [...] destinadas a facilitar las actividades recreativas en contacto directo con la naturaleza; en general, comparten la instalación de mesas, bancos, barbacoas, depósitos de basura, casetas de servicios, juegos infantiles, áreas de estacionamiento de vehículos, etc. Las construcciones e instalaciones serán, preferentemente, fácilmente desmontables. Podrán incluirse casetas desmontables destinadas a restaurantes y bares de temporada, con una superficie cerrada no superior a 30 metros cuadrados.

Los admite también el artículo 6.1.11,3, referido a las construcciones e instalaciones al servicio de los usuarios de las carreteras, susceptibles de licencia municipal directa, que admite los *«bares y restaurantes con limitación de 100 plazas de comedor o de 120 metros cuadrados de superficie destinada al público»*.

Obviamente, ninguno de los dos tipos de establecimientos hosteleros que se acaba de citar serían adecuados para el uso de banquetes, fiestas y celebraciones sociales.

Una admisión indiscriminada de estos usos en zonas del suelo no urbanizable como el regadío o, más aún, la huerta honda y el ecosistema natural, podría producir efectos desfavorables sobre el medio rural, y especialmente sobre los terrenos más valiosos ambientalmente, mejor comunicados o más próximos a la ciudad, y sería contradictoria con la estructura general de usos contemplada en la ordenación del suelo no urbanizable y, muy en especial, de los suelos de protección de la huerta honda y el regadío alto tradicional, que se pretendieron preservar de las tensiones físicas y económicas asociadas a la instalación de actividades más propias del suelo urbano.

La memoria expositiva del plan general (cap. 11, ap. 2.B), reproduciendo lo expuesto en el estudio del suelo no urbanizable realizado por el Departamento de Geografía de la Universidad de Zaragoza, advertía que *«la huerta está siendo arrollada por el crecimiento continuado de la ciudad y sufre una intensa degradación progresiva de sus valores [...] La huerta recibe todo aquello que arroja o no tiene cabida en la ciudad y absorbe funciones que en determinados casos, requieren condiciones de cierto alejamiento, tamaño suficiente y menor precio del suelo [...] La amenaza de desaparición se acentúa cada día. Especialmente desde el punto de vista medioambiental, pero también en términos sociales y culturales, es un espacio desarticulado, debido al uso arbitrario que de él se ha hecho, sometido muchas veces a intereses privados, escudados por la inercia permisiva de las administraciones»*. Con una normativa restrictiva de las actividades derivadas de la vida urbana, el plan general se propuso frenar la tendencia al retroceso de la agricultura, a la invasión de usos que no tienen cabida en las zonas urbanizadas por razones de espacio o coste del suelo, y a la fragmentación del suelo agrícola en áreas separadas, facilitando la regresión del cultivo y realimentando nuevos usos periurbanos.

Sería distinto cuando el uso, como advierte la memoria del proyecto, contribuyera a preservar construcciones preexistentes que merezcan protección, caso de la edificación rural aislada tradicional, los núcleos rurales tradicionales y los inmuebles incluidos en el catálogo de bienes de interés cultural o con otro tipo de protección cultural.

De hecho, el plan general vigente ya admite el uso hostelero y el hotelero en edificaciones y núcleos rurales tradicionales. También contempla esta posibilidad el artículo 35.1,c del texto refundido de 2014 de la ley de urbanismo de Aragón, que permite otorgar autorización especial en suelo no urbanizable (como supuesto distinto de la declaración de interés público) para la rehabilitación de construcciones en aldeas, barrios o pueblos deshabitados, así como de bordas, torres u otros edificios rurales tradicionalmente asociados a explotaciones agrarias o al medio rural, siempre que se mantengan las características tipológicas externas tradicionales propias de tales construcciones y su adaptación al paisaje; se permite expresamente que la autorización contemple un cambio de uso con respecto al original del edificios.

La regulación del plan general, que se basa en el estudio sobre las características y los usos adecuados al suelo no urbanizable que realizó la Universidad en 2001, se explica por la consideración de los usos hosteleros como actividades que pueden afectar desfavorablemente al medio rural y por entenderse que, permitiéndolos sólo en las edificaciones rurales tradicionales, se contribuye a dirigir hacia ellas los que se promuevan, favoreciéndose así su mantenimiento y recuperación.

Las normas vigentes no mencionan esta posibilidad de cambio de uso en el suelo no urbanizable especial de protección de la huerta honda. Como se explica en el capítulo 11 de la memoria expositiva del plan general, se califican así los terrenos correspondientes a las huertas más bajas, regados por acequias tradicionales y con niveles freáticos próximos, que históricamente se han dedicado al cultivo de hortalizas y han permanecido libres de edificación; por su riqueza y alta capacidad productiva, mantienen una óptima aptitud para el aprovechamiento hortícola, y el plan considera primordial que sigan gozando de estas condiciones.

El artículo 6.3.19,2 de las normas urbanísticas de 2001 remite los usos y construcciones admitidos en la huerta honda al artículo 6.3.14, sobre el ecosistema natural, que prohíbe expresamente las construcciones de nueva planta que no se dediquen directamente a la protección, conservación y divulgación del patrimonio y el medio, o a servicios públicos que no puedan localizarse en otro lugar; la letra (b), se indica que *«se permite el mantenimiento y transformación de la vivienda rural tradicional con arreglo a estas normas (grupo 4.a)»*.

Queda, pues, en una situación algo incierta la posibilidad de dedicar el edificio a usos distintos de la vivienda unifamiliar, vista la regulación contenida en el artículo 6.2.4. En nuestra opinión, no habría especial inconveniente en admitirlos, siempre que estuviera del todo garantizado que no se perjudica al medio y que el edificio no se encuentra en zona de flujo preferente.

Se tratará más adelante de la cuestión complementaria de la posible ampliación de los edificios existentes.

III.3. Parcelas donde procedería admitir la actividad

Ha quedado dicho que la ley de urbanismo de Aragón y el plan general de Zaragoza admiten los usos hosteleros en edificios y núcleos rurales tradicionales, en razón estricta de su posible contribución al mantenimiento de este patrimonio.

En esta modificación de plan general se propone aceptarlo sólo en fincas edificadas, a fin de limitar una expansión incontrolada de las actividades hosteleras y la afección de fincas que hasta ahora han permanecido sin edificar. De hecho, las doce fincas afectadas en 2017 por expedientes disciplinarios municipales tienen construcciones anteriores a la dedicación al uso de «celebraciones particulares» y, en su caso, a la construcción de nuevas instalaciones específicas.

Por otra parte, al ser el uso que se quiere regular una posibilidad excepcional, que no se admite con carácter general en el suelo no urbanizable y se justifica por procurar a los dueños de ciertas edificaciones rurales unos ingresos que les ayudarán a costear su conservación y mantenimiento, procederá limitar su autorización a edificios cuyo mantenimiento sea de interés general y por eso merezcan ese privilegio.

III.4. Fincas con edificaciones rurales tradicionales

Actualmente, el artículo 6.2.4 de las normas urbanísticas del plan general de Zaragoza («Condiciones de la edificación y el uso en ausencia de desarrollo del plan general»), ya establece que, en edificios aislados o núcleos rurales tradicionales...

Se permite la implantación de nuevos usos de vivienda unifamiliar, dependencias agrarias, equipamientos al servicio del asentamiento o relacionados con el medio agrario, hostales, pensiones y restaurantes, respetando en todo caso las características tipológicas de la edificación y las limitaciones generales expresadas en los dos apartados anteriores. Estos usos estarán limitados por las condiciones de accesibilidad y estacionamiento de que dispongan los locales y emplazamientos.

La amplitud del artículo, que regula simultáneamente la edificación tradicional aislada y los núcleos rurales, podría dar lugar a confusión, de modo que se propone aquí, como más adelante se verá, aprovechar el trámite para dividir el actual 6.2.4 en dos artículos, cada uno dedicado a uno de los dos tipos de construcciones, y eliminar así en lo sucesivo cualquier duda interpretativa.

En nuestra opinión, en ambos casos procedería admitir el uso hostelero, ya por tratarse de un edificio rural de interés, ya por estar el terreno dentro de un núcleo rural tradicional que puede incluir este tipo de actividades.

Las normas urbanísticas vigentes prevén la formación por el Ayuntamiento de un inventario de edificación rural tradicional, e indican que, a falta de este inventario, se les aplicará el régimen del artículo 6.2.4 a todos los edificios situados en el suelo no urbanizable que se hubieran construido antes de 1959.

Deberá aclararse aquí si todos los edificios rurales aislados, por el mero hecho de ser anteriores a 1959, gozan de un interés que justifique su utilización hostelera, contra el criterio normalmente aceptado en el suelo no urbanizable.

Podría suponerse que es así siempre que el edificio tuviera una positiva protección pública, ya por declaración autonómica como bien de interés cultural o perteneciente al catálogo del patrimonio cultural de Aragón, ya por inclusión en el catálogo municipal de bienes de interés cultural o, cuando se redacte, en el inventario de edificaciones rurales tradicionales que prevé el plan general y establecerá definitivamente las que merecen el régimen especial que le atribuye la normativa municipal y autonómica.

A falta de este inventario, para autorizar usos excepcionales u obras que en otros edificios o terrenos no se admitirían, podría exigirse una valoración del interés de la construcción que no se redujera a constatar que es anterior a 1959. Para avalar este valor, se requiere que el edificio esté incluido en el catálogo municipal de inmuebles de interés con el grado, al menos, de interés *ambiental*, categoría que puede aplicarse, sin ninguna violencia normativa, a las «*bordas, torres u otros edificios rurales tradicionalmente asociados a explotaciones agrarias o al medio rural*» a que se refiere el artículo 35,1 del texto refundido de la ley urbanística de Aragón de 2014 cuando trata de la implantación de actividades como las propuestas en el suelo no urbanizable, o a la equivalente «*edificación tradicional rústica*», que el artículo 6.2.2,1 de las normas del plan general vigente define como la «*existente en el suelo no urbanizable que, bien por la época y la forma de su construcción, bien por su programa y funciones originales o por otros rasgos relevantes, se atiene a tipos reconocibles como propios de los modos de ocupación tradicional del campo periurbano*»: se garantizará así que en las fincas donde se implanten usos sujetos a autorización especial y no calificados de interés público haya, como requieren los instrumentos normativos citados, construcciones rurales tradicionales que, además de una cierta antigüedad (anteriores a 1959), tengan unas

cualidades tipológicas y unos rasgos arquitectónicos o paisajísticos conformes con la tradición del medio rústico.

Aunque lo deseable es que el inventario o la catalogación de la edificación en el suelo no urbanizable fuera un acto unitario, o al menos abordado en campañas de cierto alcance territorial o conceptual, cabría también la calificación individual, como mera ampliación puntual del catálogo formado en 2006 y ya en muchas ocasiones ampliado y modificado.

Complementariamente, se modifica el artículo 3.2.2,3, que regula el régimen de los edificios catalogados por interés ambiental, y que hasta ahora, a diferencia del resto de los grados, establecía que se encontrarían en suelo urbano.

Motivada la admisión del nuevo uso por la conservación del edificio tradicional o protegido existente, parece lógico que su autorización se vincule a la ejecución de las obras de rehabilitación que sean precisas para garantizar su conservación, cuya terminación debería exigirse para el inicio de la actividad.

Además, la normativa propuesta quiere dejar claro que la autorización del uso requerirá legalizar o extinguir todas aquellas construcciones o actividades localizadas en la parcela que no satisficieran las condiciones exigidas por la normativa urbanística o sectorial. Como no se trata de un requisito que deba afectar sólo a los usos hosteleros, sino a todas las autorizaciones que se otorguen en el suelo no urbanizable, se contempla esta condición, con carácter general, en los artículos 6.1.16 («Construcciones e instalaciones sujetas a licencia municipal en el suelo no urbanizable») y 6.1.17,2.a («Construcciones e instalaciones sujetas a autorización especial en el suelo no urbanizable») de las normas.

III.5. Fincas con edificaciones posteriores a 1959

En relación con edificios que no puedan calificarse como construcción rural tradicional, ha de advertirse, de entrada, que no podrá autorizarse el uso hostelero cuando se trate de edificios erigidos sin la preceptiva licencia, ya que a efectos jurídicos y prácticos sería tanto como admitirlo en fincas carentes de edificación; además, faltaría una razón de interés general que justificara el trato privilegiado con respecto a otros terrenos sin edificar y con la misma calificación.

En términos más amplios, si la introducción de usos como el hostelero, aun con limitaciones, en parcelas que hoy en día no estén edificadas contradiría los principios básicos de la ordenación del suelo no urbanizable en el plan general de Zaragoza, tampoco parece que proceda admitir el uso en fincas que contengan construcciones más o menos recientes cuyo mantenimiento no responda a una razón de interés público, ya que constituiría una excepción a la norma general no suficientemente justificada e implicaría un riesgo cierto de extender por el suelo no urbanizable un conjunto disperso y aleatorio de instalaciones capaces de atraer público urbano o potenciar su aptitud residencial en contra de lo previsto por el planeamiento. No ha de olvidarse que, como advierte el artículo 6.1.18,9 de las normas del plan general:

La autorización de una actividad de las contempladas por estas normas se referirá exclusivamente al uso al que se vincule, por lo que el tipo, la distribución y el programa de los edificios e instalaciones relacionados con ella deberán ser adecuados a dicho uso y permanecer subordinados a él. En el futuro, la existencia de dichos edificios e instalaciones no implicará derecho alguno en relación con su cambio de uso por otro que no fuera el autorizado en su momento, aun en el supuesto de que ello fuera materialmente posible sin realización de obras de ampliación o reforma.

Por fin, no parece coherente prohibir el uso en terrenos antes sin edificar y admitirlo en construcciones recientes. Si sólo se exigiera que un edificio estuviera le-

galmente autorizado, sería posible que, una vez obtenida la licencia para un uso convencional y ejecutada la construcción, el propietario solicitara dedicarla a la actividad de celebraciones, lo que al final sería tanto como admitirla en parcelas no edificadas, aunque obligando a trámites más tortuosos.

Por todo ello, atendiendo a razones jurídicas, a la excesiva e incontrolable dispersión que produciría el admitir el uso en cualesquiera edificaciones, y al mismo hecho de que, ahí donde no hubiera un interés al menos ambiental, estas actividades no tendrían el atractivo que justifica, incluso empresarialmente, su implantación fuera del suelo urbano (salvo que ese atractivo fuera la menor inversión necesaria, lo que no ayudaría a mejorar el suelo no urbanizable), el Ayuntamiento ha optado por no modificar la regulación de los usos hosteleros para hacerlos posibles en parcelas con edificios que no sean construcciones tradicionales de interés.

III.6. Sobre los parámetros cuantitativos de edificación

Ya se ha visto la compatibilidad con el plan general y la ley de urbanismo de la autorización del uso hostelero en edificios y núcleos rurales tradicionales. Esto implica reconocer el derecho a mantener el volumen actual, aun dedicado a este uso, y, si se cumplen determinados supuestos, a ampliarlo. La ley de urbanismo de Aragón, en su artículo 35.1,c, determina que, en cada municipio, el plan general establecerá *«los parámetros urbanísticos aplicables a estas actuaciones y establecerá un porcentaje máximo de incremento de volumen o de la superficie edificable que no podrá ser superior al cien por cien, debiendo acreditarse de forma suficiente la preexistencia del volumen»*.

El artículo 6.2.4 de las normas del plan general de Zaragoza determina en su letra (g) que...

Podrá admitirse la ampliación de la edificación existente en una parcela comprendida en un núcleo rural tradicional hasta alcanzar una superficie construida de 150 metros cuadrados, siempre que el edificio resultante mantenga las condiciones características de la edificación en el núcleo y no se superen las 2 plantas y 7 metros de altura, en el caso de que al menos un edificio colindante tenga esta altura, o las 3 plantas y 10 metros si tienen esta altura edificios que linden a ambos lados con el que es objeto de ampliación.

Y, según la letra (i) del mismo artículo:

Para la autorización de obras de conservación, restauración, consolidación, rehabilitación o nueva planta en el interior de los núcleos rurales tradicionales no se exigirá la disponibilidad de la parcela mínima edificable exigida con carácter general en el suelo no urbanizable, sino de una parcela cuyas dimensiones sean acordes con las tradicionales en el núcleo en que se sitúa.

Si se trata de edificaciones rurales aisladas tradicionales, la letra (i) indica que...

En los edificios rurales tradicionales aislados, podrán autorizarse obras de conservación, restauración, consolidación y rehabilitación *aun cuando no satisfagan la condición de parcela mínima edificable*, siempre que se mantenga el volumen actual.

La redacción de este último párrafo sugiere que la ampliación puede admitirse si se cumple la condición de parcela mínima edificable según la categoría del suelo. Aunque no se menciona expresamente el límite a considerar en este caso, es claro que será el establecido con carácter general en el artículo 6.1.18 de las normas para todos los usos permitidos en el no urbanizable:

Salvo las determinaciones especiales que estas normas establecen para supuestos concretos, la superficie construida se limita con carácter general a 1 metro cuadrado por cada 10 metros

cuadrados de parcela. Esta limitación, como las restantes aplicables a las construcciones, tiene por fin la adaptación de éstas, en lo básico, al ambiente rural de su situación, y no constituye un derecho mínimo edificable.

Y, más adelante:

Para las edificaciones vinculadas a usos de interés público general o específico podrá establecerse, a través del trámite de su autorización, la construcción en mayor proporción con la superficie, justificada por sus propias necesidades funcionales. A estos efectos, solamente podrán considerarse los incrementos de superficie exigidos ineludiblemente por la actividad con independencia de la escala de explotación, pero no así los que dependan solamente de ésta, tales como la ampliación de habitaciones de una residencia o la de cabezas de una explotación ganadera.

Por tanto y en principio, cabe ampliar una edificación tradicional aislada hasta alcanzar, sumando su superficie edificada actual y la añadida, los límites del artículo 6.1.18, que entre otras cosas señala un índice máximo de $0'10 \text{ m}^2/\text{m}^2$, siempre que no concurren circunstancias que aconsejen reducir este valor, que, a diferencia del suelo urbano, no es un derecho asociado a la parcela.

En relación con el uso, la posibilidad de mantener una edificación rústica tradicional o catalogada, con su volumen actual, y dedicarla a la hostelería, incluso sin limitaciones como la de admitir sólo celebraciones singulares e independientemente de la categoría de suelo en que se sitúen, está ya en el plan general actual.

Sí supondría una innovación la posibilidad, no ya de mantener la edificación rústica tradicional dedicándola a usos hosteleros, sino de ampliarla y ubicar dichos usos precisamente en la ampliación, lo que, en principio, podría ser tanto como construir *ex novo* los locales destinados a los usos que no se admiten con carácter general en el suelo no urbanizable, sin más vínculo con la edificación preexistente.

Por coherencia tanto con la normativa general del suelo no urbanizable como con la propia justificación de la propuesta, la autorización de la actividad pretendida no podría suponer que queda sin uso la edificación tradicional que se trata de mantener, siendo sólo aceptable la ampliación si ésta fuera insuficiente para albergar los usos autorizados, ya fuera sólo el hostelero o éste más otro con respecto al que fuera complementario. En este caso, el Ayuntamiento podría autorizar la ampliación en la magnitud precisa y siempre dentro de los límites expresados por el artículo 6.1.18 de las normas o, si supusiera una superficie menor, del límite impuesto por la ley urbanística de Aragón, del 100% de la superficie de la edificación rural tradicional (no de toda la preexistente), tope añadido, y no alternativo, al artículo 6.1.18.

Y, además, deben considerarse las limitaciones específicas establecidas por el plan general vigente en las distintas zonas del suelo no urbanizable. Con dos excepciones no significativas, todas las fincas que han sido expedientadas por el Ayuntamiento se emplazan en suelo no urbanizable especial de protección del regadío alto tradicional y de la huerta honda. En las primeras, el plan general no contiene limitaciones añadidas a las que operan con carácter genérico en las edificaciones rurales, de modo que pueden autorizarse las obras que se atengan a lo ya expuesto, siempre que cumplan el resto de condiciones vigentes en cuanto a volumen, tipo, integración arquitectónica y ambiental, etc.

Es muy distinto el caso del suelo no urbanizable especial de protección de la huerta honda y del ecosistema natural, donde las normas del plan vigente prohíben las construcciones de nueva planta que no se dediquen directamente a la protección, conservación y divulgación del patrimonio y el medio, o a servicios públicos que no

puedan localizarse en otro lugar, y sólo permiten mantener «*la vivienda rural tradicional con arreglo a estas normas (grupo 4.a)*». Esto implica que la normativa actual no admite la ampliación de los edificios rurales aislados tradicionales que se sitúen en esta categoría de suelo, aunque sí su conservación y rehabilitación.

Es criterio del Ayuntamiento que procede mantener esta limitación, si bien cabe admitir que, en edificios rurales tradicionales situados en esta clase de suelo, se puedan legalizar ampliaciones de la superficie edificable existentes antes de 2001, año de la aprobación de la revisión de plan general que estableció la distinción entre el suelo no urbanizable de protección del regadío y de la huerta honda, y, con ella, la limitación citada. Para ello sería preciso, naturalmente, que se cumplieran todas las demás condiciones contenidas en las normas del plan general (parcela mínima, superficie máxima edificable, adecuación paisajística y arquitectónica), más las que pudieran derivarse de la normativa hidráulica, sobre protección del patrimonio, etc. Como en otros casos, esta posibilidad se establece para cualesquiera usos admitidos en esta zona y no sólo para el hostelero.

Cuando no se cumpliera alguna de las condiciones anteriores, el Ayuntamiento podría ordenar la inmediata desaparición de las construcciones posteriores a 1959 carentes de licencia o, si lo entendiera viable y oportuno, fijar un plazo para su desaparición.

III.7. Procedimiento de autorización del nuevo uso

A tenor de su naturaleza y de lo dispuesto en el artículo 6.1.17,1, de las normas del plan general y en el 35 de la ley urbanística de Aragón, no se considera el uso hostelero como susceptible de declaración de interés público y necesario emplazamiento en el medio rural, pero sí se admite en fincas donde haya edificios rurales tradicionales aislados o en núcleos rurales tradicionales.

Para la autorización, se aplicará el mismo procedimiento de autorización especial detallado en el artículo 6.1.17,2, de las normas que en la declaración de interés público, sin que eso implique otorgar al uso dicha calificación.

III.8. Otras mejoras en la regulación de la edificación rural tradicional

Esta modificación también mejora la redacción de los actuales artículos 6.2.2 y 6.2.4 de las normas urbanísticas. El primero regula los inventarios y catálogos de edificación rural tradicional con cierta ambigüedad, sin dejar claras sus consecuencias y contemplando el catálogo de edificios rurales de interés como independiente del catálogo general del término municipal de Zaragoza, lo que no tiene demasiado sentido.

El actual artículo 6.2.4 atañe indistintamente a la edificación tradicional aislada y a la incluida en núcleos rurales sin plan especial aprobado (que no siempre es tradicional ella misma), lo que puede dar lugar a confusión y dificulta la regulación de nuevos usos que atañan de distinto modo a un caso y a otro. Se entiende, pues, más adecuado dividir el artículo 6.2.4 en dos distintos, que al final se numerarían 6.2.3 y 6.2.5 (el nuevo 6.2.4 se referiría a los planes especiales de regulación de núcleos rurales tradicionales y no necesitaría ser alterado), y que se dedicarían, respectivamente, a las condiciones de intervención en la edificación aislada y a los núcleos carentes de plan especial.

Para el artículo 6.2.5 no sería precisa ninguna alteración relacionada con los usos hosteleros, pero sí podría aprovecharse una modificación del plan general para introducir dos novedades a propósito de la gestión de estos núcleos. La primera, en la letra (f), aclara que, salvo que concurran otras circunstancias, el plan general sólo deniega la autorización para edificar parcelas lindantes con el exterior del núcleo cuando el linde sea lateral (ya que, en una interpretación demasiado literalista, parece que ha habido problemas para obtener licencia con linderos traseros en parcelas interiores al núcleo). La segunda novedad se contendría en una nueva letra (n) y se refiere a la posibilidad de acometer en ausencia de plan especial ciertas obras de infraestructura básica asociadas a la salubridad, y que no hay razones jurídicas o de oportunidad (sí podría haberlas técnicas, pero eso ha de valorarse en cada caso) para posponer obligadamente a la aprobación del plan; téngase en cuenta que en estos núcleos se admite incluso la edificación *ex novo* y que no se trata de urbanizaciones ilegales cuya regularización esté pendiente de trámites de planeamiento y gestión.

Como consecuencia de todo lo indicado en este apartado y los anteriores, se propone modificar la redacción de los actuales artículos 6.2.2, 6.2.4 (transformado en 6.2.3 y 6.2.5, mientras el actual 6.2.3 pasa a ser 6.2.4), 6.3.19, con el resultado que muestra el apartado correspondiente de este documento.

III.9. Otros aspectos normativos relacionados con la edificación

Se considera adecuado, sobre todo teniendo en cuenta las posibles implicaciones del uso hostelero a que se refiere la parte principal de este documento, concretar algo más las condiciones que pueden imponerse en las autorizaciones especiales en suelo no urbanizable en cuanto a adecuación paisajística de la edificación y del tratamiento del espacio libre.

Se modifica para ello el artículo 6.1.17,2, aunque no limitando esta novedad al uso hostelero, sino a todas las actividades susceptibles de autorización.

III.10. Regulación de una prestación patrimonial

La modificación y el tipo de actividades a que se refiere ponen en evidencia la conveniencia de que el Ayuntamiento recoja en el plan general y, paralelamente, en sus ordenanzas, la imposición a los promotores de ciertas actuaciones lucrativas en el suelo no urbanizable de la *prestación particular* que contempla el artículo 31.6,b del texto refundido de 2014 de la ley de urbanismo de Aragón. Este artículo especifica como obligaciones de los propietarios que promuevan la ejecución de actuaciones autorizadas conforme a sus artículos 34 («Autorización de usos en suelo no urbanizable genérico»), 35 («Autorización de usos en suelo no urbanizable genérico mediante autorización especial») y 36 («Procedimiento para la autorización especial»):

- a) Costear y ejecutar las obras y los trabajos necesarios para conservar el suelo y su masa vegetal en el estado legalmente exigible o para restaurar dicho estado, en los términos previstos en la correspondiente autorización o licencia.
- b) Satisfacer las prestaciones patrimoniales que se establezcan mediante ordenanza municipal, en su caso, para legitimar usos privados del suelo no incluidos en el artículo 34.1.a). La cuantía de la prestación patrimonial será como máximo del cinco por ciento del importe total de la inversión en obras, construcciones e instalaciones a realizar y se devengará de una vez con ocasión del otorgamiento de la licencia urbanística.
- c) Costear y, en su caso, ejecutar y mantener y gestionar adecuadamente las infraestructuras y servicios suficientes mediante la conexión de la instalación, la construcción o la edificación con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su in-

corporación al dominio público cuando deban formar parte del mismo, sin perjuicio de las obras y soluciones independientes debidamente autorizadas.

Se eximen de la prestación patrimonial los usos productivos agropecuarios (cultivos y explotaciones agrarias o ganaderas) y las actuaciones relacionadas con la protección del medio rural o natural realizadas por la administración por sí o a través de concesionarios (instalaciones para aforo de caudales en cauces públicos y de control de la calidad de las aguas; estaciones de medición o control de calidad del medio; instalaciones necesarias para la adecuada utilización de los recursos naturales; obras públicas que tengan por objeto el acceso y utilización de los espacios naturales; instalaciones de prevención de incendios forestales y otros siniestros; obras e infraestructuras públicas que se ejecuten en el medio rural, e infraestructuras, construcciones e instalaciones que tengan por objeto la protección del ecosistema).

En el resto de los grupos, se establece una prestación del 5% que podrá reducirse al 2% en determinados supuestos, que incluyen los usos productivos de naturaleza agraria no vinculados funcionalmente a una explotación (industrias de primera transformación o manipulación de productos agrarios, envasado, centrales hortofrutícolas, cámaras frigoríficas y centros de recogida y tratamiento de la leche...), los usos de carácter científico, docente y cultural (centros de investigación, escuelas de capacitación agraria, granjas-escuela, aulas de la naturaleza, centros especiales de enseñanza y otros similares siempre que requieran emplazarse en el medio rural, así como las actividades vinculadas a la protección y conservación del patrimonio histórico, artístico y cultural...), la rehabilitación de construcciones rurales tradicionales para su uso original, la restauración o rehabilitación íntegra de construcciones de interés arquitectónico o monumental, y la recuperación ambiental y paisajística de terrenos protegidos.

Por fin, se exceptúan del pago de la prestación las actividades promovidas por las administraciones públicas o entidades sin ánimo de lucro que tengan carácter de equipamientos y servicios públicos y prevea eximir la correspondiente ordenanza.

En relación con las actuaciones promovidas por otras administraciones, se contempla el régimen establecido para los proyectos y planes de interés general de Aragón por la vigente ley de ordenación del territorio de Aragón.

Para regular el canon por prestación patrimonial, se añade al artículo 6.1.6 de las normas («Clasificación de los usos»), un 6.1.6-b específico sobre su régimen. En el artículo 6.1.6 se añade un apartado relativo a los usos admitidos por el plan general y la ley de urbanismo en rehabilitación de edificios y núcleos rurales tradicionales (entre ellos, la hostelería), a fin de que quede claro que, como es natural, también están sujetos a prestación patrimonial.

Para acomodar el régimen de la prestación a los requisitos de concreción que exige el que a unos usos se les requiera el pago y a otros no, se aclara en el artículo 6.1.11 el alcance de concepto «aprovechamiento de los recursos naturales», distinguiendo aquellos que, al dirigirse sólo a la mejora del medio, no estarían obligados a abonarlo, de los que no son exigidos por este fin y se promueven en razón del lucro económico que procuran, que sí lo estarán.

III.11. Parcela mínima en suelo urbanizable no delimitado

Por último, la modificación 153 varía el artículo 7.3.1, relativo al régimen del suelo urbanizable no delimitado en ausencia de plan parcial, ya que, tras el colapso de la

actividad inmobiliaria en 2007 y vista la situación financiera de buena parte del suelo urbanizable, parece poco probable que en cierto plazo se produzcan nuevos desarrollos y se entiende conveniente aproximar el régimen de parcelación y autorización de construcciones rústicas en los todavía no delimitados al del suelo no urbanizable, suprimiendo cortapisas adicionales que no tienen fundamento en la naturaleza del terreno.

En virtud de la asimilación del régimen de esta categoría de suelo al no urbanizable genérico, contenida en el artículo 7.3.1 de las normas, el Ayuntamiento entendió a partir de 2001 que, independientemente de la condición agrológica del terreno, la parcela mínima era la misma que en el suelo no urbanizable especial de protección de la agricultura de secano, esto es, 25.000 m². Con un criterio que se cree más acorde con las condiciones de esta categoría del suelo no urbanizable, que en rigor no es más que una previsión de posible desarrollo urbanístico futuro en un suelo con el régimen del no urbanizable, cuya urbanización no está prevista como necesaria ni tiene plazo, y cuyos propietarios carecen del deber de urbanizar, se remite la superficie de la parcela mínima a la establecida en los suelos no urbanizables de secano o de regadío, según las características naturales del terreno y del entorno en que se sitúe. De esta manera, el apartado 1.º del artículo quedará como sigue:

El régimen de esta clase de suelo, mientras no se apruebe el correspondiente plan parcial, será el establecido para el suelo no urbanizable genérico en estas normas y en la ley de urbanismo de Aragón, y sus propietarios tendrán los derechos y deberes que se indican en ésta. A estos efectos, se considerarán permitidos todos los grupos definidos en el artículo 6.1.6 de estas normas, con las condiciones establecidas en su título VI, salvo las industrias fabriles consideradas como peligrosas o insalubres, de acuerdo con las calificaciones establecidas la legislación específica, cuando se trate de áreas de suelo urbanizable residencial o mixto de usos productivos y residenciales. Como parcela mínima a efectos de segregación y de construcción, se considerará la establecida para los suelos no urbanizables de secano o de regadío según las características naturales del terreno y del entorno en que se sitúe.

En el apartado 2.º se introducen unas pequeñas variaciones de estilo que no merecen justificación en esta memoria.

IV. EFECTOS DE LA MODIFICACIÓN SOBRE EL TERRITORIO

La modificación aislada del plan general que se propone adapta la regulación del suelo no urbanizable del término municipal, y en especial la de la edificación rural tradicional, de modo que sea viable el uso hostelero, ya admitido en el texto refundido de 2007, con las garantías necesarias para la mejor conservación de los edificios tradicionales y la menor afección al entorno rústico.

Con las condiciones normativas que se han propuesto, y de acuerdo con lo expuesto en esta memoria, se entiende que la modificación no producirá efectos desfavorables sobre el territorio, y favorecerá la recuperación y la conservación de las construcciones rurales tradicionales, sin superar los límites generales impuestos a la urbanización en el suelo no urbanizable de Zaragoza.

Además, la modificación facilitará la relación entre la ciudad y su entorno rústico, y esto a la larga podrá producir un mejor conocimiento y una mayor valoración por parte de los ciudadanos. Se inscribe, así, dentro de la línea general de intervención seguida por este Ayuntamiento, que aspira a compensar el retroceso de las actividades puramente agrarias con otras alternativas que, sin perjudicar al medio, lo hagan atractivo y le devuelvan su valor.

VIII. MODIFICACIÓN DE MENOR ENTIDAD

El contenido de la modificación no afecta a la estructura general ni a las directrices del modelo de evolución urbana y de ocupación del territorio del plan general, conforme a las determinaciones del 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

Por ello, la modificación tiene un alcance limitado y su tramitación puede considerarse de menor entidad, de acuerdo con el artículo 85.3 del citado decreto.

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 153

En razón de su fin, esta modificación del plan general sólo altera doce artículos de las normas urbanísticas del plan general vigente (tomo 12) (3.2.2, 6.1.6, 6.1.11, 6.1.12, 6.1.16, 6.1.17, 6.1.18, 6.2.2, 6.2.4, 6.2.6, 6.3.19 y 7.3.1), que tras su aprobación pasarán a ser catorce, al desdoblarse en dos los actuales 6.1.6 (6.1.6 y 6.1.6-b) y 6.2.4 (nuevos 6.2.3 y 6.2.5) y pasar el 6.2.3, cuyo contenido no se altera, a 6.2.4.

A continuación, se reproduce en primer lugar y a título informativo el texto de los apartados alterados en la redacción del texto refundido de 2007, y luego la redacción modificada, con los contenidos añadidos resaltados en color negro y tipo negrita y cursiva. Cuando se ha considerado adecuado para una mejor comprensión de la propuesta, se ha incorporado la redacción de apartados no modificados.

Zaragoza, a 7 de mayo de 2018

El arquitecto director de servicios de Planificación y Diseño Urbano,

Ramón Betrán Abadía.

La letrada jefe del Servicio de Ordenación y Gestión Urbanística,

Eduarne Herce Urzáiz.

Zaragoza
AYUNTAMIENTO



GERENCIA MUNICIPAL DE URBANISMO
El presente PROYECTO ha sido aprobado con carácter DEFINITIVO, por acuerdo plenario de fecha **28 MAYO 2018**
EL SECRETARIO GENERAL DEL PLENO

Fdo.: Luis Jiménez Abad