

---

PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA

**ZARAGOZA**

MODIFICACIÓN AISLADA NÚMERO

---

44

---

ARTÍCULO 2.5.4 DE LAS NORMAS

---

EJEMPLAR PARA LA APROBACIÓN DEFINITIVA

OCTUBRE DE 2008



# MODIFICACIÓN MEMORIA

## INTRODUCCIÓN

El vigente plan general de ordenación urbana de Zaragoza fue aprobado 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. El Pleno del Ayuntamiento de 21 de diciembre de 2007 acordó por unanimidad instar a los servicios competentes de la Gerencia Municipal de Urbanismo a realizar «los estudios técnicos y jurídicos necesarios para posibilitar el cerramiento de terrazas y galerías que sea posible en los edificios de la ciudad de Zaragoza» y elaborar «una propuesta técnica para su tramitación en el Pleno del mes de abril».

El acuerdo se produjo como consecuencia de una moción del grupo municipal de Chunta Aragonesista. En el debate previo a su aprobación se acordó suprimir el requerimiento, contenido en la moción, de que el Ayuntamiento de Zaragoza realizara los estudios técnicos y jurídicos necesarios en colaboración con el grupo de investigación «Energía y Edificación» de la E.T.S. de Ingeniería Industrial, así como el segundo apartado de aquélla, que indicaba que «el inicio de estos estudios supondrá la suspensión de los expedientes sancionadores actualmente en tramitación, con el fin de garantizar la seguridad jurídica de las personas afectadas y la economía de esfuerzos por parte de la administración municipal.»

La modificación fue aprobada inicialmente por el Ayuntamiento Pleno en sesión de 30 de mayo de 2008, modificándose la propuesta de nueva redacción del artículo 2.5.4 de las normas del plan general contenida en el informe del Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación de 4 de febrero del mismo año sólo en lo tocante al plazo mínimo establecido en el apartado 9º del para la autorización desde la certificación del final de obra del edificio, que habría de ser de cinco años en lugar de diez.

Durante el pertinente período de información pública, no se presentó ninguna alegación.

El 7 de agosto de 2008, la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural informó favorablemente la modificación propuesta de las normas del plan general.

El 2 de octubre de 2008, el proyecto de modificación aislada número 44 del plan general fue informado favorablemente por el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, que impuso la prescripción única de añadir a la memoria del documento que se aprobara definitivamente un apartado sobre sus efectos sobre el territorio. Esta prescripción se motivaba en los fundamentos de derecho tercero, quinto y octavo del acuerdo por remisión al artículo 73 de la ley urbanística de Aragón, 5/1999, que determina que las modificaciones aisladas de los planes generales han de incluir, entre otros que en este caso figuran, dicho documento.

## **NECESIDAD Y CONVENIENCIA DE LA MODIFICACIÓN**

Como ha quedado dicho, esta modificación es consecuencia de un acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, argumentado por la necesidad de acomodar la normativa vigente al extendido y persistente hábito de los propietarios de viviendas, suficientemente acreditado tanto en Zaragoza como en otras ciudades españolas, de cerrar terrazas y vuelos abiertos en sus fachadas sin considerar la disponibilidad de la edificabilidad necesaria y sin solicitar la pertinente licencia urbanística, entre otros motivos por no ser viable su otorgamiento en la mayoría de los casos, precisamente por haber consumido ya el edificio toda la superficie edificable que el planeamiento atribuye al solar.

Dada la magnitud de la situación de hecho alcanzada y la carencia de instrumentos para encauzarla, y constatado también que la pura respuesta disciplinaria excede de lo razonable, se entiende necesario dar cobijo en la norma a moderadas ampliaciones de la superficie edificada, en los términos que quedarán expuestos en apartados sucesivos. Con ello se intentará subsanar la actual carencia de mecanismos para encauzar una situación de indisciplina más o menos generalizada evitando al menos males mayores como el deterioro de la escena urbana por causa de la absoluta falta de controles de los cerramientos realizados, sin coordinación entre las distintas viviendas de un inmueble, sin proyecto técnico y sin intervención de los órganos de control de las administraciones competentes.

Por ese motivo, la norma que se propone no sólo permite ampliaciones puntuales y comedidas de la superficie útil de las viviendas, sino que se hace considerablemente más precisa que la actual en lo relativo a las condiciones estéticas y de ejecución, ya que, más que de legalizar sin más lo existente, se trata de reencauzar el fenómeno para hacerlo compatible con una imagen urbana pasablemente civilizada.

## **ASPECTOS RELACIONADOS CON LA NORMATIVA ESTÉTICA**

Las normas urbanísticas del vigente plan general de Zaragoza incluyen un artículo 2.5.4, «Modificaciones de las fachadas», que contempla la posibilidad de cierre de terrazas y balcones abiertos a iniciativa de las comunidades de propietarios, desde el punto de vista exclusivamente estético:

1. Podrá procederse a la modificación de las características de las fachadas de edificios no catalogados, de acuerdo con proyectos de edificación que garanticen

la coherencia del conjunto arquitectónico que resulte, así como de su relación con los colindantes.

2. Las modificaciones de fachada por encima de la planta baja, se efectuarán con arreglo a un proyecto aprobado que contemple la operación con carácter unitario para toda la fachada.

3. Los cerramientos o acristalamientos de terrazas y galerías, cuando estén permitidos por las normas aplicables y no produzcan la superación de la superficie edificable, sólo podrán realizarse con elementos verticales que no sobresalgan de los planos envolventes de la fachada, y siempre con proyecto previo que contemple el conjunto de la fachada, aun cuando ello no implique necesariamente que tengan que ejecutarse de una sola vez todos los cerramientos de las terrazas que contemple.

La aprobación de los proyectos promovidos por propietarios individuales en edificios en régimen de propiedad horizontal requerirá conformidad de la comunidad de propietarios, de acuerdo con las reglas contenidas en la legislación sobre la propiedad horizontal.

En edificios donde se hubieren realizado cerramientos desordenados de terrazas y galerías aparentes desde la vía pública, el Ayuntamiento podrá requerir su adecuación para ajustarlas a un proyecto conjunto con diseño unitario.

El artículo es similar a los que se incluyen en planes generales de otras ciudades españolas. Así, el vigente en Madrid incluye en el capítulo 6.10, sobre condiciones estéticas, de sus normas urbanísticas, un artículo 6.10.6, «Modificación de fachadas», del siguiente tenor:

1. En edificios no catalogados, podrá procederse a la modificación de las características de una fachada existente de acuerdo con un proyecto de edificación adecuado que garantice un resultado homogéneo del conjunto arquitectónico y su relación con los colindantes.

2. Se podrá autorizar el acristalamiento de terrazas existentes de acuerdo con las determinaciones de un proyecto del conjunto de la fachada, que deberá presentar la comunidad o el propietario del edificio. En casos justificados, podrá el Ayuntamiento hacerse cargo de la elaboración de este proyecto de diseño de conjunto de la fachada, repercutiendo su coste en las licencias correspondientes.

En ningún caso podrán cerrarse zonas de terrazas que no estén actualmente cubiertas. El acristalamiento será siempre con superficies verticales.

3. En edificios en que se hubieran realizado cerramientos anárquicos de terrazas, el Ayuntamiento podrá requerir para la adecuación de las mismas al objeto de ajustarlas a una solución de proyecto unitario.

4. En edificios existentes, no cabrá autorizar la instalación de capialzados exteriores para persianas enrollables, o toldos, salvo que exista acuerdo del conjunto de propietarios del inmueble, para colocar idéntica solución en los huecos.

El artículo de Madrid es prácticamente idéntico al 7.4.8, también titulado «Modificación de fachadas», de las normas de la revisión del plan general de Sevilla de 2006, también incluido en el capítulo de condiciones de estética, que

a su vez reproduce sin ninguna alteración el artículo 5.110 del anterior texto de 1995:

1. En edificios no catalogados, podrá procederse a la modificación de las características de una fachada existente de acuerdo con un proyecto adecuado que garantice un resultado homogéneo del conjunto arquitectónico y su relación con los colindantes.
2. Se podrá autorizar el cerramiento de terrazas y balcones existentes de acuerdo con las determinaciones de un proyecto del conjunto de la fachada, que deberá presentar la comunidad o el propietario del edificio. En casos justificados podrá la administración urbanística municipal hacerse cargo de la elaboración de este proyecto de diseño de conjunto de la fachada, repercutiendo su costo en las licencias correspondientes.
3. En edificios en que se hubieran realizado cerramientos anárquicos de terraza, el ayuntamiento podrá requerir para la adecuación de las mismas a una solución de diseño unitario.
4. En edificios existentes, no cabrá autorizar la instalación de capialzados exteriores para persianas enrollables, o toldos, salvo que exista acuerdo del conjunto de propietarios del inmueble, para colocar idéntica solución en los huecos.

Y el plan general de Bilbao (texto refundido de diciembre de 2003), en el artículo 7.9.8, «Modificación de fachadas», que forma parte del capítulo noveno, dedicado a las condiciones de estética:

1. En edificios no protegidos podrá procederse a la modificación de las características de una fachada existente de acuerdo con un proyecto adecuado que garanticen un resultado homogéneo del conjunto arquitectónico y su relación con los colindantes.
2. En edificios no sometidos a régimen de protección alguno, se podrá autorizar el cierre de terrazas y solanas, siempre que se desarrolle dentro del perfil. La solicitud de cierre deberá estar acompañada del correspondiente proyecto técnico competente, en el que se recojan las nuevas soluciones generales de fachada y el acuerdo de la Junta de Comunidad de Propietarios de proceder a la realización de la obra simultáneamente en todos los elementos que configuran una unidad de fachada.
3. No se autorizarán, en ningún caso, el cierre individualizado de balcones, balconadas y terrazas, salvo que los mismos den a un patio interior del edificio y se respeten las superficies de los huecos y vistas rectas reglamentarias, demostrándose además el cumplimiento de la limitación de superficie de velos cerrados.
4. En edificios en que se hubieran realizado cerramientos anárquicos de velos y terrazas, el Ayuntamiento podrá requerir para la adecuación de los mismos a una solución de diseño unitario.

Con respecto al artículo equivalente 8.9.8 de las normas, del anterior plan general de Bilbao, la redacción de 2003 innova sólo la condición, contenida en el apartado 2, de que las terrazas y solanas que se cierren deberán

desarrollarse «dentro del perfil», que no se imponía con anterioridad. En el mismo apartado, la exigencia de proyecto firmado por «técnico competente» sustituye al «proyecto técnico suscrito por arquitecto superior» de la redacción precedente.

(El artículo 7.1.4 de las normas, «Definición de los parámetros que afectan a la edificación», define el perfil como «la envolvente exterior de la figura que representa la edificación cortada por un plano vertical. Sólo cuando el plan lo señala expresamente, dicho concepto se extiende a la disposición de las alturas parciales y forjados interiores»; en las normas de cada zona se incluyen como anejos gráficos los perfiles característicos, con expresión de alturas, envolventes de cubierta, fondos, retranqueos, vuelos, etc.)

En el párrafo 3º del artículo 7.9.8 se añade a la redacción del plan anterior la condición de que el proyecto habrá de acreditar el cumplimiento de la limitación de superficie de vuelos cerrados que las normas urbanísticas imponen con carácter general a los edificios. Esta limitación se refiere a los artículos 7.4.11, en relación con el 7.4.8 y el 7.4.9, de las normas del texto refundido. Fijado en el segundo de los citados el vuelo máximo sobre la vía pública, en el 7.4.11,2, se concreta que, si son cerrados, «el saliente máximo de la línea de vuelos quedará situado en la mitad del permitido en el artículo 7.4.9, pudiendo reducirse la superficie vertical y aumentarse el saliente anterior siempre que se conserve el mismo cubo.»

(El artículo 2.2.33 de las normas del plan de Zaragoza imponen también una limitación general a los vuelos cerrados sobre la vía pública: «La suma de las longitudes de todos los vuelos cerrados en una planta en cada paramento de fachada no superará la mitad de la longitud de dicho paramento en esa planta.»).

También el plan general de Valencia incluye un artículo sobre modificación de fachadas –el 5.56-, si bien en este caso no hay mención expresa de los cierres de terrazas y balcones:

1. En edificios no catalogados, podrá procederse a la modificación de las características de una fachada existente de acuerdo con un proyecto adecuado que garantice un resultado homogéneo del conjunto arquitectónico y su relación con los colindantes. En edificios próximos a edificaciones o conjuntos de singular valor histórico-artístico o arquitectónico, o parajes de interés paisajístico, ecológico o medioambiental, podrá el Ayuntamiento hacerse cargo de la elaboración de este proyecto de diseño de conjunto de la fachada, repercutiendo su coste a la propiedad en los términos establecidos en el artículo 182.2 de la ley del suelo.
2. Cualquier actuación incidente sobre la fachada de un edificio existente está sujeta a previa licencia municipal, que sólo se podrá otorgar cuando la solicitud acompañe proyecto que contemple el resultado conjunto de la actuación sobre la totalidad de la fachada.
3. En edificios existentes, no cabrá autorizar la instalación de capialzados exteriores para persianas enrollables, o toldos, salvo que exista acuerdo del

conjunto de propietarios del inmueble, para colocar, de modo simultáneo, idéntica solución en los huecos.

También restrictiva, por ausencia de un régimen especial para el cierre de terrazas, es la regulación vigente en Barcelona, cuya ordenanza de usos del paisaje urbano, de 26 de marzo de 1999, contiene dos artículos, 40 -«Mantenimiento de la composición arquitectónica»- y 41 -«Mantenimiento del paramento exterior de los edificios»- del siguiente tenor:

#### Artículo 40

1. Los propietarios han de velar por el mantenimiento de la composición arquitectónica de la fachada. Las barandillas, persianas y toldos de una misma unidad constructiva, sea en fachada interior o exterior, han de mantener la homogeneidad prevista en el proyecto constructivo o acordada por la propiedad o comunidad de propietarios. La exigencia de homogeneidad afecta tanto al cromatismo como al material, las texturas y la morfología de los elementos.

2. Queda prohibida la alteración de esta composición arquitectónica, exceptuado el caso de las actuaciones destinadas a restituir el orden arquitectónico alterado [...]

4. La colocación de conductos, aparatos y otros elementos de las instalaciones, individuales o comunitarios, sobre las fachadas de los edificios, como por ejemplo instalaciones de aire acondicionado, chimeneas de extracción de humos, cableados, etc., estará condicionada a la presentación de un proyecto de integración global en la composición arquitectónica del edificio que habrá de ser aceptada por los servicios técnicos municipales mediante la correspondiente licencia.

5. En los edificios catalogados o situados en zonas de protección patrimonial, la restitución del orden arquitectónico alterado es requisito necesario para la obtención de las siguientes licencias:

- a) Licencia de obras mayores.
- b) Licencia ambiental o de actividad.
- c) Licencias para actuaciones que impliquen el uso del paisaje urbano, como la colocación de carpintería y persianas, rótulos indicadores, toldos, instalaciones de aire acondicionado, aparatos de alarma, iluminación artificial, etc.

6. Restituir el orden arquitectónico alterado significa la recuperación documentada de todos los elementos arquitectónicos, decorativos y cromáticos originales del edificio, y la reordenación de los usos de identificación que formen parte de la unidad de local o parte del edificio para el que se pide licencia. Igualmente, será obligatoria la retirada de cualesquiera elementos obsoletos.

Cuando el retorno al estado original sea inviable por razones estrictamente estructurales, restituir el orden arquitectónico alterado significará dar a la fachada, puntualmente alterada, una configuración compositiva que armonice de nuevo el conjunto y se aproxime tanto como sea posible a la composición general de origen [...]

## Artículo 41

[...] 4. Quedan especialmente prohibidas las actuaciones parciales que alteren las fachadas con aplacados y añadidos ajenos a la arquitectura del edificio. Las restauraciones parciales se admitirán cuando las obras no dificulten o impidan una posterior restauración completa y respeten, íntegramente, los atributos formales y las cualidades del edificio. En todo caso, el otorgamiento de la licencia de actividad se condicionará a la restitución del orden arquitectónico.

En los artículos 60 a 63 de la ordenanza (título tercero, capítulo I, sección 3a, subsección 3a), sobre «Protección del paisaje urbano en las construcciones: Fachadas. Plantas alzadas», tampoco se incluye ninguna mención al cierre de terrazas o balcones.

Hay que advertir que, tras la constitución de una asociación de afectados por cierres adicionales en áticos y terrazas, el Sector de Urbanismo y el Instituto Municipal del Paisaje Urbano y la Calidad de Vida del Ayuntamiento de Barcelona están estudiando actualmente la modificación de la ordenanza para regular el cierre de esos elementos.

Como se ve, las redacciones son muy parecidas en las normas de Zaragoza, Madrid y Sevilla, y en menor grado, Bilbao, sin que quepa diferenciarlas por razón de la expresa mención que la norma de Zaragoza hace de la prohibición de superar la edificabilidad admitida por el plan en el solar de que se trate, ya que en Madrid, Sevilla y Bilbao, aun cuando ese límite no se mencione explícitamente, va implícito en la normativa de edificabilidad contenida en los capítulos 6.5 y 5.3 de las respectivas normas, que consideran aplicables los límites de aprovechamiento establecidos para cada zona de suelo urbano tanto a obras de nueva planta como de reestructuración; en Valencia es así también hasta el punto de no mencionarse siquiera el caso específico de los cierres de terrazas en la norma sobre modificaciones de fachada. Dado que se trata de los proyectos de cierre de terrazas, como en Zaragoza, en los capítulos dedicados a las condiciones estéticas, hay que entender que están limitados por la edificabilidad disponible, ya que si ésta se pudiera superar debería advertirse expresamente, cosa que no se hace.

Es el caso de la revisión del plan general de Vitoria del año 2000, que sí prevé en el artículo 5.01.58,3, de sus normas, «Condiciones particulares de los balcones, miradores y terrazas», la posibilidad de cierre de espacios abiertos a fachada, pero imponiendo un límite cuantitativo a la superficie ganada:

Podrán cerrarse mediante mamparas los cuerpos abiertos (balcones o terrazas) hacia calle o espacio libre público y los que den hacia patios de manzana o patios de parcela, cuando el incremento de superficie edificada que ello supone, no exceda del 6% de la construida en cada planta del edificio, con diseño común para todas las plantas del mismo y actuando por paquetes coherentes desde el punto de vista compositivo y estético. Por ello con la solicitud del cerramiento del primer paquete, deberá acompañarse el compromiso de la comunidad de propietarios del edificio, de la aceptación del diseño tipo que obligará a los futuros posibles cerramientos.

Hay que hacer notar que en la versión de este artículo –entonces 5.01.59- en la revisión del plan general de Vitoria de 1990, solamente se admitía el cierre de cuerpos abiertos que dieran sobre patios de manzana privados o patios de parcela, con ganancias de superficie no superiores al 3% de la construida en cada planta del edificio y diseño común para todas ellas.

También dedica una atención particular al cierre de terrazas el plan general de Valladolid de 2003, el más permisivo de todos los estudiados en relación con esta cuestión; según el artículo 408 de sus normas, «Modificación de fachadas. Cierre de terrazas»:

1. Se podrá modificar parcialmente el aspecto de una fachada siempre que guarde coherencia con el conjunto, y previo el proyecto técnico correspondiente.
2. Igualmente se podrá proceder al cerramiento de las terrazas de los áticos existentes. A este respecto, los cierres no podrán sobrepasar una línea apoyada en el punto de altura máxima de la fachada y con ángulo sobre la horizontal de 30° sexagesimales, que se extiende desde la fachada a calle hasta una altura máxima de 3,50 metros, medida sobre la parte superior del forjado de la planta ático.
3. Para proceder al cerramiento de terrazas existentes, incluyendo las de los áticos, deberá presentarse un proyecto conjunto, al que podrán referirse los distintos propietarios al solicitar licencia, sin necesidad de presentar proyecto individualizado.
4. No obstante lo anterior, también podrá realizarse de forma individual mediante un permiso de obra menor, al que deberá unirse la siguiente documentación complementaria:
  - a) Fotografía o fotocopia en color del conjunto de la fachada y localización de la terraza a cerrar.
  - b) Modelo de cerramiento, certificada por la comunidad de propietarios del edificio su aprobación, a escala y con detalle suficiente para su conocimiento, modelo que será único para todas las terrazas en material, despiece, color, etc.

Como en otros casos, no se hace mención expresa de la posibilidad de superar la edificabilidad del solar.

## **ASPECTOS RELACIONADOS CON LA EDIFICABILIDAD**

La principal dificultad que se plantea para la elaboración de una regulación como la que se pretende en la moción informada proviene del hecho de que en la normativa reguladora del aprovechamiento urbanístico, y más concretamente de la edificabilidad, que contiene el plan general de Zaragoza, coincidente en este aspecto con los de las demás ciudades españolas que se conocen, se considera superficie computable a efectos de edificabilidad la incluida dentro del cerramiento del edificio e incorporada al espacio útil de las viviendas, corresponda o no a vuelos cerrados.

Aparte de que, en tanto que superficie cerrada accesible únicamente desde el interior de cada vivienda y utilizable sin mayores cortapisas por los titulares de ésta, no habría motivo para no considerar en el cálculo del aprovechamiento esas superficies, hay que hacer notar que eximir a esos espacios de esa condición implicaría, desde el punto de vista puramente arquitectónico, el efecto perverso y carente de precedente de desterrar de los proyectos residenciales elementos tan tradicionales como las terrazas y balcones abiertos, dado que para el promotor implicaría siempre un mayor beneficio cerrarlos e incorporarlos al espacio útil interior de la vivienda; de rebote, ese beneficio se trasladaría inmediatamente al precio del suelo, que sumaría a la superficie edificable la que fuera posible ganar por ese concepto, forzando a su vez a la realización de esos elementos cerrados no computables en todos los proyectos residenciales, a riesgo de disminución del beneficio del promotor.

Cabría argumentar la posibilidad de imponer límites de superficie a miradores y terrazas cerradas (concepto este último que –nótese- carece de demasiado sentido arquitectónico salvo que sea la consecuencia del cierre de una terraza proyectada abierta) que fueran independientes de los límites generales de edificabilidad, lo que no implicaría sino un aumento de la edificabilidad reconocida por el plan general en las distintas zonas de suelo urbano con el inconveniente de su finalismo arquitectónico. Se daría también la circunstancia de que todo límite es superable, sin que hasta la fecha se haya constatado que en las zonas con mayor edificabilidad las infracciones de aumento ilegal de volumen sean menores, entre otras cosas porque en el suelo urbano consolidado no suele haber limitaciones de densidad y la mayor superficie edificable no necesariamente supone que las viviendas sean mayores; podría suceder, y seguramente sucedería, que el promotor no dedicara ese mayor aprovechamiento a hacer viviendas más grandes, sino más viviendas. Y, por descontado, no hay motivo para suponer que el nuevo límite no fuera a superarse por actuaciones similares a las que ahora preocupan, salvo que de paso que se prohibieran las terrazas abiertas y los balcones, determinación que, a juicio de este Servicio, carecería de toda fundamentación.

Dicho de otro modo, todo límite que imponga el planeamiento es susceptible de ser superado, y toda terraza o vuelo abierto es susceptible de ser cerrado, incurriendo en ilegalidad siempre que ello suponga sobrepasar el límite operante en el solar, independientemente de cuál hubiera sido ese límite. Como es de suponer que todo promotor profesional que construye viviendas para venderlas agota la edificabilidad atribuida al solar por el planeamiento, porque de lo contrario pierde dinero, el problema se mantendrá idéntico por mucho que esos límites se amplíen, salvo, puede repetirse, que se incurriera en el absurdo de prohibir las terrazas y vuelos abiertos.

El problema todavía se hace más dificultoso si se tiene en cuenta que en muchas zonas del suelo urbano consolidado de la ciudad, edificadas en buena parte conforme a planes anteriores a 1986, la superficie edificable consolidada supera la establecida por el planeamiento para construcciones de nueva planta.

La consecuencia es que no resultaría operativa una modificación de las condiciones de edificabilidad en obras de nueva planta tendente a eximir de

cómputo a efectos de edificabilidad a las galerías, miradores y, si vale el término en obras de nueva planta, terrazas cerradas.

Cabría plantear que esos elementos computaran edificabilidad en obras de nueva planta pero no en obras sobre edificios existentes, de forma que el artículo 2.5.4 de las normas del plan general pudiera aplicarse sin limitaciones de edificabilidad.

Surgen en este caso dos órdenes de problemas. El primero es de naturaleza jurídica, y radica en la dificultad de admitir que una superficie cerrada computa en el momento de la obtención de licencia, pero no en un momento posterior. Habida cuenta de que la modificación de la norma de cierre de terrazas no es fruto de un mero afán de aumentar la edificabilidad del suelo urbano consolidado por encima de los límites genéricos establecidos por el planeamiento, sino que con ella se pretende solucionar un problema objetivo y real, acreditado por la gran cantidad de cerramientos irregulares existentes en la ciudad de Zaragoza y en cualesquiera otras, esa dificultad puede superarse aplicando mecanismos, de los que ya dispone el plan general de Zaragoza, que permitan considerar que esa superficie edificada excedentaria no se incorpora a la edificabilidad propia del solar. Por otra parte, es preciso imponer límites cualitativos y cuantitativos a esos excedentes para garantizar que sólo se trata de dar cobertura jurídica a hechos al parecer inevitables, a juzgar por la universalidad de la experiencia, y no a genuinas ampliaciones abusivas de los edificios.

El segundo problema –o la segunda cara del mismo problema- es de naturaleza económico-urbanística, y radicaría en la elemental ley de mercado por la que el promotor de edificios de vivienda para la venta vendería también el derecho al cierre por los adquirentes de las terrazas y balcones construidos por él, del mismo modo que repercute las ayudas económicas que éstos pueden recibir. Como es natural, ese precio se trasladaría directamente al suelo y el mecanismo, en definitiva, funcionaría del mismo modo que se vio más arriba para el caso de admitirse esos elementos en el proyecto original sin cómputo de superficie edificable. Todo lo más, este procedimiento implicaría el inconveniente de un riesgo mayor de desorden compositivo final en las fachadas.

Se ve, pues, que de admitirse el cierre a posteriori de elementos abiertos en origen habría que imponer plazos largos, capaces de impedir que el cierre generalizado fuera casi un presupuesto del proyecto de las terrazas y los balcones. A la dificultad de determinar esos plazos, sobre todo si todas las viviendas no se venden al mismo tiempo, se sumaría el hecho de que la admisión del cierre sin cómputo de edificabilidad podría equivaler, en la práctica, a alentarlo, con la consiguiente precariedad de los diseños de los arquitectos autores de los proyectos originales y el favorecimiento del aspecto desordenado de las fachadas. Téngase en cuenta que, aunque el plan general exigiera, como exige, un proyecto conjunto para todos los cerramientos añadidos en un edificio, la mera posibilidad de la legalización implicaría un entorpecimiento de las actuaciones disciplinarias dirigidas contra cierres sin licencia efectuados por propietarios individuales.

Sin desprenderse de todos los inconvenientes citados, podría plantearse una solución que admitiera los cerramientos que implicaran superar la edificabilidad genérica en edificios que sobrepasen una determinada edad, de forma que se dificultara que en la venta de las viviendas se dieran por hechos a efectos constructivos y económicos. Para cumplir su objetivo, la propuesta del Servicio Técnico de Planeamiento y Rehabilitación que se elevó a aprobación inicial consideró un lapso de diez años, advirtiendo que la seguridad frente a usos abusivos de la norma sería mayor cuanto más se prolongara, y que la Corporación, a quien a la postre había de corresponder la decisión, no debería reducirlo en ningún caso por debajo de cinco. En el acuerdo de aprobación inicial, el Ayuntamiento Pleno modificó la nueva norma propuesta por el servicio para deducir ese plazo a cinco años.

También se considera preciso acotar la posibilidad de cerramiento, como ya hacen el plan de Zaragoza y la mayoría de los estudiados de otras capitales, a elementos verticales que no comporten la realización de paños horizontales o inclinados, del tipo del cubrimiento de balcones descubiertos o terrazas de áticos, ya que en estos casos, no se trataría propiamente de cerramientos de terrazas y vuelos abiertos existentes, sino de genuinas ampliaciones de la planta del edificio, que procede tratar como cualquier otra actuación de esta naturaleza, sin consideración de regímenes especiales.

Obviamente, las limitaciones expuestas en los dos párrafos anteriores solamente serían operativas cuando los nuevos cerramientos implicaran incrementos de edificabilidad sobre la establecida por el planeamiento con carácter genérico, ya que, si todavía hubiera margen de superficie edificable, podría procederse mediante proyectos convencionales de ampliación del edificio.

Es necesario igualmente establecer unos límites razonables para los posibles incrementos de edificabilidad, a fin de no convertir la norma en un coladero que fomentara la construcción de edificios con terrazas y balcones desproporcionados, cuya única finalidad fuera facilitar unos cierres futuros que ampliaran sensiblemente la superficie útil de las viviendas. No parece inadecuado el límite establecido por el vigente plan general de Vitoria, que limita las ampliaciones a posteriori a una superficie cerrada adicional sobre el máximo normativo genérico equivalente al 6% de la superficie construida por planta. En una vivienda de 80 m<sup>2</sup> útiles, que podría comportar 100 m<sup>2</sup> construidos, ese límite significaría admitir un aumento máximo de 6 m<sup>2</sup>, equivalente, por ejemplo, al cierre de una terraza de 4 metros de longitud por 1'5 de fondo.

A diferencia de otros planes españoles, el de Zaragoza cuenta con una norma, recogida en el artículo 1.2.5, que posibilita compensar incrementos de aprovechamiento sobre el genérico en solares y edificios cuyas características objetivas lo recomienden, y de acuerdo con las previsiones expresas del plan general, mediante abono al Ayuntamiento del valor en metálico correspondiente al exceso, calculado conforme a las normas legales de valoración del suelo urbano consolidado. De ese modo, se equipara el valor del suelo donde se verifica el incremento de aprovechamiento al de los solares donde se materializa el que el planeamiento establece con carácter general. Esta norma,

aplicada hasta el momento en el otorgamiento del derecho derivado de fondo mínimo en zonas de manzana cerrada distintas de la B, debería afectar también a las habilitaciones para el cierre de terrazas y balcones en edificios existentes, de forma que se mitigara el efecto del nuevo artículo 2.5.4 sobre el derecho edificable reconocido por el planeamiento en cada zona del suelo urbano consolidado. La naturaleza jurídica del mecanismo compensatorio evitará dudas sobre el hecho de que la ampliación de la superficie edificada no es un derecho que se incorpore al solar, cuya edificabilidad queda en cualquier caso reducida a la que le otorga el planeamiento, sino que se atribuye al edificio concreto donde se produce -y aun a lugares concretos de ese edificio- y ha de desaparecer con él.

En este caso, no procederá eximir de esa compensación a los edificios en zona B, ya que si se hizo así en el caso del fondo mínimo fue porque en ese ámbito es obligatorio alcanzar la altura reguladora y también cubrir con edificación toda la longitud de fachada, lo que hace que, para cumplir la normativa de altura y posición, sea prácticamente inevitable obtener el fondo mínimo en los supuestos en que es de aplicación.

Hay que advertir que, como ocurre con los supuestos de adición de derecho edificable por causa de fondo mínimo, la denegación motivada por la aplicación de otras normas urbanísticas, culturales o de otro tipo, de la ampliación del derecho edificable genérico no resultará indemnizable. Obviamente, si la adquisición del derecho a materializar una determinada edificabilidad por encima de atribuida con carácter general al solar ha de acompañarse del abono de su valor al Ayuntamiento, el hecho de que no pueda materializarse no implica sino que ese abono no se produce.

Esta precisión es particularmente importante en edificios no catalogados (en los catalogados la norma no es de aplicación) incluidos en la zona B y en entornos de bienes de interés cultural, donde los órganos competentes en materia de protección del patrimonio mantienen la plena facultad de denegar el cierre de terrazas o balcones cuando así lo entiendan procedente.

Puede advertirse aquí que, a pesar de que el informe jurídico previo a la aprobación inicial de esta modificación sugirió añadir a la especial mención que se hace de la zona B la referencia a las zonas C1 y C2, así como a otros conjuntos incoados distintos de la zona B, esta advertencia no se considera finalmente necesaria por dos motivos. El primero que la nueva norma no es una regla que haya de operar aisladamente de todos los demás artículos que componen las normas del plan general donde ha de integrarse, ni del resto de disposiciones legales y reglamentarias de aplicación en la autorización de obras de edificación. En esos artículos y normas quedan perfectamente establecidos los supuestos en que ha de solicitarse autorización cultural, sin que sea necesario, y ni siquiera conveniente para evitar posibles interpretaciones erróneas, que el artículo 2.5.4 los reitere. En segundo lugar, ha de tenerse en cuenta que el artículo 2.5.4 modificado regula la cuestión específica del cierre de terrazas y el posible incremento de superficie edificada, con carácter general y sin más referencia a zonas que la que se hace a la zona B, no por exigir un trámite de autorización que ya se exige en los capítulos 3.2 y 4.3 de las normas del plan, sin que ahora se añada nada en ese aspecto,

sino porque en esa zona, y no en las C, por ejemplo, hay una norma de ornato, la 4.3.11,1.a, donde se establecen condiciones para los miradores, con una remisión final sobre su aplicación concreta al criterio del órgano competente en materia de patrimonio cultural.

En otro orden de cosas, la nueva norma traslada el abono correspondiente al momento de la ejecución de los cerramientos concretos que motiven su aplicación y no al de aprobación del proyecto de conjunto, tanto por un cierto sentido realista de no obligar a pagar a propietarios que todavía no pretenden cerrar un elemento abierto cuando otros quieren hacerlo –lo que comprometería la eficacia de la norma-, como por la voluntad de que la valoración del derecho sea lo más próxima en el tiempo a su materialización, y también por facilitar que realicen el desembolso los vecinos que efectivamente hayan de obtener un incremento de aprovechamiento y no la comunidad de propietarios.

Se mantiene el requisito del plan general actual, común con las demás ciudades estudiadas salvo Valladolid, de un proyecto de conjunto para la fachada o fachadas afectadas por el cierre de galerías que garantice la coherencia arquitectónica exterior del edificio. A diferencia de Bilbao, no se exige que el proyecto se realice en una sola fase, o una por fachada, y no tanto porque no haya una razón arquitectónica o urbanística para ello, sino porque, probablemente, implicaría la ineficacia práctica de la nueva norma, cuya aplicación han de promover comunidades de propietarios sobre cuya realidad y régimen jurídico no es necesario extenderse en este informe por resultar de sobra conocido.

En todo caso, cuando los cierres afecten a fachadas exteriores, visibles desde la vía pública, se requiere al proyecto establecer sectores o fases que admitan la ejecución aislada del resto sin comprometer la imagen coherente del conjunto; hay que tener en cuenta que no sólo podrá ocurrir que medien plazos más o menos largos entre unas fases y otras de la ejecución, sino también que ésta, finalmente, no sea completa. La delimitación de esos sectores con el condicionante de la viabilidad compositiva de la ejecución aislada de cada uno de ellos completo (no se admitiría la ejecución de unidades menores) o de cada uno de ellos más los ya ejecutados, implicará que la licencia municipal estará vinculada por un concepto jurídico indeterminado que habrá de concretarse en cada caso, interpretándose en caso de duda con carácter restrictivo. El apartado de la nueva norma que aborda esta cuestión anticipa algunas condiciones objetivas que, en cualquier caso, acotarán ese concepto, tales como la inadmisibilidad de cierres individualizados de vuelos abiertos superpuestos, que habrán de tratarse como un conjunto tanto en el proyecto como en la ejecución; tampoco se admitiría el cierre descoordinado de elementos sujetos a ritmos horizontales en el proyecto original, tales como dos sucesiones verticales de vuelos dispuestas simétricamente en una fachada.

En fachadas interiores no visibles desde la vía pública si se admitiría el cierre individualizado de elementos abiertos, siempre que respondiera a un proyecto conjunto.

Como se ve, al margen de que ahora se permiten ampliaciones de la superficie edificable que hasta ahora eran inviables, el nuevo artículo 2.5.4 es más restrictivo que el vigente desde 2001, ya que regula con mayor precisión los condicionantes compositivos de las modificaciones de fachadas.

También es necesario vincular la aprobación de los proyectos de reforma de fachada a la adecuación de los cerramientos existentes. Para ello, se obliga al proyecto de reforma de fachadas a incluir todas aquellas donde se hubieran cerrado vuelos con anterioridad, integrándolos en la solución propuesta, reformándolos o suprimiendo los cerramientos existentes. A estos efectos, se define la fachada a tratar como el desarrollo completo de los planos de fachada que configuren una envolvente continua.

## **ASPECTOS RELACIONADOS CON EL AHORRO ENERGÉTICO**

La moción del grupo municipal de Chunta Aragonesista especificó que, a su juicio, el Ayuntamiento debería encargarse de un informe previo al grupo de trabajo de la Escuela T.S. de Ingenieros Industriales de Zaragoza denominado «Energía y Edificación». Ese informe podría justificar el cambio de normativa por razones de aprovechamiento de la energía solar pasiva, llevando a discriminar el trato normativo de los cerramientos que tuvieran efectos favorables sobre el clima interior de los edificios de los que no lo tuvieran. En concreto, se trataba de equiparar el cierre de terrazas a la ejecución de galerías colectoras de energía solar.

En relación con esta posibilidad, debe advertirse que, como se expuso cumplidamente en la memoria del plan parcial del sector SUZ89/4 (Valdespartera), redactado en este Servicio en 2002, una galería colectora de energía solar solamente tiene un funcionamiento adecuado si se satisface un conjunto de condiciones entre las que pueden citarse las siguientes:

- a) La fachada captadora ha de estar orientada a sur, con desviaciones que, como mucho, pueden llegar hasta los 45° hacia el este o hacia el oeste; esto implica un arco efectivo máximo de 90°, que contiene sólo un 25% de las orientaciones posibles de una fachada. Para el otro 75%, el cerramiento de la galería no tendría efectos climáticos favorables apreciables o incluso podría tenerlos desfavorables, implicando a cambio una peor relación de la vivienda con el exterior a efectos de iluminación y aireación.
- b) La fachada de orientación dominante sur dotada de galería ha de contar con un amplio espacio libre antepuesto que garantice que sobre ella incide la radiación solar directa durante un mínimo de horas al día (en Valdespartera, esos espacios libres tienen una anchura mínima de 1'67 veces la altura de las fachadas, proporción apreciablemente superior a la proporción de 0'67 exigida con carácter general en las zonas de suelo urbano consolidado de Zaragoza, bien como distancia mínima entre edificios en zonas de edificación abierta, bien como altura máxima según ancho de calle en manzana cerrada).

- c) El espacio de la galería ha de estar separado del interior de la vivienda, no pudiendo constituir nunca una ampliación del cuarto de estar o de la cocina, por ejemplo. El muro de separación ha de poder funcionar como elemento acumulador de energía, que la retenga cuando se produce el máximo de calentamiento del aire ocluido en la galería y la vaya aportando al interior de la vivienda dosificadamente. Para ello ha de tener una alta inercia térmica, lo que exige espesor y densidad (en Valdespartera se exige un muro de Termoarcilla de 19 cm. de espesor o superior, o bien bloques de hormigón de 29 cm. rellenos con un 75% de arena y un 25% de cemento, o disposiciones con una capacidad de acumulación térmica equivalente) y color oscuro y no reflectante hacia el exterior; no puede incluir en su espesor aislamiento térmico.
- d) La galería colectora ha de estar cerrada con vidrio simple y, sobre todo, ser fácilmente practicable al menos en la mitad de su superficie vertical, de forma que durante los meses cálidos permanezca permanentemente abierta, constituyendo un balcón o terraza abierta en lugar de una galería o mirador, evitándose así que el efecto invernadero que proporciona calor a la vivienda en invierno la haga inhabitable en verano (por ese motivo, en Valdespartera las galerías sólo consumen edificabilidad por el 50% de su superficie).
- e) Son imprescindibles también otras medidas tendentes a evitar sobrecalentamientos en la vivienda, tales como la garantía de una fluida ventilación cruzada (en Valdespartera se logra con fondos de 12 metros y exigencia de viviendas con doble orientación), y un generoso aislamiento e inercia en el conjunto de cerramientos que envuelven la vivienda.

Si no se cumplen estas condiciones y otras de menor relevancia, pormenorizadamente enunciadas en las normas urbanísticas del plan parcial de Valdespartera, un acristalamiento antepuesto a la fachada de un edificio puede ser más contraproducente que beneficioso, sobre todo en climas como el de Zaragoza, donde la galería colectora puede convertirse fácilmente en un horno y ampliar sensiblemente las necesidades de refrigeración en los meses cálidos mediante aparatos de aire acondicionado cuyo consumo energético puede ser muy alto.

En definitiva, puede concluirse que la proporción de edificios no proyectados con criterios de aprovechamiento pasivo de la energía solar que pudieran obtener ventajas de este tipo por el mero expediente de cerrar terrazas y vuelos abiertos existentes sería muy bajo, por no decir insignificante, lo que permite considerar poco significativa a los efectos de este expediente una mayor profundización en ese sentido.

En todo caso, el cierre de una galería existente puede tener algún efecto beneficioso, más que hacia el sur, en orientaciones norte y noroeste, de donde vienen en Zaragoza los vientos dominantes, ya que ahí se procuraría un mayor aislamiento térmico de la fachada correspondiente, sin aporte apreciable de

radiación solar, y se favorecería la estanqueidad de las carpinterías que quedaran tras ellas.

## EFFECTOS DE LA MODIFICACIÓN SOBRE EL TERRITORIO

En su acuerdo de 2 de octubre de 2008, el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón informó favorablemente esta modificación 44 del plan general con la condición de añadir a su memoria un apartado específico sobre los efectos de la nueva norma sobre el territorio, que, según el fundamento de derecho octavo del acuerdo, «se considera que serán fundamentalmente estéticos y derivarán de un mayor orden compositivo de las fachadas visibles desde la vía pública».

Efectivamente, la norma no ha de tener otros efectos de esta naturaleza. El incremento de superficie edificada que podrá amparar no supondrá sino una ampliación de la superficie útil cerrada de las viviendas que se amparen a ella limitada al 6% de la que antes tuvieran y sin acompañarse en ningún caso de ampliaciones de la superficie total construida, entre la abierta y la cerrada, ya que no se ampara la construcción de nuevos elementos horizontales o inclinados que puedan constituir nuevos pavimentos o techos.

Puesto que la norma propuesta solamente ampara la ampliación de la superficie edificada en viviendas existentes y en uso, y no considera además esa superficie suplementaria incorporada al aprovechamiento del suelo, que se mantiene en el valor atribuido por el planeamiento, esta modificación del plan general no implicará en ningún caso aumentos del número de viviendas ni de los habitantes por vivienda, que obviamente no dependen de que ésta tenga un 6% más de superficie cerrada, y por ese motivo no producirá ninguna nueva necesidad referida a las zonas verdes y equipamientos de los sistemas locales o general, ni alterará el equilibrio territorial.

Sí es susceptible de propiciar, como quedó dicho más arriba, una mejora en la calidad de la escena urbana, al asociarse los incrementos de superficie edificable a unos requisitos compositivos más precisos de los que contiene la norma vigente, y requerirse además una programación por etapas compositivamente autónomas de la ejecución de los diversos cierres individuales que puedan preverse en un inmueble, con establecimiento, además, de límites objetivos a estas fases, para evitar que su objeto se desvirtúe por el sencillo procedimiento de hacer equivaler cada terraza individual a una fase independiente.

También puede producir un reencauzamiento de las actuaciones que ahora se producen sistemáticamente fuera de la legalidad vigente hacia procedimientos conformes a derecho, permitiendo el control de los órganos competentes de la administración y animando a la ciudadanía a atenerse a ellos a cambio de las ventajas que obtendría.

## CONTENIDO DE LA MODIFICACIÓN DEL PLAN GENERAL

Esta modificación del plan general se reduce a la modificación del artículo 2.5.4 de las normas urbanísticas, de acuerdo con los criterios expresados en los apartados que anteceden.

A continuación se reproduce, en primer lugar y a título informativo, el contenido íntegro del artículo de la norma vigente que es objeto de modificación, seguido de su nueva redacción.

**Zaragoza, a 8 de octubre de 2008**

El arquitecto jefe del Servicio Técnico  
de Planeamiento y Rehabilitación,

Ramón Betrán Abadía.